

**Česká zemědělská univerzita v Praze
Provozně ekonomická fakulta
Katedra ekonomických teorií**



Dizertační práce

**Dopady korupce a fiskálních úniků na vybraná
odvětví ekonomiky**

Autor: Mgr. Elizbar Rodonaia

**Školitel: doc. PhDr. Ing. Karel Šrédli, CSc.
Obor: Podniková a odvětvová ekonomika**

Obsah

Anotace	6
Annotation	7
1 Úvod	9
2 Cíl a metodika zpracování dizertační práce	11
TEORETICKÁ ČÁST PRÁCE	15
3 Veřejné rozpočty a fiskální úniky	15
3.1 Veřejný sektor a veřejné statky	15
3.2 Veřejná správa, vztahy mezi volenými a výkonnými orgány územní samosprávy, veřejný činitel.....	18
3.2.1 Charakteristika veřejné správy	18
3.2.2 Pojem veřejný činitel a úřední osoba	20
3.3 Systémy (modely) místní správy	20
3.4 Způsoby zajišťování veřejných statků	21
3.5 Vytváření veřejných statků prostřednictvím veřejné zakázky.....	23
3.6 Předmět a cíle zadávání veřejných zakázek	24
3.6.1 Změna v kaucích u zadávání veřejných zakázek	25
3.6.2 Problémy spojené se zadáváním veřejných zakázek.....	26
<i>Překročení nabídkové ceny veřejné zakázky (zpoždění otevření tunelu Blanka v Praze)</i> 26	
3.6.3 Tvorba veřejných statků prostřednictvím vybraných privátních subjektů	27
3.6.4 Způsob zadávání veřejných zakázek	28
3.6.4.1 Legislativní úprava veřejných zakázek v ČR	28
3.6.4.2 Praxe zadávání veřejných zakázek v ČR.....	29
3.6.4.3 Statistika manipulace s veřejnými tendry	30
3.7 Legislativa institucí OSN v boji proti „praní špinavých“ peněz	30
3.8 Legislativa USA v boji proti fiskálním únikům - FATCA	36
3.9 Legislativní úprava boje proti „praní špinavých peněz“ v ČR	37
4 Korupce a její teoretické pojetí	39
4.1 Definice pojmu korupce	39
4.2 Formy (dělení) korupce	42
4.3 Širší pojetí forem korupce	46
4.4 Metody měření korupce.....	48
4.4.1 Metody kvalitativní	49
4.4.2 Metody kvantitativní	49
4.4.3 Předmět měření korupce.....	52
4.5 Organizace zabývající se korupčním jednáním	52
4.5.1 Mezinárodní organizace zaměřené na korupci	53
4.5.1.1 Rada Evropy	53
4.5.1.2 Organizace spojených národů (OSN)	54
4.5.1.3 Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD)	55
4.5.1.4 Evropská unie (EU)	56
4.5.1.5 Transparency International	58
4.5.1.6 Ostatní mezinárodní organizace (zejména brettonwoodské instituce)	58
4.5.2 Národní organizace zaměřující se na korupci	60
4.5.2.1 Vládní orgány	60
4.5.2.2 Nevládní organizace	60
4.6 Ekonomické aspekty korupce a výkonnost ekonomiky	61
4.6.1 Ekonomické teorie a korupce	61

4.6.2	Ekonomické studie korupce	63
4.6.3	Empirické studie korupce	66
4.6.4	Příčiny vzniku korupce	67
4.6.5	Dopady korupce na výkonnost ekonomiky	69
4.6.6	Určování výkonnosti ekonomiky států	69
ANALYTICKÁ ČÁST PRÁCE		71
5	Srovnání problematiky ekonomik Gruzie a České republiky	71
5.1	Problematika ekonomiky Gruzie	71
5.2	Korupce a klientelismus ve vývoji nezávislé Gruzie	72
5.2.1	Korupce a klientelistické skupiny (klany) v období Ševardnadzeho režimu	73
5.2.2	Autokratické kliky a klientelistická strana období vlády Saakašviliho	80
5.2.3	Potlačení neformálních politických struktur za vlády Ivanišviliho	83
5.2.4	Margvelašvili: naděje na zastavení korupce a klientelismu v Gruzii	86
5.3	Problémy ekonomiky Česka	88
5.3.1	Šedá ekonomika v Česku (a její srovnání s EU)	88
5.3.2	OECD kritizuje Českou republiku za přehlížení korupce	89
5.3.3	Veřejné podniky v Česku a jejich růst	90
5.3.4	Novela zákona o veřejných zakázkách	91
5.3.5	Rozhodovat o veřejných zakázkách mohou jen úředníci s prověrkou	92
5.4	Komparace ekonomik	92
5.4.1	Přímé ztráty při financování veřejných projektů z fondů EU	92
5.4.2	Česku se z eurofondů nepodaří vyčerpat až 75 miliard Kč	93
6	Korupční chování v mezinárodním srovnání	95
6.1	Celosvětové srovnání korupce	95
6.2	Srovnání korupce v rámci Evropské unie	101
6.2.1	Stav korupce v souvislosti s veřejnými zakázkami v EU	105
6.3	Korupce a výkonnost české ekonomiky	106
6.3.1	Vývoj korupce a výkonnosti české ekonomiky	107
6.3.2	Možné důvody výskytu korupce v ČR	109
6.3.2.1	Historické zdroje korupce	109
6.3.2.2	Právní úprava korupce a činnost soudních orgánů	111
6.3.2.3	Politický režim (politické prostředí) a korupce	114
6.3.2.4	Neformální instituce versus formální instituce a korupce	115
6.3.2.5	Velikost veřejného sektoru a její vliv na korupci	117
6.3.2.6	Byrokracie a korupce	118
6.3.3	Hospodářská kriminalita v mezinárodním srovnání	119
6.4	Statistická analýza vztahu ukazatelů HDP na obyvatele v PPP a CPI u vybraných ekonomik světa	121
6.4.1	Ukazatel HDP	121
6.4.2	Ukazatel CPI	123
6.4.3	Souhrnná regresní a korelační analýza HDP a CPI pro rok 2004	125
6.4.4	Souhrnná regresní a korelační analýza HDP a CPI pro rok 2009	126
6.4.5	Souhrnná regresní a korelační analýza HDP a CPI pro rok 2014	128
6.4.6	Dílčí korelační analýza za rok 2004 v případě vybraných rozvinutých zemí ..	129
6.4.7	Dílčí korelační analýza za rok 2009 v případě vybraných rozvinutých zemí ..	130
6.4.8	Dílčí korelační analýza za rok 2014 v případě vybraných rozvinutých zemí ..	131
6.4.9	Dílčí korelační analýza za rok 2004 v případě vybraných rozvojových zemí ..	132
6.4.10	Dílčí korelační analýza za rok 2009 v případě vybraných rozvojových zemí ..	134
6.4.11	Dílčí korelační analýza za rok 2014 v případě vybraných rozvojových zemí ..	135
7	Odvětvová korupce a fiskální úniky	137

7.1	Korupce v odvětví zdravotnictví	137
7.1.1	Korupce ve zdravotnictví v Česku a EU	137
7.1.2	Evropská studie o korupci ve zdravotnictví	139
7.1.3	Nejznámější případ korupce ve zdravotnictví v Česku – Kauza David Rath ..	140
7.1.4	Korupce v Nemocnici Na Homolce	141
7.1.5	Korupce při obchodu s léčivý	141
7.2	Korupce v odvětví vězeňství	142
7.3	Fiskální úniky v odvětví obrany (kauza Excalibur).....	142
7.4	Zpronevěra a fiskální úniky v odvětví průmyslu (kauza HPH).....	143
7.5	Fiskální úniky při obchodování s drahými kovy	144
8	Fiskální úniky a jejich možné řešení	145
8.1	Korupce a zadávání veřejných zakázek	145
8.2	Financování politických stran a veřejné zakázky	147
8.3	Snížení daňových úniků zavedením kaucí v odvětví distribuce pohonných hmot..	148
8.4	Zabránění fiskálním únikům elektronickou evidencí tržeb	149
8.4.1	Zavedení systému EET a jeho výhody	149
8.4.2	Názory podnikatelů na projekt EET	150
8.4.3	Náklady a přínosy zavedení EET	151
8.5	Chorvatský model evidence tržeb s účtenkovým kódem	151
8.5.1	Zavedení elektronické evidence tržeb v Chorvatsku.....	151
8.5.2	Daňové kontroly a uzavírání provozoven v Chorvatsku.....	152
9	Fiskální úniky prostřednictvím daňových rájů	154
9.1	Umístění českých firem v daňových rájích (z hlediska jejich výhodnosti).....	154
9.2	Důvody k odchodu českých firem do daňových rájů	156
9.3	Vývoj počtu českých firem v daňových rájích	157
9.4	Odchod slovenských firem do daňových rájů	158
9.5	Přehled světových daňových rájů	159
9.6	Příklady daňových úniků u známých osob (celebrit)	160
9.6.1	Britské Panenské ostrovy	160
9.6.2	Cookovy ostrovy	161
9.6.3	Lichtenštejnsko.....	162
9.6.4	Španělsko	164
9.6.5	Švýcarsko	165
9.7	Skupina G20 a daňové úniky	166
9.8	Evropská komise a daňové pobídky tří států EU.....	167
9.9	Firmy z daňových rájů a jejich výhry veřejných zakázek v ČR.....	168
9.10	Vliv daňových změn na odchody fondů pro bohaté z Česka.....	168
9.11	Zahraniční firmy vyvedly přes Česko stovky milionů.....	169
9.12	Kobra - speciální skupina pro boj proti velkým daňovým únikům a daňové kriminalitě	170
10	Doporučení ke zdokonalení fungování systému veřejné správy	171
10.1	Hlavní návrhy opatření ke zdokonalení fungování systému veřejné správy a boje proti korupci	171
10.2	Zlepšení míry vnímání korupce v ČR.....	175
10.3	Zavedení kontrolních hlášení DPH	176
10.4	Ustanovení speciálního týmu žalobců pro závažnou ekonomickou kriminalitu .	178
10.5	Zavedení majetkových přiznání (zákon o prokazování majetku)	179
10.6	Zdokonalení činnosti Finančně analytického útvaru ministerstva financí.....	180
10.7	Zavedení elektronické evidence tržeb.....	186
10.7.1	EET jako opatření proti fiskálním únikům v ČR	186

10.7.2	Zkušenost s centrální evidencí tržeb v Chorvatsku aj. evropských zemích.....	188
10.7.3	Slovenský systém centrální kontroly fakturace.....	189
10.7.4	Podpora zavedení registrační pokladen u ředitelů tuzemských firem.....	190
10.8	Vytvoření speciálního soudu pro závažnou hospodářskou kriminalitu.....	190
10.9	Schválení Zákona o povinném zveřejňování smluv.....	190
10.10	Posílení nezávislosti státních zástupců.....	191
10.11	Novela zákona o politických stranách (a jejich financování).....	192
10.12	Zpracování novely zákona o střetu zájmů.....	193
11	Vyhodnocení platnosti stanovených hypotéz.....	194
11.1	Vyhodnocení hlavní hypotézy.....	194
11.2	Vyhodnocení dílčích hypotéz.....	194
11.3	Vyhodnocení výsledků analýzy korupce.....	197
11.4	Návrhy na odstranění zjištěných nedostatků.....	198
12	Závěr.....	199
	Literatura.....	202

Anotace

Korupční jednání je jedním z nejznámějších a současně nejzávažnějších problémů současného světa. Cílem zpracování dizertace je vytvořit aktuální charakteristiku korupce a fiskálních úniků, jak z teoretického, tak i praktického hlediska, specifikovat jejich projevy u ekonomik Česka a Gruzie v podmínkách současné globalizace, jakož i vyjádřit dopady korupce a fiskálních úniků na vybraná odvětví ekonomiky. Mezinárodní organizace Transparency International srovnává korupci v jednotlivých zemích na základě hodnot Indexu vnímání korupce (Corruption Perception Index; CPI), jenž měří stupeň vnímání korupce ze subjektivního hlediska. Index každoročně zachycuje aktuální pohled na korupci ve veřejném sektoru a průzkumy použité k jeho sestavování obsahují otázky související se zneužíváním pravomocí veřejných činitelů k získání osobních výhod. Česká republika získala 51 bodů a nachází se na 53. místě v jejím žebříčku, hned za ní se na 54. pozici umístilo Slovensko s 50 body. Toto umístění vyjadřuje dosud značně nedobrou situaci ve státní správě, špatné fungování politických stran a nedostatečnou protikorupční politiku státu. Ze shromážděných dat a jejich časových řad byl vyvozen závěr o vysoké korelaci a vzájemném vztahu ukazatele míry korupce CPI a HDP na obyvatele v PPP. Přestože mezi nejméně zkorumpované země světa se v roce 2014 řadí rozvinuté ekonomiky jako Dánsko, Nový Zéland a Finsko, méně vyspělá Gruzie se dokázala umístit na 50. místě před Českou republikou i Slovenskem. Je to dáno tím, že s nástupem vlád prezidenta Saakashviliho a premiéra Ivanishviliho došlo k výrazné reformě státní správy včetně bezpečnostních složek. To svědčí o skutečnosti, že rozvinutost ekonomiky není zdaleka hlavním faktorem pro eliminaci vzniku korupce a fiskálních úniků v určité zemi. Snížení rozsahu daňových úniků a odchodů firem do daňových rájů má umožnit elektronická evidence tržeb a změny v systému zadávání veřejných zakázek. Mělo by být řešeno zprůhlednění rozhodování o přidělování veřejných zakázek a prováděna důsledná kontrola čerpání veřejných prostředků. K eliminaci malé (bagatelní) korupce by nepochybně přispělo omezení rozsahu vlivu úředníků ve veřejné službě. Více než o úplné odstranění korupce usilují v současnosti státy o její snižování či eliminaci jejích dopadů.

Klíčová slova: veřejné rozpočty, veřejné zakázky, korupce, systémová korupce, fiskální úniky, daně, daňové úniky, daňová optimalizace, daňové ráje, praní špinavých peněz, centrální evidence tržeb, míra vnímání korupce, CPI, majetková přiznání, EU, Gruzie, Česko

Annotation

Corruption is one of the most famous and also the most serious problems of the contemporary world. The aim of the processing of the dissertation is to create the actual characteristics of corruption and fiscal evasion, both from theoretical and practical point of view, specify their manifestations in economies of Georgia and Czech Republic in conditions of contemporary globalization, as well as to express the effects of corruption and fiscal evasion on selected sectors of the economy. The international organization Transparency International compared corruption in different countries based on the values of the Corruption Perception Index (CPI), which measures the degree of corruption perception from a subjective point of view. Every year the index captures the current view on corruption in the public sector and surveys used for the compilation include issues related to the misuse of public power for private benefit. The Czech Republic has 51 points and is on the 53th position in the rankings, right behind her at the 54th position ranked Slovakia with 50 points. This placement reflects very bad situation in the state administration, poor functioning of political parties and the lack of anti-corruption policy of the state. From the collected data and time series was concluded a conclusion about the high correlation and the correlated indicators of corruption CPI and GDP per capita in PPP. Although among the least corrupt countries in the world in 2014 ranks developed economies such as Denmark, New Zealand and Finland, less sophisticated Georgia was able to stay 50th position ahead of Czech Republic and Slovakia. It is due to the fact that with the advent of the Governments of President Saakashvili and Prime Minister Ivanishvili underwent a major reform of the state administration, including the security forces. This testifies to the fact that the underdevelopment of the economy is far from being the main factor for the elimination of corruption and fiscal evasion in a particular country. Reducing scope of tax evasions and departures of companies to tax havens are aims of the electronic records of sales and changes in the procurement system. Transparency of decisions on the allocation of public contracts should be solved and carry out an inspection utilization of public funds. Limitation of the influence of officials in the public service would undoubtedly help to eliminate small (petty) corruption. More than the total elimination of corruption endeavour currently states on its reduction or elimination of its consequences.

Keywords: public budgets, procurement, corruption, systemic corruption, fiscal evasion, tax evasion, tax optimization, tax havens, money laundering, central records of sales, Corruption

Perceptions Index (CPI), asset declarations, the European Union (EU), Georgia, Czech Republic.

1 Úvod

Po příjezdu do Česka z mé rodné země Gruzie jsem se domníval, že v sociálně ekonomicky rozvinutých státech, jakým je i Česká republika, nemůže nabývat významného rozsahu korupce, klientelismus a jiné nežádoucí jevy či velikost jejich ekonomických dopadů. Proto mne při analýze míry korupce ve sledovaných zemích (index CPI) do jisté míry překvapilo, že v současnosti je rozsah korupce v české ekonomice vnímán obyvateli ČR více, než vnímají korupci ve své zemi sami Gruzínci. To svědčí o skutečnosti, že rozvinutost ekonomiky není zdaleka hlavním faktorem pro eliminaci vzniku korupce a jiných negativních jevů v určité zemi.

Proto nejen v rozvinutých, ale i v méně vyspělých státech světa nacházíme formální i neformální politické a ekonomické struktury. V mnoha státech s existencí autokratických režimů či režimů v tzv. šedé zóně mezi demokracií a autoritářstvím však neformální instituce nabývají nezřídka rozhodujícího vlivu na chod společnosti. Jak uvádí Kopeček (2012) tyto státy lze popsat pomocí metafory ledovce. Zatímco formální demokratické instituce (např. volby, parlamenty či politické strany) vyčnívají nad pomyslnou mořskou hladinou, neformální instituce, představující pestrou směsici od korupce přes patronáž státních zakázek, instituce umožňující daňové úniky až po mafie, tvoří mnohem rozlehlejší část ledovce, která je skryta pod hladinou (Guliyev, 2005). Charakteru vztahů mezi „viditelnou špičkou ledovce a jeho ponořenou základnou“ na příkladu zemí jako jsou Česko, Gruzie či „daňové ráje“, se věnuje tato dizertace. Jejím cílem je pomocí systémového přístupu vyjádřit na příkladu fiskálních úniků modely vztahů mezi formálními a neformálními institucemi v ekonomice zejména u korupce či daňové optimalizace firem.

Korupční jednání je jedním z nejznámějších a současně nejzávažnějších problémů současného světa. Existence korupce je dána charakterem současného světa, soudobé společnosti, jejím deformovaným žebříčkem hodnot a zájmů. Ať se již jedná o jednotlivce nebo o celou společnost, která korupci podlehne, zdánlivé výhody plynoucí z korupce jsou znevažovány důsledky, které s sebou korupce přináší. Vymýcení korupce je základním cílem lidského společenství, s největší pravděpodobností se jej však nepodaří nikdy splnit.

Nacházíme mnoho názorů na existenci korupce. Někteří lidé se domnívají, že korupce je běžná věc a proto je nutné se s její existencí smířit. Jiní se snaží proti ní aktivně vystupovat.

Mezi těmito dvěma protichůdnými názory se nachází pohled na korupci jako na veličinu, kterou nelze měřit. A z toho pak může vyplývat i náhled, že nemá ani smysl se její existencí hlouběji zabývat. O měřitelnosti korupce se dá polemizovat, ne však o jejím rostoucím rozsahu a aktuálnosti.

Korupce se dotýká všech občanů bez ohledu na národnost či vzdělání. Není záležitostí jen moderní doby, její kořeny sahají až do období starověké Indie či antického Řecka. Zde již nacházíme poznatky o zneužívání postavení státními úředníky či politiky v jejich prospěch. Římská říše dokonce proslula prodejem úřednických hodností a titulů. Avšak i v této etapě vývoje civilizace byla korupce vnímána jako něco špatného, nekalého a trestuhodného.

Více než o její úplné odstranění usilují v současnosti státy o její snižování či eliminaci jejích dopadů. I proto je důležité o korupci otevřeně hovořit, definovat ji, snažit se měřit její velikost a v neposlední řadě předpovídat její další vývoj.

Nejprve se dizertace bude zabývat teoretickým vymezením formálních institucí ve veřejném sektoru ekonomik. V samostatné kapitole bude definován pojem korupce, tak jak jej formulují jednotliví autoři (ekonomové, právníci) či mezinárodní organizace. Aplikační část textu se zaměří na jednotlivé problémy spojené s fiskálními úniky z veřejných rozpočtů v Česku, Gruzii i ve světě, které vyplývají z různých modelů vztahů mezi formálními a neformálními ekonomickými strukturami, jež se v jednotlivých zemích nacházejí. Součástí praktické části budou také schémata znázorňující ekonomické vazby mocenských struktur v příslušných stadiích politického vývoje v Gruzii či konkrétní výpočty jednotlivých ukazatelů korupčního jednání v národní ekonomice Česka a Gruzie či ve světě. Závěrečná část bude obsahovat i návrhy na konkrétní způsoby řešení fiskálních úniků.

Autor

2 Cíl a metodika zpracování dizertační práce

Hlavním cílem zpracování dizertace je vytvořit aktuální charakteristiku korupce a fiskálních úniků, jak z teoretického, tak i praktického hlediska, specifikovat jejich projevy u ekonomik Česka a Gruzie v podmínkách současné globalizace, jakož i vyjádřit dopady korupce a fiskálních úniků na vybraná odvětví ekonomiky. Dále pak vyjádřit nástroje potlačování korupce a jejich účinek na korupci v České republice a jiných ekonomikách.

Díličními cíli při zpracování dizertace pak je zpracování charakteristik změn v chování ekonomických subjektů zejména v podmínkách reálného vzniku: korupce, klientelismu a daňových úniků.

Pro následné ověření platnosti výsledků provedeného výzkumu byla stanovena následující *hlavní hypotéza*: Úroveň ekonomického rozvoje zemí výrazně ovlivňuje stav korupčního prostředí a vnímání korupce lidmi, neboť čím je země bohatší, tím je menší náchylnost firem i jednotlivců chovat se korupčně (a opačně) vzhledem k tomu, že to není v jejich osobním zájmu.

Jako dílčí hypotézy (vycházející z výše uvedené hlavní) byla stanovena následující tvrzení:

- **H₁**: Ve vyspělých ekonomikách se výrazněji neprojevuje klientelismus a nepotismus jako forma korupčního jednání z důvodu méně silných rodových a rodinných vazeb jako je tomu u rozvíjejících se ekonomik.
- **H₂**: Sociokulturní prostředí v jednotlivých zemích významně ovlivňuje a působí na korupční jednání obyvatelstva a země s dobře vypracovanou (zejména protikorupční) legislativou a kde i lidé sami ctí zákony, je nejen vnímání korupce obyvatelstvem nižší, ale je i samotná korupce méně výrazná.
- **H₃**: Rozsah veřejného sektoru v ekonomice výrazně ovlivňuje možnost vzniku a velikost dopadu korupčního jednání lidí, tj. uplácení úředníků apod. Růst privátního sektoru v ekonomice proto významně napomáhá snižovat korupci v dané zemi.
- **H₄**: Korupce není odstranitelná metodou represe a nalézání charakterově lepších lidí na odpovědné pozice ve veřejném sektoru, neboť korupce není problém morální, ale systémový.

Metodika zpracování výše uvedené dizertační práce v její teoretické části spočívá především ve shromažďování, studiu a zpracování poznatků z aktuální vědecké a odborné literatury vztahující se k dopadům korupce a fiskálních úniků na vybraná odvětví ekonomiky.

Ke studiu byla využita zejména literatura známých světových autorů, jakými jsou například Wheatley, de Waal a Timm a též práce českých autorů, kteří se danou problematikou zabývají (Peková, Volejníková, Kopeček a jiní).

Při zpracování analytické části dizertace bylo vycházeno ze zveřejněných poznatků obsažených ve studiích organizací Transparency International, OECD a International Crisis Group (ICG). Dále bylo vycházeno ze zveřejněných zpráv Evropské komise o nejvýznamnějších odhalených a sankcionovaných daňových únicích jakož i korupčním jednání v jednotlivých zemích v období let 2006 – 2013. Jako další dílčí podklady pro zpracování této dizertace sloužily stati získané ze zpravodajských serverů ČTK či jiných agentur zveřejňujících vědecké studie renomovaných světových autorů (Thompson, Scopus), dále statistiky OSN, ČSÚ, EU (Eurostat) a též další podkladové materiály (odborné publikace, skripta aj.).

Při zpracování dizertace byly využity následující *metody* vědeckého zkoumání:

- *Metoda deskripce*, která je založena na popisu ekonomických jevů a procesů; byla využita především při zpracování kapitol teoretické části dizertační práce o veřejných statcích a rozpočtech či při definování korupce.
- *Metoda komparace*, spočívající v porovnání ekonomických jevů a procesů. Byla použita např. v praktické části práce zabývající se srovnáním výše daňových úniků v jednotlivých „daňových rájích“.
- *Metoda analýzy a syntézy*, která je založena na rozčlenění složitějších ekonomických kategorií a procesů, jejich zkoumání a výsledném shrnutí poznatků. Byla použita zejména v analytické části dizertační práce při formulaci návrhů na zdokonalení systému veřejných financí, který by omezil možnosti nežádoucího chování subjektů.
- *Metoda historická*, spočívající v sestavení a zkoumání posloupnosti vývoje určitých ekonomických kategorií a procesů s nimi souvisejících. V práci byla využita zejména při sledování jednotlivých etap vývoje formálních a neformálních politických i ekonomických struktur v Gruzii.

Z metodologického hlediska instituce zkoumané v dizertaci lze chápat v souladu s definičním vymezením jedné z největších autorit nové institucionální ekonomie, D. C. Northe. Instituce jsou „pravidla hry ve společnosti (...), lidmi navržená omezení, jež ovlivňují lidské vztahy“. Jsou to omezení, „...jež na sebe lidé uvalují“ (North, 1990). Takové instituce mohou být:

- *Formální*, jež mají zákonnou podobou. Jedná se o celý právní rámec ekonomiky, který upravuje ekonomické chování lidí. Nejdůležitější je v tomto směru instituce vlastnických práv, právní ochrana vlastnictví, smluvní právo, občanské právo, pracovní a sociální právo atd. Mezi formální instituce také patří politické instituce, jakými jsou ústava a zákony upravující politická a občanská práva. Vliv formálních institucí na efektivnost subjektů ekonomiky je zprostředkovaný, avšak značný.
- *Neformální*, jedná se o ustálené zvyky, tradice, obyčeje, tabu, kodexy chování, budování sociálních sítí (např. na rodinném či příbuzenském základě), vše co nazýváme „kulturou“ dané společnosti. Podle Northe to jsou „sociálně přenášené informace, které jsou součástí kultury“. Neformální omezení mohou být: rozšířením a modifikací formálních pravidel, sociálně sankcionovanou normou chování a vnitřně vynucovanými pravidly chování (North, 1990), (Volejníková, 2007).

Politologové Helmke a Levitsky (2004) uvádějí vedle explicitně teoretických studií, jednopřípadových studií a multikauzálních analýz také areálové studie s omezeným počtem případů jako užitečný a legitimní nástroj ke zkoumání neformálních politických a ekonomických institucí. Vycházejí z toho, že formální instituce a organizace jsou v zásadě založeny a definovány psanými texty, na rozdíl od institucí a organizací neformálních, založených na nepsaných pravidlech sdílených ve společnosti (Kopeček, 2012). V tomto smyslu je analýza neformálních politických a ekonomických struktur náročná na seznámení se doktoranda s příslušnou zemí či geografickou oblastí. Jestliže je zkoumaný region vhodně vybrán, usnadňuje oblastní přístup porozumění řešeným případům jejich vzájemným porovnáním (např. bývalých socialistických států).

V tomto smyslu lze považovat Česko i Gruzii za relevantní místní studie neboť jejich politické a ekonomické struktury složené z více typů neformálních institucí a organizací, jsou obdobně založeny často rodově (v Gruzii), či rodinně (v Česku), ale také místně či na vztazích klientelismu. Uvedené neformální struktury zároveň koexistují s formálně demokratickými strukturami, což výrazně deformuje, eventuálně vyloženě popírá deklarovanou demokratickou legitimitu zemí.

Vzhledem ke skrytému charakteru zkoumaného problému (korupce, klientelismu) není předkládaný text výsledkem jediného systematického místního výzkumu v Česku či Gruzii, ale využívá kombinace získaných primárních a sekundárních zdrojů. Představu o fungování neformálních ekonomických struktur mají vždy především příslušní insideři, kteří se však při diskuzi s tazatelem uskutečňujícím průzkum dostávají do určitého nebezpečí. Z této příčiny

pochází primární data uvedená v dizertaci zejména z již publikovaných zpráv nevládních organizací, především Transparency International, International Crisis Group (ICG), OECD či z článků zveřejněných v regionálně zaměřených periodících (MF DNES, E15). Určitá část primárních dat pochází i z autentických pozorování, z neformálních diskuzí s insidery či s pracovníky v Gruzii působících vládních i nevládních organizací pořízených autorem v letech 2012-2013 v rámci řešení výzkumného projektu IGA č. 20131035 - Finanční úniky z veřejných rozpočtů: srovnání ČR a Gruzie. Sekundární data pochází z odborných statí a monografií věnovaných moderním politickým dějinám Gruzie (např. Kopeček, 2012) či jednopřípadových (např. Dadalauri, 2005; Timm, 2010) nebo vzácněji komparativních statí (např. Wheatley, 2005) zabývajících se neformálními politickými a ekonomickými institucemi působícími v Gruzii.

TEORETICKÁ ČÁST PRÁCE

3 Veřejné rozpočty a fiskální úniky

3.1 Veřejný sektor a veřejné statky

Veřejným sektorem rozumíme oblast společenské reality, resp. podsystém jednotlivých sfér společenského života, která se nachází ve veřejném vlastnictví, v níž se z politického hlediska rozhoduje veřejnou volbou a uplatňuje se v ní veřejná kontrola, přičemž účelem fungování veřejného sektoru je naplňování veřejného zájmu a správa věcí veřejných.

Veřejný sektor je výsledkem veřejné politiky státu, přičemž rozhodovací činnost ve veřejném sektoru sleduje dvě hlavní kritéria: efektivnost a spravedlnost.

Veřejný sektor z hlediska vlastnictví členíme na státní sektor a samosprávný sektor. Zařazení ekonomických činností do určitého sektoru se děje především podle kritéria ukazatele *produktivity práce*; lépe řečeno podle objektivních podmínek růstu produktivity práce jednotlivých odvětví a také podle míry vlivu těchto odvětví na produktivitu práce v ekonomice (Šréd, 2010).

Východiskem ekonomické analýzy *veřejných statků* (*public goods*) je Samuelsonova základní charakteristika (Samuelson, 1954), podle níž jsou veřejné statky klasifikovány s ohledem na jejich (1) nedělitelnost ve spotřebě, (2) nulové mezní náklady na spotřebu pro dalšího spotřebitele ($MC = 0$) a (3) nevylučitelnost ze spotřeby. Existence těchto znaků veřejných statků spolu se související problematikou černého pasažéra je standardní ekonomickou literaturou vysvětlována jako významná příčina selhání trhu (Volejníková, 2007).

Existence veřejných statků vyžaduje veřejné rozhodování o jejich struktuře, množství a kvalitě, ale také o způsobu jejich financování. Nepřímou veřejnou volbou se rozhoduje o velikosti místního (regionálního) veřejného sektoru, jaké veřejné statky a pro koho je bude na decentralizované úrovni obce či regionu zabezpečovat místní (regionální) veřejný sektor. Rozhoduje se však i o velikosti vytvářených veřejných statků formou veřejné zakázky. Veřejnou volbou se tedy rozhoduje i o velikosti a struktuře rozpočtu obce (regionu), o způsobu získání potřebných finančních zdrojů a jejich alokaci na uspokojení veřejných potřeb. Avšak i na úrovni územní samosprávy se jedná současně o rozhodování politické (Peková, 2004).

S korupcí při poskytování veřejných statků se setkáváme především tehdy, jestliže subjekt, jenž tyto veřejné statky obstarává, přijímá úplatky za to, že je bude obstarávat určitým způsobem. Je zřejmě sporné, zda se v případě korupce při obstarávání veřejných statků a služeb jedná o nejrozšířenější oblast korupce, nicméně její rozšíření je znepokojující a velmi často zveřejňované (Volejníková, 2007). V rozvinutých ekonomikách s dlouholetým fungováním tržního mechanismu je veřejný sektor považován za nejzkorumpovanější oblast ekonomiky, tato tendence je v současnosti však celosvětová.

Také na úrovni místního (regionálního) veřejného sektoru je nezbytné zabezpečovat potřebné veřejné statky, tzn. užitečné, preferované, a to *maximálně hospodárně*, neboť finanční prostředky, které slouží k jejich pořízení, jsou vždy omezené. Rozhodování o struktuře veřejných statků, jejich množství a kvalitě, ale i způsobu jejich financování proto patří mezi nejdůležitější rozhodnutí orgánů místní samosprávy. Jedním z ústředních problémů při rozhodování je zjištění skutečných preferencí voličů - uživatelů veřejných statků - a zajištění efektivnosti. Lidé posuzují svůj individuální užitek z vytvořených veřejných statků ve vztahu k nim placenými daněmi a uživatelskými poplatky. Může ale nastat i situace, kdy lidé záměrně neprojeví své preference (Peková, 2004).

Na rozdíl od tržních statků, o jejichž nabídce a poptávce se rozhoduje na trhu, u nichž se cena utváří na trhu, o tvorbě veřejných statků (struktuře, množství, kvalitě) a o jejich spotřebě, ale i o zdrojích jejich financování se nerozhoduje na trhu, ale kolektivním, politickým vyjednáváním, kolektivním rozhodnutím. Na úrovni územní samosprávy se tak vždy rozhoduje především o výši uživatelských poplatků jako modifikované ceně za spotřebu smíšených místních (regionálních) veřejných statků (např. v Česku o výši vodného a stočného v dodávce pitné vody rozhoduje městské zastupitelstvo, a to i tehdy, poskytuje-li tuto službu pro obyvatelstvo prostřednictvím soukromého dodavatele, např. Veolia v Praze), ať už je jejich produkce zajišťována jakýmkoliv způsobem, popř. o místních poplatcích, má-li územní samospráva tuto pravomoc. Rozhodování volených orgánů (v Česku zastupitelů) je pod značným tlakem nejen ze strany voličů, ale i zastoupených politických stran, mnohdy i zájmových skupin (lobbisté) a byrokracie.

Peková dále uvádí, že s veřejnou volbou je v demokratických státech nerozlučně spjata i veřejná a občanská *kontrola*. Je podstatná pro dosažení, resp. zvyšování efektivnosti místního (regionálního) veřejného sektoru, zvýšení efektivnosti alokace finančních prostředků vynakládaných územní samosprávou z rozpočtu, popř. z mimorozpočtových fondů. Měla by také umožnit to, že při svém rozhodování budou volené orgány a činnost výkonných orgánů odpovědnější a vnímavější k potřebám a preferencím občanů.

Vzhledem k tomu, že na pořízení veřejných statků je třeba vynaložit značné finanční částky, musí existovat mechanismy, které lidem zajistí, že finanční prostředky na pořízení veřejných statků budou *vynakládány odpovědně* a statky budou vytvářeny i v požadované kvalitě. V některých státech se vztah územní samosprávy k občanovi projevuje zejména jako vztah poskytovatele různých veřejných služeb a občana - zákazníka. S tím je možné souhlasit, jestliže bude respektováno pravidlo: „naš zákazník - náš pán“.

Orgány územní samosprávy, zejména výkonní úředníci, si nemusí vždy uvědomovat, že jejich činnost směřuje k uspokojování potřeb občanů. Vždyť v roce 2014 platil stát v Česku z rozpočtu 427 tisíc zaměstnanců, z nichž 66 tisíc lze označit za státní úředníky; každý pátý zaměstnanec v ČR tak pracuje ve veřejném sektoru. Platy těchto státních úředníků ročně stojí 23 miliard korun. Český veřejný sektor zaměstnává zhruba 935 tisíc lidí, tedy téměř pětinu pracovníků v Česku. Poukazuje na to studie ekonomického institutu Idea při Cerge-EI a neziskové organizace Zaostřeno.

Reálně objem platů za posledních 10 let úředníkům stoupl o 10 %. V letech 2008 až 2012 ovšem reálné platy (po odečtení inflace) úředníkům klesaly, a to i oproti průměrné mzdě v České republice.

Více než polovinu z lidí placených rozpočtem tvoří zaměstnanci příspěvkových organizací v kapitole ministerstva školství, tedy veřejných základních a středních škol, a necelá polovina pracuje v rozpočtových organizacích. Z toho značnou část pracovníků tvoří zaměstnanci policie, armáda, hasiči a další sbory, uvádí studie (ČTK, Každý..., 2014).

Proces decentralizace a dekoncentrace ze státní správy na územní samosprávu umožňuje, že veřejné statky jsou přístupnější a jsou blíže k občanovi - uživateli (zákazníkovi). Na úrovni územní samosprávy musí být vytvářeny nezbytné podmínky pro kvalitní občanskou kontrolu. Jak uvádí Peková (2004), jedná se především o:

- *přístup občana k informacím*. Občanovi musí být poskytovány srozumitelné informace o veřejných záležitostech v obci (regionu), o dalších možnostech sociálně ekonomického rozvoje, informace o způsobu využívání majetku, o zabezpečovaných veřejných statcích a o způsobu a efektivnosti jejich vytváření. Občan musí mít k dispozici podrobné informace o hospodaření obce (regionu);
- možnost občana *vyjádřit své názory na hospodaření*, vyjádřit své preference v oblasti místních (regionálních) veřejných statků, na jejichž financování platí daně a uživatelské poplatky, a možnost ovlivnit rozhodování volených orgánů tak, aby jeho potřeby byly brány v úvahu (a to nejenom v okamžiku, kdy vystupuje v pozici voliče),

možnost vyjádřit svůj názor na efektivnost místního (regionálního) veřejného sektoru, efektivnost hospodaření, nakládání s majetkem ve vlastnictví obce či regionu apod.;

- umožní lidem aktivně *se účastnit práce* iniciativních a poradních *orgánů* na příslušném stupni územní samosprávy. I tato forma je v rozvinutých ekonomikách využívána ke zkvalitnění zpětné vazby občanů.

Mechanismy usnadňující kvalitní občanskou kontrolu jsou nejčastěji stanoveny zákony a navazujícími předpisy. Důležitost občanské kontroly a zkvalitnění zpětné vazby od občana k orgánům územní samosprávy je zdůrazněna i v Evropské chartě místní samosprávy z r. 1985. Především ve státech EU se stále zkoumají další mechanismy, které by umožnily zkvalitnit občanskou kontrolu a zvýšit její účinnost. Občanská kontrola v mnoha státech totiž nefunguje tak, aby se stala rozhodujícím nástrojem dosahování vyšší efektivnosti. Z tohoto důvodu od 90. let 20. století většina demokratických států usiluje o zvýšení její účinnosti, snaží se vytvářet nezbytné předpoklady (v zákonech apod.) pro efektivní občanskou kontrolu. Podmínkou je ale zájem občanů o veřejné záležitosti. Zdánlivě větší zájem projevují lidé o veřejné věci na nejnižší úrovni, v obcích, kde se lidé též vzájemně znají. Jistým problémem efektivnosti je laická podstata občanské kontroly.

Na rozhodování a efektivnost hospodaření na úrovni územní samosprávy mají vliv i vztahy mezi volenými orgány a výkonnými orgány (Peková, 2004).

3.2 Veřejná správa, vztahy mezi volenými a výkonnými orgány územní samosprávy, veřejný činitel

Účinnost realizace netržních aktivit jak na úrovni centra, tak na úrovni územní samosprávy ovlivňuje jak způsob a kvalita rozhodování volených orgánů, tak činnost výkonných orgánů ve veřejné správě, které předkládají voleným orgánům podklady k rozhodování, realizují rozhodnutí v praxi, organizují a řídí neziskové organizace ve veřejném sektoru. Výkon svých rozhodnutí a plnění jednotlivých úkolů tedy svěřuje volený orgán příslušné úrovně územní samosprávy svým výkonným orgánům, veřejné správě (Peková, 2004).

3.2.1 Charakteristika veřejné správy

Veřejnou správu lze podle Pekové (2004) chápat jako:

- *souhrn různých orgánů a institucí*, jedná se o organizační neboli institucionální pojetí. Orgány státní správy vykonávají veřejnou správu přímo, ostatní - např. decentralizované státní orgány a orgány územní samosprávy - odvozeně. Existence

decentralizovaných orgánů státní správy má souvislost s využívaným systémem místní správy. Přestože jsou tyto úřady a instituce administrativně řízeny ústřední vládou, je jim někdy zákonem poskytnut určitý stupeň nezávislosti v rozhodování a zároveň i určitá odpovědnost za provedení úkolů (např. v Česku jsou to finanční úřady). Tyto decentralizované jednotky ústřední vlády ale obvykle nejsou vybaveny volností, ale ani pravomocí v získání všech potřebných finančních zdrojů (zejména daňových) na krytí potřeb souvisejících s úkoly, které zajišťují, a potřebné finanční zdroje dostávají z rozpočtu ústřední vlády;

- *souhrn záměrných činností* orgánů a institucí a úkolů zajišťovaných na jednotlivých vládních úrovních, tzn. na úrovni státu i územní samosprávy. Jde o správu veřejných záležitostí (nikoliv tedy soukromých), a to ve veřejném zájmu, někdy vykonávaných i na ochranu veřejného zájmu. Jako příklad lze uvést správní dozor (např. stavební dozor), organizování činnosti jednotlivých orgánů, neziskových organizací a institucí ve veřejném sektoru (jde o funkční pojetí). Ústava a zákony upřesňují preventivní a represivní stránku těchto činností (Peková, 2004).

Zmíněná pojetí mají význam i v souvislosti s chápáním veřejného rozpočtu, jeho objemu a struktury, resp. změn v pojetí veřejného rozpočtu. „Veřejný rozpočet je peněžním fondem nebo také finančním plánem veřejnoprávních subjektů“ (Brčák et al, 2014). Veřejný rozpočet je důležitým nástrojem každého stupně veřejné vlády - pro financování jejich potřeb a úkolů a především pro zajišťování různých druhů veřejných statků pro obyvatelstvo, ať již prostřednictvím svých neziskových organizací, či prostřednictvím veřejných zakázek u privátního sektoru a dalších forem partnerství s privátním sektorem. Problémem s faktickými následky v jisté neefektivnosti využívání rozpočtových prostředků je chápání institucionálního pojetí veřejného rozpočtu, tzn. jako:

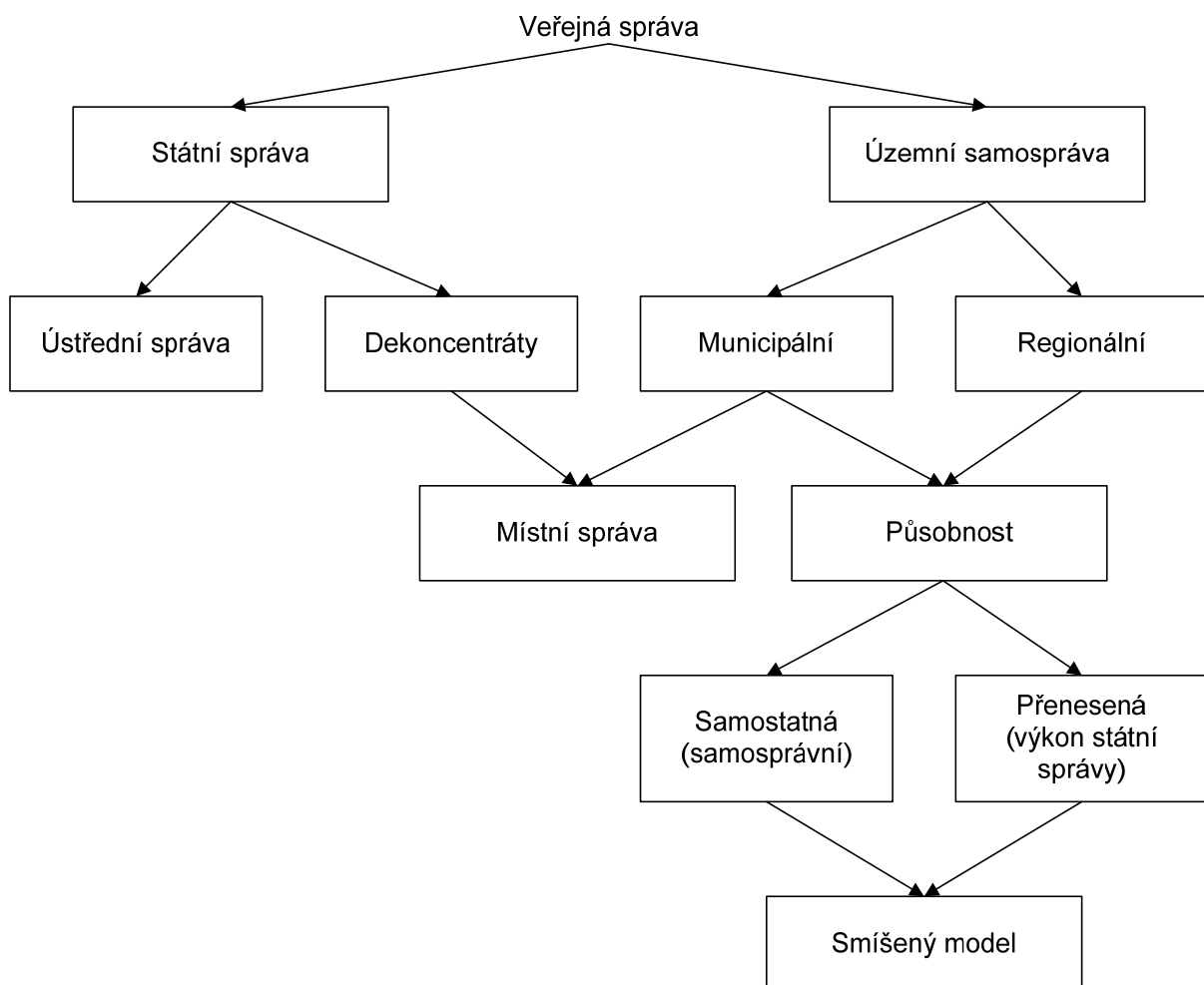
- *nástroje financování potřeb jednotlivých orgánů*, organizací, institucí, které byly již ve veřejné správě a veřejném sektoru zřízeny pro vytváření veřejných statků (bez ohledu na to, zda se během doby mění spotřebitelské preference z hlediska jejich struktury či rozsahu, popř. i kvality požadovaných veřejných statků, a zda jsou tyto organizace ještě potřebné) a pro zabezpečení dalších úkolů a činností. Na co největším objemu rozpočtu má zájem zejména administrativa dané instituce. Důsledkem je nesnadné prosazování změn v počtu organizací ve veřejném sektoru a jejich územním rozmístění (např. v Česku problémy s optimalizací sítě středních škol při snižování počtu studentů, optimalizace sítě veřejných nemocnic apod.) (Peková, 2004).

3.2.2 Pojem veřejný činitel a úřední osoba

Na rozdíl od Evropské unie je v trestním zákoníku České republiky ustanovení, kdo je považován za úřední osobu. Označení úřední osoba je nový pojem zavedený trestním zákoníkem, který plně nahrazuje stále používaný a obecně vžitý termín veřejný činitel pocházející ještě z období minulého režimu. Jedná se o reakci na kritiku starší právní úpravy, kde pojem úřední osoba lépe odpovídá termínům užívaným v mezinárodních dokumentech a zahraničních právních úpravách. Trestný čin musí být spáchán v souvislosti s pravomocí a odpovědností úřední osoby. Pravomoc veřejného činitele vymezují příslušné zákony a právní normy, které mají se zákonem souvislost a to na základě a v mezích zákona (Šámal, 2010).

3.3 Systémy (modely) místní správy

Obrázek č. 3.1: Veřejná správa v ČR



Zdroj: Peková, 2004; vlastní zpracování

Ve státech, které využívají smíšený (spojený) model územní samosprávy, jsou decentralizované orgány státní správy součástí tzv. místní správy. Podle Pekové (2004) lze rozlišit následující systémy (modely) místní správy:

- *angloamerický systém*, v němž na úrovni nižších správních jednotek má výlučné postavení samosprávní funkce - samospráva, která je i jednou z forem veřejné správy;
- *francouzský systém*, v němž na úrovni nižších správních jednotek funguje
 - vícestupňová územní samospráva jako forma veřejné vlády a veřejné správy, která zajišťuje samosprávní funkce a tzv.
 - dekoncentráty (tzn. decentralizované orgány státní správy - agentury), které na místní úrovni zajišťují státní správu (tzn. výkon státní správy). Představují další decentralizovanou formu veřejné správy;
- *smíšený systém místní správy*. V tomto systému obec jako základní územní samosprávní celek, popř. i vyšší územní samosprávní celky, vykonává jak vlastní samosprávní funkce - tzn. samosprávu (v ČR nazývané samostatná působnost), tak v mezích zákona také některé úkony státní správy (v ČR nazývané přenesená působnost, neboli výkon státní správy) v rámci systému veřejné správy (Peková, 2004).

V realitě takto pojaté členění působnosti na decentralizované úrovni po vertikální linii z věcného hlediska není až tak důležité. Nakonec lidem je často lhostejné, v jaké působnosti pro ně samospráva zajišťuje veřejné statky. Zajímá je hlavně to, zda je mohou využívat v potřebném množství a kvalitě a za jakou cenu. Členění působnosti je ale důležité pro určení druhů finančních zdrojů ke krytí výdajů územní samosprávy na výkon státní správy.

3.4 Způsoby zajišťování veřejných statků

„Vláda pořizuje především produkci podniků, jejichž hospodaření je napojeno na rozpočet, a které jsou zpravidla ve veřejném vlastnictví (například ve zdravotnictví, školství, veřejné správě, obraně apod.)“ (Brčák et al, 2014).

Územní samospráva může podle Pekové (2004) zabezpečovat veřejné statky:

- *ve veřejném sektoru prostřednictvím vlastních neziskových organizací*, které k tomuto účelu zřídila (v ČR např. prostřednictvím tzv. organizačních složek obce, organizačních složek kraje a prostřednictvím příspěvkových organizací zřízených obcí a krajem);
- *veřejnou zakázkou* u soukromého sektoru, např. na základě výběrového řízení s pečlivě zpracovanou smlouvou, je-li možné zajistit takto veřejné statky hospodárněji v požadovaném množství a kvalitě;

- *partnerstvím* - společnou participací veřejného a soukromého sektoru, tzn. založením společných podniků.

Zmíněné způsoby financování mají odlišný dopad do rozpočtu příslušného článku územní samosprávy, ať již na jeho výdajové straně, či v některých případech i na příjmové straně. Volba konkrétního způsobu tvorby především smíšených veřejných statků závisí na charakteru trhu. V konkurenčním prostředí lze využít smluvního vztahu s privátním sektorem, což obvykle umožňuje hospodárné a účinné využívání finančních zdrojů, snižování nákladů apod. (Peková, 2004).

Na dokonale konkurenčním trhu je proto výhodné určité veřejné statky vytvářet prostřednictvím soukromých firem nebo nevládních neziskových organizací s využitím *výběrového řízení*. Územní samospráva si může vybrat provozovatele, který zajistí veřejné statky s co nejvyšší hospodárností, a přitom bude respektovat požadavky na množství a kvalitu veřejných statků. Prostředí tržní konkurence obvykle vede k vyšší hospodárnosti ve výdajích při zachování požadované kvality veřejného statku, nebo dokonce vede i k vyšší kvalitě poskytovaných služeb. Problémem může být zájmová lobby, která se snaží ovlivnit výběr soukromé firmy, podmínky apod. (v Česku mohou být příkladem známé „losovačky“).

V kauze údajně předražených IT zakázek na ministerstvu pro místní rozvoj, kvůli níž tam i zasahovala protikorupční policie, mohl stát přijít o více než miliardu korun. Skutečná cena zakázky na monitorovací systém MS2014⁺, jenž by měl evidovat všechny evropské dotace v období mezi roky 2014 až 2020, však nebyla zhruba 1,3 miliardy, jak se uvádělo, ale více než 2,5 miliardy Kč, jak plyne z vyšetřovacího spisu Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality. Audit, na jehož podkladě zasahovala policie na ministerstvu pro místní rozvoj, si vyžádala Evropská komise u ministerstva financí. Ministerstvo pro místní rozvoj již dříve čelilo kritice kvůli předchozímu systému MSC2007+, jenž z důvodu porušení zákona odmítla Evropská komise proplatit. Stamiliony korun tak byly propláceny ze státní pokladny (ČTK, Policie..., 2015).

Rozhodnutí o určitém způsobu zajišťování veřejných statků by tedy mělo vzít v úvahu požadavek co nejvyšší hospodárnosti a užitečnosti, tzn. v nejširším smyslu *efektivnosti*. Zajistit efektivnost této alokace je v realitě jeden z největších problémů, protože je obvykle obtížné ocenit užitky, nemluvě o tom, že pocit užitku je individuální. Na formu zajišťování veřejných statků má vliv i charakter trhu. Aby jejich alokace byla co nejefektivnější, je třeba hledat a vyhodnocovat alternativní řešení způsobu zabezpečení veřejných statků a volit ten nejefektivnější, tzn. nejenom hospodárný, ale i prospěšný pro občany – uživatele (Peková, 2004).

3.5 Vytváření veřejných statků prostřednictvím veřejné zakázky

Smyslem veřejných zakázek je efektivní řešení celospolečenských potřeb za současné minimalizace a optimalizace nákladů na řešení celospolečenských problémů v pořadí podle jejich priorit daných potřebami a vůlí občanů. Základními principy soutěže o veřejné zakázky mají být rovné postavení a příležitosti uchazečů v transparentních a nediskriminačních soutěžích o zakázky hrazené z veřejných rozpočtů, řádné hospodaření s veřejnými prostředky a přispívání k dlouhodobému růstu pracovních příležitostí. Veřejné zadávání zakázek je v České republice upraveno zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, který je účinný od 1. 7. 2006 (Chmelík, Tomica, 2011).

Způsob vzniku veřejných statků formou veřejné zakázky má smysl jen tehdy, je-li levnější než ostatní zmíněné způsoby při zachování požadované kvality služeb. Vzhledem k tomu, že k financování veřejných zakázek se využívají **finanční zdroje rozpočtové soustavy**, které jsou v každém státě omezené, je třeba zajistit maximální efektivnost tohoto způsobu zabezpečování a financování veřejných potřeb, omezit ne hospodárnost na minimum, zabránit korupci při výběru zhotovitele veřejné zakázky apod. „Rozpočtová soustava, tedy zjednodušeně rozpočet, je soustava veřejných rozpočtů, které představují tvorbu a použití centralizovaných peněžních fondů vládou (včetně veřejné správy na místních úrovních) za určité období“ (Brčák et al, 2014). „Základem rozpočtové soustavy je státní rozpočet. Dále ji tvoří také územní rozpočty (rozpočty krajů a obcí), rozpočty zdravotních pojišťoven, státní fondy, specifické transformační fondy (Fond národního majetku a Pozemkový fond ČR), patří sem také rozpočty veřejných podniků a vládních neziskových organizací ve veřejném sektoru“ (Brčák et al, 2014).

Pro privátní sektor znamená tato forma tvorby místních (regionálních) veřejných statků jisté zakázky, jistotu výroby a odbytu. Při snaze získat veřejnou zakázku může privátní sektor (především privátní ziskový sektor) vstupovat do rozhodování o výběru provozovatele i nelegálními způsoby (úplatky, výhrůžky apod.). Aby bylo možné minimalizovat *nebezpečí korupce* (viz kapitola 2) při zadávání veřejných zakázek, ve většině států je forma výběru a zadávání veřejných zakázek stanovována zákonnou úpravou a podléhá přísné procedurální, ale i finanční kontrole. Týká se to nejen využívání finančních prostředků jednotlivých článků rozpočtové soustavy, ale také u využívání finančních prostředků získaných formou příspěvků od nadnárodních fondů a organizací. Zákonnou úpravu musí dodržovat i územní samospráva (Peková, 2004). Vládní koncepci boje s korupcí v ČR pro roky 2015 až 2017 již projednala vláda. Prioritou je nový zákon o státním zastupitelství, zavedení registru smluv či ochrana oznamovatelů korupce.

Podmínkou pro využití tohoto způsobu je existence *konkurenčního prostředí*, ve kterém je možné vybrat zájemce - soukromou firmu, která nejlépe splní stanovené požadavky na množství a kvalitu veřejného statku, ale i na cenu (tzv. nabídková cena). Je však nutné vzít v úvahu, že privátní firma bude mít zájem o veřejnou zakázku jen tehdy, přinese-li jí zisk. Vliv konkurenčního prostředí obvykle vede ke snížení nákladů na vytvoření veřejných statků při zachování jejich požadované kvality, nebo dokonce vede k dosažení vyšší kvality poskytovaných služeb. Privátní subjekt se snaží minimalizovat náklady na zabezpečované veřejné statky, riziko ztrátovosti (popř. i riziko penalizace za nedodržení smluvních podmínek apod.), aby dosáhl dohodnuté ziskové přírážky. To má kladný dopad na hospodárné, efektivní využívání všech finančních prostředků, tedy i na výdaje rozpočtu zadavatele - příslušného subjektu územní samosprávy (Peková, 2004).

„*Veřejnou zakázku* se rozumí zakázka různých subjektů - zadavatelů, kteří ji financují ze zdrojů rozpočtové soustavy, tzn. ze státního rozpočtu, státních fondů, rozpočtů jednotlivých článků územní samosprávy (v ČR z rozpočtů územních samosprávních celků - obcí a krajů), včetně finančních zdrojů ve formě příspěvků z nadnárodních rozpočtů, např. v rámci Evropské unie ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti, a od mezinárodních organizací“ (Peková, 2004).

Například EU má vlastní předpisy vztahující se k zadávání veřejných zakázek a především k čerpání finančních prostředků z fondů EU na jejich financování v jednotlivých národních ekonomikách. Pravidla EU (týkající se přímé dohody, rámcové smlouvy, zúženého výběrového řízení, otevřeného výběrového řízení) mají přispět ke koordinaci národních pravidel. Evropská unie postupuje při poskytování finančních prostředků na financování veřejných zakázek v souladu se schválenými cíli (např. podpora zaostávajících regionů) a pravidly upravujícími využívání fondů EU. Dodržuje se základní princip finanční spoluúčasti zdrojů národní rozpočtové soustavy (princip adicionality) a dodržení stanovených předpokladů a postupů pro čerpání finančních prostředků od EU. Finanční prostředky jsou poskytovány na základě dohody o financování, resp. spolufinancování, a žádosti o převod prostředků z EU přísně účelově. Použití finančních prostředků podléhá přísné kontrole na základě výkazu výdajů, a kontrole tzv. uznatelných a neuznatelných nákladů stanovených předpisy EU (Peková, 2004).

3.6 Předmět a cíle zadávání veřejných zakázek

Předmětem veřejné zakázky mohou být:

- dodávky, např. vstupů do veřejného sektoru, na základě smlouvy o dodání zboží,

- provedení prací, na základě smlouvy o provedení práce,
- zabezpečování veřejných statků, na základě smlouvy o poskytování služeb.

Hlavním cílem by přitom mělo být:

- dosažení maximální hospodárnosti při zabezpečování veřejných potřeb tímto způsobem (tzn. na vstupech),
- dosažení maximálního užitku na výstupu (tzn. u zajišťovaných služeb), a tím i efektivnosti,
- vytvoření rovných podmínek pro případné zájemce o veřejnou zakázku, tzn. nediskriminace, spravedlnost a otevřená soutěž (viz též kapitola 1.6.1),
- zajištění transparentnosti celého průběhu zadávání veřejné zakázky, jakož i výběru zájemce,
- zodpovědnost při výběru zájemce (Peková, 2014).

3.6.1 Změna v kaucích u zadávání veřejných zakázek

Šikanózní návrhy stavebních firem v poslední době ochromily v Česku řadu státních zakázek. Konkurenční boj prostřednictvím podnětů k antimonopolnímu úřadu proto budou mít firmy možná těžší než dosud. Tedy alespoň v případě návrhů, u nichž se zjistí, že slouží jen jako prostředek k poškození konkurence. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) nově navrhuje, aby v těchto případech firmám část kauce propadla a zároveň chce zvýšit její velikost. Zpozornět by měly především stavební firmy. V minulém období to bylo zejména stavebnictví, v němž návrhy k antimonopolnímu úřadu ochromily řadu velkých zakázek.

Změna kaucí by měla hlavně pomoci omezit takzvané „šikanózní“ návrhy, jež nejsou snahou o přezkum postupu zadavatele, ale pouze nástrojem konkurenčního boje mezi firmami ucházejícími se o zakázky. Lidé z praxe to považují za správný krok dopředu. Slovensko od začátku roku 2014 zavedlo vrácení pouze 30 % z celkové částky kauce a velmi se to osvědčilo; jednoznačně tam ubylo účelových podání.

Kauce ve správním řízení v Česku propadá již nyní. A to tehdy, jestliže se zjistí, že byl návrh neodůvodněný. Úřad by však do připravovaného nového zákona o veřejných zakázkách rád dostal klauzuli, jež by mu dala do ruky silnější nástroj. Úřad proto uvažuje o nevrácení určité části kauce v případech, kdy bude návrh vzat zpět nebo když bude návrh neúplný. Jaký díl z kauce by si úřad v takovém případě ponechal, zatím není zřejmé. Konečné znění, které se dostane do návrhu nového zákona o veřejných zakázkách, se tak ještě může lišit.

Zároveň však antimonopolní úřad ví, že by vedle přísnějšího nakládání s kaucemi rád zvedl i její maximální hranici. Ta je v současnosti ve výši dvou milionů korun. V případě zakázek s velkým objemem v řádu stovek milionů případně miliard korun je maximální strop kauce v dnešní podobě nepřiměřeně nízký (Novák, Rafaj..., 2014).

Při zadávání veřejné zakázky na úrovni územní samosprávy jsou někdy sledovány též další cíle, např. podpora podnikání v daném místě (regionu), tvorba nových pracovních míst, zajištění zvláštních kvalitativních cílů, např. v oblasti životního prostředí apod. Realizaci kvalitativních požadavků je ale obvykle obtížné hodnotit v peněžním vyjádření. Výběr mezi nabídkami je tedy složitější v případě, kdy mezi zadávacími požadavky není jen nabídková cena, ale i splnění kvalitativních požadavků (Peková, 2004).

Jestliže ale v rámci podpory podnikání je při výběru dána přednost místnímu zájemci, dochází k projevům nežádoucí diskriminace.

3.6.2 Problémy spojené se zadáváním veřejných zakázek

Problémy spojené se zadáváním veřejných zakázek na úrovni územní samosprávy jsou nejčastěji:

- nedostatečné a neúplné podklady;
- značný rozptyl v nabídkové ceně. Často je nabídková cena záměrně podhodnocena a není reálná. Během plnění veřejné zakázky hrozí nebezpečí jejího překročení. Otázkou pak je, kdo má toto překročení uhradit; (viz též „Překročení...“)
- nekvalifikovanost při hodnocení a rozhodování o nabídkách. Především při zadávání municipálních veřejných zakázek je potřeba sestavit tým expertů, kteří profesionálně posoudí nabídky a navrhnou optimální řešení pro výběr, má-li být dosaženo co nejvyšší efektivity (Peková, 2004).

Překročení nabídkové ceny veřejné zakázky (zpoždění otevření tunelu Blanka v Praze)

Příkladem uvedených nedostatků při zadávání veřejných zakázek může být skutečnost, že město Praha nedokáže určit viníka, který nese odpovědnost za zpoždění otevření tunelu Blanka a vyšší náklady v důsledku vodou zničených kabelů, které musely být vyměněny. „Všichni na sebe svalují vinu. Jedná se možná o zločinecké spolčení nebo o způsob, jak z města vytáhnout co nejvíce peněz,“ uvedla primátorka Krnáčová s tím, že na vině mohou být firmy, bývalé vedení magistrátu, ale také řadoví úředníci.

Zjistit by to měla parlamentní vyšetřovací komise; o její zřízení primátorka požádala poslance Bronislava Schwarze (ANO). Ten v roce 2014 předsedal vyšetřovací komisi, která

měla objasnit vyšetřování kauzy Opencard. Poslanci se na základě svého šetření v listopadu 2014 rozhodli podat trestní oznámení na policisty a státní zástupkyni Dagmar Máchovou; skutečné viníky ale dosud nikdo neurčil.

Úkolem nové komise má být podle primátorky zejména vytvoření analýzy projektu tunelu Blanka. Právě z ní by mohlo vyplynout, kdo za problémy na stavbě odpovídá. Otázkou však zůstává, zda je parlamentní komise skutečně nutná. Již dříve totiž předal náměstek primátorky Petr Dolínek (ČSSD) pokyn právnímu oddělení magistrátu, aby analyzovalo smlouvy a zjistilo, kdo je viníkem; vyšetřovací komisi může také sestavit rada města v rámci samotného magistrátu (Váchal, 2015).

Společnost ČKD Praha DIZ, která má na starost technologie v tunelu a tím i problematické kabely, sdělila, že v pražském tunelu Blanka bylo nezbytné vyměnit více poškozených kabelů, než se předpokládalo. Místo původních 80 kusů v délce asi 15 kilometrů bylo potřeba vyměnit asi 300 kabelů v délce zhruba 56 kilometrů. „Nejtěžší je najít toho, kdo výměnu zaplatí. Odmítám, aby Praha dávala stamiliony, když nenese žádnou vinu,“ uvedl náměstek primátorky Dolínek. Kabely uvnitř tunelu měla údajně poškodit voda, která se do tunelu dostala kvůli přívalovým dešťům. Zprovoznění 60km tunelu Blanka je naplánováno na 20. září a jeho výstavba dosud Prahu stála asi 37 miliard korun. V rámci dostavby tunelu se nyní město u rozhodčího soudu dohaduje s dozorující firmou IDS o vyplacení tří set milionů korun, které město dosud nezaplatilo (Oppelt, 2015).

3.6.3 Tvorba veřejných statků prostřednictvím vybraných privátních subjektů

Tvorba veřejných statků prostřednictvím vybraných privátních subjektů (většinou na základě výběrového řízení) musí být podložena vždy přesně formulovanou písemnou smlouvou mezi orgánem územní samosprávy a vybranou firmou, provozovatelem.

Značným problémem může být úmyslné podhodnocení nabídkové ceny ze strany uchazeče o veřejnou zakázku. Proto je nezbytné, aby zadavatel - obec (region) v ČR - věnoval zvýšenou pozornost náležitostem smlouvy s vybraným zájemcem, který bude smluvně pro občany zajišťovat veřejný statek. Ve smlouvě musí být uvedeno, zda územní samospráva bude provozovateli hradit z výdajů svého rozpočtu

- předem pevně stanovenou výši nákladů na základě nabídkové ceny, resp. fixní ceny. Náklady na vytváření veřejných statků však mohou v budoucnu růst z objektivních důvodů, např. v důsledku inflace. Musí se proto předem dohodnout způsob úhrady překročení nákladů. Proto v praxi dochází k tomu, že konkrétní výše

této fixní ceny se na základě dohody v kratších časových intervalech, zpravidla na každý rok, upravuje (valorizace ceny). Stanovení fixní ceny nutí provozovatele k maximální hospodárnosti, aby se mu nesnižovala zisková složka v dohodnuté fixní ceně. Jestliže naopak provozovatel ušetří na nákladech, uspořené finanční prostředky mu zůstanou. Územní samospráva však musí dohlédnout na to, aby se tak nestalo na úkor dohodnuté kvality tímto způsobem zabezpečovaného veřejného statku;

- skutečné celkové náklady na veřejné statky (včetně nákladů na opravy a údržbu). Problémem může být nehospodárnost;
- sdílené náklady i případné úspory. V tomto případě se o překročení nákladů předem dohodnutým způsobem podělí provozovatel i územní samospráva, stejně jako o případnou úsporu na nákladech (Peková, 2004).

Smluvně musí být dohodnut nejenom objem a kvalita veřejných statků, ale také sankce za porušení ustanovení ve smlouvě.

I v tomto případě musí volený orgán územní samosprávy rozhodnout, komu bude občan platit uživatelský poplatek za smíšený veřejný statek. Zpravidla ho platí při převzetí služby provozovateli (např. za jízdenku v městské hromadné dopravě). Objem veřejných zakázek při tvorbě veřejných statků může být příčinou zájmu lobbystických skupin vzhledem k velkému objemu veřejných výdajů územní samosprávy, ze kterých se financuje zabezpečování veřejných statků (Peková, 2004).

3.6.4 Způsob zadávání veřejných zakázek

3.6.4.1 Legislativní úprava veřejných zakázek v ČR

V ČR upravuje zadávání veřejných zakázek zákon. Umožňuje v současné době využívat těchto forem zadávání veřejných zakázek:

- obchodní veřejné soutěže (obálková metoda, kdy zájemce v obálce dodává svou nabídkovou cenu a další podklady ke způsobu realizace veřejné zakázky);
- dvoustupňové obchodní soutěže, kdy se v 1. kole vyberou předběžné nabídky a ve 2. kole tři nejlepší nabídky, mezi nimiž se rozhoduje;
- výzvy více zájemcům k podání nabídky;
- zjednodušeného zadávání v případě nejméně tří zájemců, kdy zákon tuto formu váže na stanovenou velikost veřejné zakázky v peněžním vyjádření;
- přímého zadávání u zakázek malého objemu (v peněžním vyjádření);

- výzvy jednomu zájemci v případě řešení naléhavých potřeb (havárie apod.) a u specializovaných veřejných zakázek (které proto z hlediska kvalifikačních předpokladů může realizovat pouze omezený počet zájemců), nebo u dodatečných či opakovaných zakázek.

Podmínky soutěže musí obsahovat zejména vymezení plnění veřejné zakázky, dobu a místo plnění, požadavky na prokázání kvalifikačních předpokladů zájemců, požadavky na zpracování nabídkové ceny, zadávací a soutěžní lhůtu, místo pro podávání nabídek, způsob hodnocení nabídek apod.

Financování veřejných zakázek pak ovlivňují i rozpočtová pravidla, zákon o veřejné podpoře, zákon o regionálním rozvoji, v širších souvislostech i zákon o obcích a zákon o krajích. Ovlivňují i možnosti čerpání finanční podpory od Evropské unie (Peková, 2004).

3.6.4.2 Praxe zadávání veřejných zakázek v ČR

Veřejné instituce *vypsaly* v prvním pololetí 2015 tendry za 159 miliard korun, což je meziroční pokles o 2,7 %. Za pololetí zapsaly do Věstníku veřejných zakázek 4141 soutěží, o 4,4 % méně než loni. Vyplývá to z analýzy společnosti CEEC Research. Mezi veřejné instituce patří například celostátní úřady jako ministerstva, dále školy, nemocnice, církve, kraje, obce, ale i podniky typu Česká pošta.

Výrazný propad nastal v dubnu a květnu, ještě během prvního čtvrtletí objem veřejných tendrů meziročně rostl o 8,1 %. Statistiku vylepšil až červen; během něj státní instituce vypsaly 795 zakázek za rekordních 61,6 miliardy korun. Červnový objem výrazně ovlivnily tři velké zakázky společnosti Čepro za celkem 37,2 miliardy korun; i po jejich odečtení by však červen zůstal nejlepším měsícem roku.

Ze všech vypsanych zakázek jich bylo 8 % zrušeno ještě před zadáním. Státní instituce ukončily 26 % vypsanych výběrových řízení a zadaly je konkrétní firmě. Šlo především o menší zakázky, jejichž celková hodnota představovala 13 % objemu.

V prvním pololetí bylo *zadáno* 6266 zakázek, o 2,7 % meziročně více. Jejich hodnota klesla o 47 % na 102,2 miliardy korun. Vývoj značně ovlivnily 3 velké zakázky Čepra za téměř 90 miliard, ukončené loni v březnu a dubnu. Při jejich vyloučení by se pokles snížil na 2,3 %.

Investice státu jsou důležité pro nastartování kladného přístupu lidí k utrácení. Pokud by trend propadů pokračoval, mohlo by to uškodit i firmám, které jsou nezávislé na veřejných zakázkách (ČTK, Zakázek..., 2015).

3.6.4.3 Statistika manipulace s veřejnými tendry

Varovnou statistiku o manipulaci s veřejnými tendry v ČR uveřejnila poradenská společnost Otidea. Podle výsledků průzkumu společnosti mezi 150 dodavateli veřejných zakázek uvedlo 70 % firem, že se účastnilo podvodného výběrového řízení, v němž byl znám předem vítěz. Polovina z dotázaných firem dokonce opakovaně.

Podle uvedeného průzkumu se 95 % firem nadále setkává se zakázkami „ušitými na míru“ určitého dodavatele. Ministerstvo pro místní rozvoj však průzkum zpochybnilo. Od dubna roku 2012 platí v Česku tzv. transparentní novela zákona o zadávání veřejných zakázek, která má omezit korupci a zvýšit účinnost a transparentnost zakázek. Podle dodavatelů veřejných zakázek se tak ale nestalo. „Tak vysoké číslo mě překvapilo, to jsme nečekali. V praxi ale pozorujeme, že se firmy mezi sebou stále domlouvají. Stejně tak předem dohodnutý vítěz zakázky se zadavatelem není ani dnes výjimkou,“ uvedl ředitel společnosti Otidea Tomáš Langr (Otidea, 2015). Sdělil však, že uvedená praxe přece jen nyní není tak častá jako před platností transparentní novely.

Nechtěným důsledkem změny zákona o zadávání veřejných zakázek jsou mimořádně nízké cenové nabídky, jež dle odborníků i zúčastněných firem vedou ke snižování kvality zakázek, a to především ve stavebnictví. Podle zmíněného průzkumu více než 80 % dodavatelů bylo u zakázky, u níž zvítězila nabídka s nezvykle nízkou cenou (ČTK, Veřejné tendry..., 2013).

3.7 Legislativa institucí OSN v boji proti „praní špinavých“ peněz

„Kriminální aktivity, typické pro hospodářskou kriminalitu, s sebou přinášejí neoprávněný prospěch, zpravidla majetkový, na jehož odčerpání má společnost zájem. Hovoří se o oblasti tzv. legalizace výnosů z trestné činnosti nebo také o tzv. praní špinavých peněz. Legalizace výnosů je definována jako jednání sledující zakrytí nezákonného původu výnosu s cílem vzbudit zdání, že se jedná o příjem nabytý v souladu se zákonem“ (Sekerka et al, 2015).

Problematika boje proti legalizaci finančních prostředků pochybného původu má mezinárodní charakter. První snaha zabránit praní špinavých peněz byla zaznamenána v roce 1980 v doporučení Rady Evropy. "Praní špinavých peněz" není spojeno jen s korupcí, utajováním zisků, únikem kapitálu, ale také s nerovnováhou v rozdělení daňového zatížení.

Výraz „praní špinavých peněz“ (money laundering), byl poprvé použit v tisku během skandálu Watergate v roce 1973, a v právním a legislativním kontextu se tento výraz poprvé objevil v USA v roce 1982. Od té doby se tento výraz používá na celém světě. Ale historické

kořeny vzniku tohoto termínu se vztahují k 30. letům minulého století, kdy američtí gangsteři legalizovali hotovostní finanční prostředky, získané z vydírání, prostituce a prodeje drog, přes systém prádelen. Hotovostní peníze uhrazovaly jako službu za čištění oděvů.

Praní špinavých peněz – je proces, který v sobě zahrnuje metody a postupy, dovolující finanční prostředky získané v důsledku nezákonné činnosti, převádět v jiná aktiva k utajení jejich skutečného původu, skutečného vlastníka, jakož i jiné aspekty, které by mohly svědčit o porušení zákona.

Pojem praní peněz se nejvíce používá v případech, jakými jsou: obchod s drogami a zbraněmi, podvody, teroristické aktivity, vyděračství, prostituce, obchod s pašovaným zbožím. Ve své podstatě praní peněz doprovází jakýkoliv trestný čin, motivem kterého je získání příjmu.

Podle odhadů Mezinárodního měnového fondu každý rok celkový objem špinavých peněz činí přibližně 3 až 5 procent hodnoty světového hrubého domácího produktu. Existují i další údaje. Podle hodnocení Pracovní skupiny pro finanční opatření „G-7“, na celém světě každý rok činí hodnota špinavých peněz od 300 do 500 miliard dolarů, a podle časopisu Business Week, pouze v americké ekonomice roční obrat těchto peněz dosahuje 2 bilionů „špinavých“ dolarů .

Praní špinavých peněz zahrnuje tři fáze (Reuter, Truman, 2004):

- 1) Rozmístění (Placement).
- 2) Vrstvení (Layering).
- 3) Integrace (Integration).

Pohlédněme na tyto fáze podrobněji:

Rozmístění (Placement) - změna forem peněz, nebo konverze peněz z hotovosti do formy bezhotovostní pomocí uložení v bance, spojení těchto hotovostních peněz se ziskem vydělaným z legálního byznysu, nebo nákup cenností, nemovitostí apod. „Prvořadá snaha organizovaného zločinu je přeměnit hotovostní zisk na bezhotovostní. Důvodem je to, že převážná část západních zemí preferuje, a u velkých objemů transakcí bezvýhradně vyžaduje, bezhotovostní platby“ (Sekerka et al, 2015).

Vrstvení (Layering) – je převod peněz z jednoho účtu na jiný prostřednictvím řady operací, jejichž hlavním úkolem je, aby nebylo možné identifikovat původního majitele. Zatímco s cílem zakrytí „otisku“ peněz (cesty pohybů finančních prostředků), se používá anonymita účtů a bankovní tajemství. Hlavním prostředkem je zde mezinárodní převod peněz, jehož využití umožňují rozdíly ve vnitrostátních právních předpisech. „Důležitou úlohou této fáze je, přerušit možnost vyhledání operací, kterými kapitál procházel, zejména

nepřehledností a četností operací, probíhajících nejlépe přes několik států, kterými projde tak, aby nebylo možné zpětně zjistit původ a tok těchto prostředků“ (Sekerka et al, 2015).

Integrace (Integration) – následující přesun legalizovaných kapitálů původnímu vlastníku, nebo na účet potřebných organizací, firem, ve formě půjček, úvěrů, plateb za služby, atd. Při tom se používá bezpečný způsob převodu, například – „telegrafický transfer“. „Legalizované výnosy, které předcházejícími dvěma operacemi již zastřely svůj původ, se vrací zpět do země původu a do rukou těch, kdo je vytvořili, v podobě čistého zisku, zpravidla již zdaněného příjmu, k původnímu majiteli. Nabytý kapitál je vkládán do různých hospodářských operací přinášejících další, již plně legální, zisk“ (Sekerka et al, 2015).

Praní špinavých peněz zahrnuje použití operací s hotovostí, zneužití bankovních služeb a jiných finančních institucí, operace s drahým nemovitým majetkem, hazardní hry. V posledních letech, se široce používá schéma s účastí offshorových finančních firem, sítě Internet, kreditních karet, nebankovních („alternativních“) systémů převodů peněz a mezinárodního obchodu se zbožím a službami. Pro praní špinavých peněz se mohou používat jak místní, tak také zahraniční právnické a fyzické osoby, pro operace praní špinavých peněz mohou být vytvořeny a použity finanční a nefinanční instituce.

Schéma praní špinavých peněz se skládá ze tří „osob“ (Reuter, Truman, 2004):

- 1) *Osoba, u které vznikla potřeba legalizace velkého množství peněz (hotovosti), získané ilegálně* (například z prodeje drog či zbraní).
- 2) *Osoba (nebo osoby), která tvoří schéma „praní špinavých peněz“*. Takovým může být člověk nebo skupina jednotlivců (Informal money or value transfer (IMVT) - „Skupina operátorů z neformálního transferu peněz a cenností“ – termín používaný mezinárodní Komisí pro boj proti praní špinavých peněz (FATF).

Jsou „mozkem“ všech schémat „praní špinavých peněz“, skvěle znají strukturu a specifika fungování finančních institucí, perfektně ovládají moderní systémy komunikace a globální sítě (Internet), mají kontakty v mnoha zemích po celém světě. K tomu přispívá ještě skutečnost, že globalizace finančních trhů postupně stírá hranice mezi vnitřními a vnějšími zdroji nezákonného kapitálu. Vývoj trhu finančních služeb, tak umožňuje prakticky využívat jakékoliv způsoby k praní špinavých peněz.

Například, operace "Havalla" (v arabštině „transfer“, „důvěra“), také známá pod jmény „Hundi“ (Indie), „Padala“ (Filipíny), „Fei-čien“ (Čína), „Fei-Kvan“ (Thajsko), v závislosti na místě výskytu - je jedna z operací, realizující se

neformální bankovní síť, která je založena na osobní důvěře a poměrně jednoduché operaci: Zákazník (účastník praní) vloží "špinavé" peníze na účet ilegální banky; za identifikační potvrzení, že peníze byly jako by převedeny, slouží nějaký předmět - roztržený na půlky - obrázek nebo hrací karta, přičemž jedna část tohoto předmětu zůstává v ruce klienta (účastníka praní), druhá zůstává u bankéře systému „Havalla“. Klient (účastník operace) svojí půlku předkládá ve státě, kde potřebuje dostat peníze, představiteli systému „Havalla“; tímto způsobem není potřeba vyvážet velkou částku peněz „ručně“.

3) *Osoby, přímo zúčastněné ve schématech „praní peněz“.*

Takovými mohou být obyčejní občané, z nichž mnozí ani nemají podezření, že jsou využíváni v systémech praní špinavých peněz, například zaměstnanci fiktivních organizací, do této skupiny patří také banky, pojišťovny, fondy, burzy, atd., mnohé z nich se nachází v offshorových zónách.

V souvislosti se zpřísněním legislativy ve sféře legalizace (praní) příjmů, vznikla nutnost vytváření složitějších schémat, než „poskytování úklidových služeb oblečení“. Schémata, kterých se v současné době používá k praní špinavých peněz, mají širší charakter.

Jako názorný příklad lze uvést schéma vydané v roce 2004 Mezinárodní komisí proti praní špinavých peněz (FATF):

Osoba, disponující 50% akcií společnosti A, vytvoří na základě těchto akcií právnickou osobu B. Dále právnická osoba B se prodává právnické osobě C. Pohyb akcií od A do B je veřejně registrován, v souladu s vnitrostátním právním předpisem, ale následující činnost se neregistruje, nebo jedna z dcer nadnárodních společností kupuje společnost C. Poté se prodává i tato dceřiná společnost, a společně s ní i akcie. Tato operace neprochází přes akciovou burzu, a tím se obchází vnitrostátní (národní) právní předpisy.

Velké ztráty z praní špinavých peněz vyžadují, aby byla přijata zvláštní opatření na úrovni státu. Důsledky praní špinavých peněz jsou následující skutečnosti (Reuter, Truman, 2004):

- **Narušení legálního soukromého sektoru.** Jeden z nejzávažnějších mikroekonomických důsledků praní špinavých peněz je znát v soukromém sektoru. Při praní peněz se často používá fiktivních společností, které mixují zisky vydělané z nezákonných činností se zákonně získanými prostředky, aby byl skryt zisk, získaný neoprávněnou cestou. Například ve Spojených státech, organizovaní zločinci využívali pizzerií na zakrývání zisků z prodeje drog. Tyto fiktivní společnosti mají přístup k velkým nelegálním prostředkům, což jim umožňuje

subvencovat své zboží a služby, a prodávat je za ceny mnohem nižší než jsou na trhu.

V některých případech, fiktivní společnosti mají možnost nabízet zboží za ceny nižší než je jejich výrobní cena. Tím tyto společnosti získávají konkurenční výhodu před firmami s legální činností, které čerpají svůj kapitál na finančním trhu. Z tohoto důvodu je legálnímu podniku obtížné, a často prakticky nemožné konkurovat subvencovaným fiktivním společností. Podobná situace může vést k vytěsnění legálního podnikání ze soukromého sektoru.

- **Narušení integrity finančních trhů.** Finanční instituce spoléhající na zisk z nezákonné činnosti, se potýkají s dodatečnými problémy, když se snaží adekvátně řídit své aktivity, povinnosti a operace. Například, velké sumy vypraných peněz mohou přicházet do finančních institucí, ale pak „bez stopy“ mizet přes elektronické převody. To může vést k problémům s likviditou a přetížení v bankách.

Skutečně, trestné činnosti jsou spojovány s celou řadou bankovních úpadků na celém světě. Například machinace v mezinárodní Bank of Credit and Commerce International (BCCI) je považována za nejznámější skandál v bankovní sféře; v ní existovala jak korupce, tak úplatkářství, i praní špinavých peněz, atd. Jeden z vyšetřovatelů konstatoval následující: „Banka měla 3000 vkladatelů s kriminální minulostí. A každý případ z 3000 – to je kriminální historie na první stránku novin! Jestliže vezmeme kterýkoli bankovní účet v BCCI, tak přes něj protékaly peníze z prodeje jaderného zařízení, drog i zbraní. Tato banka má na svědomí všechny druhy porušování zákonů z celého světa“. Domnívá se, že praní špinavých peněz se stává relativně snadným úkolem, jestliže bankovní instituce a někteří její majitelé spolupracují s cílem vyprat peníze.

Navíc, některé z finančních krizí devadesátých let 20. stol. byly do značné míry spojené s kriminální činností a podvody v daném sektoru.

- **Ztráta kontroly nad hospodářskou politikou.** V některých zemích s formující se tržní ekonomikou nelegální zisky mohou převyšovat státní rozpočet, což vede ke ztrátě vládní kontroly nad hospodářskou politikou. V některých případech obrovská báze aktiv, shromážděných pomocí špinavých peněz, může být použita pro spekulativní skupování na trhu nebo dokonce celé ekonomiky malé země.

Praní špinavých peněz také může mít negativní vliv na měnu a úrokové sazby, jelikož osoby, disponující špinavými zisky, reinvestují peníze do oblasti, kde je nejméně pravděpodobné odhalení jejich aktivit.

- **Ztráta příjmů veřejných rozpočtů.** Praní špinavých peněz snižuje daňové příjmy veřejného sektoru a tím způsobuje škodu poctivým daňovým poplatníkům. To také komplikuje vládní výběr daní. Zpravidla, tato ztráta příjmů znamená zvýšení daňové sazby, ve srovnání s normální situací.
- **Riziko pro privatizační programy.** Praní špinavých peněz ohrožuje země reformující své ekonomiky prostřednictvím privatizace. Zločinecké organizace mají značné finanční prostředky, což jim umožňuje uhradit vyšší cenu za podniky, než nabízejí legální kupující. Kromě toho, ačkoliv privatizační iniciativy bývají často ekonomicky efektivní, také ony mohou sloužit jako mechanismus pro praní špinavých peněz. V minulosti se zločincům dařilo privatizovat jachtařské kluby, lázně, kasina a banky a i takovým způsobem skrývat své nezákonné zisky a pokračovat v kriminální činnosti.

Největší objem operací s účastí "špinavých peněz" se v Gruzii uskutečnil v privatizačním sektoru a pochází z let 1992-1994, kdy pomocí špinavých peněz, nashromážděnými úředníky a řediteli státních podniků bývalého Sovětského svazu, se zprivatizovalo velké množství současného soukromého majetku, v důsledku čeho se přeměnili ze „stranických pracovníků“ v „oligarchii“.

- **Reputační riziko.** Státy si nemohou dovolit zhoršovat svou pověst a pověst svých finančních institucí vazbou k „praní špinavých peněz“, zvláště v dnešní globální ekonomice. Praní špinavých peněz a finanční kriminalita, jako finanční podvody ve velkém měřítku, operace s cennými papíry na základě "vnitřní" informace o činnosti společnosti-emitenta, krádeže, podřívají důvěru k trhům a zisk přestává být znamením ekonomických příležitostí. Na tomto základě vytvořená špatná pověst stojí v cestě legitimním mezinárodním společnostem, překáží stabilnímu růstu a přitahuje mezinárodní zločinecké organizace. To může zpomalit rozvoj a růst ekonomiky.

K boji proti praní nelegálních prostředků (praní špinavých peněz) bylo vzato do „výzbroje“, tzv. 40 doporučení FATF.

Legalizace je (ve své podstatě) kriminální čin převodu „špinavých“ peněz ze sféry „stínového“ kapitálu jejich uvedením do sféry zákonného oběhu peněz, tj. udělení penězům nebo jakémukoli majetku statusu zákonného vlastnictví určité právní nebo fyzické osoby.

Předmětem bezprostředního ohrožení daným deliktem jsou peníze nebo majetek. Způsobem uskutečnění legalizace jsou činnosti směřující k převedení peněz z nezákonných příjmů a dání jim legálního statusu pomocí (Reuter, Truman, 2004):

- 1) finančních operací;
- 2) obchodů, úvěrování;
- 3) podnikatelské činnosti;
- 4) nelegální ekonomické činnosti.

Často nejsložitějším procesem při vyšetřování legalizace je identifikace pachatele. V současné době realizace praní špinavých peněz, má zpravidla mezinárodní charakter. Profesionální zločinci pracují na mezinárodní úrovni, a to nejen proto, že se snaží ovládnout větší trhy. Možnost identifikace zločince se snižuje v důsledku závažných problémů mezi orgány činnými v trestním řízení v mnoha zemích a vzhledem k nedostatku právního základu spolupráce. Vzhledem k tomu jsou státní hranice elementem, spíše podporujícím, než zabraňujícím beztrestnosti praní špinavých peněz.

3.8 Legislativa USA v boji proti fiskálním únikům - FATCA

Banky v Česku již začaly shromažďovat data, jež zajímají americké výběrčí daní na základě dohody mezi Českem a USA o oznamování bankovních účtů amerických občanů obecně známé jako FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act). Americký daňový úřad již od dubna 2014 Česko považuje za zemi, jež má takovou dohodu podepsanou, vyjednávání v té době dosáhlo závěrečné fáze.

Hon na americké daňové uprchlíky stále více zaměstnává finanční instituce v Česku. Také banky působící v tuzemsku již činí první kroky; potvrzují, že najaly týmy, které analyzují a připravují bankovní systémy na nová pravidla. To samozřejmě stojí nemalé peníze a této souvislosti je třeba připomenout, že povinnosti plynoucí ze zákona FATCA přijdou draho nejen banky, ale i tuzemské finanční úřady. Jen berní úřady budou muset do softwaru investovat 50 milionů korun. Nejde však jen o připravenost finančních institucí, ale také o vytvoření potřebných legislativních podmínek v Česku, jež umožní finančním institucím plnit povinnosti plynoucí z FATCA.

FATCA je zákon USA přijatý v roce 2010, který po cizích bankovních institucích požaduje informace o účtech amerických daňových poplatníků. Určitou dobu však trvá vynutit si spolupráci se zahraničními partnery. Mezi státní smlouva IGA mezi Českem a USA a Evropskou unií a USA není podepsaná; očekává se, že česká vláda o podpisu dohody záhy rozhodne. V Česku budou režimu FATCA podléhat jednotky tisíc bankovních klientů.

Podstatným problémem americké snahy zvýšit mírně výběr daní ale je, že neexistuje příslušná česká legislativa. Banky proto nemohou plnit požadavky FATCA, aniž by porušovaly zákony týkající se ochrany osobních údajů či bankovního tajemství v ČR. Některé instituce však již obeslaly klienty, aby jim sdělili osobní údaje právě kvůli vstupu regulace FATCA v platnost. Učinila tak například společnost Broker Jet patřící České spořitelně. Některé, jako Equa Bank, vyřešily povinnost nepřímo reportovat americkému daňovému úřadu tak, že rezidentům Spojených států zavřely účty a nové již neotevírají. Tuzemské banky mají začít reportovat regulátorovi, tedy rezortu financí, od března 2015 (Pečený, FATCA..., 2014).

Brzkému zkompletování legislativního rámce celého opatření tak stojí v cestě pouze přijetí zákona, který zavedení smlouvy podepsané s Američany zlegalizuje. Určitý pokrok zaznamenalo ministerstvo financí, když podepsalo v srpnu 2014 s USA dohodu o výměně informací o účtech. Ta stanovuje rámec pro oznamování příslušných dat americké daňové správě prostřednictvím české finanční správy.

Podobný proces oznamování není nijak výjimečný. Jsou zaváděny i v rámci OECD iniciativou Common Reporting Standard (CRS). Na jejím základě uzavírají státy dohody o sdílení informací o účtech občanů či daňových rezidentů. Do září 2014 se CRS zavázalo přijmout více než 45 států s tím, že poskytování informací začne mezi státy, které takovéto dohody uzavřou, nejdříve od roku 2016. Data, jež v budoucnu zamíří k americkým daňovým úřadům, však začínají soustřeďovat prakticky všechny tuzemské banky již nyní (Pečený, FATCA..., 2014).

3.9 Legislativní úprava boje proti „praní špinavých peněz“ v ČR

Vláda schválila v listopadu 2014 návrh novely trestního zákoníku, který mimo jiné stanoví, že u praní špinavých peněz a u podílnictví bude trestná rovněž příprava těchto trestných činů. Nově také výslovně zakazuje podporu teroristických skupin a rozšiřuje trestný čin nepřímého úplatkářství.

Návrh novely zpracovaný ministerstvem spravedlnosti reaguje na nové předpisy Evropské unie a na požadavky mezinárodních protikorupčních uskupení. V případě legalizace výnosů z trestné činnosti má stát nově trestat i samotné vytváření podmínek k zakrytí původu špinavých peněz. Zároveň ke spáchání podílnictví bude stačit příprava k tomuto činu (ČTK, I příprava..., 2014).

Novela rovněž „doplňuje skutkovou podstatu teroristického útoku. Navrhuje trestat financování či jinou podporu nejen osamocenému teroristy nebo člena teroristické skupiny, ale

i organizovaných uskupení zaměřených na páchaní teroristických útoků“ (ČTK, I příprava..., 2014).

Předloha umožňuje také „postih nejen toho, kdo žádá o úplatek nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na úřední osobu, ale i toho, kdo si dá za takové jednání úplatek slíbit. Novela dále o rok zvyšuje horní hranice trestní sazby u porušení tajemství dopravovaných zpráv, neoprávněného přístupu k počítačovému systému a u trestného činu opatření a přechovávání přístupového zařízení a hesla k počítačovému systému“ (ČTK, I příprava..., 2014).

4 Korupce a její teoretické pojetí

Při studiu činnosti, kterou nazýváme korupcí, se setkáváme s podstatným problémem, kterým je nejednoznačné vymezení tohoto pojmu. Ačkoliv je korupce považována za jev vyskytující se ve společnosti již od nepaměti, její precizní a jednotná definice dosud v pramenech chybí. V odborné literatuře tak nacházíme mnoho definic, které se liší pouze rozsahem vymezení korupčního jednání.

Obecně lze říci, že korupce je stále přítomným a v každém případě záporným jevem v jakékoli společnosti, tedy i u nás a nelze se s ní smířovat. Podle neoliberalně orientovaných ekonomů „... jako společenský problém však není primárně problémem morálním, ale systémovým. Jako obecný fenomén není odstranitelná metodami represe a nalezením nějakých lepších lidí na odpovědné pozice ve státní administrativě, ale minimalizací rozsahu role státu v ekonomice a odstraňováním příležitostí, které možnost a eventuálně i potřebu korupčního jednání vyvolávají“ (Klaus, 2013).

4.1 Definice pojmu korupce

Původ samotného pojmu „korupce“ pochází z latinského základu slova *rumpere*, což znamená zlomit, rozlomit, přetřhnout. Při formulaci definice pak vycházíme z latinského výrazu *corruptus*, který představuje následek nějakého nekalého jednání, jež způsobuje to, že dotyčný je přinucen ke změně postojů, zásad a názorů. V překladu má tento termín několik výrazů: znečištěný, zkažený, zvrácený, mravně zvrácený, zvrhlý, podplacený (Chmelík, Tomica, 2011).

V nejširším smyslu slova by se korupce dala vyjádřit jako „zneužití postavení, funkce k osobnímu prospěchu – v politice, veřejné správě, hospodářství“ (Sekerka et al, 2015); toto jednání je motivované osobním prospěchem z určité aktivity. Uvedená definice je však až příliš obecná a proto i nepřesná. Pod tuto definici je možné zahrnout i takové činnosti, jež zdaleka nejsou korupčními, a to pouze z příčiny nedostatečné informovanosti.

„Korupce tak zpravidla zahrnuje všechny projevy, ze kterých získává neoprávněný prospěch a profituje subjekt, který za to poskytuje jakékoliv výhody (materiální i nemateriální) tomu, kdo prospěch poskytuje. Chápání korupce může být velmi široké a může tak postihnout jakékoliv morálně neospravedlivitelné dosahování, přijímání nebo nekorektním způsobem nabízené získání hmotných, duševních nebo jiných nehmotných výhod či zisků“ (Volejníková, 2007).

Zde narážíme na první problém, že vymezení pojmu „korupce“ není zdaleka jednotné, což způsobuje skutečnost, že dosud neexistuje jediná, všeobecně přijímaná definice korupce, jež by byla přijata v řadách široké odborné i laické veřejnosti (Volejníková, 2007), jako je tomu např. u ekonomických veličin. V současnosti nejjednodušší a zároveň nejpoužívanější definice, kterou poprvé ve svých studiích použila Světová banka, popisuje korupci jako „... zneužití veřejné pravomoci (síly) k soukromému prospěchu“ (Hellman, Jones, Kaufmann, 2000). Z této definice by však nemělo být vyvozováno, že korupce neexistuje v čistě soukromých aktivitách a transakcích. Tanzi (1998) definuje korupci více obecněji jako „... úmyslné nedodržování odtažitého vztahu a osobní nezainteresovanosti“.

Došlo již k mnoha pokusům, které se snažily o všeobecné vymezení termínu korupce, avšak mnozí autoři považují korupci v podstatě za subjektivní koncepci, která se časem mění natolik, že ji nelze dle jejich názoru definovat obecně přijatelným způsobem.

Nejčastěji citovaná „klasická“ definice vymezuje korupci jako „... chování, které se z důvodů dosahování soukromých (osobních, rodinných, úzce skupinových) finančních nebo statusových zisků odchyľuje od formálních povinností vyplývajících z veřejné role anebo přestupuje normy proti výkonu určitého typu soukromého vlivu“ (Nye, 1967).

Obdobně *definuje korupci i vláda České republiky* ve svých dokumentech zabývajících se korupcí. První definici nalézáme v dokumentech vládního programu boje proti korupci v České republice z roku 1998: „zneužívání postavení spojené s porušením principu nestrannosti při rozhodování, motivované snahou po zisku. Korupce je projevem chyby v rozhodovacím (řídícím) procesu. Součástí korupčního vztahu je vždy ten, kdo rozhoduje, jeho moc odchyľovat se od stanovených pravidel, výměna takto vychýleného rozhodnutí za výhodu a nesprávnost (protiprávnost, amorálnost) tohoto vztahu výměny. Schopnost institucí korupci potlačovat a bránit se jí je pak současně indikátorem kvality příslušných institucí a celého institucionálního systému jako takového“ (Volejníková, 2007).

Pozdější definici nacházíme v dokumentech vládního programu boje proti korupci v České republice z roku 2003: „Vztah mezi dvěma subjekty, ať jednotlivci nebo institucí, z nichž jeden nabízí a většinou i poskytuje druhému určitou formu odměny za poskytnutí či příslibu neoprávněné výhody. Druhý pak očekává, že mu za tuto výhodu bude slíbená materiální či nemateriální odměna poskytnuta“ (Petrovský, 2007).

Nacházíme také definice, které stanovily *různé mezinárodní instituce a organizace*.

K často uváděným pojetím korupce patří definice formulovaná IX. kongresem OSN v Káhiře v roce 1995, podle které je korupce „... úplatkářství nebo jiné chování ve vztahu k osobám, jimž byla svěřena odpovědnost, které porušuje jejich povinnosti vyplývajících z jejich

postavení a směřuje k získání nepatřičných výhod jakéhokoli druhu pro ně samé nebo pro jiné“. Korupcí je zde označen způsob chování, při němž dochází k zneužívání pravomocí osobami ve veřejných funkcích. Jako kritérium korupčního chování tato definice identifikuje moment překročení formálních norem či povinností za účelem soukromého obohacení (Volejníková, 2007).

Ve shodě s uvedenou definicí je i přístup mezinárodní neziskové organizace Transparency International bojující proti korupci, která definuje korupci jako „... zneužití veřejné funkce za účelem soukromého obohacení“. V materiálech organizace se dále uvádí, že korupce odkazuje k takovému jednání představitelů veřejného sektoru (politiků, státních úředníků aj.), jímž se nedovoleně a nezákonně obohacují prostřednictvím pravomocí, které jim byly svěřeny (Transparency International, SourceBook..., 2000).

Mezi další definice, které mají původ u mezinárodních organizací patří i často užívaná definice korupce uvedená v návrhu Konvence OSN o postupu proti korupci, kde za korupční jednání je označena „nabídka, slib nebo předání jakékoli výhody v něčí prospěch jako nepřiměřené pohnutky pro výkon nebo nevykonání jeho povinností a vyjednávání, požadavek, přijetí jakékoli takové výhody jako nepřiměřené pohnutky pro výkon nebo nevykonání povinností“. S obdobnou definicí se setkáváme i v dokumentech dalších mezinárodních subjektů (např. Mezinárodní měnový fond, OECD aj.).

Uvedené definice jsou sice staršího data, avšak stále užívané a tedy i platné. Jestliže výše zmíněné definice shrneme, lze dospět k závěru, že každá z nich na problematiku korupce nahlíží z jiného úhlu pohledu. Každá z definic ze svého pohledu preferuje, resp. určuje vybrané aspekty, avšak v základu se neliší. Staví na faktu, že korupce znamená „zneužití veřejného úřadu, veřejné moci, postavení či moci a z tohoto titulu zneužívání postavení či moci k ovlivňování určitých procesů, zejména ve sféře hospodářské soutěže, vždy ku prospěchu jiného a za to přijatá finanční, naturální nebo jiná výhoda“. (Chmelík, Tomica, 2011) Z předchozího výkladu vyplývá závěr, že definovat korupci výstižně a přesně je takřka nemožné a ani není účelné.

Chmelík a Tomica (2011) uvádějí definici korupce v *obecném* pojetí následovně: „Korupce je vztah dvou subjektů jednajících v rozporu s dobrými mravy spočívající v nabídce, příslibu, realizování výhody v něčí prospěch nebo akceptování takového požadavku za vyžádanou, nabídnutou nebo slíbenou odměnu.“

Odborné publikace nejčastěji definují korupci jako *zneužití veřejné moci pro soukromý prospěch*. Z uvedené definice přímo vyplývá, že *úplatky vyskytující se v soukromých firmách* nejsou korupcí v pravém slova smyslu, a odborná literatura o korupci se jimi téměř

nezabývá. Zřídka nacházíme i obecnější definici, která chápe korupci jako *zneužití pracovního vztahu*. Tato definice již nevymezuje, zda se jedná o pracovní vztah ve veřejném sektoru či v privátní firmě, a připouští obě možnosti. Pro úplné pochopení podstaty korupce je proto nezbytné objasnit úplatky poskytované v soukromých firmách.

Nejčastěji užívaná definice korupce jako zneužití veřejné moci k soukromému prospěchu je zajímavá tím, že nijak nezmiňuje peněžní odměnu. Tato definice korupce zahrnuje tedy i případy dvou vzájemných protislužeb, kde nedochází k nějaké peněžní platbě. Ekonom Vito Tanzi (1998) však v této záležitosti upozorňuje na problematičnost definice: pokud lze uvažovat o korupci jako o zneužití veřejné moci či úřadu k soukromému prospěchu, tak i využívání pracovního času pro soukromé účely, neplnění povinností či předstíraná nemoc úředníka jsou také akty korupce. Zároveň zde nedochází k žádné směně mezi dvěma subjekty, a to ani peněžní ani žádné jiné. Korupci bychom pak snadno našli v určité míře v každém úřadě či zemi (Ryska, Průša, 2013).

Obvykle je však korupce uvažována jako akt vzájemné reciprocity, kdy jedna služba je poskytována výměnou za druhou, přičemž směna může i nemusí mít formu peněz. Terminologické vymezení korupce, jak je zřejmé, je velmi široké a lze konstatovat, že jednotné a přesné vymezení pojmu korupce v současné době, jak jsem již výše uvedl, neexistuje.

4.2 Formy (dělení) korupce

Formy korupce jsou členěny zejména v zahraniční literatuře v návaznosti na intenzitě, rozsahu a závažnosti korupčního chování. Jako další významné hledisko pro dělení korupce (vyplývající z podstaty definice korupce) je uváděno i kritérium oblasti výskytu korupce, kdy jsou specifikovány subjekty korupce, charakter výhody či zdroj odměny (Volejníková, 2007).

V domácí literatuře není také členění korupce příliš jednotné, uvádí se proto dělení podle nejrůznějších kritérií:

- ***Rozdělení korupce podle rozsahu intenzity páčání a závažnosti***

Malá (bagatelní) korupce, nazývaná též jako petty corruption, grassroot corruption, či byrokratická korupce, je spojena s každodenním životem lidí. Většinou jde o drobné úplatky, které jedincům neposkytují zvláštní výhody, spíše jim v některých směrech usnadňují život. Jedná se např. o podplácení dopravních policistů nebo níže postavených úředníků. Chápání malé korupce je podmíněno společenským klimatem a postavením jednotlivce ve společnosti (Volejníková, 2007). Uvedená forma korupce není považována za nebezpečný projev

korupčního chování, avšak četností výskytu může zapříčinit rozsáhlejší škody než korupce velká. Malá korupce bývá často i podmínkou pro výskyt velké korupce.

Za *velkou korupci*, též nazývanou grand corruption či political corruption je považováno takové jednání, z něhož plynou vysoké zisky. Tato korupce se nenazývá velká z důvodu, že by byla častá, ale protože se v ní jedná většinou o „velké věci“ (Dančák, Hloušek, Šimíček, 2006). O velké korupci se hovoří proto, že bývá nezdědka spojována s korupcí významných politiků či představitelů veřejného a společenského života; je těžko odhalitelná, neboť se vyznačuje promyšlenou strukturou, jejíž součástí jsou i vysoce postavení veřejní činitelé. Za velkou (závažnou, organizovanou) korupci je považováno takové jednání, z něhož vyplývají vysoké zisky a výhody. Je pro ni typický značně negativní dopad na společnost, a to jak ve smyslu morálním, tak i ekonomickém.

- ***Členění korupce podle kritéria oblasti výskytu.***

Politická korupce je korupcí zasahující do politiky; je v těsném vztahu s vnitřní korupcí, neboť veřejné funkce jsou obvykle spjaty s politickou mocí. Může mít peněžní základ, ale často je spojena s nefinanční výhodou. V rozhodující většině případů se jedná o uplácení za účelem získání lepšího postavení. Nacházíme ji například u financování politických stran soukromými subjekty. Ty přijímají peněžní dary od sponzorů výměnou za příslib získání veřejné zakázky. Uvedené případy se vyskytují v demokratických zemích poměrně často a náleží k trvalým problémům, se kterými se politické strany setkávají, přestože je v současnosti patrná snaha sponzorské dary eliminovat či alespoň regulovat (Volejníková, 2007).

Jak vyplývá z průzkumu agentury STEM, převážná většina Čechů je přesvědčena, že korupce politiků je stále velkým problémem této země. Po nedávných velkých kauzách ale stoupá důvěra v to, že se viníky korupce, rozkrádání a tunelování podaří potrestat. Zatímco v červnu 2011 odpověděla kladně na otázku, zda bylo v oblasti vyšetřování a trestání dosaženo pokroku, jen necelá čtvrtina respondentů, nyní to byla více než polovina (ČTK, STEM..., 2013).

Vnitřní korupce se vztahuje na korupci vyskytující se mezi zaměstnanci ve veřejné správě (státní správa a samospráva), konkrétně ve vnitřním úředním styku. Účelem této formy korupce není zpravidla obohacení ve smyslu peněžního příjmu, ale získání lepšího postavení. Proto je nezdědka spojována s politickou korupcí (Volejníková, 2007).

Korupce ve státní správě bývá spojována se zneužíváním pravomocí a postavení veřejných činitelů v případech, kdy je nakládáno se státním majetkem a korupčním jednáním souvisejícím se státní správou. Jako typické příklady lze uvést „korupci na úseku celní správy, správy daní, úřadu práce a jednotlivé formy korupce mohou být následující: zneužívání

pravomocí veřejného činitele, poskytování provizí a úplatků, získání nepřímých výhod v souvislosti s výkonem veřejné funkce, klientelismus, atd.“ (Chmelík a kol., 2003).

Korupce v municipalitách postihuje oblast samosprávných orgánů a je tak obvyklá u volených představitelů samospráv, ale i starostů, členů obecních zastupitelstev a zaměstnanců úřadů. Souvisí s korupcí ve státní správě a s korupcí politickou.

Korupce ve veřejném sektoru, nachází se v oblastech, na nichž má společnost zvláštní zájem. Je to poměrně rozsáhlý sektor veřejného zdravotnictví, školství, policie, ozbrojených složek, soudnictví, aj. (Volejníková, 2007).

Korupce v soukromém sektoru je častou součástí konkurenční soutěže firem. Vyskytuje se jak uvnitř soukromé sféry (příkladem může být klientelismus a prodej manažerských pozic), tak mezi konkrétními ekonomickými subjekty (například při získávání lukrativních zakázek). Často je považována za součást nekalého soutěžního jednání a s korupcí ve veřejném sektoru je těsně propojena (Volejníková, 2007).

Korupce v médiích nenáleží k obvyklému prostředí, kde se korupce tradičně vyskytuje. Přesto se tato forma začíná častěji vyskytovat, především pak v souvislosti s dynamickým rozvojem a zvyšujícím se vlivem médií při zprostředkování informací. Manipulace s informacemi jsou často využívány např. k získání politické moci (Volejníková, 2007). „Důležitá je i míra objektivity a serióznosti hromadných sdělovacích prostředků. Při působení médií je třeba klást velký důraz na podporu jejich vzájemné soutěživosti. Stejně nekompromisně je třeba bránit právo na svobodu slova“ (Sekerka et al, 2015).

Nacházíme ještě mnoho hledisek, podle nichž lze dělit korupci. Dalším rozlišením může být například členění korupce na základní (individuální), organizovanou, ojedinělou, recidivující (opakující se), podle územního rozsahu ji lze dělit na korupci místní (regionální), národní (celostátní) či mezinárodní. Podle původu aktérů korupce ji lze rozlišit na korupci domácí a importovanou či podle četnosti osob na korupci páchanou jednotlivcem nebo organizovanou skupinou osob (Volejníková, 2007). Záleží proto na úhlu pohledu při zkoumání problému korupčního chování.

- ***Členění korupce ve veřejném sektoru ekonomiky***

Pro potřebu zkoumání korupce ve veřejném sektoru je užitečné členit korupci na byrokratickou a politickou. *Byrokratická korupce* zahrnuje jednání státních úředníků. „Nastává např. tehdy, když úředník přijme úplatek, aby z titulu své funkce vystavil uplácujícímu potřebné povolení či se zasadil o to, aby uplácující získal zakázku z veřejných prostředků“ (Ryska, Průša, 2013). Jak odborné publikace, tak i média, se tematicky nejčastěji věnují právě byrokratické korupci.

Politická korupce se naopak týká čelných politiků a neobsahuje jen rozhodování o veřejných financích, ale také zákonodárnou činnost. Jestliže se politik zasadí o přijetí zákonů, jež zvýhodňují určitou zájmovou skupinu, a současně tato zájmová skupina výrazně přispěje do rozpočtu politikovy strany, jedná se o politickou korupci či také o *dobývání rent*. Zmíněná politická korupce je zcela běžná ve státech, kde průzkumy jinak ukazují zdánlivě málo byrokratické korupce (např. ve Skandinávii nebo v USA). Pojem „politická korupce“ je v odborné literatuře považován za dosti sporný, neboť se do určité míry kryje s pojmy lobbying či dobývání rent (rent-seeking). Dané pojmy vyjadřují úsilí ovlivnit společenské instituce tak, aby vybraná zájmová skupina získávala větší podíl z již vytvořeného bohatství. Názorným příkladem jsou daňové výjimky, dotace, licence či na míru stanovené regulace. Systematické odlišení politické korupce od lobbování či dobývání rent v odborné literatuře nenacházíme (Ryska, Průša, 2013).

Na korupční jednání je však třeba pohlížet jako na systém, a podle výskytu jednotlivých typů korupce určovat jeho strukturu, která může být za různých podmínek více či méně rozvětvená. Jak uvádí např. Karklins (2002), typologie korupce ve veřejné správě specifikuje dále malou a velkou korupci v této oblasti následovně (viz Tabulka 4.1):

Tabulka 4.1: Typologie korupce ve veřejné správě

I. Malá administrativní korupce	a. Podplácení úředníků.
	b. Nepřehledná regulace, zatemňování pravidel, špatná organizace.
	c. Zneužívání pravomocí plynoucích z dozorové činnosti veřejné správy.
II. Velká korupce (zneužívání veřejných zdrojů)	a. Zpronevěra veřejných zdrojů.
	b. Nehospodárné využívání veřejných zdrojů.
	c. Soukromý prospěch z privatizace.
	d. Zneužívání úřední moci při udělování veřejných zakázek.
	e. Nepotismus, klientelismus, prodej pozic.

Zdroj: Karklins, 2002; vlastní zpracování

Uvedené dva druhy korupce - politickou a byrokratickou je jinak možné též nazvat korupcí při schvalování zákonů a korupcí při vymáhání zákonů. Politik může být korumpován v případě, že se rozhoduje, pro které zákony bude hlasovat. Úředník může být korumpován, jestliže se rozhoduje, jak zákony či jiná nařízení vynucovat a aplikovat. Pro účely této stati uvažujeme politikem každého zákonodárce v Parlamentu ČR a dále volené členy územních

samospráv. Mezi byrokraty lze zahrnout zaměstnance veřejného sektoru, a to nejen nevolené úředníky na ministerstvech a jiných úřadech, ale také - do jisté míry - například diplomaty, lékaře veřejných zdravotnických zařízení nebo policisty. Přitom pozice politika a úředníka se nemusí nutně vylučovat, například ministr vlády je často volený člen Parlamentu a současně ze své ministerské funkce též úředník. Nelze se proto divit, že dané osoby jsou ke korupci nejvíce náchylné, protože jsou vystaveny oběma druhům korupce současně (Ryska, Průša, 2013).

Ryska dále uvádí, „že politik má proti úředníkovi jednu výhodu: jeho sklony ke korupci částečně tlumí jeho ambice být znovu zvolen v následujících volbách. Právě tato veřejná občanská kontrola, byť v dlouhých intervalech, zajišťuje určitý tlak na politikovu odpovědnost při jeho hlasování. Naopak na kariérní úředníky se žádná podobná občanská kontrola s následným schvalováním ve volbách nevztahuje. Tím méně jsou úředníci odolní vůči korupci. Konečně, mějme také na paměti, že podklady pro politická rozhodnutí zpravidla politikům připravují jim podřízení úředníci, a to formou důvodových zpráv k zákonům, zpráv hodnotících dopady zákonů a podobně. Proto může být politická korupce při schvalování zákonů často ovlivněna i zkorumpovanými úředníky“ (Ryska, Průša, 2013).

4.3 Širší pojetí forem korupce

Korupci však nelze chápat jen v užším slova smyslu, neboť korupce nepředstavuje pouze úplatkářství. Současně se korupce nevztahuje jen k jednání veřejných činitelů či ostatních představitelů veřejné moci. „Podobně jako v zemích západní Evropy, jsou i u nás do korupce zahrnovány i případy klientelismu, nepotismu a prodeje pozic, vydírání ze strany úředníků nebo politiků, zpronevěra veřejných prostředků či zneužívání postavení a moci k vlastnímu prospěchu“ (Bohatá, 2003). V souladu s tímto tvrzením se lze domnívat, že korupci je třeba vyjádřit v této dimenzi, tedy jako korupci v širším slova smyslu a v souladu s tím užívat pojem korupce i v následujícím textu.

Ještě je nezbytné vyjádřit výše uvedená chování, která jsou typická pro užitý pojem korupce v širším slova smyslu. Podle Volejníkové (2007) se jedná o následující pojmy:

- *Klientelismus* je pojem pocházející z latinského slova „cliens“ (poslušný) a vyjadřuje upřednostňování přátel a spřízněných skupin. Je založen na vztahu mezi závislými klienty a jejich patronem. Rozdělování statků neprobíhá na podkladě neosobních pravidel trhu, ale je nahrazeno pravidly známostí, protekcí a lidí zapojených do určité klientské sítě. „Dnešní klientelismus pak lze chápat jako vztah, kde veřejné činitele a zájemce o státní zakázky spojuje společný osobní prospěch,

takže se navzájem chrání, nebo z nabízené a přijímané ochrany mají (finanční) prospěch“ (Sekerka et al, 2015).

- *Nepotismus* pochází z italského slova „nepos“ (vnuk). Jedná se o způsob uplatňování, upevňování a rozšiřování vlivu významného jedince na společenské struktury prostřednictvím prosazování vlastních příbuzných a oblíbenců do lukrativních a společensky vlivných pozic a rolí.
- *Prodej pozic* představuje skutečnost, že dochází k upevňování a rozšiřování vlivu významného jedince na společenské struktury prostřednictvím placeného protěžování. Tento jedinec je v pozici, která mu umožňuje rozhodovat o personálních otázkách. Pracovní místa obsazuje pak na základě úplatků, které získává od jednotlivých zájemců o tyto pozice (Volejníková, 2007).

V souvislosti s definováním pojmu „korupce“ je potřebné vysvětlit také jevy, jež s korupcí souvisejí, ale samy o sobě korupcí nejsou. Jedná se o marginální jevy, jež vytvářejí vhodné prostředí a příležitosti ke korupci.

- *Střet zájmů* nastává tam, kde se způsob nebo kvalita výkonu jistého zaměstnání či funkce může dostat či nepřímo dostává do rozporu s privátním zájmem osoby, která toto zaměstnání nebo funkci zastává.
- *Lobbing* představuje prosazování zájmů určité skupiny v rámci politického procesu, tedy při schvalování legislativy nebo exekutivních rozhodnutí. V USA, kde lobbing vznikl a dostal své jméno, vyjadřuje tento termín informační a politickou angažovanost firem. Lobbovat mohou rovněž politické strany, zájmová i regionální hnutí a iniciativy (Volejníková, 2007).

Regulace lobbingu v ČR podle vzoru EU

Česká republika by podle protikorupční organizace Transparency International (TI) měla zavést regulaci lobbingu po vzoru Evropské komise. Omezilo by to korupční chování a zpřehlednilo proces přijímání zákonů. Přípravou právní regulace lobbingu se rozhodla zabývat Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. Vláda a parlament by měly mimo jiné zavést registr lobbistů a povinnost hlásit kontakty s nimi jak pro politiky, tak pro úředníky. Podobný systém podle TI filtruje problematické lobbistické schůzky; není to samospásné, ale poskytuje to vyšší míru informovanosti. Sankcemi by měla být alespoň v první fázi hrozba zveřejnění nepovolených kontaktů s neregistrovanými lobbisty (ČTK, Transparency..., 2015).

Splněna by měla být také povinnost přijmout zavedení evidence tzv. legislativní stopy, jež by umožnila dohledat, kdo se na přípravě kterého zákona podílel. Dosavadní právní úpravy nebo seberegulace týkající se lobbingu řadí Česko podle studie TI o lobbingu k průměru 19 evropských států. Výsledek pozitivně ovlivňuje funkční zákon o svobodném přístupu k informacím nebo systém hodnocení dopadů předkládaných norem. K negativům patří kromě chybějící právní regulace lobbingu i nízká transparentnost poradních skupin, které se podílejí na přípravě rozhodnutí a návrhu zákonů (ČTK, Transparency..., 2015).

4.4 Metody měření korupce

Pro dokonalejší pochopení příčin a důsledků korupce tak i pro hledání účinných prostředků boje s korupcí je nezbytné nalézt efektivní způsob měření a vyhodnocování daného jevu. Otázky, které souvisejí s měřitelností korupce, jsou nyní velmi aktuální a jejich význam s postupující globalizací významně roste. Přestože nyní již existuje celá řada alternativních sofistikovaných přístupů, jimiž můžeme dospět k odhadům míry korupce buď na úrovni jednotlivých zemí či na detailnější hladině, je korupce skrytým jevem a je jen nesnadno měřitelná.

Při měření korupce se setkáváme hned s několika problémy:

- Korupce tím, že je považována za jev skrytý, abstraktní a skoro neuchopitelný a proto ji v zásadě nelze přesně vyčíslit. Nenacházíme ani jednu přesnou a obecně uznávanou definici korupce; proto je velmi obtížné vymezit cíl měření.
- Druhým problémem je určení, v jakých jednotkách je možné korupci měřit. Při korupčním chování se často setkáváme s nabídkou úplatku v peněžní formě, ale není tomu tak vždy. Jak bylo již uvedeno, nemusí se jednat jen o finanční kompenzaci, odměnou může být také protislužba nebo předání informací, aj.
- V neposlední řadě se jedná o „neviditelnost“ korupce. Rozhodující většina korupčních jednání je skrytá a proto i neměřitelná, neboť ve většině států je korupční chování považováno za nemorální a trestuhodné jednání. Zjištěné údaje pro měření korupce jsou pak subjektivní povahy, proto se nejedná o reálnou, objektivně zjištěnou míru korupce, ale jen o její vnímanou úroveň (Volejníková, 2007).

Většinu údajů využitelných ke zkoumání korupce není možné získat v podobě obvykle dostupných statistických dat, tzv. tvrdých dat. Mezi tvrdá data řadíme například počet obyvatel, rozlohu země, atd. Indikátory měření úrovně korupce jsou založeny na získávání

tzv. měkkých dat. Jedná se o data subjektivního charakteru, která nejsou běžně dostupná. U těchto dat se však nezdá se setkávat se zpochybněním relevantnosti získaných dat, neboť jsou založena na subjektivitě (Volejníková, 2007).

Mnoho způsobů měření korupce, jež nyní známe a používáme, jsou svojí podstatou unikátní (jedinečné), neboť jejich konstrukce byla vytvořena s cílem obsáhnout a prozkoumat jen určitý, daný účel. Údaje pro měření jsou získávány z konkrétních dotazníků a zvláštních průzkumů, zejména dotazníkových šetření uskutečněných v podnicích a domácnostech. Dalšími indexy jsou tzv. indexy složené (kompozitní), které představují ucelené, propracované metodiky. Tímto způsobem sestavené indexy jsou využívány pro pravidelně opakovaná mezinárodní srovnání a zpravidla kombinují různé typy dat (kardinální i měkká data) i zdroje jejich získávání. Příkladem může být index CPI (Volejníková, 2007).

Obecně je možné metody měření korupce rozčlenit do dvou hlavních skupin: na metody kvalitativní a kvantitativní.

4.4.1 Metody kvalitativní

Ke kvalitativním metodám měření korupce řadíme sociologické průzkumy. Výsledkem uvedených průzkumů je procentní hodnocení konkrétního jevu. Kvalitativní metodou lze například zjistit, že 23 % obyvatel Česka považuje zdravotnictví za rozhodně zkorumpované, 43 % za spíše zkorumpované, 17 % za spíše nezkorumpované, 8 % za rozhodně nezkorumpované a 9 % dotázaných obyvatel nemá názor. Z uvedeného průzkumu nelze hovořit o kvantitativní metodě, neboť jejím výsledkem není jednoznačný, číselný ukazatel, ale jen kvalitativní tvrzení (Štička a kol., 2008).

4.4.2 Metody kvantitativní

Ke kvantitativním metodám lze zařadit výsledky uvedených kvalitativních průzkumů převedených do tvaru indexů. Ty pak lze mezinárodně a meziročně porovnávat. Kvantifikace může být například založena na postupu, kdy přidělíme jednotlivým odpovědím konkrétní číselnou hodnotu, tzn. odpovědi „rozhodně zkorumpované“ určíme hodnotu 1, odpovědi „spíše zkorumpované“ hodnotu 0,67, odpovědi „spíše nezkorumpované“ přidělíme hodnotu 0,33 a odpovědi „rozhodně nezkorumpované“ 0. Další možností kvantifikace průzkumu může být dotazníkové šetření, jež přímo pracuje s číselnými škálami – například škálou 1-10. Dochází tímto způsobem ke snadnějšímu převedení do hodnot indexů. (Štička a kol., 2008)

Tabulka 4.2: Typologie indexů měření korupce

Konstrukce indexu	jedinečné	složené
Charakter dat	objektivní	subjektivní
Zdroj dat	experti	místní respondenti
Předmět měření	Která stránka korupce je měřena?	

Zdroj: Transparency International, 2015; vlastní zpracování

- **Členění podle konstrukce indexu: jedinečný či složený index**

Podle způsobu sestavení indexu rozeznáváme dva druhy indexů: jedinečné (unikátní) a složené (kompozitní). Dále uvedené příklady indexů byly vypracovány organizací Transparency International (TI). Výsledné hodnoty indexů u konkrétních států organizace TI každý rok uveřejňuje.

Příkladem *jedinečného indexu* může být *Index plátců úplatků* (Bribe Payers Index; BPI). Náleží mezi jedinečné indexy, neboť se zaměřuje jen na jeden konkrétní účel. Index zveřejnila organizace TI poprvé roku 1999. Jeho konstrukce je založena na předpokladu, že korupce může být do zemí vnášena i v souvislosti s mezinárodním obchodem. Korupce zde není hodnocena jako vnitřní problém země, ale je podchycen vliv okolí na rozvoj korupce v prostředí, kde existuje určitý prostor pro její výskyt. Index tedy měří nabídkovou stranu korupce. Výsledné hodnocení zemí seřazuje přední světové vývozce podle jejich sklonu k uplácení. BPI hodnotí největší vývozce dle toho, do jaké míry jsou nadnárodní společnosti se sídlem v těchto zemích ochotné k poskytnutí úplatku vysoce postaveným veřejným činitelům v rozvojových zemích s nevyspělou ekonomikou. Index plátců úplatků byl sestaven na podkladě dotazníkového šetření. Dotazovanými v průzkumu byli vrcholoví manažeři společností, které působí ve zkoumaných zemích. Ti odpovídali na dotaz, za jak pravděpodobné považují nabízení úplatků vyvážejícími zeměmi, s cílem získání nebo udržení obchodních pozic. Význam a využití daného indexu se neustále zvyšuje, příčinou je rostoucí globalizace a propojování národních ekonomik (Volejníková, 2007).

Složené indexy jsou konstruovány spojením několika již existujících indikátorů korupce. Jejich nespornou výhodou je zahrnutí více informací, a tedy eliminace jednostranných odchylek získaných výsledků. Do této kategorie indexů korupce patří v současné době nejznámější a nejpoužívanější ukazatel korupce *Index vnímání korupce* (Corruption Perception Index; CPI), jenž měří stupeň vnímání korupce ze subjektivního hlediska. Pro účely konstrukce indexu CPI je korupce definována jako zneužívání veřejné

pravomoci k osobnímu prospěchu. Index tedy každoročně zachycuje aktuální pohled na korupci ve veřejném sektoru a průzkumy použité k jeho sestavování obsahují otázky související se zneužíváním pravomocí veřejných činitelů k získání osobních výhod. „Respondenty jsou domácí i zahraniční podnikatelé, analytici, představitelé obchodních komor a jiní zástupci odborné veřejnosti z hodnocených zemí. Výsledné hodnocení zemí na základě tohoto indexu pak řadí země podle stupně vnímání korupce“ (Volejníková, 2007). V současnosti (od roku 2012) jsou hodnoty indexu následně normalizovány na škálu od 0 do 100 s tím, že hodnota indexu CPI = 0 znamená zemi krajně zkorumpovanou a CPI = 100 představuje ohodnocení pro zemi bez korupce. Výsledné hodnoty vnímání korupce jsou získávány jako aritmetický průměr z uvedených normalizovaných hodnot.

Spolehlivost CPI se může v různých zemích lišit v důsledku nesourodosti vstupních dat, která je způsobena dostupností odlišných vstupních indikátorů pro různé země. Je to důsledek toho, že v některé zemi je provedeno více průzkumů než v zemi jiné, popř. stejné průzkumy nemusí být provedeny ve všech zemích (Volejníková, 2007).

Předností složeného indexu vůči jedinečnému indexu je, že složený index obsahuje mnohem více informací a odstraňuje jednostranné vychýlení výsledků. Získané hodnoty mají tak lepší vypovídající schopnost, než u indexu jedinečného.

Nevýhoda složeného indexu naopak spočívá „v nesourodosti vstupních dat, protože pro různé země jsou dostupné různé vstupní indikátory. Hodnoty ovlivní výsledek, jenž může u dvou srovnávaných zemí vycházet z naprosto odlišných šetření. Může se lišit například počtem uskutečněných šetření“ (Štička a kol., 2008).

- **Členění podle charakteru dat: objektivní či subjektivní index**

Častým způsobem měření korupce je užití *subjektivních metod* měření. Tyto metody jsou založeny na názorech respondentů a vyjadřují spíše vnímání rozsahu určité formy korupce. Zdrojem údajů jsou různá sociologická šetření.

Objektivní indikátory jsou výsledkem kardinálních odhadů rozsahu korupce. Jsou kalkulovány na základě tvrdých, objektivně měřitelných dat a jejich konstrukce je vedena snahou o objektivnost realizovatelného přístupu. Východiskem objektivních šetření je zpravidla kvantifikace poměru obchodních transakcí spojených s korupčními platbami a úplatky státním úředníkům. Namísto expertních hodnocení jsou tedy zkoumány přímé zkušenosti firem ve využití soukromých prostředků k ovlivňování veřejných rozhodnutí.

Do této kategorie indexů korupce se zařadil např. tzv. Neumannův index, zkonstruovaný již v roce 1994. Jeho podkladem se staly výsledky rozhovorů s německými exportéry uskutečněné v témže roce. Index vyjadřuje procento obchodních případů, jejichž úspěšnost

byla podpořena úplatky. Je zaokrouhlen nahoru na nejbližší násobek 20 % (Volejníková, 2007).

Nevýhodu této metody lze spatřovat v možnosti reflexe i jiných faktorů než jen korupce. Příkladem může být schopnost orgánů činných v trestních řízeních nebo poptávka veřejnosti po korupčních skandálech. (Štička a kol., 2008)

- **Členění podle zdroje dat: experti či místní respondenti**

Dalším rozdělením metod měření korupce je i členění podle zdroje dat. Studie a analýzy představují názory expertů. Respondenty průzkumu jsou experti, kteří posuzují jednotlivé země zvenčí, nebo místní respondenti. K místním respondentům náleží obvykle domácí a zahraniční manažeři působící v daném státě (Štička a kol., 2008).

Výhodou šetření u domácích respondentů je dokonalejší znalost místního prostředí, a současně lehčí odhalování korupce v jejich zemi.

Naopak předností využití vnějších expertů je skutečnost, že jejich pohled na daný problém je mnohem objektivnější. U místních respondentů může dojít ke zkreslení průzkumu, vycházející z tendence lidí vidět určitý jev pozitivněji nebo naopak negativněji. „Dalším zdrojem zkreslení průzkumu může být rozdílné vnímání korupce. Ten samý úplatek může být v jedné zemi vnímán jako korupce, ale v jiné zemi může znamenat jen jakýsi vstupní poplatek. Je-li průzkum prováděn u domácích respondentů, jsou často dotazováni lidé, kteří mají určitou zkušenost i s prostředím v jiných zemích. Příkladem mohou být vrcholoví manažeři nadnárodních firem“ (Štička a kol., 2008).

4.4.3 Předmět měření korupce

Mimo uvedených tří dělení indexů měření korupce - podle charakteru dat, konstrukce indexu a zdroje dat – je důležitý také předmět měření, tedy co vlastně konkrétní index měří. Předmětů měření je mnoho, od obecného vnímání korupce, přes korupci v jednotlivých odvětvích ekonomiky až po korupci na straně nabídky zahraničních investorů. Následující analyzované informace a data budou vycházet z údajů o měření korupce pomocí indexu CPI vzhledem k jeho současnému rozšíření a propracovanosti. Index CPI je nejčastěji využíván pro hodnocení míry korupce v jednotlivých státech i v mezinárodním srovnání (Štička a kol., 2008).

4.5 Organizace zabývající se korupčním jednáním

Problematika výskytu korupce, její prevence či potírání se v současnosti dostává do popředí pozornosti veřejnosti i odborníků. Z tohoto důvodu roste i význam činnosti organizací

zabývajících se uvedenou problematikou. Analýzy dat získaných pomocí výše uvedených metod jsou pro soudobé vypracování strategií boje proti korupčnímu jednání více než podstatné. Získaná data slouží především k informování veřejnosti, ale značný prospěch je spatřován i v prevenci účinku k zamezení korupčního chování veřejných činitelů.

Organizace, které se zabývají korupcí, jsou národního či mezinárodního charakteru. Mezinárodní organizace jsou ceněny pro svoji objektivitu, neboť nepodléhají místním vlivům. Vzhledem k neustálé „globalizaci“ korupce, korupční aktivity překonávají národní hranice a odehrávají se v mezinárodním měřítku. V další části textu bude zaměřena pozornost především na mezinárodní organizace, které poskytují důležité údaje pro studium korupce v celosvětovém měřítku. Následně bude popsána činnost i nejvýznamnějších národních organizací zabývajících se korupcí v Česku.

4.5.1 Mezinárodní organizace zaměřené na korupci

Význačné mezinárodní organizace v současnosti vyvíjejí a zpracovávají rozsáhlé množství mechanismů proti korupci, kterými jsou například protikorupční úmluvy. Následně pak vytvářejí či již vytvořily instituce pro implementaci (zavádění), rozvíjení a kontrolu dodržování sjednaných dohod.

4.5.1.1 Rada Evropy

Rada Evropy se systematicky zabývá bojem proti korupci již od roku 1995. Při Radě Evropy působí hlavní tři protikorupční skupiny.

První z nich je Group of States against Corruption (GRECO) při Radě Evropy. Dohoda zakládající GRECO byla přijata Radou ministrů v květnu 1998, činnost skupiny byla zahájena v květnu 1999. V současnosti se GRECO skládá ze 49 členských států – 48 evropských států a USA. Smyslem vzniku skupiny GRECO je vytvoření mechanismu, jenž vzájemně hodnotí a sleduje implementaci závazků vyplývajících z protikorupčních úmluv Rady Evropy (Štička a kol., 2008). Vzájemným hodnocením členských států skupiny GRECO dochází k výměně rozhodujících informací o protikorupční činnosti v jednotlivých zemích, což přispívá k účinnější mezinárodní spolupráci při prosazování práva.

Skupina je od svého vzniku odpovědná za zavádění opatření zaměřených na potírání korupce, za pravidelný monitoring situace v jednotlivých členských státech, za zpracování analýz a návrhů na opatření (Díblíková et al., 2001). Prvním krokem pravidelného monitoringu je rozesílání dotazníků všem členským zemím. Odpovědi v dotaznících jsou pak posuzovány zvláštními týmy, jež mohou být vyslány k návštěvě vybrané země za účelem

získání běžných či dodatečných informací. Na podkladě získaných informací tým připravuje předběžný návrh hodnotící zprávy, kterou dostává posuzovaný člen k vyjádření připomínek. Konečný návrh zprávy je předkládán GRECO a otevřeně projednáván na plenárních zasedáních této organizace. Závěrečná zpráva obsahuje doporučení členskému státu ke zdokonalení vnitrostátního práva i práce v boji s korupcí (Volejníková, 2007).

Druhým významným projektem Rady Evropy je tzv. Program OCTOPUS, jenž je zaměřen na boj s korupcí v zemích střední a východní Evropy (Štička a kol., 2008, s. 204). Program trval oficiálně dva roky, činnost byla ukončena konferencí 20. prosince 2000 v Štrasburku. Na této konferenci bylo navrženo pokračování uvedeného programu, ale na místní úrovni, tedy se zaměřením na specifické problémy. Program se nazývá OCTOPUS II, jeho cílem je posílení národní i mezinárodní spolupráce při potírání organizovaného zločinu a korupce v Evropě (Volejníková, 2007).

Třetí skupinou je Multidisciplinární skupina proti korupci (GMC) Rady Evropy. Skupina je složená z delegátů členských zemí Rady Evropy. Hlavním úkolem GMC bylo od počátku její činnosti vytváření jedné či více mezinárodních dohod proti korupci (Volejníková, 2007).

4.5.1.2 Organizace spojených národů (OSN)

V rámci organizace OSN působí dvě hlavní protikorupční smlouvy. První z nich je Úmluva OSN proti korupci (United Convention against Corruption, UNCAC). Byla podepsána v říjnu 2003 na zasedání Valného shromáždění a vzhledem k tomu, že tato dohoda je považována za první celosvětový mezinárodně právní dokument v oblasti potírání korupce, vyhlásila na počest tohoto kroku OSN den 9. prosinec jako Mezinárodní den boje proti korupci (Volejníková, 2007).

Druhou smlouvou je Úmluva proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (United Nations Convention against Transnational Organized Crime, UNTOC), která řeší problematiku korupce právnických osob např. v obchodních vztazích. Přijata a podepsána byla roku 2000, její účinnost ale nastala až v roce 2003 (Volejníková, 2007).

Nejdůležitějším orgánem v systému OSN zabývajícím se problematikou korupce je Kancelář pro drogy a zločinnost (United Nations Office on Drugs and Crime, UN ODC) se sídlem ve Vídni. Zabývá se korupcí v širším slova smyslu. Jedním z pěti globálních programů UN ODC je tzv. Globální program boje proti korupci (Global Programme against Corruption, GPAC), jenž je zaměřen na rozvojové země a země s tranzitivní ekonomikou. Hlavním cílem programu je vytvořit v zúčastněných zemích takové protikorupční mechanismy, které by

v daných podmínkách nejlépe sloužily k odhalování korupčních praktik, včetně jejich hodnotové stránky (Volejníková, 2007).

4.5.1.3 Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD)

Ekonomické seskupení nejvyspělejších zemí světa iniciovalo a přijalo v roce 1997 jeden z rozhodujících dokumentů boje proti korupci: Konvenci proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních obchodních transakcích. Hlavní náplň úmluvy vyjadřují dva cíle (Volejníková, 2007):

- boj proti korupci v mezinárodním obchodě a
- vyrovnání podmínek hospodářské soutěže pro všechny firmy.

Konvence vstoupila v platnost v roce 1999; Česká republika podepsala tuto úmluvu v roce 2000 a ve shodném roce vstoupila Konvence v účinnost pro Českou republiku. Státy, které úmluvu ratifikovaly, se zavázaly přijmout především taková legislativní opatření, na jejichž základě by ti, kdo podplácejí veřejné činitele v zahraničí, byli doma trestně stíháni, úplatky by nebylo možné odečítat z daní a pravidla o účetnictví, auditu a vnitřní kontrole by znemožnily korupci účetně vykazovat (Volejníková, 2007).

Výsledky působení úmluvy OECD v boji proti přeshraniční korupci

Jak uvedla Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) ve zprávě (2014), která je první souhrnnou analýzou přeshraniční korupce, boj proti uplácení zahraničních činitelů ve světě výrazně zesílil od doby, kdy byla před 15 lety přijata úmluva o boji proti této formě korupce.

OECD na podkladě dosavadních zásahů proti korupci v zahraničí konstatovala, že od roku 1999 státní orgány účastnických zemí úmluvy dovedly do konce 427 případů takového uplácení; z toho 263 kauz se týkalo jednotlivců a zbytek firem a dalších organizací.

Počet dovršených případů se začal výrazně zvyšovat po roce 2006, kdy se z několika kauz ročně dostal na desítky, a maxima dosáhl v roce 2011, kdy bylo dokončeno 78 případů. „Vzhledem ke složitosti a skryté povaze korupčních transakcí je to bezpochyby jen špička ledovce,“ uvedla OECD.

V celkem 57 % případů se uplácelo za zajištění veřejných zakázek. Úplatky se na konečné hodnotě transakce podílely v průměru 10,9 % a na zisku z nich 34,5 %; průměrná výše úplatku činila 13,8 milionu dolarů. Dvě třetiny případů úplatkářství v zahraničí byly zjištěny ve čtyřech sektorech ekonomik - těžbě surovin, stavebnictví, dopravě a skladování a informačně-komunikačním odvětví. Nejčastěji se úplatky dávaly zaměstnancům státem

ovládaných podniků (21 %), pak celním úředníkům (11 %) a činitelům ve zdravotnictví (7 %) a obraně (6 %).

Téměř polovina všech kauz se týkala uplácení činitelů vyspělých zemí. To podle OECD zpochybňuje běžnou představu, že nejčastějším příkladem přeshraniční korupce je podplácení činitelů v rozvojových zemích firmami z bohatého světa (ČTK, OECD..., 2014).

4.5.1.4 Evropská unie (EU)

V roce 1998 Evropská unie ustavila Koordinační oddělení pro boj proti podvodům (Unité de Cordination de la Lutte Anti-Fraud, UCLAF), které bylo Evropské komisi odpovědné za všechny aspekty boje proti podvodům týkajících se unijního rozpočtu. Prioritou oddělení bylo napomáhat členským státům v případě potřeby spolupráce s ostatními členskými zeměmi a příslušnými útvary Komise.

V dubnu 1999 byl vytvořen *Evropský úřad boje proti podvodům* (Office de la Lutte Anti-Fraude, **OLAF**), ten převzal veškeré aktivity původního UCLAF. Ústředním úkolem OLAF je (Volejníková, 2007):

- boj proti korupci, zpronevěře a dalším nezákonným aktivitám uvnitř EU, které ohrožují její finanční zájmy,
- koordinace činností specializovaných jednotek, odborů a příbuzných oddělení v Komisi.

K protikorupčním aktivitám EU patří rovněž financování programu **SIGMA**, který je společnou iniciativou s OECD. Uvedený program vznikl v roce 1992 a napomáhá členským státům v jejich úsilí modernizovat veřejnou správu a bojovat s korupcí (Volejníková, 2007).

Možnost zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce

Úspěšnějšímu stíhání podvodů s penězi unijního rozpočtu by mělo nově napomoci zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. S tímto návrhem přišla Evropská komise a česká vláda k němu začíná formulovat své stanovisko. Postoj Česka k návrhu je spíše opatrný a vyvolává řadu otázek. Podle vlády ČR není vůbec zatím jasné, jak by nový úřad spolupracoval s vnitrostátním justičním systémem či jak platné by byly důkazy z jiných států.

Podle odhadů každý rok z unijního rozpočtu odteče do nesprávných kapes minimálně na 500 milionů eur a Česko není výjimkou. Za roky 2006 až 2011 unie v Česku iniciovala 23 vyšetřování podvodů, jen osm z nich skončilo soudním rozhodnutím a jen dva z toho byly odsuzující rozsudky. Zatímco případy předaných podvodů, které se dostaly k soudu v

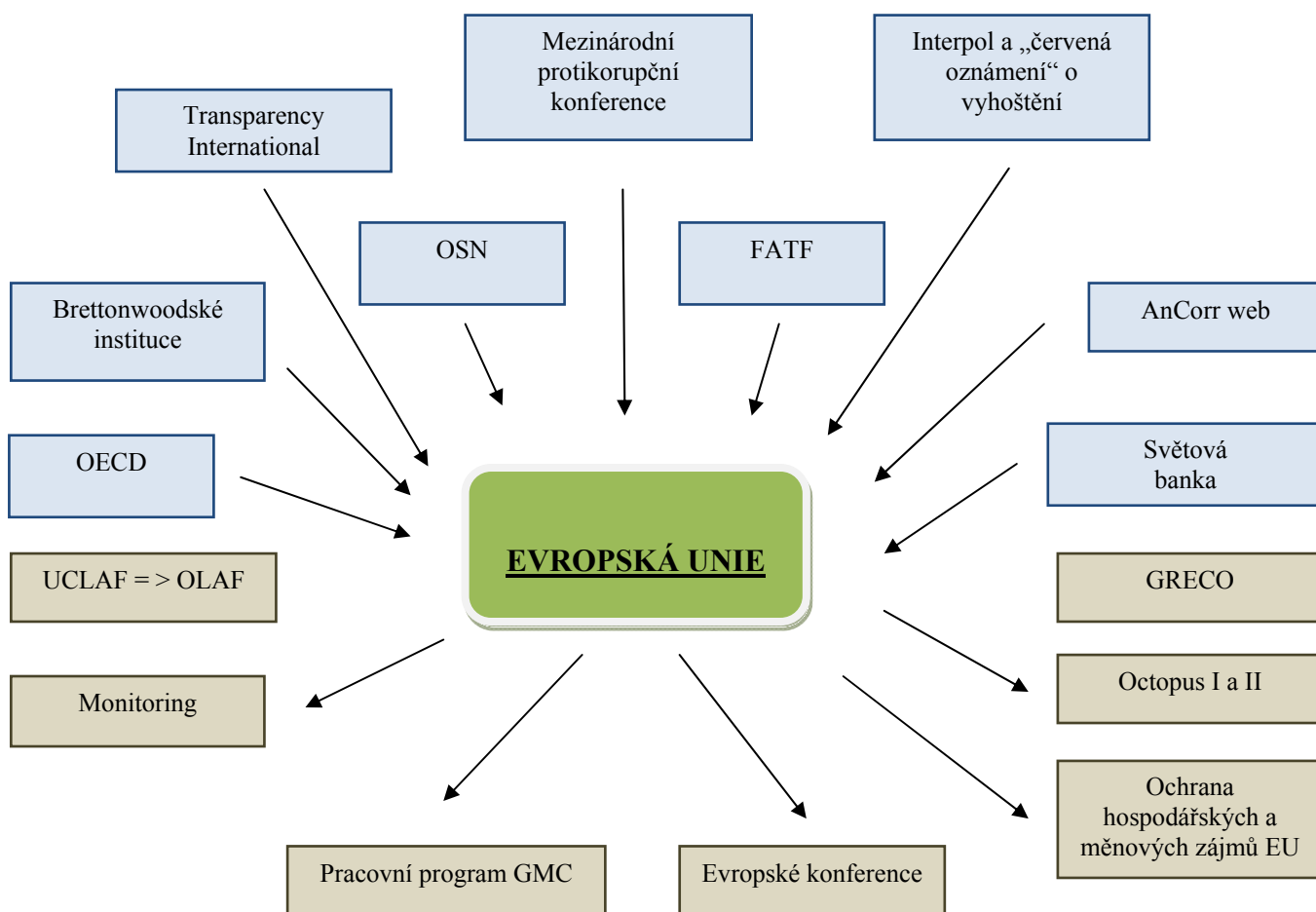
Rakousku, Estonsku, Lucembursku či ve Švédsku, tamní justice dotáhla k udělení trestu (ČTK, 2013).

Tabulka 4.3: Případy podvodů předané členským státům ve vybraných státech (2006 – 2011)

	počet	ukončené verdiktem	odsuzující rozsudky	odsuzující rozsudky jako % ukončených
Česko	23	8	2	25%
Rakousko	8	4	4	100 %
Německo	168	114	65	57%
Polsko	90	17	6	35,3 %
Slovensko	16	9	0	0%
Celkem v EU	1030	471	199	42,3 %

Zdroj: Zpráva úřadu OLAF za rok 2011; vlastní zpracování

Obrázek 4.1: Protikorupční mechanismy a EU



Zdroj: Volejniková, 2007; vlastní zpracování

4.5.1.5 Transparency International

Transparency International (TI) je mezinárodní, nevládní a nezisková organizace, která působí po celém světě, v současnosti ve více než 100 zemích. Byla založena v roce 1993 v Berlíně malou skupinou lidí v čele s bývalým ředitelem Světové banky ve východní Africe Peterem Eigenem, kteří se rozhodli bojovat proti korupci. Zabývá se problematikou výskytu korupce jak na straně nabídky, tak i poptávky, značné úsilí vkládá do prosazování dodržování mezinárodních úmluv, monitoringu vládních orgánů, firem a bank. Patří k nejvýznamnějším a nejaktivnějším organizacím, které bojují proti korupci a jejím posláním je vypracování protikorupčních programů, do kterých bude zapojena celá společnost. Smyslem činnosti TI je potlačit korupci prostřednictvím sjednocování celé občanské společnosti (státní správy, podnikatelského sektoru, médií i samotných občanů), což by mělo napomáhat transparentnosti ve volbách, veřejné správě, při veřejných zakázkách i v podnikání. K nejvýznamnějším celosvětovým aktivitám organizace TI patří nesporně vydávání Knihy protikorupčních strategií „Integrity Source-Book“. Uvedená kniha obsahuje souhrn zkušeností a návodů, jak v jednotlivých zemích s rozdílným kulturním prostředím řešit jednotlivé případy korupce. Kniha vyšla poprvé v Berlíně v roce 1996 a od této doby byla několikrát aktualizována a přeložena do mnoha světových jazyků. Druhou důležitou činností TI je každoroční sestavení indexu vnímání korupce CPI (Volejníková, 2007).

Vize poslání TI tkví v představě vybudování mezinárodního protikorupčního systému a v dosažení bezkorupčního světa: státní správy, politiky, podnikání, občanské společnosti a také běžného života lidí.

4.5.1.6 Ostatní mezinárodní organizace (zejména brettonwoodské instituce)

K dalším mezinárodním organizacím, které mají vlastní programy boje proti korupci lze zařadit INTERPOL (ICPO-Interpol), MMF, Světovou banku či Evropskou banku pro obnovu a rozvoj (EBRD).

Světová banka (World Bank, WB) a Mezinárodní měnový fond (International Monetary Fund, IMF) obě brettonwoodské instituce patří dnes k významným subjektům mezinárodního protikorupčního úsilí, které je zaměřeno zejména proti propojení podnikatelských a politických kruhů a je uskutečňováno jako součást obecné snahy těchto finančních institucí o zachování udržitelného růstu, makroekonomické a finanční stability.

Obě instituce nemají ustaven specializovaný orgán, který by se zabýval výhradně korupcí, přesto jde o organizace, které ve světovém kontextu rozvinuly nejrozsáhlejší a

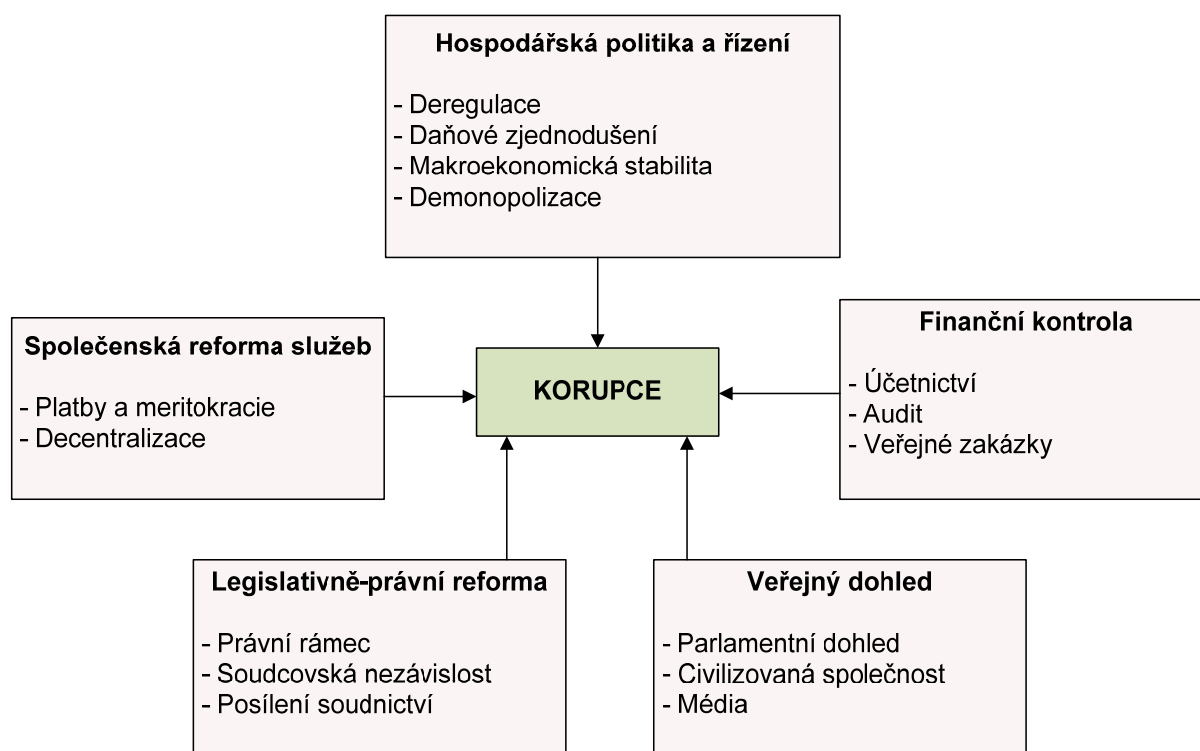
nejpodrobnější soubor metod zaměřených na omezení korupce. Světovou bankou byla korupce identifikována jako největší překážka ekonomického a sociálního rozvoje, která brání rozvoji deformační vlády práva (rule of law) a oslabením institucionálního zřízení, na kterém závisí hospodářský růst. Od roku 1996 vytvořila Světová banka více jak 600 programů na pomoc v boji proti korupci ve více jak 100 zemích (Volejníková, 2007).

Andvig a Fjeldstad (2000) upozorňují na čtyři dimenze protikorupční politiky Světové banky, které vymezili Huther a Shah (2000). Jedná se o následující oblasti:

- prevence proti úplatkům a korupci v projektech Světové banky,
- „hlavní proud“ zaměřený na korupci v organizaci,
- podpora mezinárodnímu úsilí k omezení korupce,
- pomoc zemím, jež vyžadují asistenci při boji s korupcí.

MMF a Světová banka jako součást programu boje proti korupci vytvářejí scénáře detailních auditů poskytovaných úvěrů, provádějí přísné kontroly všech Programů strukturální adaptace a systémy antikorupčních záruk (Volejníková, 2007).

Obrázek 4.2: Více rozvětvená antikorupční strategie Světové banky



Zdroj: Andvig a Fjeldstad, 2000; vlastní zpracování

4.5.2 Národní organizace zaměřující se na korupci

4.5.2.1 Vládní orgány

V současnosti je již zřejmé, že korupce je činitel snižující příjmy státu formou tzv. fiskálních úniků, a proto je nezbytné proti ní aktivně bojovat. Rozhodující část programů mezinárodních protikorupčních organizací již probíhá ve spolupráci s místními orgány v Česku, jež mají své vlastní protikorupční strategie.

V Česku je hlavním orgánem zaměřujícím se na potírání korupce ministerstvo vnitra. Pod jeho metodickým vedením vykonávají protikorupční činnost speciální policejní složky – Útvar odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování; Útvar odhalování nelegálních výnosů a daňové kriminality služby kriminální policie a vyšetřování, dále pak odbor vnitřní kontroly Policie České republiky a Inspekce ministerstva vnitra, jakož i zvláštní *policejní útvar Kobra* (zaměřující se speciálně na daňové úniky).

Vznik a činnost speciálního úvaru Kobra v Česku

Speciální útvar Kobra za 9 měsíců své činnosti zabránil daňovým únikům v hodnotě 1,7 miliardy korun. Kriminalisté zatím řešili 21 případů, z toho zahájili 11 trestních řízení, při nichž bylo obviněno 82 osob. Tři kauzy se již dostaly k soudu. Speciální útvar složený z policistů, celníků a specialistů finanční správy by se podle ministra vnitra Milana Chovance (ČSSD) měl rozšířit i do krajů, aby pokryl celé Česko (ČTK, Kobra už..., 2015).

Speciální jednotka pro boj proti daňovým únikům funguje od poloviny června 2014 a je považována za dobře fungující projekt. „Nabouráváme se do dlouhodobě budovaných podvodných systémů v daňových podvodech. Jsme na počátku cesty,“ uvedl ministr financí Andrej Babiš. Podle něj stát na základě statistik Evropské unie přichází o 22 % nezaplacené DPH, což bylo v roce 2012 zhruba 3,2 miliardy eur (ČTK, Kobra už..., 2015).

Tým Kobra má šest desítek lidí, ale v budoucnu by jej mělo posílit 150 lidí. K policii by měli přijít v příštích čtyřech letech, kdy sbor plánuje nabrat 4 tisíce členů. V současnosti u policie slouží zhruba 40 tisíc lidí. Dohodli jsme se na tom, že vytvoříme podmínky, aby Kobra plnohodnotně fungovala ve všech krajských útvarech policie, uvedl dále policejní prezident Tuhý (ČTK, Kobra už..., 2015).

4.5.2.2 Nevládní organizace

Kromě vládních orgánů, které se zabývají bojem s korupcí, existují vedle nich v současnosti i organizace nevládní. V České republice působí hned několik takových veřejnoprávních organizací. Růžový panter je nezisková organizace, jež vznikla v roce 2002

jako občanské sdružení zabývající se korupcí ve veřejné správě. Snahou této organizace je zprostředkovávat zájemcům z řad občanů poradenský servis v regionálních kauzách souvisejících s korupcí a základní informace k této problematice zveřejňovat na internetu (Petrovský, 2007). Dalšími organizacemi jsou například Oživení, nadace Open Society Fund Praha, Nadace rozvoje občanské společnosti nebo Vnitrostátní offset. Rozhodující většina těchto organizací se snaží bojovat proti korupci nepřímo. Usiluje o informování obyvatelstva, pomoc obyvatelstvu ve vztahu k veřejné správě a všeobecnou osvětu (Mařanová, 2014).

4.6 Ekonomické aspekty korupce a výkonnost ekonomiky

Korupce je problematikou celosvětovou a zasahující do všech úrovní moderní společnosti od politické sféry, přes sektor veřejný až po privátní sektor. Vztahem korupce a výkonnosti ekonomiky z hlediska ekonomické teorie se bude zabývat následující část dizertace.

4.6.1 Ekonomické teorie a korupce

Přestože pojem korupce a korupčního chování je v podvědomí lidí již od nepaměti, v ekonomických teoriích se s problematikou korupce setkáváme až s příchodem teorie veřejné volby a zejména institucionální ekonomie v druhé polovině 20. století. Tato teorie interpretovala korupci především jako důsledek rostoucí úlohy státu v tržních ekonomikách, spojený s praxí „welfare state“, státem blahobytu.

Žádná z předchozích významných ekonomických škol se korupcí příliš nezabývala. Nenacházíme tedy v ekonomii žádné ucelené teorie korupce, jde spíše o názory odborníků a jejich doporučení. Více než teorií korupce se autoři zabývali důvody vzniku korupce, důsledky i jejími dopady (Volejníková, 2007).

Korupce obvykle spojovaná s existencí států, státním zřízením, politikou a veřejnou mocí náležela vždy spíše do sféry práva, politiky a etiky, následně i sociologie a psychologie, než do oblasti zájmu ekonomie. „Přirozený primární zájem ekonomů o interpretaci ekonomických jevů, nepostavil otázku korupce mezi oblastmi tohoto zájmu, protože problém korupčního chování nebyl vnímán jako problém ekonomický“ (Volejníková, 2007).

Určité dřívější způsoby ekonomického chování běžně projevované mezi obyvatelstvem, řemeslníky, obchodníky a v pozdějších dobách i podnikateli a firmami, jež bychom nyní jednoznačně klasifikovali jako korupční, nebyly tehdy za korupční vůbec považovány. Příkladem může být prodej úřednických postů ve středověku, „povinná finanční podpora“ úředních žádostí v carském Rusku či klasické uplácení v habsburské monarchii aj. Praktiky

tohoto typu byly považovány za jevy ekonomice vlastní a přirozené a převážně byly veřejnosti známé a neutajované neboť do 30. let 20. století se ekonomické teorie výrazně nezabývaly problémy, jakými jsou tržní selhání, zvyšující se účast státu na řízení hospodářství, byrokracie, internacionalizace či globalizace ekonomických činností.

V současnosti víme, že všechny tyto oblasti ekonomiky jsou spojené s korupčními riziky. Na druhé straně je třeba vzít v úvahu, že odsuzování a pranýřování korupce, které vždy souviselo s etickými požadavky kladenými na státníky a politiky, mělo i jisté ekonomické aspekty. V mnohých historických pramenech se lze dočíst o oficiálních i neoficiálních poselstvích, které téměř vždy přinášely s sebou i určité dary. Úlohou těchto darů bylo vytvořit příjemnou a vstřícnou atmosféru k jednání, dar měl naznačit, jak si jedna strana váží té druhé, aniž by bylo předem cokoliv řečeno. V oficiální rovině vztahů tak záležitost obdarování představovala stále častěji spíše racionální kalkulaci, než osobní a emotivní záležitost. Z psychologického hlediska má samotný akt obdarování smysl v tom, že darující získává jistou výhodu, zvyšující se přímo úměrně s velikostí daru. Čím vyšší hodnotu dar má, tím se cítí obdarovaný více zavázán vůči dárci. Z daru se tak stane úplatek. Latinské rčení „do et des“ – dávám, abys dal, dokonale vystihuje podstatu daného jevu.

Korupce a zmínky o korupčním jednání, jako o chování ve svůj prospěch na úkor jiných sahá až do dob starého Egypta. Korupce se vyskytovala jak v antickém Řecku, tak i v Římské říši, kde uchazeči o zvolení do funkcí prokonzulů ruinovali a olupovali své provincie a kde, jak se traduje, byly na prodej nejenom úřednické hodnosti, ale i císařská koruna. V Quintově „Malé příručce volební kampaně“ se lze dočíst, že: „...když horlivě usilujeme o místo vysokého úředníka, musíme si pečlivě zajistit dvě věci, oddanost přátel a lidové sympatie musí být plodem dobrodiní a prokázaných služeb“ (Lombard, 2001). Římské trestní právo proto udílelo nejvyšší trest - trest smrti nejenom za vraždu, velezradu či fyzický útok na tribuna lidu, ale i za podplácení voličů (crimen ambitus). Není jistě bez zajímavosti, že trest smrti byl obvyklý i za zradu klienta a falešné (křivé) svědectví (Volejníková, 2007). Všechny uvedené zločiny byly trestány stětím hlavy.

V „merkantilistickém systému“ se většina míst držených civilními úředníky získávala nákupem. Koupit místo si mohl jen ten, kdo byl schopen shromáždit velkou sumu peněz. Člověk, jenž si koupil úřednický post, následně podléhal velké kontrole a přísnému dohledu zpravidla od lidí, kteří si koupili „post kontroly“. Nicméně, kupování vládních funkcí bylo ve své době považováno za stejně produktivní investici (z hlediska potřeb státu), jako nákup výrobní či obchodní živnosti (Volejníková, 2007).

V období merkantilismu ve Francii státní moc, jejíž pokladna zela trvale prázdnotou, vytvářela nové a nové úřady, aby získala peníze jejich prodejem. Kardinál Richelieu „...se stal prostředníkem v této lukrativní a přemalo přípustné praktice, čímž připojil k zpronevěrám veřejných financí i zneužívání moci. (...) aby mohl vše kontrolovat, (...), směřoval nestoudně vlastní peníze se státními financemi a nastolil novou formu zločinnosti - vlasteneckou korupci, (...), jeho úplatnost autoritu státu nepodkopávala, nýbrž ji posilovala“ (Lombard, 2001).

Představitelé klasické ekonomie a liberalismu naopak považovali ekonomii a etiku za vědecké obory, které jsou vzájemně úzce propojené a prolínají se. Adam Smith ve své práci Teorie morálních sentimentů se rovněž věnuje nemorálnímu a neetickému jednání, tedy i korupčnímu chování. Po dlouhý čas koexistovaly ekonomie a nauka o etice samostatně vedle sebe, přičemž příčinnou byl poměrně jednoduchý vztah mezi uvedenými vědními disciplínami. Podle klasické ekonomie, čím zásadovější je morální uvědomění společnosti a čím více lze důvěřovat obchodním partnerům, tím jsou také výdaje na využití tržního mechanismu nižší a obchodní transakce výnosnější. Za těchto podmínek roste nejen bohatství jednotlivce, jenž nemusí dále vynakládat zbytečné a dodatečné výdaje na realizaci transakcí, ale zejména roste bohatství společnosti, tedy i země jako celku.

4.6.2 Ekonomické studie korupce

Dějiny vzniku odborných ekonomických studií, zabývajících se výhradně korupcí, jsou velmi krátké. První ekonomické studie o korupci byly vypracovány až v 60. letech 20. století.

Institucionální ekonomii jde zejména o vyhodnocení vlivu institucí či institucionálních faktorů na celkovou ekonomickou výkonnost dané země. Základní myšlenkou (předpokladem) institucionalistů je, že pokud jsou ve společnosti vytvořeny a udržovány vhodné politické a ekonomické instituce, mohou kladně ovlivňovat ekonomickou výkonnost země a dlouhodobě zvyšovat její konkurenceschopnost. Odlišnosti v ekonomických institucích jsou pokládány za jednu z hlavních příčin rozdílnosti temp ekonomického růstu jednotlivých zemí. Jejich efektivnost však silně závisí na institucích politických (Volejníková, 2007).

„Z perspektivy zorného úhlu nové institucionální ekonomie lze korupční chování vymežit jako odchylku od formálních pravidel. Tam, kde je korupce silně zakořeněna zvykem či tradicí, patří tento způsob chování k široké síti neetických neformálních institucí. Korupce nestojí „vně“ ekonomického systému, ale existuje-li, pak existuje jako endogenní instituce, a jako taková představuje svébytný systém s vlastní kulturou a tradicí“ (Volejníková, 2007).

Ve zmíněném období se objevují názory ekonomů, že za jistých podmínek může korupce hospodářský růst dokonce podpořit. Uvedené konstatování platí zejména v prostředí plném byrokratických obstrukcí. Pro ekonomické subjekty je výhodné uhradit dodatečné výdaje – úplatek, aby tyto byrokratické překážky odstranili a proces schvalování (realizace) tím urychlili.

K rozvoji teorie byrokracie přispěl významně William Niskanen. Vyšel z představy, že výše postavení úředníci odpovědní za rozpočet úřadu, disponují určitým podnikatelským duchem. Proto do užitečností funkce byrokrata začlenil i pravidelný plat, možnost vedlejšího příjmu, vliv a moc, společenské postavení a snadnost řízení úřadu. Jelikož všechny tyto „proměnné“ jsou závislé na rozpočtu úřadu, je možné za těchto předpokladů považovat velikost rozpočtu úřadu za významný prostředek maximalizace užitečnosti byrokrata. Podle Niskanena úředníci využívají k tomuto účelu své informační výhody a monopolu nabídky specifických úředních služeb, jimiž disponují (Volejníková, 2007).

V 80. letech 20. století byl teoreticky vytvořen mechanismus, v němž korupce zvyšuje efektivitu a napomáhá růstu ekonomiky. Následně byl dokonce vytvořen model procesu vyjednávání mezi veřejným a privátním sektorem. Tyto modely a procesy vedoucí k poznání, že v některých případech může korupční chování dokonce napomáhat hospodářskému růstu. Objevily se ale též názory odborníků, které uvedené tvrzení z různých příčin vyvracejí.

Teorie veřejné volby (Public Choice) se stala v minulém století jednou z nejvíce produktivních větví obecné ekonomické teorie. V teoretické rovině se jedním z nejdůležitějších motivů vzniku teorie veřejné volby stala potřeba reagovat na základní tezi o selhání trhu, kterou vyslovila neoklasická ekonomie blahobytu v první polovině 20. století. Odezvu teoretiků veřejné volby na závěry ekonomie blahobytu je možné v podstatě shrnout do tří slov: stát také selhává (Volejníková, 2007). V této normativní implikaci James Buchanan uvedl, že „... veřejná volba nabízí teorii státního selhání plně srovnatelnou s teorií tržního selhání, která vyplynula z teoretické ekonomie blahobytu třicátých a čtyřicátých let“ (Buchanan 1979).

Na tomto podkladě pak vysvětlila teorie veřejné volby chování politických subjektů (politiků, státních úředníků, voličů) na tzv. politickém trhu. Podle školy veřejné volby se sice politici zabývají potřebami společnosti, hájí veřejný zájem, ovšem jen z důvodu „zamaskování“ svého skutečného cíle, jímž je uspokojování soukromých potřeb, sledování vlastních zájmů a využívání svého postavení k vlastnímu prospěchu (Volejníková, 2007). Z pohledu privátních firem, které jsou nezřídka spíše nuceny k podplácení státních úředníků, je však cena za toto jednání pro mnohé, zejména malé firmy příliš vysoká.

Pokud korupční jednání umožní státním zaměstnancům získávat skrytě osobní výhody, způsobí to, že nebudou mít zájem vykonávat své funkce, tak jak mají. Nebudou svoji činnost urychlovat, ale učiní pravý opak, jen aby si zajistili „stálé příjmy“. Začnou jednat jako monopolisté, tzn. čím nedostupnějším své „zboží“ učiní, tím vyšší příjmy to pro ně znamená.

Murray Rothbard (2001) pokračující v rakouské tradici liberálního myšlení vyslovil např. tezi, že „...úplatkářství je následkem postavení určitých produkčních odvětví mimo zákon, a proto pomáhá částečně zmírňovat ztráty užítku, jež vládní zákaz spotřebitelům a výrobcům způsobil“. Podle Rothbarda je úplatkářství „při dané míře vládních zákazů (...) hlavním prostředkem, jímž dochází k opětovnému prosazení trhu. Úplatkářství přesouvá ekonomiku blíže k situaci, jež by byla dosažena na svobodném trhu“.

Korupční jednání možná může efektivně působit v krátkém období, jako jedno z nejlepších možných řešení deformace trhu, jež je způsobené vládními zásahy do tržního mechanismu. Avšak v delším období zapříčiňuje mnohem větší tržní deformace a tím způsobuje nižší účinnost tržní konkurence. Proto by se ekonomické studie zaměřené na výzkum dopadů korupce měly soustředit především na její dlouhodobé negativní účinky na tržní ekonomiku.

Podle Northe (1995) mají ekonomiky s dlouhou tradicí stabilních politických a ekonomických pravidel sebezáchovnou tendenci se rozvíjet, na rozdíl od ekonomik, jejichž dědictvím je nerovnováha a neschopnost rozvinout společenské normy obvyklé v demokratické společnosti. Zavedení formálních institucí vede k odlišným výsledkům mezi jednotlivými zeměmi. Stát jako garant a spolutvůrce základních institucí, by měl cestou racionální hospodářské politiky ovlivňovat tyto institucionální změny tak, aby došlo k poklesu transakčních nákladů a k růstu ekonomické výkonnosti dané země (Volejníková, 2007).

Německý ekonom Johann Graf Lambsdorff je toho názoru, že dopad korupce závisí také na rozsahu negativních externalit v ekonomice. Negativní externality zapříčiněné korupcí mohou zasáhnout okolí a negativně ovlivnit konkurenční prostředí. Také se zmiňuje o existenci tzv. „začarovaného kruhu“, kdy nadbytečná regulace vede právě ke korupci, jež následně způsobí další regulaci, a tento proces se stále opakuje (Volejníková, 2007).

Externality představují významný zdroj tržních neefektivností a většina negativních externalit souvisí především s výrobní činností a poškozováním životního prostředí. Mnoho negativních externalit ale vzniká i jako vnější efekt korupčního jednání ekonomických subjektů. V daném případě je vyčíslení dopadů tohoto jednání více než problematické, neboť ani korupce, ani náklady s ní spojené nejsou plně tržně ocenitelné. „Negativní externalita pak představuje negativní efekt, náklad, který z této transakce vzniká třetí straně. V případě

korupční transakce jde o jednání ekonomických subjektů, na kterém nemá zájem ani trh, ani stát. Náklady spojené s korupcí však v důsledku nesou jak jednotliví občané státu, tak i společnost jako celek“ (Volejníková, 2007).

Považujeme-li korupci za původce negativních externích efektů, lze ji, obdobně jako u ostatních externích činností, odstranit buď ekonomicky (tržně), nebo prostřednictvím státních (vládních) intervencí. „Nejdůležitější je zjednodušit, standardizovat a hlavně zrušit zbytečné předpisy regulující ekonomickou aktivitu ... “ (Becker, 1994).

4.6.3 Empirické studie korupce

Empirické studie jsou stále ve všech oblastech lidského bádání významným prostředkem k ověření určité teorie. Náhledy na to, jaký dopad má korupce na hospodářství, byly ověřovány právě zmíněnými empirickými studii. Mnoho zahraničních studií, jež zřetelně dokazují záporný vliv korupce na ekonomickou výkonnost států, vzniklo především v průběhu minulých 10 let. V těchto studiích je nejčastěji zkoumána korelace korupce a standardně užívaných ukazatelů ekonomické výkonnosti a ekonomické úrovně země (zejména změny v dynamice růstu HDP a změny výše HDP/obyvatele) (Volejníková, 2007).

Jednou z prvních studií byla práce ekonoma Paola Maura zabývající se dopady korupce na podíl investic na HDP. Zaměřil se na identifikaci kanálů, přes které korupce a další instituční faktory ovlivňují hospodářský růst a na kvantifikaci významnosti těchto efektů. Ve své studii používá ukazatele mezinárodní obchodní korupční index a HDP na obyvatele. Komparací těchto dvou proměnných dokazuje, že když dojde k růstu korupce o jeden bod na hodnotící škále, povede to k poklesu investic přibližně o 1-2,8 %.

Distribuční cesty, jimiž korupce dopadá na růst HDP, identifikoval ve své práci ekonom Pak Hung Mo. Podle tohoto vědce je více než polovina korupčních kanálů vedena následkem politické nestability, více než 20 % je vedeno přes podíl investic na HDP a dalších 15 % tvoří nepříznivý dopad na základy lidské společnosti. Zbytek „řídí příroda“. Vyšší hladinu korupce vykazují i země s vysokým odhadem stínové ekonomiky. Bylo např. doloženo, že přímé daně trpí v důsledku korupce více než daně nepřímé, takže země s vyšší úrovní korupce by se měly více spoléhat na nepřímé zdanění. Ve své studii prokázal, že zvýšení indexu korupce o jednu jednotku sníží míru ekonomického růstu přibližně o 0,5 % bodu (Volejníková, 2007).

Významná ekonomická studie je i práce autorů Sanjeeva Gupta a Hamida Davoodiho, v níž zkoumali závislost korupce a kvality vládních služeb, jmenovitě kvality veřejné zdravotní péče a veřejného vzdělání. Závěry studie ukázaly, například „že míry úmrtnosti dětí jsou o 1/3

vyšší v zemích s vyšší mírou korupce nebo míra propuštěných studentů z veřejného školství je v zemích zasažených korupcí pět krát vyšší“ (Volejníková, 2007).

Nacházíme však i odborné studie dokládající opačné názory. Přestože podle výše zmíněných studií existuje také silná korelace mezi HDP/obyvatele a hodnocením země podle indexu CPI, profesor Johann Graf Lambsdorff uvádí, že takto nemůže být odvozena žádná příčinná vazba mezi HDP a korupcí. Klade si otázku: Je země chudá kvůli korupci nebo je země zkorumpovaná kvůli chudobě? Odpověď na tuto otázku ponechává zcela otevřenou. (Volejníková, 2007).

Výsledky zmíněných empirických studií jsou vsutku různorodé. Soudobé studie však vedou k závěru, že korupce dlouhodobě nepřináší žádné zemi ekonomickou stabilitu. Korupční jednání subjektů deformuje nejdůležitější cíle státní politiky včetně cílů měnové, fiskální ale i sociální politiky. Proto má korupce i neblahé, politické a sociálně ekonomické důsledky.

4.6.4 Příčiny vzniku korupce

Znalost možných příčin vzniku korupce je tím neefektivnějším nástrojem boje proti korupčnímu chování. Pokud jsou známy příčiny vzniku určitého jevu, lze na jejich podkladě zpracovat strategii, jež zabráni či přinejmenším omezí výskyt daného jevu.

Korupce je obvykle vysvětlována uvedenými příčinami:

- sociálními změnami, zvláště přechodem od tradiční společnosti k moderní,
- deficity ve vývoji společnosti přinášející rozdíl v příjmech; příčina zavinění politickou mocí jako podmínkou pro získání bohatství, změnou morálních norem, slabostí státu a absencí smyslu pro národní společnost,
- monopolním postavením státu, které vede k vytvoření „státních tříd“,
- ekonomickými faktory spočívajícími ve vytvoření nerovnováhy mezi poptávkou a nabídkou,
- sociálně-psychologickými příčinami, které vycházejí z individuálních či skupinových determinant (Chmelík, Tomica, 2011).

Základním zdrojem korupce je lidská touha po zisku a osobním úspěchu. Ta je vlastní každé lidské společnosti. Záleží na tom, jaké existují příležitosti ke korupčnímu jednání. Tam, kde se rozhoduje skrytě a neomezeně, vznikají ideální podmínky pro ovlivnění takového rozhodování. Důležitou úlohu zde také hraje čas, neboť nejsou-li stanoveny pro rozhodování úředníka termíny, přímo to vybízí k tomu, aby někteří mohli být upřednostňováni (Chmelík, Tomica, 2011).

K politickým faktorům ovlivňujícím výskyt korupce lze řadit mezery v legislativě a problematickou práci soudních orgánů. Uvedený faktor je značně rozšířený a častý i ve vyspělých zemích. V situaci kdy korupční chování nejsou dostatečně právně postižitelná, má korupce neomezené pole působnosti. Také jestliže soudní orgány nepracují dostatečně efektivně, tzn., že korupční kauzy nejsou řádně a včas vyšetřeny a viníci potrestáni, korupční jednání má snahu se rozrůstat a množit.

K sociálním faktorům náleží silné korupční klima. Tam, kde je korupce dlouhodobě a tradičně akceptována a kde korupční chování není odsuzováno, tam se logicky korupci velmi daří. Má volnou cestu k prorůstání do všech sfér společnosti. Naopak ve společnosti, kde se dodržují neformální zákony a lidé jsou čestní, k masovému šíření korupce dochází jen obtížně (Frič a kol., 1999).

Ekonomický faktor, který ovlivňuje výskyt korupce, je zejména neoliberalními ekonomy spatřován ve velikosti veřejného sektoru. Čím je veřejný sektor rozsáhlejší, tím mají větší svobodu státní úředníci při rozhodování o alokaci zboží a služeb. Korupční jednání má tak větší příležitost propuknout a rozšířit se (viz úvod kapitoly 2). Další příčinou může být i chudoba lidí. Nízké platy státních úředníků v mnoha zemích, zejména rozvojových, snižují jejich strach ze ztráty zaměstnání v případě odhalení jejich korupčního chování. To je vede k vyhledávání vedlejších výdělků.

Touha po penězích, úspěchu a moci je stálým hnacím motorem jakéhokoliv společenství na světě. To ovšem neznamená, že je také všude stejný výskyt a rozsah korupčního chování. Míra výskytu korupce je ovlivněna korupčním klimatem a samotnou kulturou určitého společenství. V některé zemi se vyskytuje na úrovni nahodilého jevu, naproti tomu jinde je rozvinuta do fáze organizovaného zločinu, jenž prorůstá do mocenských struktur, politických stran a celého systému (Chmelík, Tomica, 2011).

Dalším faktorem vytvářejícím korupční prostředí jsou široké rozhodovací pravomoci v rukou jednotlivců nebo organizací. Pokud existuje málo mechanismů pro kontrolu a rovnováhu, či dokonce žádné, vytváří se mnoho příležitostí, aby představitelé a úředníci systému této slabiny a korupčního prostředí využili, a je jen krůček ke zneužití pravomoci za úplatu. Ukazuje se však, že korupce je spíše problém jednotlivců, problémem systémů a institucí (Chmelík, Tomica, 2011).

4.6.5 Dopady korupce na výkonnost ekonomiky

Dopady korupčního jednání jsou velmi negativní pro každou ekonomiku státu. Lze jich stanovit několik a je pro ně společné, že způsobují celkové zpomalení hospodářského růstu, k němuž dochází prostřednictvím mnoha transmisních kanálů:

- Korupce v zásadě působí ekonomicky jako tzv. dodatečná daň. Podnikatelé jí musí uhradit při zdolávání byrokratických překážek. Dochází ke snížení ochoty podnikatelů investovat, zmenšují se jejich investice a to vede ke zpomalení hospodářského růstu.
- Korupce, jež se projevuje daňovými úniky, zproštěním platby daní, či snížením výše daní má za následek snížení příjmů veřejných rozpočtů. Příjmy tak nemohou být přeměněny na veřejné výdaje. Nedostatek příjmů veřejných rozpočtů může i způsobit rozpočtové deficity a zvýšit tak celkové zadlužení státu. Za tímto účelem byl vypracován v Česku mj. systém registračních pokladen.
- Také v oblasti zahraniční rozvojové pomoci se již v současnosti projevuje korupční jednání. Projekty v zemích s vysokou korupcí mají velmi nízkou efektivitu a většinou finance, jež by měly pomáhat těm nejchudším obyvatelům, často končí v rukou vlivnějších a neřídka i nejbohatších lidí. Příkladem může být zjištění, že v Tanzanii byl odhalen případ bývalého ministra práce, komunikace a dopravy, jenž zpronevěřil 3,7 mil. USD poskytnutých od dárců na vybudování silnic.
- Negativním důsledkem korupce je neefektivní a nekvalitní investování. Jestliže v zemi existuje korupční prostředí, vybírají se pak projekty s nejvyšší možností získání úplatku. Takové projekty mohou být nekvalitní a návratnost vložených investic nízká. Jestliže se jejich podíl na HDP bude zvyšovat, zdroje na ostatní rozpočtové výdaje se budou snižovat. Dochází tak ke snížení realizace možných investičních akcí a deformaci investičních výdajů. Příkladem může být kauza Opencard či stavba dálnic a dálničních tunelů (Blanka) v České republice.

4.6.6 Určování výkonnosti ekonomiky států

Hodnocení výkonnosti ekonomiky je jednou z významných charakteristik vývoje hospodářství, která vyjadřuje také úspěšnost hospodářské politiky celého státu. „Výsledkem fungování dané ekonomiky za určité období, je určitý výstup v různých podobách konkrétních statků a služeb. Tento výstup je třeba vhodným způsobem vyjádřit a vyčíslit“ (Brčák et al, 2014). Hlavním ukazatelem ekonomické výkonnosti státu je míra růstu hrubého domácího (v

některých zemích národního) produktu. Způsob zjišťování hrubého domácího produktu byl sestaven v roce 1932 americkým ekonomem a nositelem Nobelovy ceny Samuelem Kuznetzem.

„Hrubý domácí produkt (HDP, v angl. jazyce GDP - Gross Domestic Product) vyjadřuje hodnotu finální produkce vytvořené za určité období výrobními faktory, které působily na území státu“ (Brčák et al, 2014). Obvykle se za časové období uvažuje jeden kalendářní rok.

„V případě mezinárodních srovnání, kdy je porovnávána výkonost různě velkých ekonomik, je vhodnější používat HDP na obyvatele“ (Brčák et al, 2014). Dále je možné ukazatel vyjádřit buď v nominálních, nebo reálných cenách. Pro srovnání ekonomické výkonnosti jednotlivých států se nejčastěji využívá ukazatel reálný hrubý domácí produkt na jednoho obyvatele, který je již očištěn od meziročního růstu cen (inlace).

„Užívaný je také ukazatel tempa růstu HDP, který vypovídá o tom, o kolik procent se změnil HDP oproti předchozímu období. Ukazatelů vztažených k HDP je užíváno mnoho. Například je vykazován často i HDP za regiony (kraje)“ (Brčák et al, 2014).

ANALYTICKÁ ČÁST PRÁCE

5 Srovnání problematiky ekonomik Gruzie a České republiky

5.1 Problematika ekonomiky Gruzie

Gruzie je samostatná republika, která se nachází na pomezí Evropy a Asie při východním okraji Černého moře. Sousedí s Ruskem, Tureckem, Arménií a Ázerbájdžánem. Rozlohou jde o relativně malou zemi (69 700 km čtverečních); její populace činí kolem 4,7 milionu obyvatel, z čehož je okolo 70 % Gruzínců, také zde žijí Arméni, Ázerbájdžánci, Rusové, Ukrajinci, Abcházci, Adžarové, Osetinci, Kurdové, Svanové, Řekové a jiné národnostní menšiny. Gruzínština náleží mezi tzv. kavkazské jazyky a je odlišná svým vlastním písmem (takto se například píše Gruzie v rodném jazyce: საქართველო). Součástí Gruzie jsou autonomní republiky Adžárie, Abcházie a Jižní Osetie: dvě posledně jmenované však jsou defacto nezávislé a gruzínská vláda nemá jejich území pod kontrolou.

Obrázek 5.1: Mapa Gruzie



Zdroj: *Gruzie – lingvistika, mystéria, 2013*

Geopoliticky je Gruzie součástí tzv. Kavkazu, jenž je oblastí mezi Černým a Kaspickým mořem. Mimo Gruzie sem náleží též oblasti Ruska, Iránu, Arménie, Ázerbájdžánu a Turecka. Převážná část území Gruzie je pokrytá Kavkazským pohořím, jehož součástí je i nejvyšší hora Evropy – Elbrus (5642 m.n.m.). Kavkaz je oblastí s velkou ekologickou důležitostí (žije zde zhruba 1600 endemických druhů), ale také se značnou jazykovou a kulturní diverzifikací. Pravděpodobně se rovněž z tohoto důvodu po rozpadu Sovětského svazu stal Kavkaz (za dob

existence Sovětského svazu turisticky oblíbená a zdánlivě klidná oblast) politicky nestabilní zónou, přičemž problémy se objevují v oblasti Čečenska, Náhorního Karabachu a na území Gruzie pak zejména v Abcházii a Jižní Osetii. V roce 2008 proběhla invaze ruské armády na území Gruzie právě v souvislosti s nepokoji v oblasti Jižní Osetie. Ačkoliv Gruzie i rozhodující většina států zbylého světa považují Abcházii i Jižní Osetii za součást Gruzie, Rusko uznalo nezávislost těchto autonomních republik a ty tak nyní figurují jako jakési "satelity" Ruské federace. Vladimír Putin (tehdy jako premiér Ruska) prohlásil v roce 2011, že Rusko je ochotné a v případě potřeby i připravené Jižní Osetii anektovat.

Obdobné události a prohlášení vyvolávají obavy Gruzinců z rozpínavosti a mocenských ambicí současného Ruska a občas vedou též ke kritice „ruské politické kultury“. Navíc bývalý prezident Gruzie Mikheil Saakashvili (žijící v současnosti v ukrajinském exilu), jenž se dostal k moci tzv. "Revolucí růží" v roce 2003 spíše rozděloval veřejné mínění a příliš nepřispíval k politické stabilitě v zemi. Jestliže někteří oceňují, že Saakashvili významně omezil korupci a kriminalitu v zemi, jiní poukazují na autokratické rysy jeho vlády, jež se projeví např. neuváženou vojenskou agresí vůči Jižní Osetii, která následně vyprovokovala odpověď ruské armády. Další kritika směřovala k rozložení moci ve státním aparátu (omezená skupina lidí disponovala nezvykle velkou mocí) a též k chybným ekonomickým rozhodnutím vlády. Nezaměstnanost v Gruzii se dlouhodobě ustálila na hranici 20 %, ve větších obcích i výše (Gruzie.net, 2014).

I přes tato rozporná fakta Gruzie stále více láká turisty z celé Evropy i ze světa, což může být ovlivněno rozvojem rozsáhlých stavebních projektů, případně turistických letovisek ve velkých městech (především Tbilisi a Batumi) a ovšem i propagací turisticky zajímavých lokalit (historické památky, hory apod.) (Gruzie.net, 2014).

5.2 Korupce a klientelismus ve vývoji nezávislé Gruzie

Vznik samostatné Gruzínské republiky byl spojen s téměř současným rozpadem státních institucí a propadem země do chaosu občanské války a etnických konfliktů v Abcházii a Jižní Osetii. Právoplatně zvolený, nicméně autoritářsky vládnoucí prezident Zviad Gamsachurdia byl na přelomu let 1991 a 1992 svržen a do čela země se dostala podivná koalice nacionalistů, válečnických dobrodruhů a kriminálních struktur. Představoval ji Vojenský výbor, který byl složený z Tengize Kitovaniho, velitele Národní gardy Gruzie, Džaby Ioselianiho, kriminálního disponujícího soukromou armádou nazývanou mchedrioni¹ (Jezdci) a Tengize

¹ Jelikož gruzínské písmo mchedruli nezná velká písmena, používají se i v přepisu vlastních jmen do latinky výhradně malá písmena.

Siguy, bývalého Gamsachurdiova premiéra. Aby taková vláda vůbec mohla získat legitimitu, pozvala zpět do země politika s vysokým kreditem doma i v cizině, bývalého ministra zahraničních věcí SSSR Eduarda Ševardnadzeho, který se postavil do čela Státní rady, prozatímního výkonného a legislativního orgánu, a později i do čela parlamentu jako prozatímní hlava státu. Tengiz Kitovani byl jmenován ministrem obrany a Džaba Ioseliani ministrem vnitra, což v zásadě znamenalo privatizaci obou silových rezortů, a to včetně kontroly nad nezanedbatelným množstvím peněz, které za nejrůznější „služby“ mchedrioni a Národní garda vybírali (Kopeček, 2012).

5.2.1 Korupce a klientelistické skupiny (klany) v období Ševardnadzeho režimu

Vedle mchedrioni, Národní gardy a slabé pravidelné gruzínské armády se nacházely v Gruzii začátkem 90. let 20. století i další ozbrojené skupiny. Jednalo se především o zviadisty (přívržence svrženého prezidenta Gamsachurdii) a milice vznikající v rámci jihoosetského a abcházského separatistického hnutí. Boje, jež v letech 1992-1993 následovaly, je možné stručně charakterizovat jako občanskou válku, ale v podstatě se jednalo o tři dílčí konflikty. Boje v Jižní Osetii skončily za ruské asistence v červnu 1992 podepsáním příměří a příchodem převážně ruských mírových jednotek, což v realitě znamenalo ztrátu kontroly ústřední tbiliské vlády nad tímto územím. „Konflikt v Abcházii, eskalovaný Národní gardou, vyústil v ruskou podporu separatistům, porážku gruzínských sil a uzavření příměří v říjnu 1993 (opět následované rozmístěním převážně ruských mírových jednotek). Konečně revolta zviadistů proti Ševardnadzeho vládě skončila vítězstvím provládních sil (včetně mchedrioni), když se Rusko tentokrát postavilo na stranu Ševardnadzeho“ (Kopeček, 2012).

„Po skončení bojů Ševardnadze postupně stabilizoval svou moc. Ještě v roce 1993 se mu podařilo za pomoci Ioselianiho a bývalých generálů KGB Giorgadzeho a Kvirii sesadit ministra vnitra Kitovaniho, postupně rozpustit jeho Národní gardu a v roce 1995 jej po zoufalém pokusu o pochod s několika sty dobrovolníky na Abcházii zatknout“ (Devdariani, 2004). „Neúspěšného atentátu na svou osobu v srpnu 1995 Ševardnadze využil ke zbavení se Ioselianiho, Giorgadzeho a Kvirii (které obvinil ze spiknutí proti prezidentovi) a konečně tak dostal pod kontrolu i mchedrioni“ (Christophe, 2004; Kopeček, 2012).

Kromě politických střetů a vojenských či národnostních konfliktů nabývaly postupně na významu i ekonomické problémy země, zejména problém nezaměstnanosti v Gruzii, který se zvýšil s rozpadem Sovětského svazu. Bylo to období velkého zmatku, kdy podniky byly v podstatě v nečinnosti. Po zneužití programu privatizace továren a jejich rozprodání po

částech, se vytvořily výrobní problémy a lidé pracující v těchto továrnách se stali nezaměstnanými. V té době byla země ve válečném stavu, vláda byla neefektivní a zkorumpovaná, což v konečném důsledku způsobilo vážné problémy gruzínskému hospodářství.

V roce 1995 parlament Gruzie schválil novou ústavu země, na jejímž základě byl Ševardnadze zvolen prezidentem. Nová ústava státu prezidentovi poskytovala značné pravomoci, např. jmenovat a odvolávat členy vlády, rozpustit parlament, pokud na třetí pokus nevysloví důvěru nově jmenované vládě, dále jmenovat starosty větších měst a samosprávných okresů a jiné (Civitas Georgica, 2003). Adžárie, jediná z gruzínských autonomních oblastí, jež neusilovala o nezávislost, si udržela své zvláštní postavení.

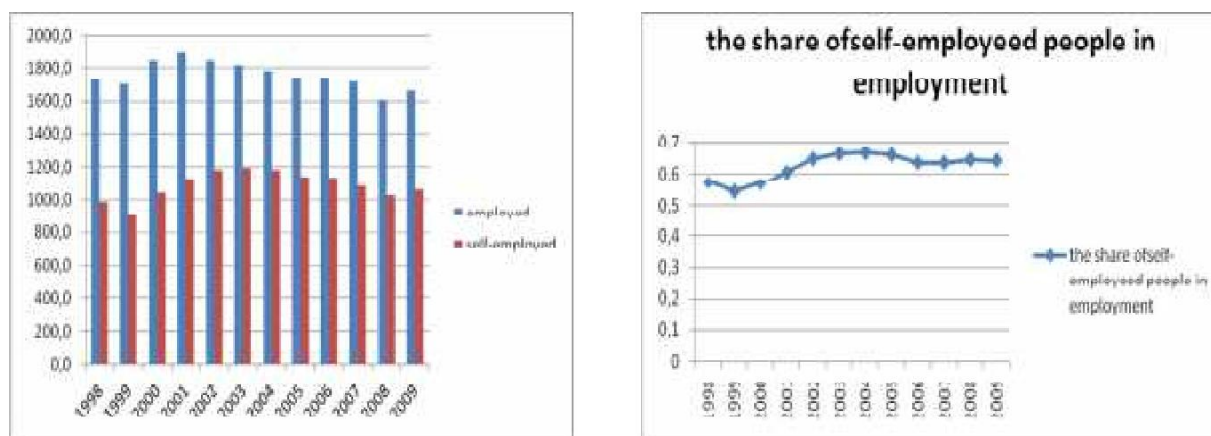
Oficiální politický systém v Gruzii doplňovaly politické strany. V 90. letech 20. století se jednalo o dva významné politické subjekty. Kolem prezidenta Ševardnadzeho se zformoval Svaz občanů Gruzie a předseda Nejvyššího sovětu autonomní Adžárie Aslan Abašidze vytvořil stranu, název které se ustálil na Demokratickém svazu obrody. Další politické strany ve volbách nedosahovaly významných úspěchů.

Oficiální politické struktury ale byly především v počátcích Ševardnadzeho režimu pouze jakýmsi vnějším obalem, pod nímž byla skryta velmi složitá neoficiální struktura. Místem, kde se to nejvíce projevilo, byla vláda, v níž až do roku 1999 zasedali pouze nestraniční ministři. Vzhledem k tomu, že Ševardnadzeho strana Svaz občanů Gruzie v parlamentu zřetelně dominovala, nebyl k takové podobě vlády jiný důvod, než že jmenování ministrem bylo výsledkem loajality určité neoficiální politické skupiny k prezidentovi. Ten se totiž vrátil zpět do Gruzie po 7 letech působení v Moskvě a neměl tak zpočátku v rodné zemi potřebné mocenské zázemí (de Waal, 2010). Analytici věnující se studiu období Ševardnadzeho vládnutí v Gruzii často nazývají tyto neoficiální politické struktury „klany“ či klientelistickými skupinami (Dadauri, 2005; Chiaberashvili, Tevzade, 2005).

Významným problémem komplikujícím ještě více situaci v gruzínské ekonomice je vysoký podíl zaměstnanosti osob v zemědělství. Statistická data jakékoliv země zahrnují soukromě podnikající jednotlivce do zaměstnanosti. Ale kvalita a efektivnost „sebezaměstnání“ je zcela odlišná otázka, která se projevuje jako velký problém v současné Gruzii. Analýzou poznatků o rozložení zaměstnanosti podle ekonomických odvětví, se ukázalo, že většina zaměstnanců (okolo 38,4 %) je zaměstnána v odvětví zemědělství. Tyto údaje většinou zahrnují jednotlivce klasifikované jako „sebezaměstnané“ vlastníci usedlosti a z velké části obdělávající půdu pro vlastní potřebu. Protože takováto produkce nemůže podpořit růst HDP, je efektivita takové zaměstnanosti nízká. Kromě toho, se většina těchto

osob považuje za nezaměstnané a je ochotna resp. připravena se nechat zaměstnat. Neefektivní zaměstnanost Gruzie lze demonstrovat na grafu, který ukazuje počet „sebezaměstnaných“ osob a úroveň celkové zaměstnanosti a grafu, který ukazuje podíl soukromě podnikajících osob na celkové úrovni zaměstnanosti.

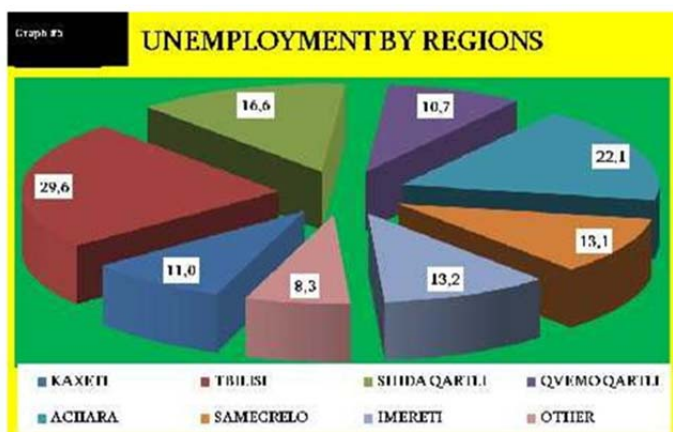
Graf 5.1: Počet „sebezaměstnaných“ osob a úroveň celkové zaměstnanosti (vlevo) a podíl soukromě podnikajících osob na celkové úrovni zaměstnanosti (vpravo)



Zdroj: National Statistics Office of Georgia, 2015

Podle údajů znázorněných v Grafu 5.2 se ukazuje, že nezaměstnanost je nižší v méně rozvinutých regionech Gruzie, jako jsou Kacheti, Kvemo Kartli a další. Jsou bohaté na zemědělskou půdu, tudíž se míra nezaměstnanosti zdá být nižší, možná díky výše zmíněné skutečnosti, tj., že každá osoba hospodařící na půdě je považována za zaměstnanou. Jestliže analyzujeme podíl zemědělství na HDP, podle statistických dat z roku 2010, je to pouze 12 %. Tímto faktem se stává závěr zřejmějším. Je rovněž důležité analyzovat nezaměstnanost v souvislosti s makroekonomickými ukazateli, jako jsou HDP, úroveň růstu HDP a inflace.

Graf 5.2: Nezaměstnanost v Gruzii podle regionů v roce 2010



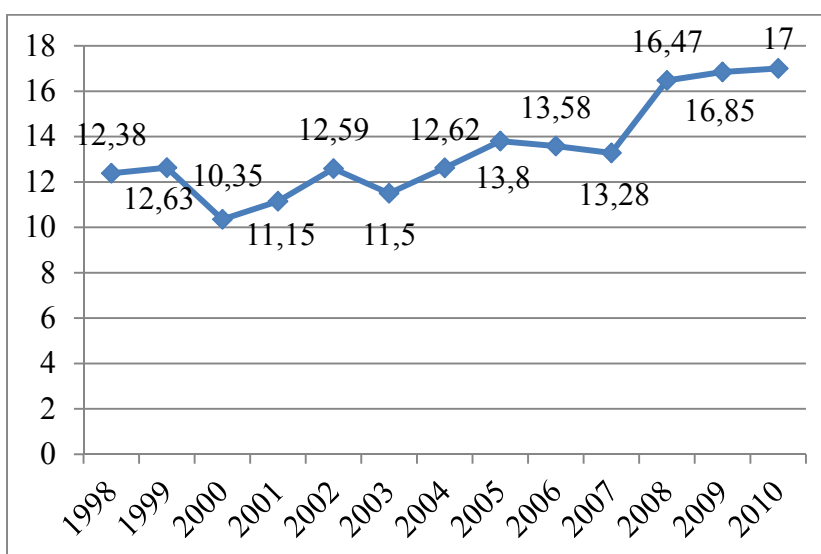
Zdroj: National Statistics Office of Georgia, 2015

V průběhu druhé poloviny 90. let 20. stol. se ústřední neoficiální politickou strukturou v Gruzii stala Ševardnadzeho širší rodina, sdružující tři dílčí větve představované prezidentovým synovcem Nugzarem Ševardnadzem, prezidentovým zetěm Giou Džochtaberidzem a otcem prezidentovy snachy Guramem Achvledianim. Tyto s prezidentem spřízněné rodiny, které by bylo možné souhrnně označit jako klan, kontrolovaly rozsáhlé oblasti gruzínské ekonomiky, včetně obchodu s ropou, chemického průmyslu, telekomunikací či hazardu. Achvledianům, pravděpodobně nejvlivnější skupině Ševardnadzeho příbuzných, plynuly podíly i z veškerého gruzínského vývozu, a to zásluhou kontroly nad obchodní komorou, přidělující vývozcům licence (Chiaberashvili, Tevzade, 2005; Kopeček, 2012).

Sám Eduard Ševardnadze disponoval oficiálně sice nevýznamným, v realitě však značně vlivným státním kancléřstvím, vytvořeným podle vzoru sovětského politbyra a majícího podstatu autokratické kliky. Kancléřství mělo bezprostřední vliv na obsazování jak významných pozic v gruzínských regionech, tak na ministerstvech. Rozhodujícími ministerskými resorty bylo ministerstvo státní bezpečnosti a především ministerstvo vnitra řízené Kachou Targamadzem. Tato ministerstva byla ovládána skupinami, původ kterých lze najít v sovětské nomenklatuře mající rozsáhlé zkušenosti a informace o svých mocenských konkurentech. Pro Ševardnadzeho režim byly uvedené struktury důležité především využíváním tzv. *kompromatu*, tj. *vydírání politiků a úředníků*, z něhož i vznikala možnost ministerstva a státního kancléřství ovlivňovat výsledky voleb. Mimo služby pro nejužší vládnoucí skupinu se mocenské struktury vytvořené okolo ministerstev soustřeďovaly i na vlastní prospěch. Podílely se na pašování zboží a vysokých zisků se jim dostávalo též z rozsáhlé **korupce** v policejních složkách (Wheatley, 2005).

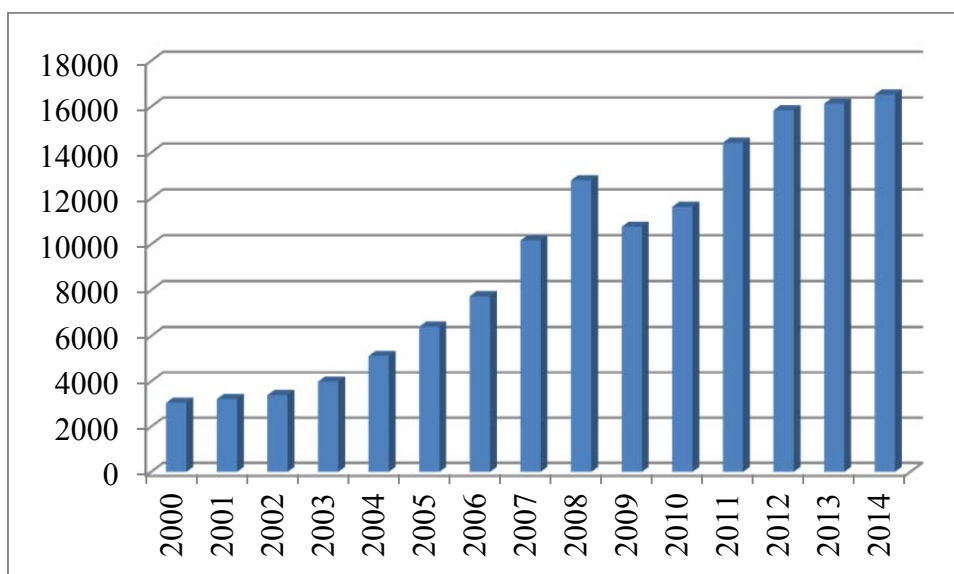
Hlavními ekonomickými problémy, kterými Gruzie v této době čelila, byly problémy na trhu práce a zejména široce rozšířená nezaměstnanost. Navzdory skutečnosti, že mezi odbornou veřejností i prostými lidmi se za hlavní problémy považují především inflace, výše cen obecně a s tím související špatné sociální zázemí. Silný negativní dopad na poslední z nich byl vyvolán především vysokou mírou nezaměstnanosti. Zároveň se nezaměstnanost v Gruzii vyznačovala dlouhodobým růstem a nezvykle vysokou úrovní, kterou potvrzují statistická data, uvedená v Grafu 5.3. Kromě toho je překvapující, že růst HDP (Graf 5.4) nenásledovalo snížení nezaměstnanosti.

Graf 5.3: Obecná míra nezaměstnanosti v Gruzii v letech 1998 - 2010



Zdroj: National Statistics Office of Georgia, 2015; vlastní zpracování

Graf 5.4: Nominální HDP Gruzie v letech 2000 – 2014 (v mil. USD)



Zdroj: World Bank, 2015; vlastní zpracování

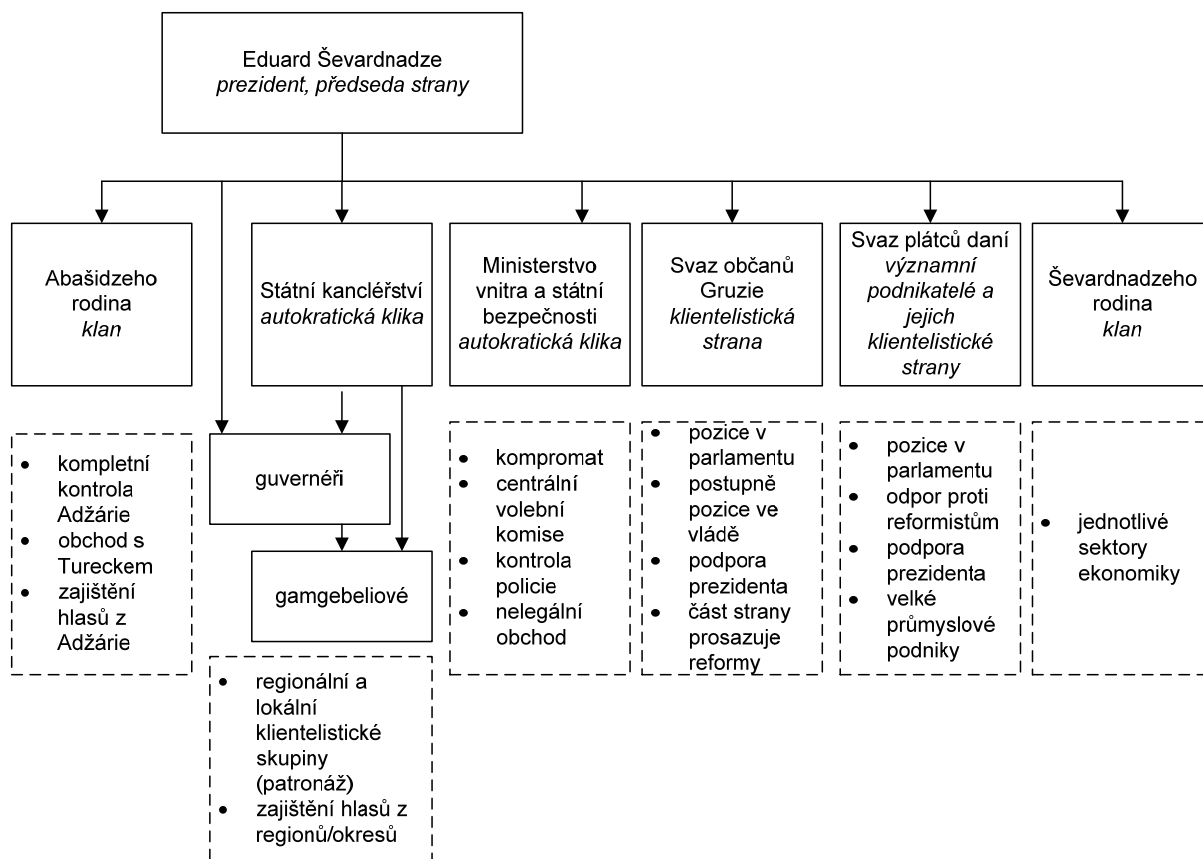
Nejvlivnějším místním politikem, s přesahem na celostátní úroveň, byl Aslan Abašidze, předseda Nejvyššího sovětu (de facto prezident) autonomní republiky Adžárie. Jeho příbuzní tvořili polovinu poslanců adžarského Nejvyššího sovětu a zastávali též funkce adžarského premiéra a vicepremiéra, ministrů vnitra, bezpečnosti, kultury, spojů a zdravotnictví, starosty hlavního města Batumi a ředitele adžarské správy daní a cel. Zejména cla z přeshraničního obchodu byla vzhledem k výhodné poloze Adžárie na pobřeží Černého moře a u tureckých hranic rozhodujícím zdrojem příjmů Abašidzeho rodiny. V prezidentských volbách poskytoval Abašidze vždy jednoznačnou podporu Ševardnadzemu, v parlamentu pak byl Abašidzeho blok součástí vládní koalice. Další vlivné místní mocenské struktury vznikaly okolo prezidentem ustanovených zmocněnců/governérů a okresních gamgebeliů, pocházejících často z řad členů bývalého komsomolu. Zvláštní postavení měli zmocněnci v Dolní Kartlii a Meschetii-Džavachetii, kteří nacionalisticky smířlivému Ševardnadzemu poskytovali podporu etnických menšin, jež tyto regiony obývaly. Zmocněnec v Megrelii byl zase znám svým mimořádným propojením s organizovaným zločinem; neoficiální politické struktury v této oblasti tak dostávaly podobu mafie (Chiaberashvili, Tevzade, 2005; Kopeček, 2012).

Postupem doby se též objevili významní podnikatelé vytvářející si vlastní mocenské zázemí, kteří se spojili ve Svazu plátců daní vedeném Nicho Leikišvilim. K nejvlivnějším postavám „této organizace patřili Gogi Topadze, majitel prosperující společnosti Kazbegi vyrábějící pivo a nealkoholické nápoje, Levan Gačečiladze, zakladatel Georgian Wines and Spirits, největší gruzínské společnosti produkující víno a další alkoholické nápoje, a David Gamgrelidze, majitel pojišťovací společnosti Aldagi“ (Devdariani, 2004). Zmínění podnikatelé, obecně podporující prezidenta Ševardnadzeho a relativně oblíbení u občanů, se rozhodli pro založení vlastních politických stran a v důsledku toho i bloků v parlamentu. „V případě Topadzeho se jednalo o stranu „Průmysl zachrání Gruzii“, v případě Gamgrelidzeho a Gačečiladzeho o stranu „Nová pravice“ (Devdariani, 2004; Kopeček, 2012).

Celý tento politický systém ve výsledku připomínal určitý novodobý feudalismus nebo, jak někteří autoři uvádějí, (neo-)patrimonialismus (např. Brinkenhoff, Goldsmith, 2002; Timm, 2010). Ghia Nodia (2005) jej přirovnal k akciové společnosti, v níž byl tehdejší gruzínský prezident v pozici manažera držícího 51 % akcií a ochotného dát podíl na moci všem, kteří se o ni přihlásí, pokud budou uznávat jeho autoritu. „To umožnilo propojování více typů neoficiálních institucí; vedle rodinných (klanových) vazeb se uplatnily i autokratické sovětské kliky, místně založené formace, patronáž a konečně i sítě vycházející ze

sovětského systému blat, založeného na výměně služeb a zboží v realitě omezeného sovětského konzumu“ (Kopeček, 2012).

Obrázek 5.2: Mocenská struktura Ševardnadzeho režimu



Zdroj: Kopeček, 2012; vlastní zpracování

Soustředění se administrativy a exekutivy na vlastní prospěch s sebou přinášelo minimální ochotu směřující k tomu, aby se stát spolupodílel na vytváření, správě či rozmisťování veřejných statků. Politická elita nejednala podle formálních pravidel hry a nesledovala obecně přijatelné cíle, současně však v podmínkách slabého státu nebyla schopna zamezit vzniku opozice a svobodných médií, které narušovaly její mocenský monopol. Gruzie si tak zachovala pověst demokratizující se společnosti a Ševardnadze měl image demokratického státníka, což mu umožňovalo získávat pro Gruzii značné množství finančních prostředků od Mezinárodního měnového fondu a Světové banky. Uvedené mezinárodní finanční instituce pochopitelně naléhaly na to, aby Gruzie uskutečňovala ekonomické a politické reformy, což umožnilo nástup do ministerských křesel (místo patronů) mladým prozápadně orientovaným reformátorům z řad Svazu občanů Gruzie. „To sice vyvolalo pozitivní odezvu ve světě, zároveň však vedlo k nepřekonatelnému rozporu mezi reformátory

a členy klientelistických skupin (především některých podnikatelů, např. Gamgrelidzeho a Gačečiladzeho). Zklamaní reformátoři, obviňující Ševardnadzeho z korupce, postupně odcházeli ze svých postů a vytvářeli nové opoziční strany“ (Devdariani, 2004; Wheatley, 2005; Kopeček, 2012).

Jednalo se především o Spojené národní hnutí, ustavené bývalým ministrem spravedlnosti Micheilem Saakašvilim, a blok Burdžanadze-Demokraté, založený okolo bývalého předsedy parlamentu Zuraba Žvanii a jeho nástupkyně v této funkci Nino Burdžanadze. Souběžné sčítání hlasů odevzdaných v parlamentních volbách uskutečněných na podzim 2003 ukázalo, že výsledky voleb byly zfalšovány ve prospěch Ševardnadzeho a Abašidzeho strany (ODIHR Election Observation, 2003). „Opozice vedená Saakašvilim výsledky voleb neuznala, zorganizovala rozsáhlé demonstrace v Tbilisi a donutila prezidenta Ševardnadzeho k rezignaci. Úřadující prezidentka Nino Burdžanadze dovedla Gruzii k předčasným prezidentským volbám, v nichž jednoznačně zvítězil Micheil Saakašvili. V březnu 2004 se opakovaly volby parlamentní, v nichž koalice Spojeného národního hnutí, Burdžanadze-Demokratů a republikánů získala ústavní většinu“ (Kopeček, 2012).

5.2.2 Autokratické kliky a klientelistická strana období vlády Saakašviliho

Tzv. Revoluce růží, jak byly výše uvedené události označeny, otevřela cestu k nové etapě utváření gruzínského státu. Následně, co byl z Adžárie donucen odejít Aslan Abašidze, se tato autonomní republika dostala zcela pod kontrolu centrálních orgánů a její autonomie byla omezena (Gürer, 2005). Politické strany Svaz občanů Gruzie a Demokratický svaz obrody zanikly a jejich úlohu v politickém systému země převzalo Spojené národní hnutí. Z vládní koalice či přímo ze Spojeného národního hnutí ale postupně z důvodu nesouhlasu s politikou prezidenta Saakašviliho odcházely výrazné osobnosti, včetně předsedkyně parlamentu Nino Burdžanadze. Mimo Saakašviliho hnutí tak vznikla pestrá paleta opozičních politických stran, jež až do roku 2012 nebyly schopny dosáhnout významnějších volebních výsledků.

Nový prezident rychle odstranil hlavní opory Ševardnadzeho režimu, a to jak oficiální, tak i neoficiální. Zrušil státní kancléřství a místo něj vytvořil prezidentskou kancelář, kterou sice obsadil novými úředníky, udělil ji však obdobnou roli v politickém systému, jakou mělo státní kancléřství: neoficiální moc kanceláře byla větší, než umožňovaly platné zákony. Vytvořením funkce předsedy vlády se po formální stránce Gruzie přiblížila evropskému

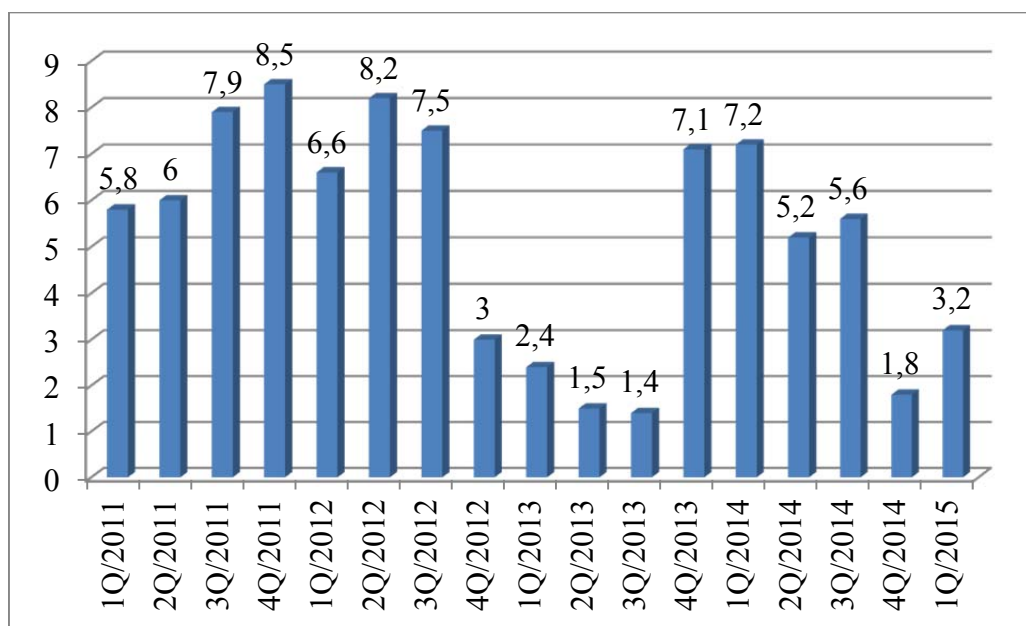
modelu, ve skutečnosti však byla prezidentská moc ještě více posílena jak na úkor premiéra, tak parlamentu (Mitchell, 2006; Kopeček, 2012).

Ekonomika se začala v Gruzii zotavovat po Revoluci růží, ale míra nezaměstnanosti zůstávala stále vysoká. Vzhledem k Srpnové válce a hospodářské krizi, bylo oživení ekonomiky zpomaleno. Hlavním důvodem vysoké míry nezaměstnanosti je, že gruzínská pracovní síla se zdá být irelevantní k požadavkům moderního tržního hospodářství. Poptávka po pracovní síle stále existuje, ale chybí dostatek kvalifikovaných pracovníků, což nutí zaměstnavatele hledat kvalifikované pracovní síly i v zahraničí.

Rozsáhlými reformami prošla celá státní správa, policie a školství. Téměř ze dne na den byla propuštěna polovina policejního sboru a nechvalně známá, **zkorumpovaná** dopravní policie byla vytvářena téměř od nuly. Obdobně prezident Saakašvili postupoval i vůči státní správě, když staré nomenklaturní kádry nahradil novou liberálně a prozápadně smýšlející elitou. Výrazných změn doznala i místní samospráva; zatímco funkce starosty Tbilisi se stala volenou, obecní samospráva byla zbavena řady pravomocí ve prospěch centrální vlády (Bodá, Kakachia, 2005).

Reforma státní správy a policie výrazným způsobem zvýšila schopnost státu vybírat daně, což vedlo k nárůstu objemu státního rozpočtu, který se již v roce 2006 zvýšil na 3 mld. USD oproti „předrevolučním“ 350 mil. USD. Státu se tak konečně podařilo získat prostředky k tomu, aby jeho instituce mohly fungovat. Vzrostly také platy státních zaměstnanců, což zároveň s *tvrdými tresty* za **úplatkářství** téměř odstranilo každodenní **systemovou korupci**. Zatčení byli rovněž někteří notoricky zkorumpovaní „oligarchové“ z období vlády prezidenta Ševardnadzeho. Obvykle se tak stávalo za hranou zákona, jestliže zadržení byli nuceni bez řádného soudu zaplatit milionové pokuty přímo do státního rozpočtu. V pořadí indexu vnímání korupce (CPI) organizace Transparency International Gruzie v průběhu několika let postoupila o více než 50 míst výše a v roce 2011 se téměř přiblížila k umístění České republiky. Fungující stát přilákal vyšší přímé zahraniční investice. Ty se v Gruzii za vlády Ševardnadzeho nacházely přibližně mezi 100 a 200 mil. USD ročně, zatímco od roku 2006 dosahují 800 až 1 800 mil. USD ročně. Zjednodušení soustavy daní, vyšší vymahatelnost práva i ekonomické reformy vynesly Gruzii na 16. místo v pořadí zemí s nejlepšími podmínkami pro podnikání a na 34. místo v pořadí zemí s největšími ekonomickými svobodami (Transparency International, 2011; Timm, 2010; Kopeček, 2012). Výsledky těchto aktivit se nepochybně pozitivně promítly v souhrnných ukazatelích ekonomické výkonnosti země.

Graf 5.5: Čtvrtletní ekonomický růst Gruzie v letech 2011 – 2015 (v %)



Zdroj: Eurostat, 2015; vlastní zpracování

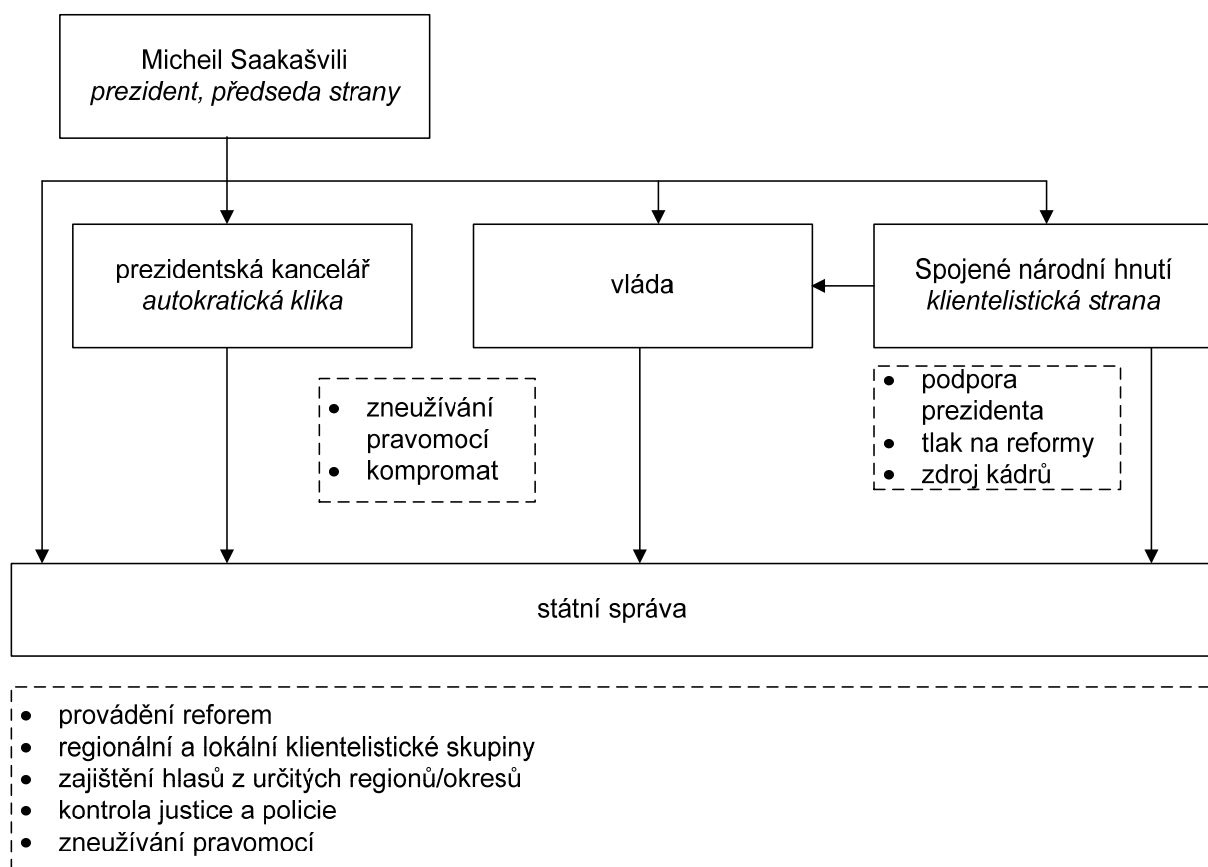
Jak je patrné z grafu, v letech 2011- 2012 docházelo v Gruzii k výraznému hospodářskému růstu, o němž svědčí čtvrtletní přírůstky HDP mezi 6 až 8,5 %. Ty souvisely s výsledky ekonomických reforem prováděných Saakašvilim, omezením korupčního prostředí, ale také s pozitivním zvýšením investičních aktivit v zemi.

Namísto decentralizovaných korupčních a klientelistických struktur z období Ševardnadzeho prezidentství se za Saakašvilioho vládnutí vytvořila centralizovaná a vysoce účinná státní byrokracie, z části působící na principu autokratické kliky či klientelistické strany. V rámci státní správy totiž stále existoval rozpor mezi oficiálními a neoficiálními principy. Úředníci v důsledku rozhodnutí ústředních orgánů často měnili svá místa, což vytvářelo určitou nejistotu, podpořenou stále přetrvávající, i když méně využívanou institucí kompromatu (vydírání). Státní správa tak byla schopná jak prosazovat reformní vládní politiku, tak zneužívat státní moc ve prospěch prezidenta Saakašvilioho a Spojeného národního hnutí, a to např. zásahy proti opozici či nezávislým médiím; pod kontrolu vládnoucí skupiny se dostala i justice. Úzká skupina Saakašvilioho blízkých spolupracovníků navíc zneužívala své pravomoci k osobnímu obohacení (Bórzeľ, Pamuk, 2012; Kopeček, 2012).

Reformy státní správy i samosprávy odstraňovaly řadu neoficiálních politických struktur, jež oslabovaly fungování státu. Současně však umožnily vzniknout novým neoficiálním politickým strukturám, jež sice podporovaly modernizaci země, ale pracovaly také ve prospěch vládnoucí skupiny a bránily demokratizaci země. Gruzie po parlamentních a

předčasných prezidentských volbách v roce 2008 byla dokonce vyňata ze seznamu volebních demokracií vedeným organizací Freedom House. Někteří z autorů vyjadřovali názor, že Gruzie s funkčními státními institucemi schopnými zásahu proti opozici směřuje pod vládou Saakašviliho k autoritářskému režimu (Bórzeł, Pamuk, 2012) Je ale třeba uvést, že parlamentní volby uskutečněné v říjnu 2012 vyhrála opozice vedená miliardářem **Bidzinou Ivanišvilim**, přičemž prezident Saakašvili porážku přijal a nevyužil kontroly nad státním aparátem ke zvrácení výsledků voleb.

Obrázek 5.3: Mocenská struktura Saakašviliho režimu



Zdroj: Kopeček, 2012; vlastní zpracování

5.2.3 Potlačení neformálních politických struktur za vlády Ivanišviliho

V roce 2011 ještě málokdo z Gruzínců věděl, jak vlastně Bidzina Ivanišvili vypadá. Do roka se mu ale podařilo sjednotit gruzínskou opozici, získat si přízeň obyčejných lidí a porazit v parlamentních volbách v roce 2012 stranu prezidenta a tehdejšího oblíbence Západu Michaila Saakašviliho. Do té doby si žil gruzínský miliardář Ivanišvili svůj poklidný a

spokojený život v rozsáhlém proskleném domě nad Tbilisi, odkud řídil své obchody v Rusku, ale také se věnoval charitě.

Po roce bylo vše jinak: Introvert Ivanišvili vstoupil do politiky a obrátil se proti svému dosavadnímu spojenci, prezidentu Michailu Saakašvilimu. Sjednotit věčně rozhádanou opozici bylo přitom to jednodušší. Úředníci autoritářského Saakašviliho totiž Ivanišviliho zbavili občanství, podnikli razie v jeho bankách a odsoudili ho mj. k pokutě 45 milionů dolarů za údajné porušení zákonů o financování volební kampaně. Jiného soka by to nejspíš zlomilo, ale boháče s majetkem ve výši 6,4 miliardy dolarů a francouzským pasem v záloze však ne. Svoji koalici Gruzínský sen dovedl až k vítězství a mohl se zadostiučiněním prohlásit: „Je to poprvé v gruzínské historii, kdy vláda bude změněna prostřednictvím voleb“ (Klimeš, Bidzina..., 2012).

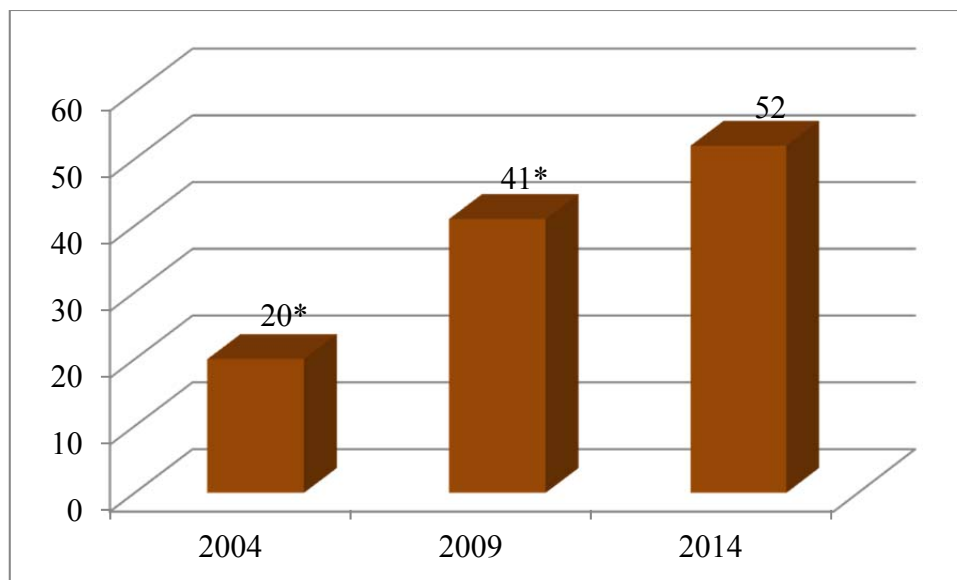
Pro gruzínského prezidenta Saakašviliho byla volební porážka od Ivanišviliho mimořádně nepříjemná. Saakašvili se vždy stylizoval do role jediného možného obránce gruzínské demokracie a nezávislosti na Rusku a tuto image dokázal umně prodat i na Západě.

Ted' se však objevil miliardář, před rokem v politice ještě zcela neznámý, navíc léta žijící a podnikající v Moskvě, který opakoval: „Je to od Saakašviliho jen hra na demokracii, jen na povrchu vše funguje. Saakašvili si zakládá na tom, že je demokrat, ale jakmile by to Západ odmítl, byl by najednou bez moci uvnitř země i venku.“ A Gruzínci ve zkorumpované zemi s 16% nezaměstnaností to Ivanišvilimu uvěřili. Saakašvili se ještě na poslední chvíli pokusil rozehrát proti Ivanišvilimu ruskou kartu, ale Gruzíncům byla tehdy zjevně velká geopolitika lhostejná. Chtěli práci a více demokracie a obojí jim nabídl spíše Ivanišvili (Klimeš, Bidzina..., 2012).

Když se Ivanišvili v roce 2011 rozhodl vstoupit do politiky, měl všechny předpoklady k tomu neuspět. Měl sice peníze, ale to bylo tak vše. Pro obyčejné Gruzínce byl až nesnesitelně bohatý a se zálibou v často nevkusném postkomunistickém snobství. Proto v předvolebních klípech detailně zmiňoval těžké podmínky, ve kterých vyrostl. Oč více Ivanišvili mluvil o chudobných začátcích, o to méně popisoval své podnikání v Rusku. Po pár letech na postu výzkumníka ve státním ústavu práce v Tbilisi raději vědeckým institucím začal prodávat počítače; na tom vydělal první větší peníze. Po pádu komunismu potkal i svého budoucího obchodního partnera Vitalije Malkina, jenž se rovněž dal na politiku, ale v Rusku. V průběhu ruské divoké privatizace nakupoval podniky za miliony a prodával za miliardy jako ostatní oligarchové „kovbojského“ Jelcinova kapitalismu. Největším „úlovkem“ byla banka Russkij kredit, kolem níž vybudoval s Malkinem celý svůj holding. Rusové se s ním nyní setkávají prostřednictvím jeho podnikání prakticky každodenně, neboť mimo akcií Gazpromu, Lukoilu

a dalších strategických firem vlastní i řadu spotřebitelských řetězců. Ivanišvili sice uvádí, že všechny své ruské aktivity prodal a utržené peníze investuje do Gruzie, ale málokdo mu to věří (Klimeš, Bidzina..., 2012). Avšak Ivanišvili prokázal, že je možné mu důvěřovat.

Graf 5.6: Vývoj ukazatele míry vnímání korupce (CPI) v Gruzii



* - Přepočteno podle nové metodiky, původní hodnoty 2 a 4,1

Zdroj: TI, 2015; vlastní zpracování

Index vnímání korupce v případě Gruzie vyjadřuje sociálně ekonomické změny, kterými země v uplynulém období prošla. Zatímco v roce 2004 v období konce Ševardnadzeho administrativy bylo vnímání korupce ve veřejném sektoru oslovenými respondenty poměrně značné: 80 % dotázaných odpovědělo kladně. Skok u hodnoty ukazatele CPI z 20 v roce 2004 na hodnotu 41 v roce 2009 představuje v tomto mezidobí vliv nástupu nové politické garnitury kolem prezidenta Saakašviliho a jeho razantní kroky k omezení korupce a fiskálních úniků v zemi. V té době došlo k rozsáhlé výměně příslušníků policejního sboru ale i mnoha úředníků ve veřejné správě. Příchodem Ivanišviliho do funkce předsedy vlády a volba Margvelašviliho prezidentem republiky ještě více upevnila vědomí Gruzinců o snaze vedení státu odstranit systémovou korupci v zemi. To se projevilo dalším pozitivním růstem ukazatele CPI na úroveň hodnoty 52 v roce 2014; ukazatele, který je vyjádřením názoru lidí, že veřejní činitelé nezneužívají svého postavení k získání osobních výhod.

Po Revoluci růží Ivanišvili zaměnil své luxusní moskevské a londýnské rezidence za rodnou vesnici Čorvilu. Ačkoli se bránil jakékoli publicitě, záhy o něm bylo známo, že se zaměřil na charitu. V Tbilisi postavil nejen svůj honosný dům, ale i velkou katedrálu svaté

Trojice. Postavil v zemi také na 500 škol a 600 kostelů. V Čorvile otevřel nemocnici s bezplatnou péčí. V umění nenakupuje pro sebe jen díla za obrovské sumy, ale i financuje divadla a umělecké spolky. „Mým kapitálem nejsou peníze,“ opakuje Ivanišvili a Gruzínci mu to po jeho letech dobročinnosti z velké části věří (Klimeš, Bidzina..., 2012).

Když v dubnu 2012 zakládal svou opoziční koalici Gruzínský sen, tak to vypadalo spíše jako žert. Do nesourodého uskupení se spojilo 6 stran a několik dalších koalic s tak podivnými názvy jako např. „Průmysl zachrání Gruzii“. Vedle Ivanišviliho se zde objevili liberálové, nacionalisté, xenofobové i Saakašvilim odstavení aparátčící bývalého prezidenta Ševarnadzeho. Za Ivanišviliho, jehož úřady zbavily občanství, kandidovala jeho manželka.

Ivanišvili hned po volbách ukázal, že zřejmě i nadále bude mistrem nepředvídatelných zvratů. Namáhavě vybudovanou koalici vzápětí po vítězství rozpustil. „Je to velmi zdravý proces, od začátku jsem usiloval o to, aby parlament nebyl jednobarevný. Nejde o rozkol. Přispějeme naopak k tomu, že v parlamentu vzniknou nejméně tři strany, abychom mohli vést spory o jednotlivých problémech“, uvedl Ivanišvili. Program, pro nějž většina Gruzínců ve volbách hlasovala, tak vlastně už nyní nemá kdo naplňovat. Největší spor se zřejmě bude týkat ekonomického programu vlády. Gruzínský sen přišel v předvolební kampani s takovými sliby, jako je vytvoření nového podpůrného zemědělského fondu ve výši miliardy dolarů, přičemž Ivanišvili slíbil poskytnout fondu třetinu prostředků. Stejně tak slíbil levnější půjčky a další jen obtížně uskutečnitelné projekty (Klimeš, Bidzina..., 2012).

Po nástupu Ivanišviliho do čela vlády přišlo záhy zatýkání Saakašviliho nejbližších politických spolupracovníků, ministrů předchozího kabinetu, kvůli údajným přečinům, jichž se prý během své vlády dopustili (Kopeček, 2012)

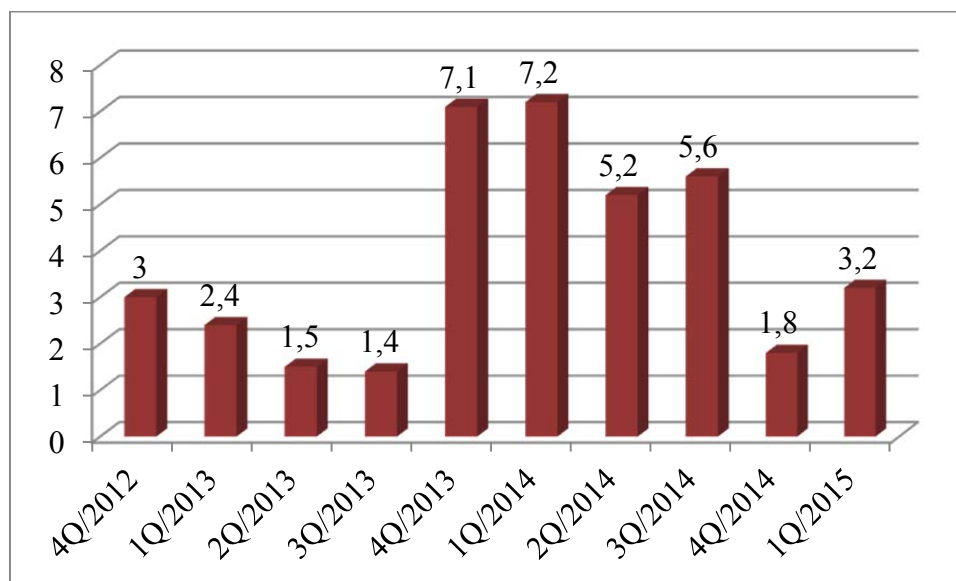
5.2.4 Margvelašvili: naděje na zastavení korupce a klientelismu v Gruzii

Novým gruzínským prezidentem se stal v říjnu 2013 kandidát vládní koalice Giorgi Margvelašvili, který si díky zisku nadpoloviční většiny hlasů zajistil vítězství již v prvním kole. Bývalému ministru školství a vicepremiérovi dalo v prezidentských volbách hlas 62 % voličů. Gruzínci volili nástupce Michaila Saakašviliho, který v průběhu deseti let u moci přeměnil postsovětskou republiku v mladou demokracii a jednoho z blízkých spojenců Západu v oblasti. Prezidentskými volbami vyvrcholil v Gruzii přechod od prezidentského k parlamentnímu systému, ve kterém má hlava Gruzínské republiky spíše reprezentativní funkce.

Možnost hlasovat mělo přes 3,5 milionu oprávněných voličů, kteří si mohli vybírat mezi 23 kandidáty. João Soares, který vedl mezinárodní pozorovatele, hovořil o „pozitivních a poctivých volbách, jimiž voliči potvrdili loňské historické předání moci“. Saakašviliho Sjednocené národní hnutí (UNM) prohrálo parlamentní volby v roce 2012, z nichž vzešla vítězně Ivanišviliho koalice Gruzínský sen. Kandidát UNM, bývalý šéf parlamentu David Bakradze, dostal v prezidentských volbách pouze 22 % hlasů. Výsledky voleb dle očekávání ještě více posílily Saakašviliho politického soupeře, miliardáře a současného premiéra Bidzinu Ivanišviliho. Právě za jeho hnutí Gruzínský sen totiž čtyřiačtyřicetiletý Margvelašvili kandidoval (ČTK, Gruzie..., 2015).

Saakašvilimu, jakkoliv mu jeho kritici zazlívali autoritářský styl vládnutí, se podařilo omezit *korupci* a postavit na nohy ekonomiku Gruzie, zhroucenou po rozpadu Sovětského svazu a občanské válce. Uměl strhnout davy, nicméně jeho reformy neoceňovali všichni Gruzínci a některé demonstrace, požadující Saakašviliho odstoupení, policie brutálně rozehnala.

Graf 5.7: Čtvrtletní ekonomický růst Gruzie v letech 2012 – 2015 (v %)



Zdroj: Eurostat, 2015; vlastní zpracování

Čtvrtletní ekonomický růst Gruzie v období společného vládnutí prezidenta Saakašviliho a ministerského předsedy Ivanišviliho vykazuje téměř o polovinu nižší hodnoty oproti předchozímu období let 2011-2012. Tento stav „dvojvládí“ v Gruzii nepochybně nepřispíval ke stabilitě ekonomického vývoje a růstu hodnoty ukazatele HDP. Od nástupu nového prezidenta Margvelašviliho do úřadu dochází v Gruzii opět k významnému zvýšení

tempa hospodářského růstu, i když ne zcela na úrovni původních hodnot z období let vlády Saakašviliho. Ty byly spojovány s masivní vnější hospodářskou pomocí formou přímých zahraničních investic a zřejmě tak přispěly k uvedeným vysokým tempům čtvrtletního růstu ekonomiky (mezi 6 až 8,5 %).

I to hraje do karet Ivanišvilimu, 229. nejbohatšímu člověku planety, který vstoupil do politiky se svými miliardami a silným přesvědčením, že stát je třeba řídit jako firmu. Více než dva roky se pokouší zvýšit průměrné příjmy Gruzínců, zavedl státem placené zdravotní pojištění, důchody zvedl o polovinu a od roku 2014 navýšil sociální dávky těm nejhudším. Zemi fakticky do značné míry dotuje ze svých soukromých zdrojů a kupuje si tak přízeň jejích obyvatel. Byť se dosud žádné zázračné výsledky nedostavily (a nejspíš ani nedostaví), strategie docela funguje. Lidé mu fandí a úspěch Margvelašviliho ve volbách je toho dokladem (Kryzánek, 2013).

S jistou opatrností lze tedy konstatovat, že posílení oficiálních politických struktur zatím nevedlo k přechodu Gruzie ke klasickému autoritativnímu režimu, ale naopak po období určité stagnace v demokratizačním procesu nakonec posílilo demokratický charakter země.

5.3 Problémy ekonomiky Česka

5.3.1 Šedá ekonomika v Česku (a její srovnání s EU)

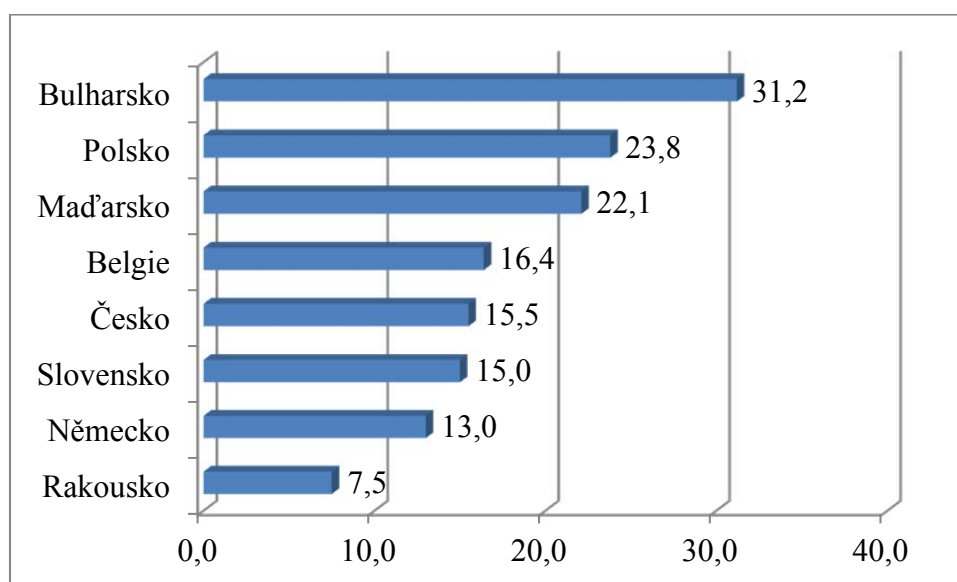
Český stát kontroluje jen pouze přes 86 % svého hospodářství. Zbytek připadá na aktivity v šedé zóně, jejichž objem v roce 2013 přesáhl 622 miliard korun, tedy téměř 118 tisíc korun na každého praceschopného obyvatele. Vyplývá to ze společné studie A.T. Kearney, Visa a rakouské Univerzity Johanna Keplera. Přestože Česká republika ztrácí na svou bývalou východní součást, Slovensko, z porovnání plyne, že šedá ekonomika je jednou z oblastí, ve které Praha dokáže překonat i Brusel. „V Česku je proti Belgii nižší daňové zatížení a méně regulace. Tyto dva faktory jsou přitom hnací silou stínové ekonomiky," uvádí spoluautor studie profesor Friedrich Schneider (Bukovský, Šedá..., 2013).

Složité daně, ale také nedostatečná kultivace práva, jsou hlavní důvody, jež odborníci nejčastěji uvádějí mezi příčinami odchodu subjektů z legální ekonomiky. Pokud zůstane daňová soustava nepřehledná a nepředvídatelná, lze jen obtížně počítat s útlumem šedé ekonomiky. S rychlým odstraňováním šedé zóny to nevypadá dobře. Podle expertů se ostatně vláda v minulosti o její redukci ani příliš nesnažila. Motivace pro odchod do šedé sféry spíše rostou, zatímco instituce pro potírání tohoto fenoménu fungují lépe, v souhrnu tak rozsah stínové ekonomiky stagnuje.

Kde se nedostává pozitivní motivace, nastupuje represe. Jen v roce 2012 Státní úřad inspekce práce uložil 1445 pokut ve výši 321 milionů korun za nelegální zaměstnávání včetně švarcsystému.

Největší část hospodářství zůstává v Evropě skryta státu na Kypru, Balkánu či v Pobaltí. Neslavné prvenství patří Bulharsku; stát zde nekontroluje přes 31 % domácí ekonomiky. Pořádek naopak vládne v Rakousku, ve Spojeném království a v zemích Beneluxu. V absolutním vyjádření ale nejrozsáhlejší šedou ekonomiku má Německo, jejíž šíři analýza odhaduje na 350 miliard eur. Souhrnný objem stínové ekonomiky se na evropském kontinentu odhaduje na více než dva biliony eur, což představuje téměř pětinu ročního očekávaného ekonomického výstupu Evropy (Bukovský, Šedá..., 2013).

Graf 5.8: Podíl šedé ekonomiky na HDP ve vybraných zemích [v %]



Zdroj: Eurostat, 2013; vlastní zpracování

5.3.2 OECD kritizuje Českou republiku za přehlížení korupce

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), elitní klub rozvinutých ekonomik světa, se v roce 2013 tvrdě opřel do Česka za minimální výsledky v boji s korupcí překračující hranice republiky. Podle její studie česká vláda musí neprodleně začít spolupracovat se soukromým sektorem v úsilí zamezit korupčnímu chování. Jak uvádí zpráva OECD povědomí o českých přeshraničních korupčních přečinech je mezi firmami politováníhodně nízké.

Za velmi špatným hodnocením stojí především nepříliš úspěšná cesta hodnotícího týmu OECD do Prahy. Experti z Islandu a JAR přijeli zkontrolovat, jak se naplňuje protikorupční konvence OECD. Výsledek byl tristní; přes opakované žádosti žádná česká firma nebyla připravena na setkání s hodnotitelským týmem, který navštívil zemi v říjnu roku 2012. Studie ale nevytýká mizivou snahu bojovat s korupcí jen soukromým firmám. Podobný nedostatek uvědomění je i mezi auditory a účetními ohledně jejich oznamovací povinnosti a chybí i závazná pravidla, jak čelit případům korupce přeshraničního rozsahu mezi českými firmami. Česká policie a justice nedotáhly žádný přeshraniční korupční případ do konce, přestože jich několik bylo vyšetřováno (Klimeš, 2013).

OECD naléhavě vyzvalo Česko k přijetí několika zásadních změn. Mělo by především poskytnout větší nezávislost žalobcům a vyjasnit si, že policie a žalobce nesmí odložit případ z motivů, jako jsou národní zájmy, vztahy s cizími státy či identita osob vystupujících ve vyšetřování a žalobě přeshraniční korupce (Klimeš, 2013).

5.3.3 Veřejné podniky v Česku a jejich růst

Veřejným podnikem je akciová společnost, společnost s ručením omezeným nebo státní podnik, kde má stát či municipalita nadpoloviční podíl, a to včetně zprostředkovaně vlastněných firem. Veřejné podniky nakládají s prostředky srovnatelnými se samotným státem a jejich objem nadále roste, navzdory krizi a úsporám ve veřejné správě. Nelze proto vyloučit, že některé agendy jsou vyváděny z veřejné správy do těchto podniků za účelem vyhnutí se kontrolním mechanismům. Růst veřejných podniků je pak stimulován především nižším stupněm kontroly nad veřejnými podniky. Tyto podniky nepodléhají pravomoci NKÚ, mají výrazně slabší povinnosti vypisování veřejných zakázek, snáze se vyhýbají povinností poskytovat informace podle zákona 106 a zejména na místní úrovni jsou jejich výdaje mimo zorné pole opozice (Bukovský, Veřejné..., 2013).

Aktiva státních, polostátních či městských podniků v Česku vzrostla v letech 2007 až 2011 téměř o pětinu; ačkoli rok 2007 zatáhl do Česka virus globální finanční krize, skepsí ohledně dalšího vývoje ekonomiky trpěl jen privátní sektor. Domácí firmy napojené na veřejné peníze naopak v příštích čtyřech letech čekal nadprůměrný růst. Přestože česká ekonomika mezi léty 2007 a 2011 vzrostla o 8,8 procenta, aktiva veřejných podniků vzrostla o více než dvojnásobek, jak vyplývá z výsledků studie Institutu ekonomických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy. Celkový roční obrat veřejných podniků přitom činí 680 miliard korun, což představuje zhruba dvě třetiny státního rozpočtu.

Podle uvedené studie má 236 podniků s podílem státu či samospráv obrát přes sto milionů korun. Z celkového obrátu veřejných podniků připadá největší podíl na ČEZ (110 miliard), Čepro (78 miliard) a České dráhy (21 miliard). Významný je ale i sektor městských a krajských firem, které dohromady tvoří obrát 117 miliard korun (Bukovský, Veřejné..., 2013). Veřejné podniky jsou politicky ovládané stejně jako státní instituce či samosprávy. Na rozdíl od nich však pro veřejné podniky platí slabší zákon o veřejných zakázkách a nepodléhají ani dalším kontrolním mechanismům. Případné korupční jednání je tak v rámci veřejných podniků snazší.

5.3.4 Novela zákona o veřejných zakázkách

Sněmovna parlamentu ČR schválila v prosinci 2014 novelu zákona o veřejných zakázkách, jež zjednoduší jejich zadávání. Přes veřejné zakázky v Česku ročně proteče kolem 500 miliard korun. Ministerstvo pro místní rozvoj proto připravilo návrh takzvané technické novely zákona o veřejných zakázkách. Současně se od září 2013 zahájily práce na zcela novém zákonu o veřejných tendrech, který si vynutí změny evropských norem (Novák, Vláda..., 2013). Cílem novely například je, aby:

- Limit pro malé stavební zakázky zůstal na úrovni současných 3 milionů korun. Bez novely by se od počátku roku 2014 tato hranice podle platného znění normy automaticky snížila na milion korun. Pod tímto limitem se však už úřady nemusejí při vyhlásování tendrů řídit zákonem o veřejných zakázkách. Pro změnu zákona tak byli administrátoři zakázek i stavební firmy.
- Obce v budoucnu mohly mít jednodušší práci při organizování veřejných zakázek. Nová úprava (již dvacátá novela zákona o veřejných zakázkách) mění jednoznačnou povinnost zrušit výběrové řízení v případě, že se přihlásí pouze jeden zájemce. Soutěž se vypíše znovu, a pokud se i opakované soutěže zúčastní pouze jeden zájemce, povinnost zrušit výběrové řízení již nebude platit. Ministerstvo pro místní rozvoj nové ustanovení odůvodňuje tím, že bez této změny měly obce často minimální šanci dokončit soutěže, zejména na finanční kontrakty s bankami. Těchto soutěží se pravidelně účastnil i jen jeden zájemce.
Další zjednodušení soutěžního procesu vyplývá z toho, že u opakovaných zakázek již nebude povinnost zveřejňovat předběžné oznámení; tato povinnost dříve každou soutěž prodlužovala o měsíc.
- Usnadnit hodnocení tendrů podle více kritérií a nesoustředit se jen na cenu. Poslanci odmítli návrhy sněmovních výborů zvýšit limit zadávání víceprací na

zakázkách v jednacím řízení bez uveřejnění z nynějších 20 % na 50 % a odmítli také zadávání zakázek na právní služby bez soutěže.

Podle Davida Ondráčky z Transparency International (TI) sílí hlasy požadující podstatné změkčení současných soutěžních pravidel a TI bude velmi pečlivě monitorovat osud novely ve sněmovně, aby nedošlo k vypuštění stávajících prospěšných opatření (Michal, Vypisování..., 2013).

Zákonné opatření Senátu týkající se veřejných zakázek nově však stanoví, že se limit pro „malou“ veřejnou zakázku u stavebních prací od roku 2014 znovu zvýší na 6 mil. Kč. Uvedené zákonné opatření zvyšuje i limit pro zakázky na služby z jednoho na dva miliony Kč.

5.3.5 Rozhodovat o veřejných zakázkách mohou jen úředníci s prověrkou

O veřejných zakázkách nad 300 milionů korun budou moci nově rozhodovat jen lidé s bezpečnostní prověrkou. Novelu zákona o veřejných zakázkách připravilo ministerstvo pro místní rozvoj spolu s Národním bezpečnostním úřadem.

V současnosti platí povinnost mít bezpečnostní prověrku pouze pro zástupce ministerstev, kteří rozhodují o veřejných zakázkách nad 500 milionů korun. Novela zákona o veřejných zakázkách by měla zajistit, že o mnohasetmilionových zakázkách budou rozhodovat maximálně prověřené osoby. Nová povinnost se bude týkat všech, kteří u zakázek nad 300 milionů korun schvalují zadávací podmínky, rozhodují o podpisu smlouvy nebo vybírají nejvhodnější nabídky. Povinnost mít bezpečnostní prověrku bude závazná pro zástupce všech veřejných institucí, tedy například i pro zástupce krajů a obcí (ČTK, Rozhodovat..., 2010).

5.4 Komparace ekonomik

5.4.1 Přímé ztráty při financování veřejných projektů z fondů EU

Obyvatelé osmi členských států Evropské unie z unijních fondů v roce 2010 podvodně získali až 2,2 miliardy eur. Vyplývá to ze zprávy unijní protikorupční agentury OLAF. Ta pro svou studii vybrala losem Francii, Itálii, Litvu, Maďarsko, Nizozemsko, Polsko, Rumunsko a Španělsko. Číslo představuje odhad přímých ztrát, jež EU vznikly při financování veřejných projektů ve vybraných oblastech, jako je třeba stavebnictví či úprava vody (ČTK, V osmi..., 2013).

Je nepochybně škoda, že evropský protikorupční úřad OLAF nezahrnul do studie o rozkrádání evropských fondů také Česko. Podle agentury se jen v 8 vybraných zemích v roce 2010 zpronevěřily prostředky z fondů ve výši 2,2 miliardy eur, tedy přes 56 miliard korun. Zkoumaní Poláci a další národy tak ke společné velké evropské myšlence přispěli například chronickým nadsazováním cen, státní úředníci zase vynášením důvěrných informací a dokumentace odměnou za lístky na fotbal či formuli 1. Avšak Češi nemusejí být smutní, že se jejich praktiky do zprávy nedostaly. Připravují si totiž něco většího: nedočerpání fondů v obrovském měřítku (ČTK, V osmi..., 2013).

5.4.2 Česku se z eurofondů nepodaří vyčerpat až 75 miliard Kč

Z evropských fondů se nepodaří České republice v programovacím období 2007 až 2015 vyčerpat 40 až 75 miliard korun. Důvody tkví zejména ve velmi složitém způsobu, jímž se evropské peníze dosud příjemcům přidělují, a nebyl zvládnut ani management jejich čerpání. Významnou roli v nedočerpání prostředků sehrálo i zpevnění kurzu české měny vůči euru. Z plánovaných 678 miliard korun evropských dotací se tak nepodařilo do srpna 2015 vyčerpat 20 % sjednané částky (Novák, Karla..., 2015).

Řešení si vyžadoval rovněž monitorovací systém evropských dotací a Národní elektronický nástroj pro veřejné zakázky; Česká republika totiž nutně potřebuje elektronizovat veřejné zakázky i čerpání evropských fondů.

Národní elektronický nástroj se má připojit k monitorovacímu systému evropských dotací. Otázkou však je, zda je celé řešení bezpečné. Pokud by totiž jeden z těchto systémů nebyl zabezpečen, tak by se případný útočník dostal k veškerým datům o projektech financovaných z evropských fondů a samozřejmě ke všem zakázkám v něm evidovaných. Nástroj totiž nebudou používat jen rezorty, ale i některé státní podniky a další zadavatelé. Pro začátek se předpokládá, že jeho užívání bude zatím nepovinné. Až podle zkušeností z jeho fungování a z toho, kolik zadavatelů se k němu přidá, bude zřejmé, odkdy by měl být povinný a zda vůbec.

Již teď v něm jsou výzvy za zhruba 50 miliard korun a po měsíci ostrého provozu to lze považovat za velký úspěch. Pokud by si Česká republika udržela současné tempo, tak vyčerpá celých 650 miliard korun okamžitě (Novák, Karla..., 2015).

Nejvyšší kontrolní úřad nedávno oznámil, že za unijní rozpočtové období, které právě končí, Česko nedočerpá více než sto miliard korun. Proti velkým ambicím se tempo čerpání ze strany jednotlivých řídicích orgánů snížilo. Hájí se tím, že mají hodně administrace projektů, protože si nechaly mnoho peněz na poslední rok. Zaměstnanci navíc musí již

pracovat i na novém období. Nestíhají se tedy vyhlašovat ani zakázky nebo výběrová řízení. To má samozřejmě vliv na objem neproplacených prostředků. V únoru 2015 Ministerstvo pro místní rozvoj nedočerpání odhadovalo na 40 až 75 miliard. Velký vliv bude mít, jak dopadne kontrola posuzování vlivů staveb na životní prostředí (EIA) u části velkých dopravních projektů, o což požádala Evropská komise. Pokud komise odsouhlasí všech 23 projektů, tak je možné, že se z uvedeného odhadu dostane ČR na mnohem nižší číslo. Jestliže by však EIA u těchto projektů neprošla, může čerpání evropských fondů zůstat ve výše uvedeném intervalu (Novák, Karla..., 2015).

6 Korupční chování v mezinárodním srovnání

Mezinárodní srovnání je velmi důležitým měřítkem k vyjádření úspěšnosti jednotlivých států ve sledovaných aktivitách. Na podkladě komparace lze posoudit, jak si konkrétní země vede v určitých oblastech činnosti. V případě korupce je situace poněkud složitější. Porovnat míru korupce v jednotlivých státech je značně obtížné vzhledem k absenci jednotného hodnotícího kritéria; navíc nedostatek objektivních informací o korupci rovněž brání ve srovnání jednotlivých států. „Při pokusech o „změření“ úrovně korupce v jednotlivých zemích všechny objektivizující systémy selhaly a lze konstatovat, že skutečnou hladinu korupce zjistit nelze“ (Chmelík, Tomica, 2011).

Přesto však mezinárodní organizace Transparency International a Světová banka každým rokem sestavují pořadí jednotlivých zemí a vydávají závěrečné zprávy, které sledují stav korupce jak z globálního, celosvětového hlediska, tak i z hlediska regionálního. Uvedené zprávy mají jednak vypovídající hodnotu, ale také určitý doporučující charakter.

6.1 Celosvětové srovnání korupce

Mezinárodní organizace Transparency International srovnává korupci v jednotlivých zemích na podkladě hodnot indexu vnímání korupce – Corruption Perception Index (CPI). Index se soustřeďuje na korupční jednání ve veřejném sektoru sledovaných zemí a řadí tyto země podle stupně vnímání přítomnosti korupce ve veřejné správě mezi úředníky a politiky. „Objektivnost indexace je zaručena metodikou sestavování, podle které je index průměrem nejméně tří na sobě nezávislých průzkumů různých institucí (výzkum veřejného mínění apod.), jež v té které hodnocené zemi proběhly“ (Chmelík, Tomica, 2011).

Index vnímání korupce v současnosti hodnotí země podle míry vnímání korupce ve 174 zemích světa na stupnici od 0 do 100, kde hodnota 100 vyjadřuje zemi téměř prostou korupce a 0 představuje naopak vysokou míru korupce v zemi. Z dále uvedené tabulky je zřejmé, že mezi nejlépe hodnocené z hlediska ukazatele CPI a tedy i mezi nejméně zkorumpované země světa v roce 2014 náleží Dánsko, Nový Zéland a Finsko.

Česká republika získala 51 bodů a nachází se na 53. místě v tomto žebříčku, hned za ní se na 54. pozici umístilo Slovensko s 50 body. Toto umístění vyjadřuje dosud značně nedobrou situaci ve státní správě, špatné fungování politických stran a nedostatečnou protikorupční politiku státu. Podle Davida Ondráčka z TI „by měla Česká republika více zapracovat na protikorupční politice, ta by měla být více podporována finančními a lidskými zdroji“.

Tabulka 6.1: Porovnání států dle CPI 2014

Pořadí	Země	CPI 2014
1	Dánsko	92
2	Nový Zéland	91
3	Finsko	89
4	Švédsko	87
5	Norsko	86
	Švýcarsko	86
7	Singapur	84
8	Nizozemí	83
9	Lucembursko	82
10	Kanada	81
11	Austrálie	80
12	Německo	79
	Island	79
14	Spojené království	78
50	Gruzie	52
	Malajsie	52
	Samoa	52
53	Česká republika	51
54	Slovensko	50
169	Turkmenistán	17
170	Irák	16
171	Jižní Súdán	15
172	Afghánistán	12
173	Súdán	11
174	Severní Korea	8
	Somálsko	8

Zdroj: Transparency International, 2015; vlastní zpracování

K vyjádření míry vnímání korupce v jednotlivých zemích může také sloužit níže zobrazená mapa. Nejtmaší odstín zde znamená nejvyšší míru korupce, nejsvětlejší barva pak nejnižší míru korupce.

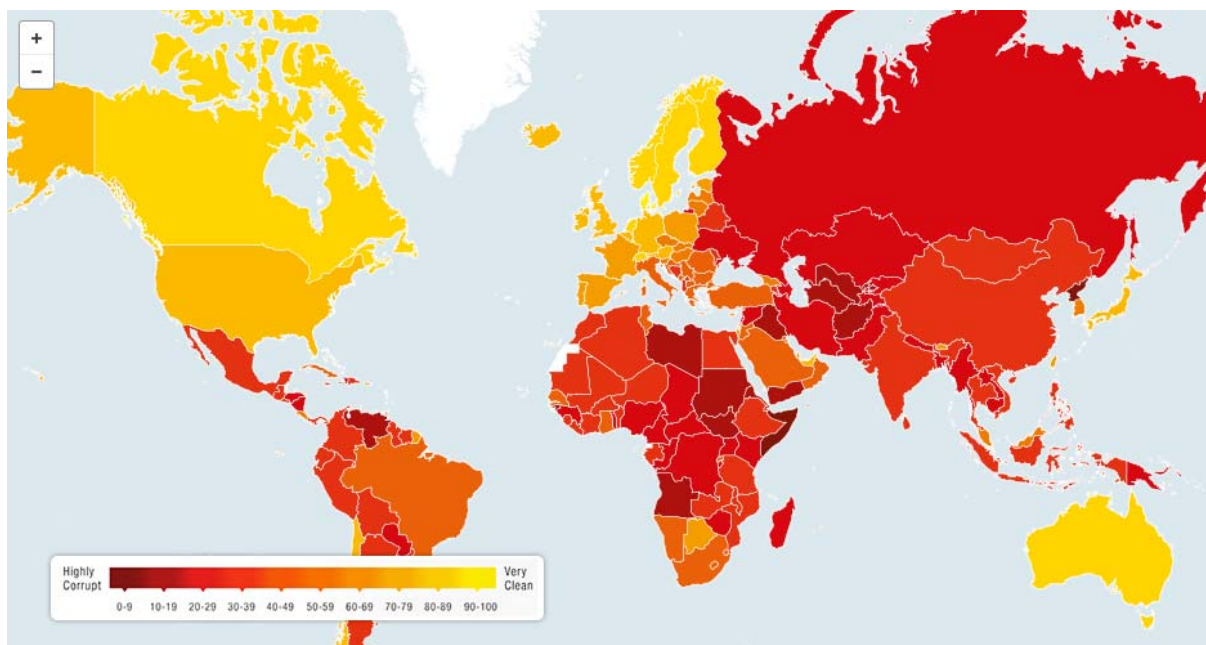
Z mapy lze zjistit, že je na tom špatně mimo asijských zemí, jako je Turkmenistán, Severní Korea či Afghánistán ještě většina afrických států až na malé výjimky. Hlavní úlohu v

tom hraje převládající chudoba v těchto zemích. V chudých, rozvíjejících se ekonomikách má korupce větší prostor pro své rozšíření. Politické režimy, často autoritativní, nastolené v těchto zemích směřují hlavně k soustředění moci a lidé tím, že trpí nedostatkem uspokojování základních potřeb, ztrácejí pak morální zábrany k získání potřebných statků. Uvedené vlivy pouze zhoršují ekonomickou situaci rozvojových zemí a to následně vede k prohlubování korupčních aktivit.

Na druhé straně tabulky se nacházejí vyspělé země, jako státy Skandinávie, Nový Zéland, Singapur či Kanada. Zde zásluhou promyšlené legislativy, rozdělení moci a existence svobodných médií, jsou korupci kladeny účinné překážky. Velmi podstatná v boji s korupcí v těchto zemích je i informovanost veřejnosti. Díky medializaci významných korupčních kauz se pak daří s ní snáze bojovat.

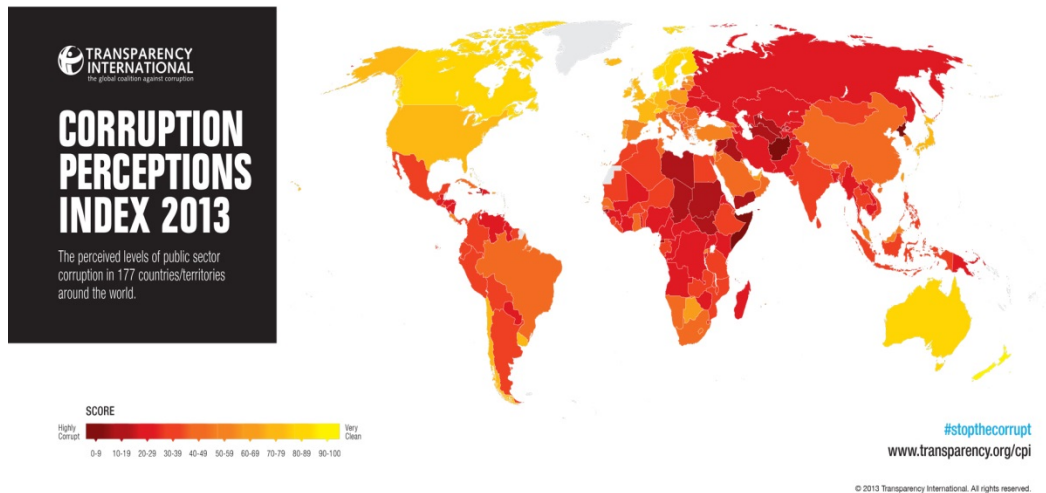
Přestože mezi nejméně zkorumpované země světa se v roce 2014 řadí rozvinuté ekonomiky jako Dánsko, Nový Zéland a Finsko, méně vyspělá Gruzínská republika se dokázala umístit na 50. místě před Českou republikou i Slovenskem. Je to dáno tím, že s nástupem vlád prezidenta Saakashviliho a premiéra Ivanishviliho došlo k výrazné reformě státní správy včetně bezpečnostních složek. Z nich odešly 2/3 především zkorumpovaných policistů, což nepochybně přispělo ke zvýšení důvěry občanů v policii a zároveň ke snížení zločinnosti v zemi. To dokazuje, že nejen ekonomická vyspělost zemí, ale i právní a morální stav v zemi je důležitý pro vznik korupčního jednání.

Obrázek 6.1: Celosvětové srovnání korupce pomocí indexu CPI v roce 2014



Zdroj: Transparency International, 2015

Obrázek 6.2: Celosvětové srovnání korupce pomocí indexu CPI v roce 2013



Zdroj: Transparency International, 2015

Obrázek 6.3: Logo indexu CPI



Zdroj: Transparency International, 2015

Následující tabulka představuje stejné státy, které jsou již uvedeny v Tabulce 6.1 s tím rozdílem, že nyní byly státy seřazeny podle ukazatele HDP na obyvatele v paritě kupní síly – PPP. „Ukazatel hrubého domácího produktu je nejdůležitějším ukazatelem ekonomické vyspělosti země. Pro mezinárodní srovnání je však nezbytné přepočítat tento ukazatel na srovnatelnou úroveň. Pro toto srovnání se používá přepočet HDP na jednoho obyvatele“ (Brčák et al, 2014).

Přestože Tabulka 6.2 řadí státy poněkud jinak, stále lze pozorovat, že vztah korupce a výkonnosti ekonomiky v celosvětovém srovnání je značně provázaný. Závěrem lze obecně konstatovat, že u bohatších zemí s vysokým HDP, tedy u zemí ekonomicky výkonnějších, je míra vnímání korupce nižší. Naopak chudší, méně rozvinuté země s nízkým hrubým domácím produktem, vykazují vyšší hodnoty ukazatele CPI.

Propojení centralizace moci a korupce je také značné. Z hodnocení organizace TI vyplývá, že nejlépe jsou na tom vyspělé země s tržní ekonomikou, naopak nejhůře země třetího světa. Někde uprostřed se pak nalézají socialistické a bývalé socialistické země.

Tabulka 6.2: HDP států v PPP na obyvatele za rok 2014 (v USD)

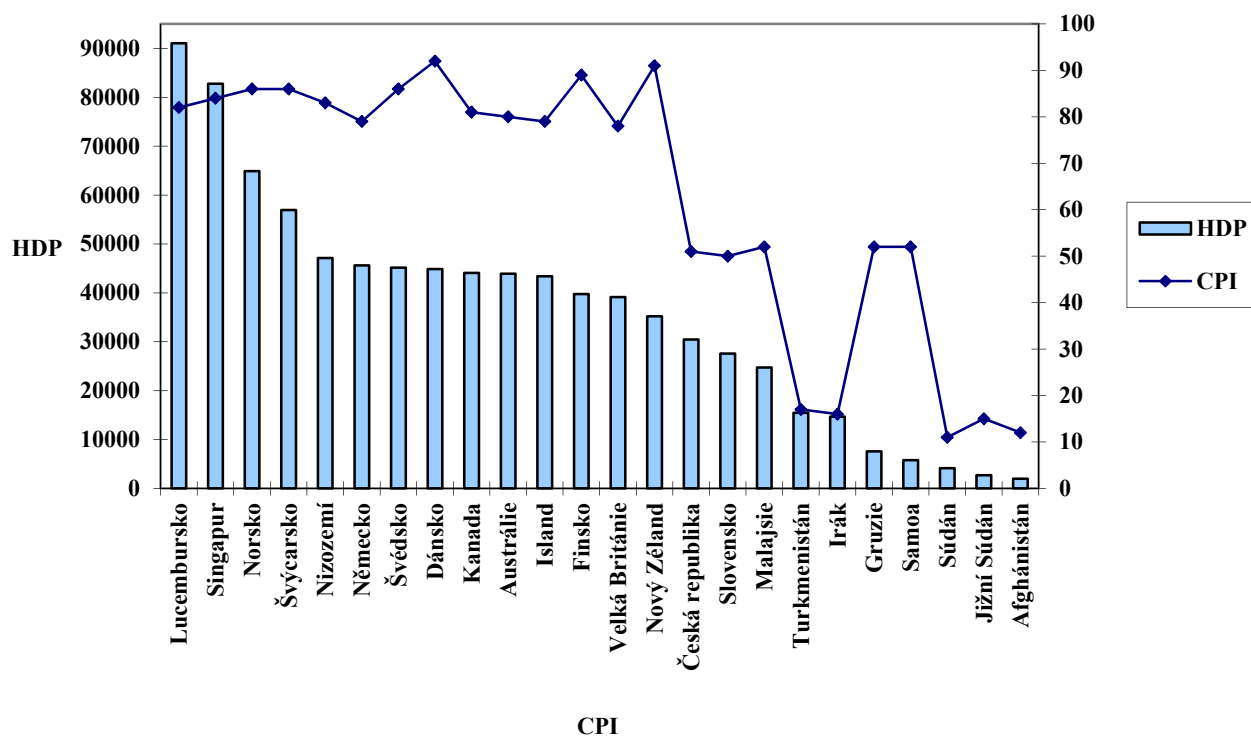
Pořadí	Země	HDP 2014
1	Lucembursko	91048 *
2	Singapur	82763
3	Norsko	64893
4	Švýcarsko	56940 *
5	Nizozemsko	47131
6	Německo	45616
7	Švédsko	45144
8	Dánsko	44863
9	Kanada	44089
10	Austrálie	43902
11	Island	43393
12	Finsko	39755
13	Spojené království	39137
14	Nový Zéland	35217 *
15	Česká republika	30445
16	Slovensko	27585
17	Malajsie	24715
18	Turkmenistán	15474
19	Irák	14694
20	Gruzie	7582
21	Samoa	5791
22	Súdán	4130
23	Jižní Súdán	2698
24	Afghánistán	1967

* - rok 2013, údaj pro rok 2014 není k dispozici

Zdroj: *The World Bank, 2015; vlastní zpracování*

Následující Graf 6.1 ještě lépe ukazuje provázanost těchto dvou veličin; korupce a hrubého domácího produktu vyjádřeného v paritě kupní síly na obyvatele (PPP).

Graf 6.1: Porovnání HDP a CPI v roce 2014



Zdroj: The World Bank a TI, 2015; vlastní zpracování

6.2 Srovnání korupce v rámci Evropské unie

Aby bylo možné podrobně zkoumat korupci v případě České republiky, je nezbytné především zjistit, v jakém postavení se nachází v porovnání s ostatními zeměmi Evropské unie. Celosvětové srovnání je příliš obecné a globální na to, aby byla možnost blíže charakterizovat postavení České republiky. Země Evropské unie jsou si bližší kulturními, ekonomickými a sociálními rysy, proto porovnání těchto zemí má hlubší smysl.

Tabulka 6.3: Země Evropská unie v celosvětovém srovnání CPI 2014

Pořadí	Země	CPI 2014
1	Dánsko	92
3	Finsko	89
4	Švédsko	87
8	Nizozemsko	83
9	Lucembursko	82
12	Německo	79
14	Spojené království	78
15	Belgie	76
17	Irsko	74
23	Rakousko	72
26	Francie	69
	Estonsko	69
31	Kypr	63
	Portugalsko	63
35	Polsko	61
37	Španělsko	60
39	Litva	58
	Slovinsko	58
43	Malta	55
	Lotyšsko	55
47	Maďarsko	54
53	Česká republika	51
54	Slovensko	50
61	Chorvatsko	48
69	Rumunsko	43
	Itálie	43
	Bulharsko	43
	Řecko	43

Zdroj: TI, 2015; vlastní zpracování

Získané hodnoty zřetelně vyjadřují, jak na tom je Česká republika ve srovnání s ostatními zeměmi Evropské unie. Sedmé nejhorší umístění v rámci států Evropské unie je dosti výmluvné. Celosvětová pozice 53. místa s 51 body (na 100 bodové stupnici, kde 0

představuje vysokou míru vnímání korupce) skutečně neukazuje na příliš optimistický náhled na situaci v České republice. Hůře v EU jsou na tom s hodnotami ukazatele CPI jen státy: Slovensko (50), Chorvatsko (48), Rumunsko (43), Itálie (43), Bulharsko (43) a Řecko (43).

Tabulka 6.4 řadí státy Evropské unie podle ukazatele HDP na obyvatele v paritě kupní síly. Srovnání tabulek s hodnotami CPI a HDP pak vyjadřuje vztah mezi korupcí a ekonomickou výkonností (viz Graf 6.2).

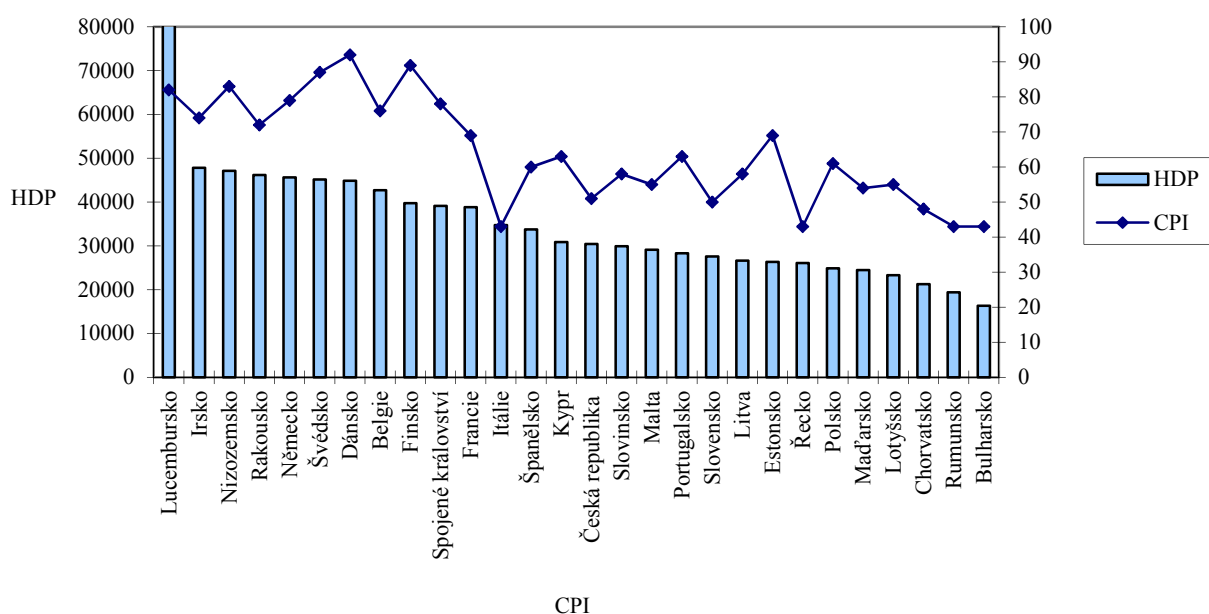
Tabulka 6.4: HDP na obyvatele v PPP za rok 2014 - státy EU (v USD)

Pořadí	Země	Hodnota
1	Lucembursko	91048*
2	Irsko	47804
3	Nizozemsko	47131
4	Rakousko	46165
5	Německo	45616
6	Švédsko	45144
7	Dánsko	44863
8	Belgie	42725
9	Finsko	39755
10	Spojené království	39137
11	Francie	38850
12	Itálie	34758
13	Španělsko	33763
14	Kypr	30873
15	Česká republika	30445
16	Slovinsko	29917
17	Malta	29127*
18	Portugalsko	28327
19	Slovensko	27585
20	Litva	26643
21	Estonsko	26355
22	Řecko	26099
23	Polsko	24882
24	Maďarsko	24498
25	Lotyšsko	23337
26	Chorvatsko	21252
27	Rumunsko	19401
28	Bulharsko	16324

* - údaj z roku 2013

Zdroj: *The World Bank, 2015; vlastní zpracování*

Graf 6.2: Porovnání HDP a CPI v rámci EU28 v roce 2014



Zdroj: The World Bank a TI, 2015; vlastní zpracování

Při porovnání míry vnímání korupce a výkonnosti ekonomiky pouze v rámci států Evropské unie je zřejmé, že ne vždy dochází k negativní korelaci. Ne vždy platí, že čím je výkonnější ekonomika, tím je menší korupce v zemi a naopak – čím je větší míra korupce v zemi, tím je méně výkonná ekonomika. Lucembursko má ze všech zemí Evropské unie nejvyšší HDP na obyvatele v PPP a přitom v pořadí hodnocení míry vnímání korupce se nachází až na pátém místě z 28 zemí. Obdobně Irsko nalezneme na 2. pozici žebříčku s nejvyšším HDP na obyvatele v PPP, ale hodnotou indexu CPI se nachází blíže středu tabulky. Naopak Litva, Estonsko a Polsko mají nižší HDP na obyvatele v PPP než Česko, ale zároveň v ukazateli míry vnímání korupce (CPI) dosahují lepších výsledků než Česko. Přestože jsou rozdíly v rámci užšího výběru států EU více viditelné než při celosvětovém porovnání zemí, stále je zřejmý obdobný trend vývoje korupce a ekonomické výkonnosti.

O většině případů lze říci, že čím je výkonnější ekonomika, tím je nižší míra korupce a naopak. Výkonnost hospodářství je však ovlivňována více faktory a korupce je pouze jedním z faktorů, jež ji ovlivňují.

6.2.1 Stav korupce v souvislosti s veřejnými zakázkami v EU

Veřejné zakázky jsou oblastí, která je napříč členskými zeměmi EU ohrožena korupcí. Vyplývá to ze zprávy o stavu korupce v EU, kterou zveřejnila Evropská komise. Mezi návrhy, jak situaci řešit, komise zmiňuje nejen potřebu posílit vnitřní i vnější kontrolní mechanismy v

celém cyklu výběru i při samotné zakázce, ale i posílení sankcí. Materiál dále uvádí, že korupční rizika v EU jsou obvykle vyšší na regionální a místní úrovni, kde kontroly bývají slabší.

Materiál, který původně chtěla komise představit již v létě 2013, se snaží vyhodnotit situaci v oblasti, která evropskou ekonomiku podle odhadů ročně stojí okolo 120 miliard eur. Stav veřejných zakázek je přitom v této souvislosti důležitý, přibližně pětinu HDP unie totiž každoročně vydají nejrůznější úřady a instituce po celé unii na nákup zboží, práce či služeb. Zpráva rovněž uvádí, že závažným a s korupcí souvisejícím problémem v mnoha členských státech je míra integrity na politické scéně a nedostatečná odpovědnost politických elit (ČTK, Tendry..., 2014).

V kapitole o České republice dokument zdůrazňuje, že 95 % českých občanů v průzkumu Eurobarometru uvádí, že korupce je v zemi výrazně rozšířená. 8 % uvedlo, že byli o úplatek požádáni nebo se od nich očekával. Tento podíl je dvojnásobkem evropského průměru. A 71 % českých firem, nejvíce v celé unii, pokládá korupci za překážku pro své podnikání (ČTK, Tendry..., 2014).

6.3 Korupce a výkonnost české ekonomiky

Je obecně v povědomí veřejnosti, že v Česku má korupce hluboké kořeny. Již v období existence Rakouska-Uherska v době „osvícené“ byrokracie bylo korupční jednání v českých zemích v největším rozkvětu; její působení se dále rozvinulo v druhé polovině 20. století v období socialistického centralizovaného řízení. Ve sdělovacích prostředcích jsou téměř každodenně zmiňovány korupční skandály, ty nejvíce medializované případy korupce přicházejí zejména z oblasti činnosti politických a veřejných představitelů. A to zejména z důvodu značného výskytu korupce především v této sféře. Sdělovací prostředky tak mají z čeho čerpat ze soudních líčení korupčních kauz vyskytujících se v politice, u nejvyšších podnikových manažerů a ve velkých organizacích. Otázkou však zůstává, zda je situace v Česku opravdu tak nedobrá nebo jestli se jedná jen o nadměrnou medializaci zmíněných kauz za účelem vyšší sledovanosti tisku aj. médií.

Následující kapitola se detailněji zabývá vztahem korupce a ekonomické výkonnosti v České republice. Nejdříve bude charakterizován vývoj korupce a výkonnosti ekonomiky, následně možné příčiny vzniku korupce a její dopady na hospodářství České republiky. Dále pak budou prozkoumány případné vlivy působící na výkonnost ekonomiky.

6.3.1 Vývoj korupce a výkonnosti české ekonomiky

K získání potřebných poznatků o vztahu korupce a výkonnosti ekonomiky v České republice je nejprve nezbytné analyzovat, jak vývoj indexu CPI tak i ukazatele HDP na obyvatele (viz Tabulka 6.5 a 6.6)

Tabulka 6.5: Vývoj HDP na obyvatele v ČR

Rok	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
HDP/obyvatele (v tis. Kč)	252	263	287	304	327	355	369	358	360	364	366
Rok	2013	2014									
HDP/obyvatele (v tis. Kč)	369	386									

Zdroj: ČSÚ, 2015; vlastní zpracování

Hrubý domácí produkt měl až do roku 2008 (nástup finanční krize) rostoucí tendenci. V následujících letech se na velikosti HDP projevila ekonomická (finanční) krize, jež postihla celý svět. Obdobně došlo ke značnému poklesu agregátních ukazatelů produkce i v ČR. V posledních letech (2012 – 2015) má již ukazatel HDP na obyvatele opět rostoucí trend; v roce 2014 vzrostl oproti roku 2013 dokonce o 4,6 %

Tabulka 6.6: Index vnímání korupce (CPI) v České republice v letech 2002-2014

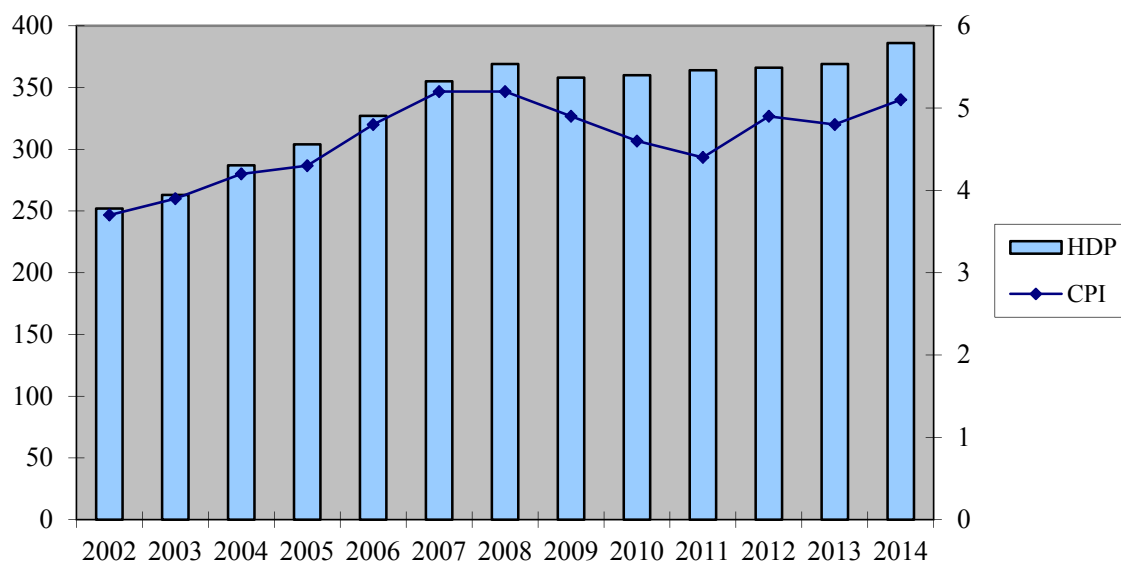
Rok	Index CPI	Umístění	Počet zemí zařazených v žebříčku CPI
2014	51	53	174
2013	48	57	175
2012	49	54	176
2011	4,4	57	183
2010	4,6	53	178
2009	4,9	52	180
2008	5,2	45	180
2007	5,2	41	180
2006	4,8	46	163
2005	4,3	47	159
2004	4,2	51	145
2003	3,9	54	133
2002	3,7	52	102

Zdroj: TI, 2015; vlastní zpracování

Vývoj ukazatele CPI v Česku v letech 2002 – 2014 je zajímavý. Od roku 2002 se úroveň ukazatele pozvolna zlepšovala až do roku 2008. V roce 2009 došlo k výraznému poklesu ukazatele a tím ke zhoršení situace. Po roce 2011 každoročně nastává mírné zlepšení indikátoru CPI a je předpoklad, že se ČR již nepřiblíží k hodnotám, jež byly zaznamenány v roce 2002 a 2003.

Z Grafu 4.3 vyplývá obdobný vývoj obou proměnných, tedy se prokázala opět velká provázanost mezi indexem vnímání korupce (CPI) a ukazatelem výkonnosti ekonomiky (HDP na obyvatele). Přestože je vývoj těchto veličin obdobný až na menší výkyvy v letech 2009 - 2011, je nutné konstatovat, že korupční jednání působí na výkonnost ekonomiky prostřednictvím řady transmisních kanálů. Proto je přímý vliv korupce na ekonomiku velmi nesnadné zjistit. Jak již bylo uvedeno, korupce vzniká z mnoha důvodů, jež ovlivňují její následné působení. Její případné dopady pak oslabují ekonomickou výkonnost země. Další text se proto zaměří na vymezení možných příčin vzniku korupce v Česku, s nimiž je nezbytné bojovat. Také bude provedena analýza vlivu korupce na ekonomickou výkonnost ČR.

Graf 6.3: Vývoj HDP na obyvatele a CPI v ČR v letech 2002 - 2014



Zdroj: ČSÚ a TI, 2015; vlastní zpracování

6.3.2 Možné důvody výskytu korupce v ČR

Pokud má být boj s korupcí účinný a má mít i určitý význam, je třeba poznat příčiny vzniku korupce a její rozhodující oblasti výskytu.

Základním zdrojem korupce je lidská touha po bohatství a osobním úspěchu. Ta je vlastní každé lidské společnosti. Záleží na tom, jaké existují příležitosti ke korupčnímu jednání. Tam, kde je rozhodováno skrytě a neomezeně, vznikají ideální podmínky pro ovlivnění takového rozhodování. Důležitou roli zde také hraje čas, protože nejsou-li stanoveny pro rozhodování úředníka lhůty, přímo to vybízí k tomu, aby někteří mohli být upřednostňováni (Chmelík, Tomica, 2011).

V případě Česka není třeba detailněji zkoumat důvody vzniku korupce v oblastech, jako jsou chudoba, uzavřená ekonomika či jazyková a národnostní roztržičnost. Hlavní pozornost je třeba věnovat studiu dějinných příčin, vlivu rozsahu veřejného sektoru v ekonomice a úloze neformálních institucí ve společnosti.

6.3.2.1 Historické zdroje korupce

Podoba a stav korupce v určité zemi je vždy výsledkem dlouhodobějších procesů. Není záležitostí jen současnosti, ale je založena na dlouhodobě utvářených a ustálených pravidlech chování lidí, které nazýváme institucemi. K analýze nynějšího stavu korupčního chování

v Česku je tedy nezbytná znalost historických kořenů vzniku korupce a poznat i její vývoj v čase.

„V některých zemích existuje značná korupční tradice. V zemích, kde je korupce považována za normální způsob chování a je tolerována, se poskytnutí úplatku automaticky očekává. Podplácející subjekt nemá často jinou volbu, chce-li dosáhnout svého cíle“ (Sekerka et al, 2015).

K vrcholnému období rozkvětu korupce v českých zemích patří éra Rakousko-Uherské monarchie. V dané době bylo korupční jednání naprosto běžné a nijak zvláštní. Soudobé morální zásady toto chování nikterak neodsuzovaly, naopak ho považovaly za potřebné. Korupční chování se stalo součástí podnikání a státních zakázek.

Ke změně nedošlo ani po vzniku samostatné ČSR v roce 1918. Ani zásadní dějinný zlom, kdy došlo k přeměně monarchie na demokratickou republiku, však nedokázal změnit zažité praktiky minulých období.

Před revolučním rokem 1989, v období tzv. reálného socialismu se korupce také rozvíjela relativně dobře. Korupce vzniká v centrálně plánované ekonomice v důsledku neexistence trhu. Jeho zatlačení do ilegality iniciuje vznik ilegální (stínové) ekonomiky, fungující na základě přirozených tržních pravidel. Stínová ekonomika v ekonomikách nedostatku oficiální přidělový mechanismus do určité míry „nahrazuje“. Někteří ekonomové dokonce poukazují na to, že bez existence „druhé ekonomiky“ by oficiální, centrem řízená ekonomika nemohla vůbec existovat. Frič k tomu např. uvádí, že v bývalém Československu „...sféra služeb přežívala jen díky korupci, se kterou socialistický stát přímo počítal. Platy holičů, číšníků, hotelových zaměstnanců, ale i kominíků, metařů a instalatérů byly směšně nízké, protože se obecně vědělo, že berou úplatky“ (Frič, 1999; Volejníková, 2007).

Nejen korupce u politických špiček, ale i nejvyšších státních úředníků se stala běžnou praktikou, avšak i na nižších úrovních společnosti se lidé často setkávali s korupčním jednáním. Známým příkladem byly „dary“ prodavačům u podpultového prodeje, v případě nedostatkového zboží, kdy deficit mnohých statků nutil k této formě uplácení.

Po změně politického systému v roce 1989 tzv. „Sametovou“ revolucí ovšem nedošlo k nějaké výrazné změně. V zásadě nedošlo ke snížení ani zvýšení rozsahu korupce, spíše se změnil její charakter. Drobná (malá) korupce ustoupila do pozadí a mnohem více se začala projevovat korupce zasahující do politického života.

Z uvedeného vyplývá, že korupční chování má svá specifika, která jsou determinována právě určitým způsobem koordinace ekonomických činností. Lze tedy konstatovat, že povaha ekonomického uspořádání společnosti, popř. způsob její ekonomické organizace předurčuje

konkrétní oblasti výskytu a forem korupčního jednání. Opodstatněnost tohoto tvrzení dokládají např. závěry svým způsobem ojedinělého výzkumu, který provedl Australan J. P. Perry (Perry, 2000; Volejniková, 2007).

6.3.2.2 Právní úprava korupce a činnost soudních orgánů

„Dochází-li ke stavu, v němž je možný zásadně různý výklad norem a kdy neexistují silné kontrolní mechanismy, může mezi veřejností začít převládat přesvědčení o nevýhodnosti dodržování zákonů. Každý je pak v pokušení považovat za normu to, co vyhovuje jemu osobně“ (Sekerka et al, 2015).

V trestněprávních normách České republiky není pojem korupce vůbec definován jako samostatný trestný čin (Chmelík, Tomica, 2011). Je skryt pod termínem „úplatkářství“, tj. trestné činy nesoucí znaky korupce.

Mezi zákony řešící korupční problematiku lze zařadit:

- 40/2009 Sb., Trestní zákoník
- 141/1941 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)
- 500/2004 Sb., správní řád
- 82/2012 Sb., Občanský zákoník
- 513/1991 Sb., Obchodní zákoník
- 159/2006 Sb., o střetu zájmů
- 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách
- 182/2006 Sb., insolvenční zákon
- 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy

Od 1. ledna 2010 upravuje trestné činy úplatkářství obdobně jako celou oblast trestního práva hmotného zejména zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. *Úplatek* definuje trestní zákoník v § 334 odst. 1: „Úplatkem se rozumí neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok.“ Z ustanovení zákona vyplývá, že osoby zúčastněné na předávání úplatku vědomě porušují jmenovité ustanovení trestního zákona a vědomě také získávají pro sebe nebo jinou osobu určitý prospěch. Nemusí se jednat pouze o finanční částku, ale také o jistou protislužbu či jiné zvýhodnění.

Nerozhoduje přitom, o jak vysokou částku nebo protislužbu se jedná. V oblasti výkonu státní moci a správy však nelze tolerovat zásadně žádné úplatky, a to ani nepatrné hodnoty (Šámal et al., 2010).

Mnohé zkušenosti dokazují, že veřejnost v České republice pod pojmem korupce chápe úplatkářství. V některých evropských zemích jsou k pojmu korupce přiřazovány další jevy, např. zneužívání postavení a moci k vlastnímu prospěchu nebo ku prospěchu úzkého okruhu subjektů, zpronevěra veřejných prostředků ...jevy, které jsou obecně označovány jako „klientelismus a nepotismus“ (Frič et al., 1999).

Zákon o střetu zájmu byl novelizován a nový zákon č. 159/2006 Sb. pak vyšel s účinností od 1. 1. 2007. Organizace Transparency International se o novelizaci uvedeného zákona snažila 5 let. Dlouhá doba schvalování zákona byla zaviněna především neochotou politických činitelů řešit v souvislosti s korupcí, její nedostatečný legislativní rámec. V Česku obecně převládá názor, že zákony jsou špatně a nejasně definovány, ale politické instituce s tím stále nic zásadního nedělají.

Ani soudní orgány v ČR nejsou v obecném mínění lidí ušetřeny kritiky. Jejich pověst je poměrně nelichotivá. Soudní procesy jsou často nejen neefektivně vedeny, ale i zdlouhavě řešeny. Soudní činitelé jsou v médiích i názorech veřejnosti ještě více kritizováni a často i sami podezíráni z korupce.

Tabulka 6.7: Počet zjištěných a objasněných trestných činů souvisejících s korupcí spáchaných v ČR v letech 2004-2013

Rok	§ 158/§ 329 zneužívání pravomoci veřejného činitele		§ 159/§ 330 maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti		§ 160/§ 331 přijetí úplatku		§ 161/§ 332 podplácení		§ 162/§ 333 nepřímé úplatkářství		úplatkářství celkem	
	Zjišt.	Objas.	Zjišt.	Objas.	Zjišt.	Objas.	Zjišt.	Objas.	Zjišt.	Objas.	Zjišt.	Objas.
2004	248	205	18	18	125	125	149	147	12	11	287	283
2005	212	170	19	18	39	33	94	92	5	5	138	130
2006	160	124	15	15	43	35	89	87	5	4	103	93
2007	187	112	15	14	40	34	62	58	1	1	150	121
2008	228	132	18	14	45	29	99	88	5	4	150	121
2009	204	137	14	9	28	27	75	58	8	8	131	103
2010	198	141	14	7	53	27	124	96	4	4	181	125
2011	240	139	23	21	85	54	169	139	13	8	267	201
2012	207	115	20	11	63	44	221	197	8	7	292	248
2013	213	140	13	9	90	66	184	155	8	7	282	228

Zdroj: Ministerstvo vnitra ČR, 2014; vlastní zpracování

Z tabulky je patrné že i přes negativní názor veřejnosti se počet odhaleného korupčního jednání v Česku zvyšuje. To přináší poněkud pozitivnější náhled na české soudnictví. Nejvyšší počet zjištěných trestných činů úplatkářství byl zjištěn v roce 2012; celkem bylo zaznamenáno 292 trestných činů, z toho objasněno jich bylo 248.

Trestné činy související s korupcí uvádí Tabulka 6.7 ve sloupci „úplatkářství celkem“ jako součet hodnot tří sloupců („přijetí úplatku“, „podplácení“ a „nepřímé úplatkářství“). Podle této tabulky bylo v roce 2011 zjištěno celkem 267 případů trestných činů souvisejících s korupcí („úplatkářství celkem“). Objasněno bylo 201 trestných činů, tj. 75,3 %. Podle Tabulky 6.8 bylo v tomto roce z objasněných 201 případů odsouzeno pouze 103 pachatelů, tj. **51,2 %**. V roce 2012 byly zjištěny 292 případy trestného činu korupce, objasněno jich bylo 248, tj. 84,9 %. Obžalováno bylo celkem 188 pachatelů, odsouzeno celkem 96 pachatelů trestných činů, což je **51 %**. V roce 2013 byly zjištěny 282 trestné činy, objasněno jich bylo 228, což je 80,8 %. Obžalováno bylo 121 osob, odsouzeno 97 pachatelů, tj. **80,1 %**.

Tabulka 6.8: Vývoj počtu obžalovaných a odsouzených osob podle vybraných paragrafů trestního zákona v letech 2004-2013

Rok	§ 158/§ 329 zneužívání pravomoci veřejného činitele		§ 159/§ 330 maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti		§ 160/§ 331 přijetí úplatku		§ 161/§ 332 podplácení		§ 162/§ 333 nepřímé úplatkářství	
	Obžal.	Ods.	Obžal.	Ods.	Obžal.	Ods.	Obžal.	Ods.	Obžal.	Ods.
2004	221	127	7	5	41	23	103	74	6	0
2005	216	89	7	19	91	24	82	82	2	1
2006	143	75	9	4	39	27	96	45	3	2
2007	151	64	10	0	37	51	65	51	2	1
2008	156	55	2	1	42	26	78	50	6	0
2009	112	64	11	3	31	28	68	51	3	1
2010	130	73	7	3	31	21	82	53	3	1
2011	231	76	10	5	48	22	155	78	9	3
2012	175	49	11	7	79	13	102	74	7	9
2013	160	65	9	1	28	21	90	70	3	6

Zdroj: Ministerstvo vnitra ČR, 2014; vlastní zpracování

Jak je zřejmé, v roce 2013 vzrostl výrazně (o 30 %) počet odsouzených osob, které byly předtím obžalovány.

Česká legislativa a činnost soudů je z hlediska veřejného mínění dosti nedobře hodnocena. Ať se již jedná o hodnocení domácích či zahraničních institucí. Závěrem lze říci, že kvalita legislativního rámce a nedostatečné fungování soudních orgánů jsou činitelé, jež významně ovlivňují míru korupce v Česku.

6.3.2.3 Politický režim (politické prostředí) a korupce

Česká republika je od roku 1989 demokratickým státem a z tohoto důvodu by neměl být její politický systém pokládán za důvod výskytu korupce. Demokracie jako princip řízení státu je totiž politology sama o sobě považována za protikorupční strategii; vzhledem k rozložení moci ve státě by se mělo šíření korupce zabránit.

V Česku však zmíněné pravidlo příliš neplatí. Demokratický systém vlády je sice považován za předpoklad pro počátek boje s korupcí, ale jako samotný faktor v tomto úsilí nestačí. „Svou roli hraje i snížení schopnosti politických stran uspořádat svůj chod na základě dobrovolné mobilizace svých příznivců. Nepřehlednost systému financování politických stran

a hnutí, včetně určení podmínek poskytování darů od právnických nebo fyzických osob, je další příčinou růstu korupčního jednání“ (Sekerka et al, 2015).

Převážná většina Čechů je dokonce přesvědčena, že korupce politiků je i nadále značným problémem této země. Po nedávných velkých kauzách ale stoupá důvěra v to, že se viníky korupce, rozkrádání a tunelování podaří potrestat. Zatímco v červnu 2011 v průzkumu agentury STEM odpověděla kladně na otázku, zda bylo v oblasti vyšetřování a trestání dosaženo pokroku, jen necelá čtvrtina respondentů, v roce 2013 to byla již více než polovina (ČTK, STEM..., 2013).

„Dalším prokorupčním faktorem může být skutečnost, že strana, která je u moci delší dobu, začne postupně na své působení nahlížet silně nekriticky, a začíná stát považovat do značné míry za svůj majetek“ (Sekerka et al, 2015).

Objevují se i názory, že se korupce v Česku více rozvíjela v období demokratických vlád než v předchozím socialistickém systému, vzhledem k jeho represivní povaze. Pochybná pověst mnoha českých politiků je obecně známa a tímto se jen prohlubuje. Sdělovací prostředky jsou často doslova zahlceny zprávami o korupčním chování a jednotlivých kauzách politiků.

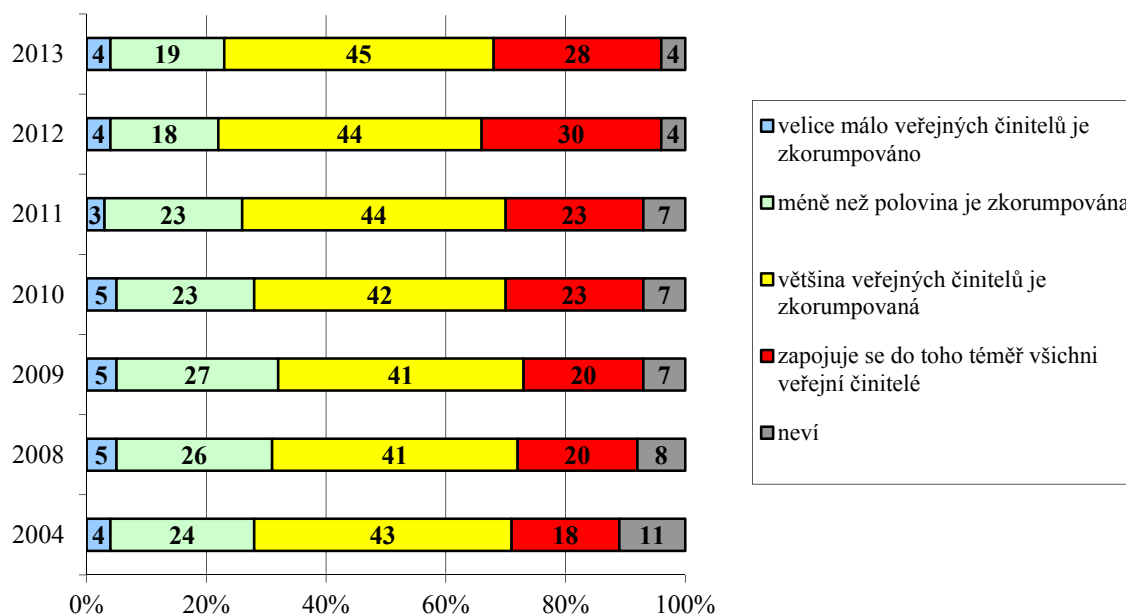
6.3.2.4 Neformální instituce versus formální instituce a korupce

Další možnou příčinou vysoké míry korupce v Česku je existence neformálních institucí. Korupce se stala součástí mnoha jednání lidí ve společnosti a lidé si na ní i svým způsobem navykli. „Nezanedbatelnou váhu má i postavení majetku na žebříčku hodnot. Prostá „lidská hrabivost“ je velmi často hlavním faktorem, který přispívá ke korupci“ (Sekerka et al, 2015). Na problém rozšíření úplatkářství v Česku poukazují i některé místní či zahraniční výzkumy.

Z posledních sociologických průzkumů je patrné, že se korupce dostává do popředí jevů, které je nezbytné řešit. Až 95% respondentů, kteří byli dotázáni v průzkumu Centra pro výzkum veřejného mínění (CVVM), požadovalo řešení uvedené problematiky.

Z jiného provedeného průzkumu Sociologického ústavu AV vyplývá, že přibližně tři čtvrtiny Čechů (73 %) se domnívají, že do korupce je zapojena skoro většina veřejných činitelů (viz Graf 6.4).

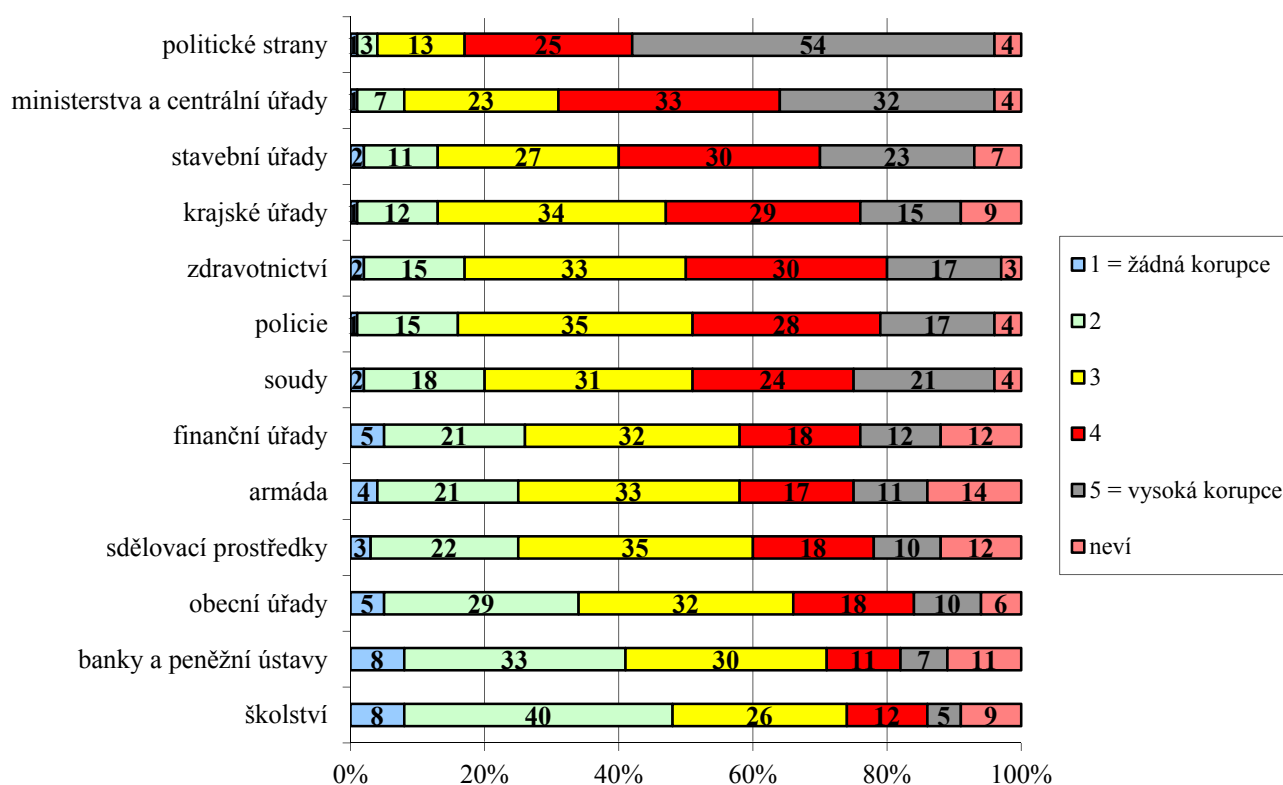
Graf 6.4: Úplatkářství mezi veřejnými činiteli



Zdroj: Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR, 2014; vlastní zpracování

Podle mínění občanů jsou zkorumpované i formální instituce v oblasti veřejného života. Graf 6.5 uvádí srovnání několika institucí veřejného života a jejich míru zkorumpovanosti. Politické strany jsou na tom ze všech sledovaných formálních institucí nejhůře, téměř 79 % respondentů uvedlo, že nejvyšší míra korupce se vyskytuje právě v politických stranách. Resortní ministerstva a centrální úřady na tom nejsou také zrovna dobře, korupci si s nimi spojuje téměř dvě třetiny občanů (65 %). Na třetí pozici se nacházejí stavební úřady; o výskytu téměř legendární korupce na uvedených úradech je přesvědčena zhruba polovina populace. Naopak nejlépe na tom je oblast obecních úřadů, či bank a peněžních ústavů a zejména školství, které dostalo ve 48 % známku 1 či 2, což představuje téměř žádnou korupci. Zbývající instituce byly nejčastěji hodnoceny známkou 3 a horší.

Graf 6.5: Míra korupce v institucích



Zdroj: Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR, 2015; vlastní zpracování

„Velkou roli hrají i významné společenské změny, které jsou doprovázeny projevy určitého sociálního chaosu. Ten se projevuje nejen v každodenním životě lidí, ale také v orgánech státní a veřejné správy. V případě České republiky vznikaly příznivé podmínky pro korupci například v souvislosti s masovými přesuny vlastnictví spojenými s procesem privatizace a s restitucemi“ (Sekerka et al, 2015).

Na základě shrnutí všech předchozích poznatků lze dojít k závěru, že jak formální, tak i neformální instituce a jejich činnost mají vliv na úroveň korupce v ČR.

6.3.2.5 Velikost veřejného sektoru a její vliv na korupci

Ekonomická teorie uvažuje o rozsahu veřejného sektoru v ekonomice, jako o činiteli, který rovněž ovlivňuje velikost korupce. Při existenci velkého, zbytečně rozsáhlého veřejného sektoru má korupce snazší podmínky vzniku a může se šířit velmi rychle a do všech sektorů ekonomiky. „Míra kontroly státu nad hospodářstvím: korupce se rozmáhá nejvíce tam, kde stát ovládá všechny, nebo rozhodující, části ekonomického života. Zejména to platí o ekonomikách, kde existuje množství žádaných, ale nedostupných statků a služeb. Například

se platí za „bezplatnou“ zdravotní péči. Jedná se o ponižující stav, kdy lidé vydělají peníze, za které nemohou rovnou koupit to, co by chtěli, ale musí k tomu dát něco navíc“ (Sekerka et al, 2015).

Ústředním problémem jsou pravomoci při rozdělování veřejných financí. Třeba vládní výdaje a investice na ministerstvech a na nižších úrovních pak možnost úředníků přidělovat dotace, příspěvky atd. Veřejný sektor tvoří součást všech rozvinutých ekonomik současného světa. Jeho velikost se obvykle vyjadřuje prostřednictvím podílu veřejných výdajů na hrubém domácím (národním) produktu. Tento podíl pak vypovídá o procentním přerozdělování produktu ekonomiky. Veřejný sektor v České republice spotřebuje 42 až 45 % HDP. V porovnání se zeměmi Evropské unie na tom, ale Česko tak zle není. Na první pozici ve srovnání těchto států je Švédsko se svými 60 % HDP. Z hodnocení tedy vyplývá, že velikost veřejného sektoru není rozhodujícím činitelem ovlivňujícím míru korupce v zemi.

Pravděpodobně více než rozsah veřejného sektoru je charakteristickým faktorem efektivita činnosti veřejného sektoru. Důležitým ukazatelem efektivity fungování veřejné správy je „Government Effectiveness“ – efektivita vlády, který používá Světová banka a vydává každým rokem výsledky studií a dat o zemích, v nichž je efektivita měřena. Nejdůležitějším cílem ukazatele je vyjádřit výkonnost veřejné správy v administrativě a nezávislost správy na politických událostech.

Z průzkumů Světové banky vychází Česká republika s efektivitou vlády vcelku dobře, avšak ve srovnání s jinými zeměmi Evropské unie, má ještě co dohánět. „Velikostí veřejného sektoru není Česká republika nikterak vybočující, ale co se týče efektivity veřejné správy, je na tom o poznání hůře. Měla by se tedy na kvalitu administrativního rámce více zaměřit. A tím zabránit šíření korupčních jednání“ (Mařanová, 2014).

6.3.2.6 Byrokracie a korupce

Dalším faktorem vytvářejícím korupční prostředí jsou široké rozhodovací pravomoci v rukou jednotlivců nebo organizací. Jakmile existuje málo mechanismů pro kontrolu a rovnováhu, nebo dokonce žádné, vytváří se řada příležitostí, aby představitelé a úředníci systému této slabiny a korupčního prostředí využili, a je jen krůček ke zneužití pravomoci za úplatu (Chmelík, Tomica, 2011).

„Velkou roli hraje i kvalita státní správy. Ve státech, kde existuje silná, kvalifikovaná, výkonná, stabilizovaná a přitom nepříliš početná byrokracie, která požívá u veřejnosti poměrně velké prestiže a má relativně dobře finančně zajištěny svoje pracovníky, se korupci

daří daleko méně než ve státech se slabou, nestabilní, nekvalifikovanou a příliš početnou státní správou s nízkou prestiží a autoritou“ (Sekerka et al, 2015).

Byrokracie je považována za významnou překážku a brání určité kontrole. Světová banka pomocí výzkumů prokázala, že čím větší je ve státě regulace (byrokracie) tím více dochází ke snížení konkurence. Sestavila i žebříčky hodnotící snadnost podnikání ve vztahu k byrokracii – tedy k překážkám, které byrokracie vytváří a tím znesnadňuje určité činnosti.

V následující tabulce je uvedeno hodnocení České republiky v porovnání let 2013 a 2014, jak se změnila byrokracie u jednotlivých činností (Mařanová, 2014).

Tabulka 6.9: Doing Business 2013-2014

TOPICS	DB 2014 Rank	DB 2013 Rank	Change in Rank
Starting a Business	146	140	-6
Dealing with Konstruktion Permits	86	82	-4
Getting Electricity	146	145	-1
Registering Property	37	28	-9
Getting Credit	55	52	-3
Protecting Investors	98	95	-3
Paying Taxes	122	119	-3
Trading Across Borders	68	71	3
Enforcing Contracts	75	75	No change
Resolving Insolvency	29	35	6

Zdroj: The World Bank, 2015; vlastní zpracování

Z uvedené tabulky je možné vyvodit zhoršení v různých oblastech činností, například u registrace nemovitosti (Registering Property) došlo k propadu o 9 bodů. Ke zhoršení došlo především v oblasti notářského ověřování podpisů smluv o převodu, podání žádosti o registraci na katastrálním úřadě a rovněž daň z převodu nemovitostí se zvýšila.

„Česká republika má systém veřejné správy poměrně komplikovaný a mnohdy nečitelný. Některé činnosti vyžadují mnoho procedur a ty jsou zdlouhavé a nákladné. Zvýšení byrokratických procedur se pak dá považovat za možnou příčinu korupce“ (Mařanová, 2014).

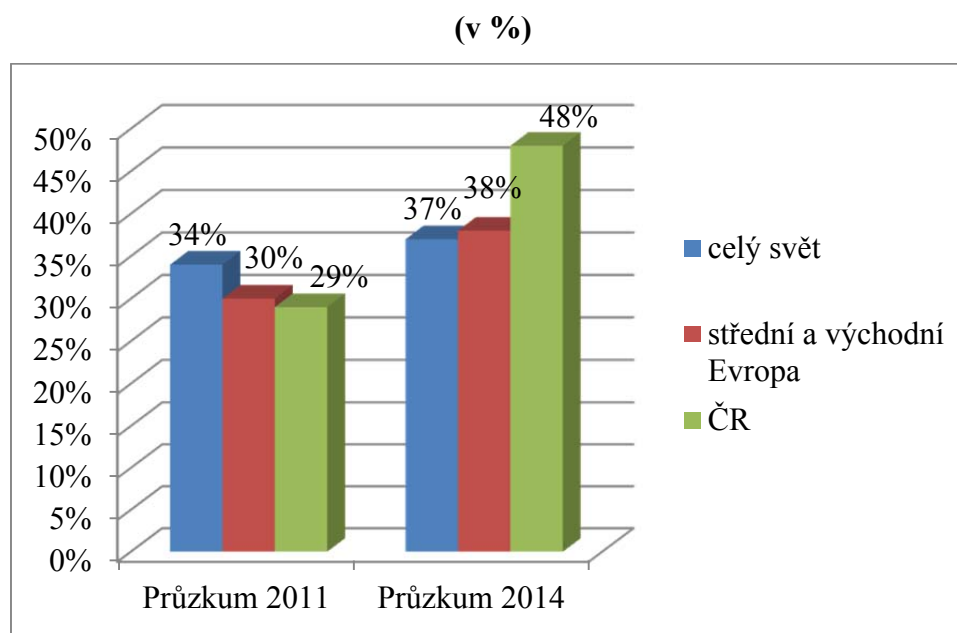
6.3.3 Hospodářská kriminalita v mezinárodním srovnání

Hodnocení hospodářské kriminality v mezinárodním srovnání provádí společnost PricewaterhouseCoopers (PWC). Zmíněného průzkumu se účastnilo celkem 5128

respondentů z 99 zemí z řad vedoucích pracovníků firem, veřejných společností a společností s více než 1000 zaměstnanců. Hodnotila se změna situace v určitém období – jmenovitě porovnávanými roky byl rok 2011 a 2014 ale též formy hospodářské kriminality. (PWC, 2014)

Hodnocení České republiky znázorňuje následující graf.

Graf 6.6: Kolik společností se stalo obětí hospodářské kriminality (rok 2011 a 2014)



Zdroj: PricewaterhouseCoopers, 2015; vlastní zpracování

Z průzkumu jednoznačně vyplývá, že došlo k významnému zhoršení situace v oblasti hospodářské kriminality u firem v České republice oproti celosvětovému měřítku ve sledovaných dvou letech. Zatímco v roce 2011 se nacházela Česká republika pod průměrem celosvětových a regionálních výsledků, v roce 2014 tato hodnota v případě Česka vzrostla nad průměr mezinárodního srovnání. K růstu došlo téměř ve všech kategoriích podvodů, především však v oblasti počítačové kriminality, majetkové zpronevěry, ale i obecného podplácení a korupce (PWC, 2014). Všechny výše uvedené projevy hospodářské kriminality mají nežádoucí vliv resp. dopad na celkovou ekonomickou výkonnost českého státu.

6.4 Statistická analýza vztahu ukazatelů HDP na obyvatele v PPP a CPI u vybraných ekonomik světa

6.4.1 Ukazatel HDP

Za základní ukazatel ekonomické výkonnosti státu je obecně považován hrubý domácí produkt (HDP). Z hlediska lepší vypovídající schopnosti o stavu ekonomiky je však nezbytné ukazatel vztáhnout k počtu obyvatel země a z hlediska měnového srovnání jej upravit v paritě kupních sil, např. v USD.

Podle úrovně ekonomické vyspělosti státu jednotlivé země rozdělujeme na rozvinuté (vyspělé) a rozvíjející se (rozvojové) ekonomiky. Vysoce rozvinuté ekonomiky jsou pak přijaty do organizace OECD, která se tak stává jakýmsi „klubem“ nejvyspělejších států světa. Česká republika je též začleněna v uvedeném seskupení států, a proto byla zařazena pro srovnání hospodářské výkonnosti mezi rozvinuté ekonomiky světa. Nejprve je nezbytné zaměřit pozornost na vývoj ukazatele HDP na obyvatele v paritě kupních sil (USD) u vybraných rozvinutých ekonomik v období let 2004 - 2014.

Tabulka 6.10: HDP na obyvatele v paritě kupních sil (USD) pro vybrané rozvinuté země

Země (rozvinuté)	2004	2009	2014	rel. změna 2014/2004
Austrálie	31 318,6	40 192,7	43 901,6	+40,18%
Česká republika	20 990,3	27 017,5	30 444,9	+45,04%
Dánsko	33 152,6	39 624,8	44 862,5	+35,32%
Japonsko	29 377,3	31 857,4	36 426,3	+23,99%
Kanada	33 594,0	38 709,1	44 088,5	+31,24%
Německo	30 662,0	37 070,1	45 615,8	+48,77%
Rakousko	33 809,7	40 633,4	46 164,9	+36,54%
Švédsko	34 269,0	39 669,9	45 143,5	+31,73%
USA	41 921,8	47 001,6	54 629,5	+30,31%
Spojené království	33 093,5	36 285,8	39 136,8	+18,26%

Zdroj: World Bank, 2015; vlastní zpracování

Jak vyplývá z výše znázorněné tabulky, mezi roky 2004 a 2014 došlo u všech uvedených rozvinutých zemí k ekonomickému růstu, který se projevil zvýšením HDP na obyvatele v paritě kupních sil (USD). Změna hodnoty tohoto ukazatele mezi uvedenými roky se pohybuje v rozmezí 18 % až 49 %, kde maxima přírůstku dosáhlo Německo, a nejnižší přírůstek byl zaznamenán u Spojeného království. Česká republika vykázala přírůstek

ekonomické výkonnosti ve výši 45 %, což je druhý nejvyšší přírůstek mezi uvedenými vyspělými státy. Přitom je třeba vzít v úvahu, že v této době došlo ke světové finanční krizi, která se ve většině ekonomik světa projevila ekonomickým poklesem.

U ukazatele HDP na obyvatele v PPP se největší procentuální změna projevila ve sledovaném období u rozvinutých ekonomik v případě Německa a Česka (nad 40 %), což vedlo v těchto zemích k růstu blahobytu (z pohledu průměrného obyvatele daného státu).

Výrazně vyšší ekonomický růst se projevila u všech vybraných rozvíjejících se ekonomik. U některých z nich ve sledovaném období let 2004 – 2014 překročil index růstu 100 % (Uruguay, Gruzie, Arménie) a v případě Ázerbájdžánu dokonce 200 % původní hodnoty HDP.

Tabulka 6.11: HDP na obyvatele v paritě kupních sil (USD) pro vybrané rozvojové země

Země (rozvojové)	2004	2009	2014	rel. změna 2014/2004
Arménie	3 998,6	6 154,1	8 137,5	+103,51%
Ázerbájdžán	5 551,4	14 900,5	17 515,6	+215,52%
Filipíny	4 030,0	5 134,1	6 915,6	+71,60%
Gruzie	3 749,2	5 461,1	7 582,0	+102,23%
Jordánsko	7 580,6	10 882,3	12 050,3	+58,96%
Kolumbie	7 768,1	10 173,7	13 046,4	+67,95%
Maroko	4 536,4	6 111,1	7 379,1	+62,66%
Thajsko	9 054,9	11 533,3	14 660,6	+61,91%
Turecko	10 301,4	14 660,0	19 250,3	+86,87%
Uruguay	10 421,9	15 401,8	20 889,3	100,44%

Zdroj: World Bank, 2015; vlastní zpracování

Při sledování změny výše ukazatele HDP na obyvatele v PPP u sledovaných rozvojových ekonomik lze konstatovat, že u vybraných rozvíjejících se ekonomik v období let 2004 – 2014 došlo u všech zvolených zemí k růstu zmíněného ukazatele a to ve výrazně vyšší míře než u rozvinutých ekonomik.

Více než třináásobný je růst ekonomické výkonnosti v letech 2004 – 2014 u Ázerbájdžánu, který byl však především ovlivněn zvýšenou těžbou ropy a růstem jejích cen na světových trzích v minulých letech. Výrazný (dvojnásobný) je též růst ekonomického výkonu ve sledovaném období u latinskoamerického státu Uruguaye. Ten je spojen s přílivem investic do progresivních odvětví ekonomiky. Jako pozitivní též působí dvojnásobný růst výkonu gruzínské ekonomiky mezi roky 2004 – 2014, který byl spojen se stabilizací

rozvráceného hospodářství a s přílivem zahraničních investic v období vlády Saakašviliho a Ivanišviliho.

V uvedeném přehledu rozvojových zemí (Tabulka 6.11) není ekonomiky, jejíž hospodářský růst v uvedených letech nebyl dvojnásobný či se této hodnotě neblížil. Bude tudíž zajímavé sledovat, jak se v souvislosti s ekonomickým růstem zemí změnila hodnota ukazatele CPI. Jinými slovy, zda se míra vnímání korupčního chování v souvislosti s bohatnutím států zlepšila či nikoliv.

6.4.2 Ukazatel CPI

Mezinárodní organizace TI každoročně sestavuje pořadí zemí světa z hlediska korupčního chování v dané společnosti. Ukazatel míry vnímání korupce CPI u vybraných rozvinutých zemí vyjadřuje míru korupčního chování v dané zemi.

Z hlediska volby zemí v případě rozvinutých ekonomik světa byl výběr zemí logicky obdobný s volbou zemí u ukazatele HDP. Co je shodné pro všechny státy s výjimkou České republiky, je velmi vysoká úroveň ukazatele CPI nad hodnotou 70, což svědčí o značně nízké míře vnímání korupce v zemi. Nejvyšších hodnot ukazatele CPI zde dosahují státy Dánsko (92) a Švédsko (87) a nad hodnotu indexu 80 se dostaly i Austrálie a Kanada. Ostatní uvedené země Evropské unie, USA a Japonsko dosáhly hodnot ukazatele CPI vyšších než 70, což také svědčí o nízké úrovni korupce v zemi.

Česká republika dosáhla nejvyšší úrovně ukazatele CPI v loňském roce 2014 a to hodnotu 51. Přičemž zlepšení (zvýšení) ukazatele mezi roky 2009 a 2014 je minimální (+ 2 body) a od prvně sledovaného roku 2004 se sice jedná o skok 9 bodů na škále, ale přesto úroveň hodnoty 51 u ČR je ve srovnání s ostatními vyspělými ekonomikami dosti nízká. Svědčí o přetrvávající korupci ve společnosti přes celkově pozitivní růst ekonomické výkonnosti státu ve sledovaném období uplynulých 10 let. HDP České republiky se ve shodném období přitom zvýšil o třetinu, avšak CPI o pouhých 21 %.

Tabulka 6.12: CPI u vybraných rozvinutých zemí

Země (rozvinuté)	2004	2009	2014*	rel. změna 2014/2004
Austrálie	8,8	8,7	80	-9,09%
Česká republika	4,2	4,9	51	21,43%
Dánsko	9,5	9,3	92	-3,16%
Japonsko	6,9	7,7	76	10,14%
Kanada	8,5	8,7	81	-4,71%
Německo	8,2	8	79	-3,66%
Rakousko	8,4	7,9	72	-14,29%
Švédsko	9,2	9,2	87	-5,43%
USA	7,5	7,5	74	-1,33%
Spojené království	8,6	7,7	78	-9,30%

* - Od roku 2012 dochází ke změně měřicí stupnice a nově je 0 - 100

Zdroj: TI, 2015; vlastní zpracování

Nejvyšší přírůstek ukazatele CPI ze sledovaných vyspělých zemí vykázala v mezidobí 2004- 2014 Česká republika a to 21 %. Toto téměř čtvrtinové zlepšení ukazatele CPI je však ovlivněno nízkou výchozí úrovní indexu CPI v roce 2004. Pozitivní 10% zvýšení ukazatele CPI vykázalo v roce 2014 oproti roku 2004 Japonsko. Nejvyššího růstu indexu CPI, tj. snížení míry vnímání korupce v zemi z vybraných rozvojových států dosáhla v mezidobí let 2004 – 2014 Gruzie a to o 160 %, jak níže uvádí Tabulka 6.13.

Tabulka 6.13: CPI u vybraných rozvojových zemí

Země (rozvojové)	2004	2009	2014*	rel. změna 2014/2004
Arménie	3,1	2,7	37	19,35%
Ázerbájdžán	1,9	2,3	29	52,63%
Filipíny	2,6	2,4	38	46,15%
Gruzie	2	4,1	52	160,00%
Jordánsko	5,3	5	49	-7,55%
Kolumbie	3,8	3,7	37	-2,63%
Maroko	3,2	3,3	39	21,88%
Thajsko	3,6	3,4	38	5,56%
Turecko	3,2	4,4	45	40,63%
Uruguay	6,2	6,7	73	17,74%

* - Od roku 2012 dochází ke změně měřicí stupnice a nově je 0 - 100

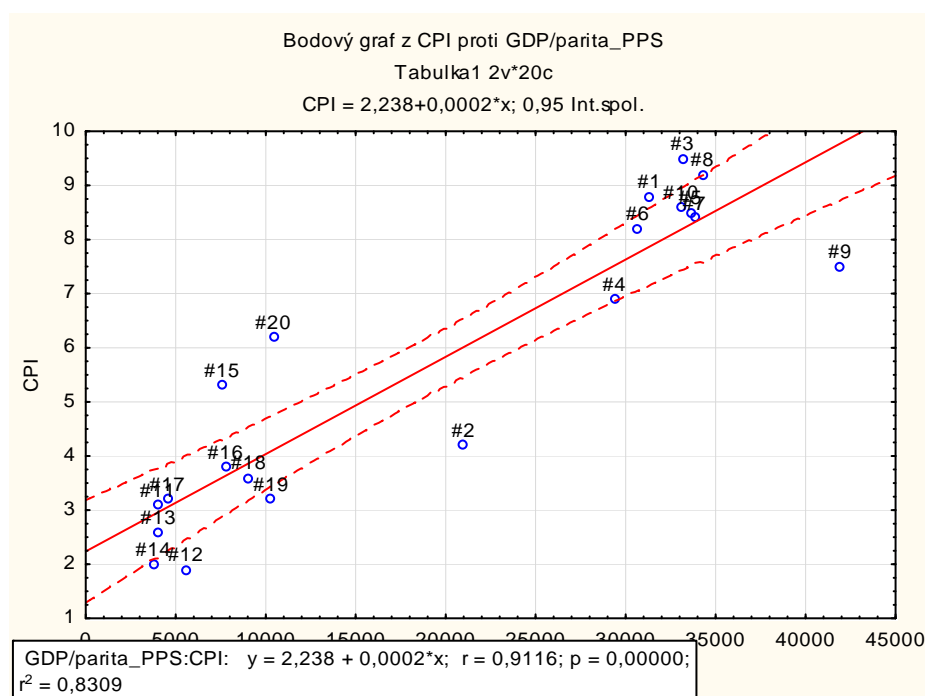
Zdroj: TI, 2015; vlastní zpracování

6.4.3 Souhrnná regresní a korelační analýza HDP a CPI pro rok 2004

Bodový graf pro rok 2004 (Graf 6.7) zobrazuje vztah vysvětlující proměnné (HDP na obyvatele v PPP) ležící na ose x a vysvětlované proměnné (index vnímání korupce CPI) ležící na ose y. Bodový graf je proložen lineární trendovou funkcí a konfidenčním pásmem. Vhodnou trendovou funkcí pro tento vztah je přímka a funkce vyšla ve tvaru $y' = 2,238 + 0,0002x_i$. Pro uvedenou trendovou funkci byl rovněž vypočítán koeficient korelace, který udává kvalitu regresního modelu. Tento koeficient vyšel vysoký ($r = 0,9116$), proto lze považovat přímku za vhodnou trendovou funkci.

Poté byl vypočítán také koeficient determinace $r^2 = 0,8309$, který vyjadřuje, že 83,09 % rozptylu vysvětlované proměnné (CPI) se dá vysvětlit vypočítaným modelem. Uvedený model je tedy vhodný pro vyjádření vztahu mezi HDP na obyvatele v PPP a indexem vnímání korupce CPI pro rok 2004.

Graf 6.7: Bodový graf ukazatelů HDP na obyvatele v PPP a CPI pro rok 2004



Zdroj: vlastní zpracování na základě dat z předchozích tabulek

Seskupení pravého horního kvadrantu bodového grafu pro rok 2004 se skládá převážně z rozvinutých zemí. V levém dolním kvadrantu se naopak nachází většina rozvojových zemí.

Zvláštní postavení mezi vyspělými ekonomikami má Česká republika, která, ač již byla v roce 2004 členem klubu vyspělých ekonomik OECD, nachází se v Grafu 6.7 blízko umístění rozvojových zemí (v grafu označena značkou #2), což je způsobeno nízkou

hodnotou ukazatele CPI a také relativně nízkou hodnotou ukazatele HDP na obyvatele v PPP ve vztahu k ostatním uvedeným vyspělým ekonomikám.

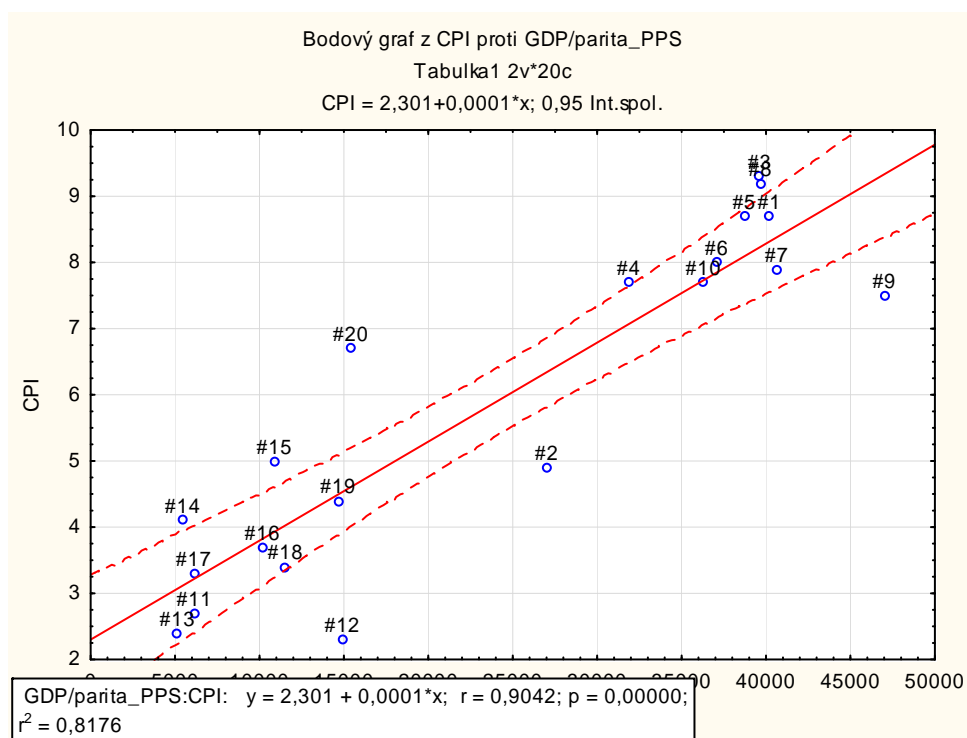
Ze seskupení rozvíjejících se ekonomik (v levém dolním kvadrantu) se relativně vysokými hodnotami CPI vymykají průměru dvě země a to Uruguay a Jordánsko. Obě země měly v roce 2004 též poměrně vysoký HDP na obyvatele v PPP, avšak přibližně stejné výkonnosti ekonomiky dosáhlo Turecko a Kolumbie, ale při nízkých hodnotách indexu míry vnímání korupce. To dokládá, že nejen ekonomická úroveň země, ale i jiné faktory, zejména sociálně ekonomické mohou mít vliv na umístění země.

6.4.4 Souhrnná regresní a korelační analýza HDP a CPI pro rok 2009

Bodový graf pro rok 2009 (Graf 6.8) zobrazuje vztah vysvětlující proměnné (HDP na obyvatele v PPP) ležící na ose x a vysvětlované proměnné (index vnímání korupce CPI) ležící na ose y. Bodový graf je proložen lineární trendovou funkcí a konfidenčním pásmem. Vhodnou trendovou funkcí pro tento vztah je přímka a funkce vyšla ve tvaru $y' = 2,301 + 0,0001x_i$. Pro uvedenou trendovou funkci byl rovněž vypočítán koeficient korelace, který udává kvalitu regresního modelu. Tento koeficient vyšel vysoký ($r = 0,9042$), proto lze považovat přímku za vhodnou trendovou funkci.

Poté byl vypočítán také koeficient determinace $r^2 = 0,8176$, který vyjadřuje, že 81,76 % rozptylu vysvětlované proměnné (CPI) se dá vysvětlit vypočítaným modelem. Uvedený model je tedy vhodný pro vyjádření vztahu mezi HDP na obyvatele v PPP a indexem vnímání korupce CPI pro rok 2009.

Graf 6.8: Bodový graf ukazatelů HDP na obyvatele v PPP a CPI pro rok 2009



Zdroj: vlastní zpracování na základě dat z předchozích tabulek

Při hodnocení vzájemného umístění rozvinutých a rozvojových zemí v Grafu 6.8 lze konstatovat, že v roce 2009 nedošlo oproti roku 2004 k výrazným změnám.

Česká republika se i nadále odlišuje od ostatních rozvinutých zemí, jak nízkou hodnotou ukazatele míry vnímání korupce CPI, tak i velikostí HDP na obyvatele v PPP. Zajímavé je i umístění USA (označené symbolem #9), které má nejvyšší hodnotu HDP na obyvatele v PPP ze všech vyspělých zemí, avšak úroveň ukazatele CPI je (s výjimkou Česka) na nejnižší pozici z rozvinutých zemí.

U rozvojových zemí se z jejich seskupení opět vymyká zejména Uruguay (označená symbolem #20) především díky vysoké hodnotě CPI, ale i Jordánsko (označené symbolem #15), i když již ne tak výrazně, jako v roce 2004, neboť došlo i k výraznému zlepšení ukazatele CPI v případě Gruzie a Turecka.

Co však obě seskupení zemí odlišuje, je skutečnost, že zatímco skupina rozvinutých zemí se jeví oproti roku 2004 homogennější, naopak rozvojové země v důsledku pokroku v eliminaci korupce (zejména v Turecku a Gruzii) se více ve svých pozicích diferencovaly.

6.4.5 Souhrnná regresní a korelační analýza HDP a CPI pro rok 2014

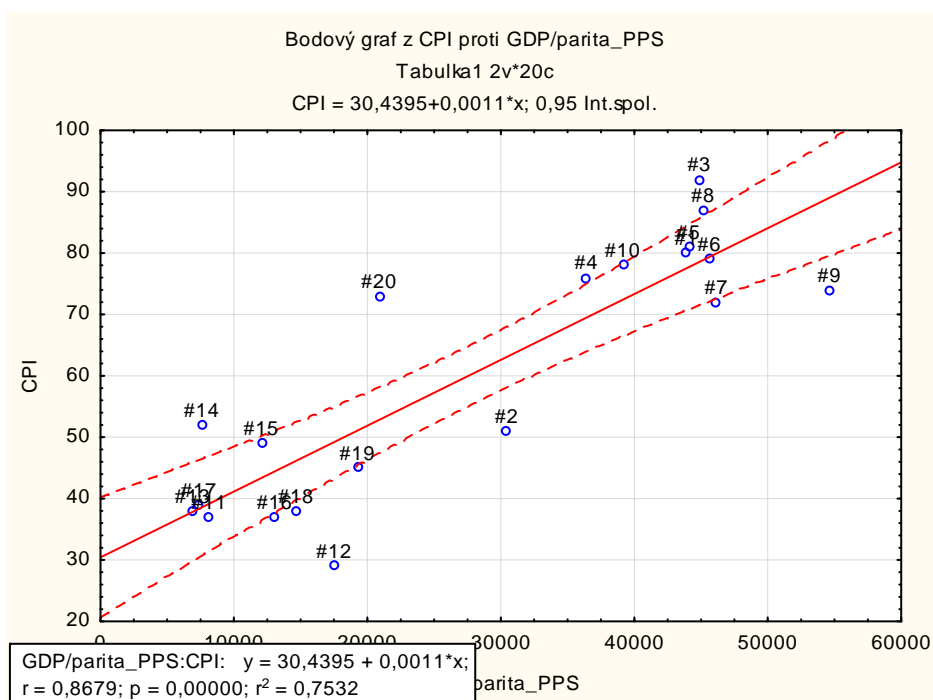
Bodový graf pro rok 2014 (Graf 6.9) zobrazuje vztah vysvětlující proměnné (HDP na obyvatele v PPP) ležící na ose x a vysvětlované proměnné (index vnímání korupce CPI) ležící na ose y. Bodový graf je proložen lineární trendovou funkcí a konfidenčním pásmem. Vhodnou trendovou funkcí pro tento vztah je přímka a funkce vyšla ve tvaru $y' = 30,4395 + 0,0011x_i$. Pro uvedenou trendovou funkci byl rovněž vypočítán koeficient korelace, který udává kvalitu regresního modelu. Tento koeficient vyšel vysoký ($r = 0,8679$), proto lze považovat přímku za vhodnou trendovou funkci.

Poté byl vypočítán také koeficient determinace $r^2 = 0,7532$, který vyjadřuje, že 75,32 % rozptylu vysvětlované proměnné (CPI) se dá vysvětlit vypočítaným modelem. Uvedený model je tedy vhodný pro vyjádření vztahu mezi HDP na obyvatele v PPP a indexem vnímání korupce CPI pro rok 2014.

Souhrnná korelační analýza zemí za rok 2014 je především zajímavá výrazným snížením koeficientu determinace z hodnoty 0,8176 v roce 2009 na hodnotu 0,7532 a tedy snížení vazby mezi proměnnými o významných 6,5 %. Obdobně koeficient korelace, který vykazuje v roce 2009 přímou velmi silnou závislost, z 90 % poklesl v roce 2014 na 87 %, avšak přesto se i nadále jedná o velmi silnou závislost sledovaných ukazatelů.

V případě seskupení rozvojových zemí došlo mezi roky 2009 a 2014 k určitým, zejména pozitivním změnám v úrovni obou sledovaných ukazatelů, což se projevilo jejich pozicí v seskupení rozvojových zemí ale i vůči rozvinutým zemím. Nejvýznamnějším příkladem této změny je posílení postavení Gruzie (označená symbolem #14) v důsledku výrazného zlepšení ukazatele CPI, i když růst výkonnosti ekonomiky se nevymykal z měřítek většiny ostatních uvedených rozvíjejících se ekonomik.

Graf 6.9: Bodový graf ukazatelů HDP na obyvatele v PPP a CPI pro rok 2014



Zdroj: vlastní zpracování na základě dat z předchozích tabulek

V rozmezí let 2009 – 2014 došlo jednak k diferenciaci ekonomické výkonnosti v důsledku odlišného tempa růstu HDP u vyspělých států, zejména Německa a USA, a také u rozvojových ekonomik Uruguaye a Turecka. Zároveň však došlo k (byť) mírnému poklesu indexu CPI u většiny vyspělých ekonomik. Naopak u rozvíjejících se ekonomik, jako jsou Filipíny, Gruzie či Arménie, došlo v těchto letech k výraznému zlepšení hodnoty indexu CPI o více než 10 bodů stupnice organizace TI. To je však v rozporu s tvrzením hlavní hypotézy a proto i došlo k poklesu u obou koeficientů (determinace i korelace).

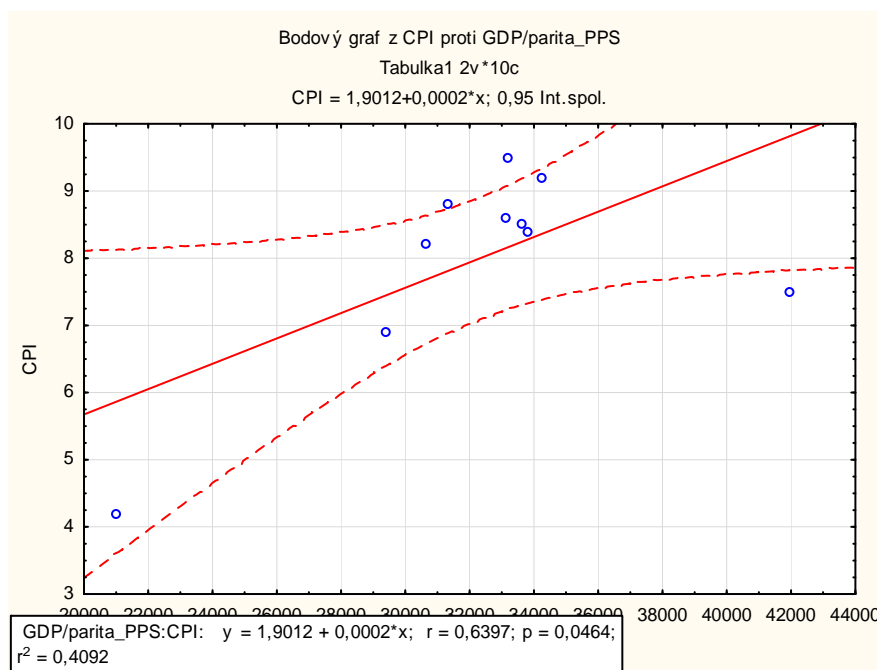
6.4.6 Dílčí korelační analýza za rok 2004 v případě vybraných rozvinutých zemí

V bodovém grafu pro rok 2004 je na osu y zanesena závislá proměnná Index korupce a na osu x nezávislá proměnná HDP na obyvatele v USD. V případě, že bodový graf vyspělých zemí proložíme lineární regresní přímkou, zjistíme, že koeficient determinace dosahuje hodnoty 0,41 a lineární model tedy vysvětluje vazbu mezi proměnnými ze 41 %. Koeficient korelace ukazuje přímou středně silnou 64% závislost.

Na základě lineární regresní funkce lze tedy potvrdit přímou středně silnou závislost mezi proměnnými v rámci vyspělých zemí. Lineární trend má následující regresní rovnici

$y=1,9012+0,0002x$. V případě, že by se ukazatel HDP na obyvatele v PPP zvýšil o 1 tis. USD, vzrostl by index korupce o 0,2.

Graf 6.10: Dílčí korelační analýza ukazatelů HDP na obyvatele v PPP a CPI za rok 2004 v případě vybraných rozvinutých zemí



Zdroj: vlastní zpracování na základě dat z předchozích tabulek

Z grafu vyplývá odlišné postavení České republiky (nejnižší bod v levém dolním kvadrantu), jakož i relativně nízká pozice USA z hlediska ukazatele CPI přes nejvyšší ekonomickou výkonnost země (bod nejdále vpravo).

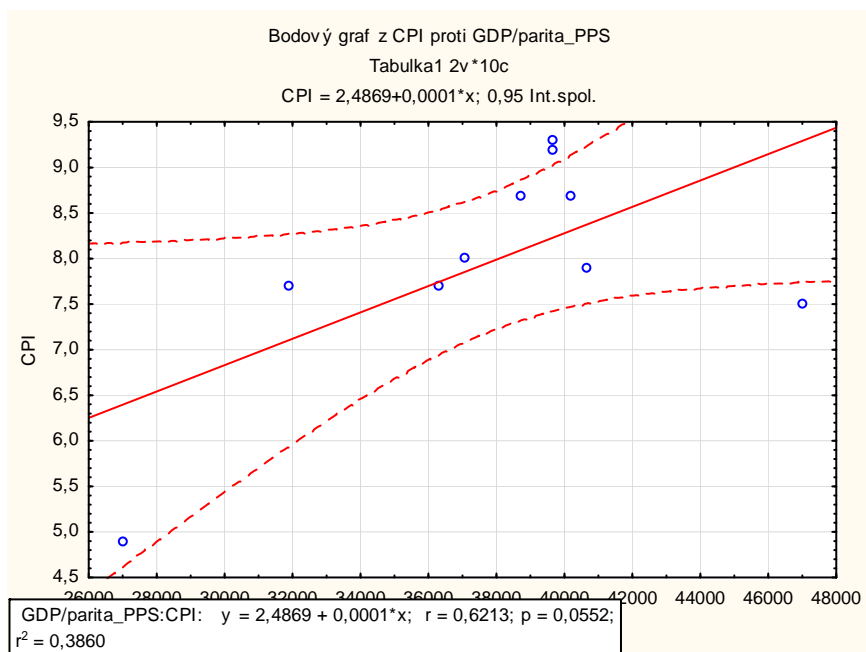
6.4.7 Dílčí korelační analýza za rok 2009 v případě vybraných rozvinutých zemí

V bodovém grafu pro rok 2009 je na osu y zanesena závislá proměnná Index korupce a na osu x nezávislá proměnná HDP na obyvatele v USD. V případě, že bodový graf zemí proložíme lineární regresní přímkou, zjistíme, že koeficient determinace dosahuje hodnoty 0,39 a lineární model tedy vysvětluje vazbu mezi proměnnými ze 39 %. Koeficient korelace ukazuje přímou středně silnou 62% závislost.

Na základě lineární regresní funkce lze tedy potvrdit přímou středně silnou závislost mezi proměnnými v rámci rozvinutých zemí. Lineární trend má následující regresní rovnici

$y=2,4869+0,0001x$. V případě, že by se HDP na obyvatele v PPP zvýšil o 1 tis. USD, vzrostl by index korupce o 0,1.

Graf 6.11: Dílčí korelační analýza ukazatelů HDP na obyvatele v PPP a CPI za rok 2009 v případě vybraných rozvinutých zemí



Zdroj: vlastní zpracování na základě dat z předchozích tabulek

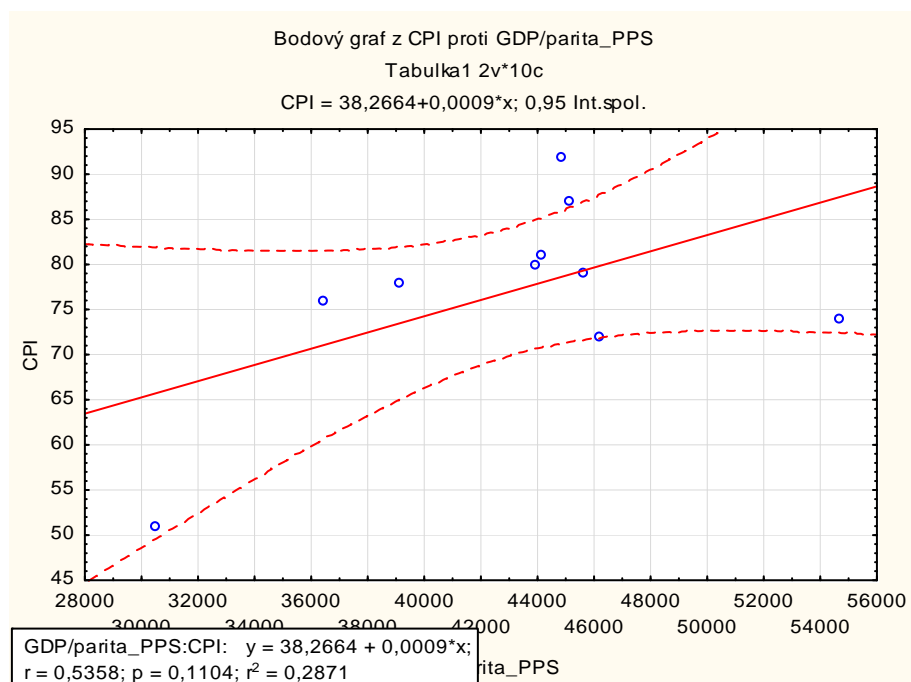
Oproti roku 2004 v roce 2009 nedošlo k výrazné změně u skupiny vybraných vyspělých ekonomik s výjimkou toho, že se seskupení jeví méně homogenní, což dokládají i změny resp. snížení koeficientu korelace a determinace.

6.4.8 Dílčí korelační analýza za rok 2014 v případě vybraných rozvinutých zemí

V bodovém grafu pro rok 2014 je na osu y zanesena závislá proměnná Index korupce a na osu x nezávislá proměnná HDP na obyvatele v USD. V případě, že bodový graf zemí proložíme lineární regresní přímkou, zjistíme, že koeficient determinace dosahuje hodnoty 0,29 a lineární model tedy vysvětluje vazbu mezi proměnnými z 29 %. Koeficient korelace ukazuje přímou střední 54% závislost.

Na základě lineární regresní funkce lze tedy potvrdit přímou středně silnou závislost mezi proměnnými v rámci rozvinutých zemí. Lineární trend má následující regresní rovnici $y=38,2664+0,0009x$. V případě, že by se ukazatel HDP na obyvatele v PPP zvýšil o 1 tis. USD, vzrostl by index korupce o 0,9.

Graf 6.12: Dílčí korelační analýza ukazatelů HDP na obyvatele v PPP a CPI za rok 2014 v případě vybraných rozvinutých zemí



Zdroj: vlastní zpracování na základě dat z předchozích tabulek

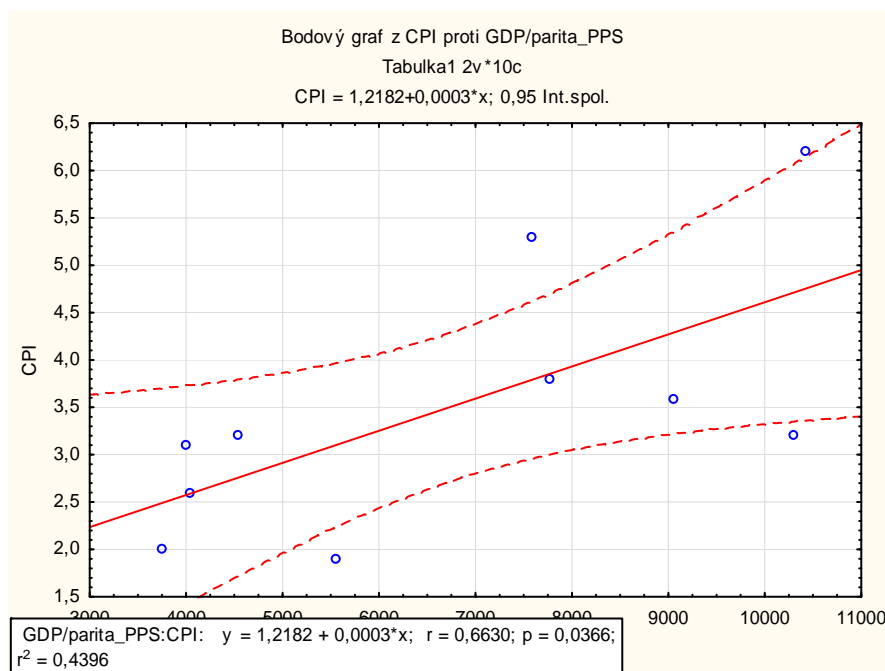
V roce 2014 se homogenita skupiny vyspělých států ještě více snížila oproti roku 2009 i 2004. Příčinou je významný hospodářský růst ve většině vyspělých zemí v tomto mezidobí, ale také velký pokles indexu vnímání korupce CPI u mnoha sledovaných rozvinutých států. Výjimku tvoří v tomto směru především Česká republika i Japonsko.

6.4.9 Dílčí korelační analýza za rok 2004 v případě vybraných rozvojových zemí

V bodovém grafu pro rok 2004 je na osu y zanesena závislá proměnná Index korupce a na osu x nezávislá proměnná HDP na obyvatele v USD. V případě, že bodový graf zemí proložíme lineární regresní přímkou, zjistíme, že koeficient determinace dosahuje hodnoty 0,44 a lineární model tedy vysvětluje vazbu mezi proměnnými ze 44 %. Koeficient korelace ukazuje přímou středně silnou 66% závislost.

Na základě lineární regresní funkce lze tedy potvrdit přímou středně silnou závislost mezi proměnnými v rámci vybraných rozvojových zemí. Lineární trend má následující regresní rovnici $y = 1,2182 + 0,0003x$. V případě, že by se ukazatel HDP na obyvatele v PPP zvýšil o 1 tis. USD, vzrostl by index korupce o 0,3.

**Graf 6.13: Dílčí korelační analýza ukazatelů HDP na obyvatele v PPP a CPI za rok 2004
v případě vybraných rozvojových zemí**



Zdroj: vlastní zpracování na základě dat z předchozích tabulek

U uvedených rozvojových zemí v roce 2004 dosáhl koeficient determinace hodnoty 0,44, což z hlediska vysvětlení vazby mezi závisle proměnnou - indexem CPI a nezávisle proměnnou vzhledem k nízké hodnotě korelace již představuje pouze středně silnou vazbu.

Koeficient korelace, který vyjadřuje sílu závislosti mezi proměnnými, v roce 2004 dosáhl hodnoty 0,66, což rovněž znamená středně silnou přímou závislost ukazatele CPI na HDP. To snižuje vypovídací schopnost dílčí korelační analýzy u rozvojových zemí, pokud to komparujeme se souhrnnou analýzou, kde jsou hodnoty naopak velmi vysoké. Důvodem je relativně nízký počet pozorování.

V případě uvedených zjištění pro rok 2004 by bylo vhodné provést detailnější statistickou analýzu dat pomocí některé z nelineárních funkcí. Ze skupiny vybraných rozvojových ekonomik se vysokými (pozitivními) hodnotami míry vnímání korupce vymykají dva státy a to především Uruguay, ale i Jordánsko. Obě země dosáhly v roce 2004 poměrně vysoké hodnoty ukazatele HDP na obyvatele v PPP, přičemž přibližně stejný výkon ekonomiky vykazalo Turecko a Kolumbie. Avšak při relativně nízkých hodnotách ukazatele míry vnímání korupce CPI. V případě obou zemí má vliv na daný ukazatel (CPI) zejména neklidná vnitřní sociálně politická situace. V Turecku jím byl vliv armády na politiku a

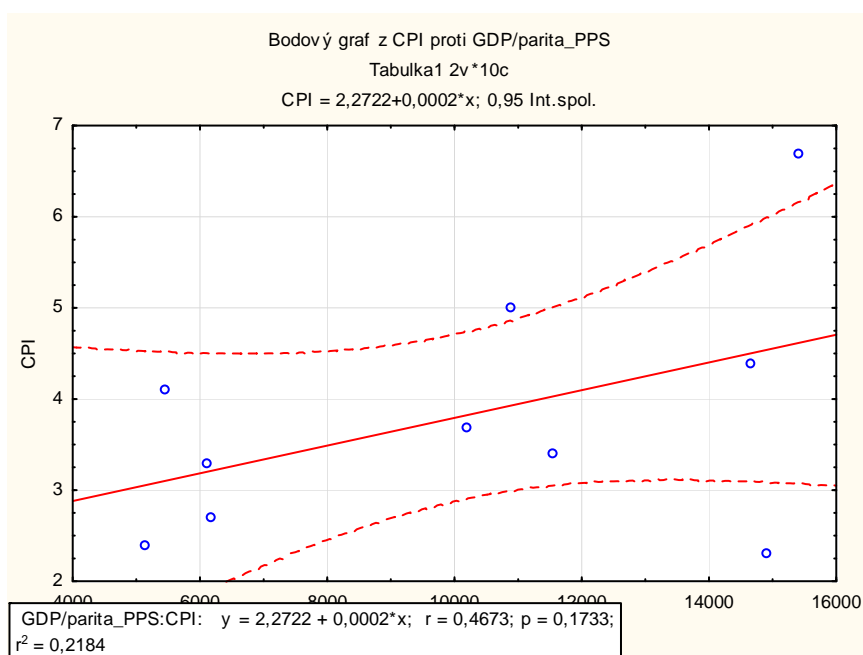
ekonomiku státu, jakož i potlačování lidských práv Kurdů a v Kolumbii pak obdobná úloha armády v důsledku boje s levicovými povstalci v zemi.

6.4.10 Dílčí korelační analýza za rok 2009 v případě vybraných rozvojových zemí

V bodovém grafu pro rok 2009 je na osu y zanesena závislá proměnná Index korupce a na osu x nezávislá proměnná HDP na obyvatele v USD. V případě, že bodový graf zemí proložíme lineární regresní přímkou, zjistíme, že koeficient determinace dosahuje hodnoty 0,22 a lineární model tedy vysvětluje vazbu mezi proměnnými z 22 %. Koeficient korelace ukazuje přímou středně silnou 47% závislost.

Na základě lineární regresní funkce lze tedy potvrdit přímou středně silnou závislost mezi proměnnými v rámci rozvojových zemí. Lineární trend má následující regresní rovnici $y=2,2722+0,0002x$. V případě, že by se ukazatel HDP na obyvatele v PPP zvýšil o 1 tis. USD, vzrostl by index korupce o 0,2.

Graf 6.14: Dílčí korelační analýza ukazatelů HDP na obyvatele v PPP a CPI za rok 2009 v případě vybraných rozvojových zemí



Zdroj: vlastní zpracování na základě dat z předchozích tabulek

U uvedených rozvojových zemí v roce 2009 dosáhl koeficient determinace hodnoty 0,22, což je oproti roku 2004, kdy dosáhl velikost hodnoty 0,44 výrazný pokles v možnosti

vysvětlení vazby mezi závisle proměnnou - indexem CPI a nezávisle proměnnou – HDP ze 44 % v roce 2004 na 22 % v roce 2009.

Koeficient korelace, který vyjadřuje sílu závislosti mezi proměnnými, v roce 2009 dosáhl hodnoty 0,47 oproti hodnotě 0,66 v roce 2004, což znamená snížení přímé závislosti ukazatele CPI na HDP z 66 % v roce 2004 na 47 % v roce 2009, tj. pokles o 19 %.

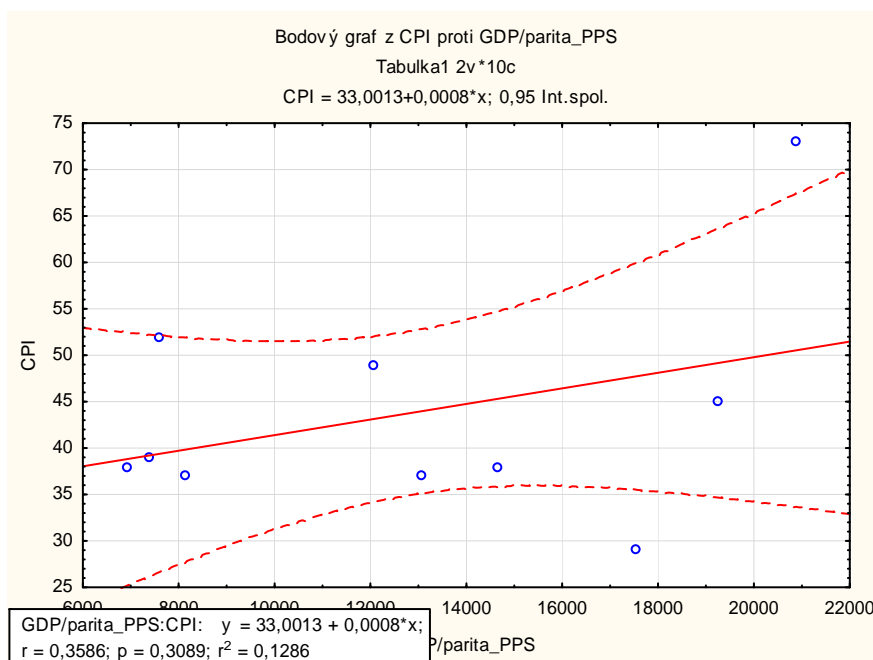
V případě uvedených zjištění pro rok 2009 by bylo vhodné provést detailnější statistickou analýzu dat pomocí některé z nelineárních funkcí. U rozvíjejících se ekonomik se z jejich seskupení v roce 2009 opět vymyká především jihoamerická Uruguay, zejména zásluhou vysoké hodnoty indikátoru míry korupce CPI, ale i Jordánsko, i když již ne tak výrazně, jak tomu bylo v roce 2004, neboť došlo i k významnému zvýšení (zlepšení) indikátoru CPI zejména v Gruzii, ale také u Turecka. V případě Gruzie snížení míry korupce v zemi souviselo s protikorupčními opatřeními Saakašviliho administrativy (blíže uvedeny v kapitole 5) a u sousedního Turecka pak s nástupem islamisticky orientované Erdoganovy vlády a prosazení tradičních hodnot islámu.

6.4.11 Dílčí korelační analýza za rok 2014 v případě vybraných rozvojových zemí

V bodovém grafu pro rok 2014 je na osu y zanesena závislá proměnná Index korupce a na osu x nezávislá proměnná HDP na obyvatele v USD. V případě, že bodový graf rozvojových zemí proložíme lineární regresní přímkou, zjistíme, že koeficient determinace dosahuje hodnoty 0,13 a lineární model tedy vysvětluje vazbu mezi proměnnými ze 13 %. Koeficient korelace ukazuje přímou slabou 36% závislost.

Na základě lineární regresní funkce lze tedy potvrdit přímou slabou závislost mezi proměnnými v rámci sledovaných rozvojových zemí. Lineární trend má následující regresní rovnici $y=33,0013+0,0008x$. V případě, že by se ukazatel HDP na obyvatele v PPP zvýšil o 1 tis. USD, vzrostl by index korupce o 0,8.

Graf 6.15: Dílčí korelační analýza ukazatelů HDP na obyvatele v PPP a CPI za rok 2014 v případě vybraných rozvojových zemí



Zdroj: vlastní zpracování na základě dat z předchozích tabulek

V případě uvedených rozvojových zemí v roce 2014 dosahuje koeficient determinace hodnoty 0,13, což je oproti roku 2009, kdy dosáhl hodnoty 0,22 výrazný pokles možného vysvětlení vazby mezi proměnnými CPI a HDP z 22 % na 13 %.

Koeficient korelace vyjadřující sílu závislosti v roce 2014 dosáhl hodnoty 0,36 oproti hodnotě 0,47 v roce 2009, což znamená další snížení přímé závislosti ukazatele CPI na HDP ze 47 % v roce 2009 na 36 % v roce 2014 a to o 11 %.

V případě uvedených zjištění pro rok 2014 by bylo vhodné provést detailnější statistickou analýzu dat pomocí některé z nelineárních funkcí. Ve skupině rozvojových zemí došlo v roce 2014 k přiblížení se indikátoru míry korupce latinskoamerické Uruguaye (CPI = 73) téměř hodnotě ukazatele USA (CPI = 74) a obdobně kavkazská republika Gruzie se hodnotou ukazatele CPI (52) nejen přiblížila k ČR (CPI = 51), ale dokonce ji i předstihla. U rozvíjejících se ekonomik, jakými jsou Filipíny, Gruzie či Arménie došlo v letech 2009 - 2014 k výraznému zlepšení (zvýšení) hodnoty ukazatele CPI o více než 10 bodů u stupnice organizace TI a vše při poměrně nižším růstu ekonomické výkonnosti země. To je však v rozporu s tvrzením hlavní hypotézy o zásadním vlivu růstu HDP na obyvatele v PPP na úroveň na míry korupce v zemi.

7 Odvětvová korupce a fiskální úniky

7.1 Korupce v odvětví zdravotnictví

Sledovat korupci ve zdravotnictví neznamena jen posuzovat vztah pacient a lékař, ale i zaměstnanecké vztahy v rámci tohoto sektoru a v neposlední řadě i komplex vztahů mezi jednotlivými subjekty působícími v odvětví zdravotnictví. Nejčastějšími korupčními jednáními, s nimiž se setkáváme, jsou (Chmelík, Tomica, 2011):

- úplatek s cílem získat lepší péči v ordinaci či nemocnici,
- úplatek s cílem získat bezplatnou lázeňskou péči,
- úplatek před nebo po vykonání operace,
- úplatek s cílem přednostního zařazení do operačního kalendáře,
- protekcionářství a úplatky při obsazování prestižních lékařských míst, aj.

„Můj názor na zdravotnictví se nezměnil, pro mě není efektivní ani transparentní. Šéfka Světové zdravotnické organizace jasně řekla, že ve zdravotnictví je rezerva v nákladech až 30 %. To je obrovské číslo a jsou v něm obsaženy např. nákupy zdravotnických prostředků a léků“, připomíná Andrej Babiš (Pokorný, Leinert, 2015).

7.1.1 Korupce ve zdravotnictví v Česku a EU

Pacienti v Česku mohou být rádi, že měli a dosud i částečně mají určité regulační poplatky. Díky tomu zde totiž podle studie Evropské komise, která sleduje úplatky ve zdravotnictví ve 28 zemích EU, vymizel z českých ordinací zvyk poskytovat drobnější peněžní úplatky jako pojistku lepší zdravotní péče. To je naopak běžným zvykem očekávaným lékaři i pacienty na východ od nás, v zemích jako je Rumunsko nebo Bulharsko či Slovensko.

Paradoxně tato studie o korupci byla zveřejněna v situaci, kdy u nás poplatky v nemocnici skončily a koaliční smlouva umožnila zrušení poplatků v ambulancích od roku 2015. „Poplatky určitě změnily vnímání pacientů - lidé mají pocit, že když už si platí, jsou zákazníkem a nemají potřebu dávat lékaři něco navíc,“ uvádí Jana Petrenko z Koalice pro zdraví, která sdružuje pacientské organizace (Petrašová, 2014).

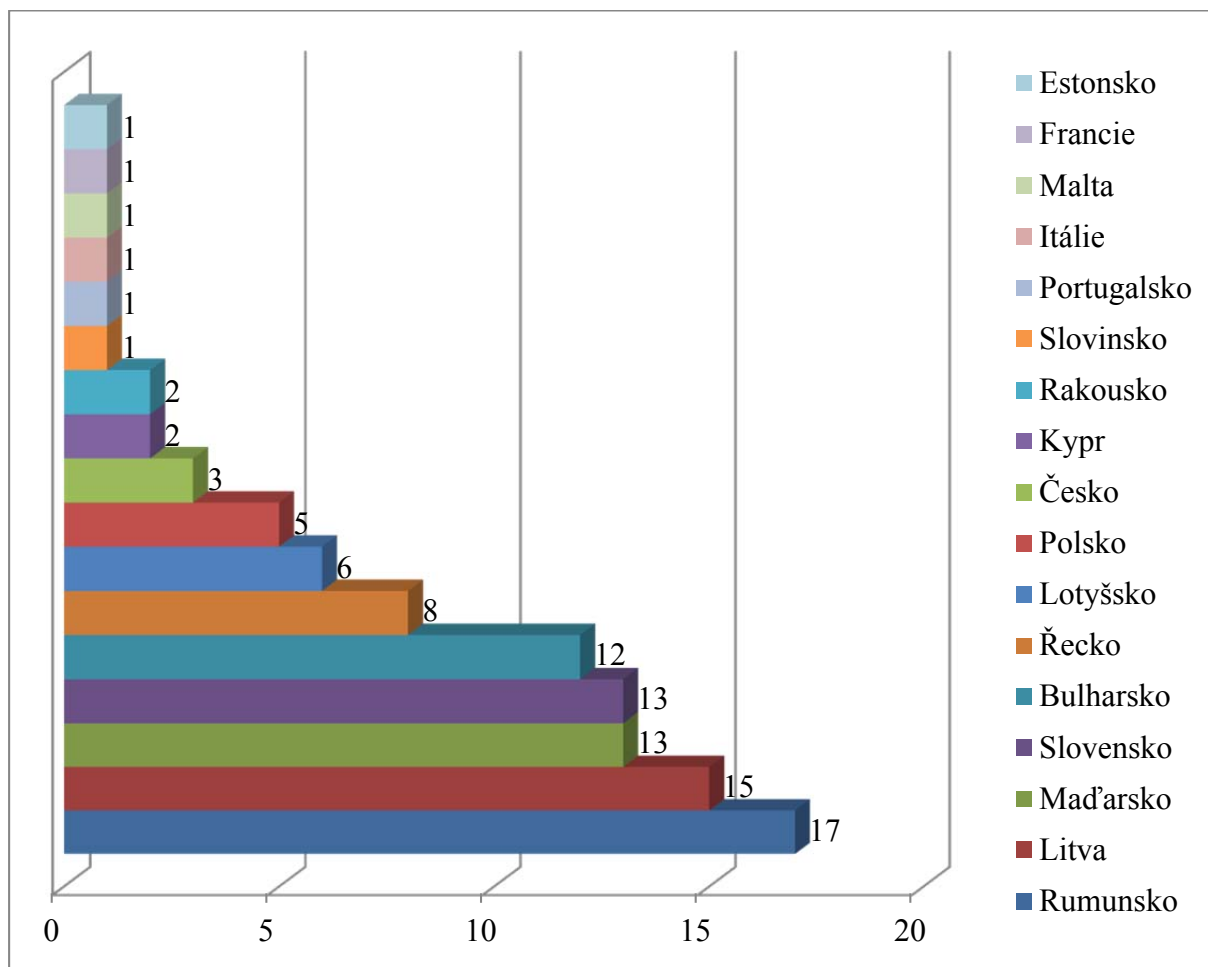
Korupce v Česku se podle studie odehrává mnohem promyšleněji, nejčastěji při nákupech předražených přístrojů do nemocnic či při zadávání veřejných zakázek ale také díky propojení politiků s firmami ve zdravotnictví.

Zpráva Evropské komise sleduje 86 případů korupce ve zdravotnictví v 28 státech Evropské unie. Z tohoto počtu se 33 úplateků týkalo výrobců léčiv směrem k lékařům, 24

případů souviselo s nákupem přístrojů, 17 s úplatkem mezi lékařem a pacientem a v ostatních se jednalo o střet zájmů.

Graf 7.1: Korupce ve zdravotnictví v zemích EU (v %)

Lidé z veřejných zdravotnických zařízení odpovídali na otázku: Chtěl po vás nebo nabízel vám během uplynulého roku někdo úplatek?



Zdroj: Eurobarometr, 2012; vlastní zpracování

Studie Evropské komise rozčlenila korupci ve zdravotnictví na sedm typů a Česko je zastoupeno prakticky v každé z kapitol. Z celkem 86 zmapovaných případů korupce ve 28 zemích jde nejčastěji o uplácení lékařů farmaceutickými firmami, na druhém místě se jedná o korupci při nákupu zdravotnické techniky a třetí příčku obsadilo uplácení při poskytování zdravotní péče.

Třeba v Německu se podařilo odhalit případ lékařů, kteří posunuli výš 38 čekatelů na transplantaci. V Chorvatsku zase policie zatkla 26 zaměstnanců a management farmaceutické

firmy Farmal a obvinila 350 lékařů, že se nechali uplatit, aby předepisovali výrobky této firmy. I v Česku se vyskytly obdobné případy, ale zpráva je nezmiňuje.

„Myslím, že tady se situace zlepšila, výrobci léků se chovají etičtěji. Zrovna minulý týden firma Glaxo, která určuje trendy, vydala zprávu, že už nebude hodnotit své pracovníky, kteří seznamují lékaře s novými léky, podle toho, kolik léků se podaří prodat. Což je zajímavý průlom," uvádí Jana Petrenko (Petrášová, 2014).

Když však měli lidé v Česku odpovědět na otázku, jestli je někdo chtěl v uplynulém roce v souvislosti se zdravím uplácet nebo od nich naopak úplatek čekal, 3 % respondentů uvedla, že ano (viz Graf 7.1). To řadí Česko do horší poloviny mezi evropskými zeměmi.

Zajímavé zjištění, jež ze zprávy vyplynulo, je, že na korupci lékařů nemá vliv skutečnost, že se jim zvýší platy. Korupci v zemích, kde se platy lékařů navýšily, to údajně nijak nezměnilo (Petrášová, 2014).

7.1.2 Evropská studie o korupci ve zdravotnictví

Zásluhou studie Evropské komise se dva bývalí čeští politici zapíší do povědomí obyvatel evropské osmadvacítky jako korupčníci. Bývalého náměstka ministra zdravotnictví a předsedu správní rady VZP Marka Šnajdra (tehdy za ODS) totiž označuje studie o korupci ve zdravotnictví za českého „kardinála Richelieu“. A to nejen z důvodu kumulace funkcí, které zastával a díky nimž měl rozhodující vliv na většinu věcí, které se v resortu zdravotnictví odehrály.

Zpráva zároveň detailně popisuje příběh privatizace středočeských nemocnic, do kterého Marek Šnajdr zasáhl. Nemocnice nejprve dostaly velké dotace od státu a později je kraj v čele s hejtmanem Petrem Bendlem (i jeho zpráva jmenovitě zmiňuje) levně prodal v privatizaci, např. v případě Hořovické nemocnice tajemné firmě s neznámými majiteli.

Studie Evropské komise ale také upozorňuje na skutečnost, že propojení podnikání s politikou v Česku je ve zdravotnictví velmi těsné a prostřednictvím veřejných zakázek se zpronevří nejvíce peněz. Zatímco uplácení lékařů pacienty se podle studie snižuje, nákupy přístrojů v tomto státě EU jsou nadále neprůhledné a předražené.

Po přílivu dotačních peněz z fondů Evropské unie vzrostly ceny zdravotnického vybavení o 15 až 30 %. Kontrolní mechanismy, jako např. audity, v Česku, jak uvádí studie, navíc nefungují. Evropská komise je dokonce ohodnotila jako nejméně spolehlivé ze všech zemí. Úbytek korupčních obchodů se v ČR ale dá očekávat v souvislosti se zrušením anonymních držitelů akcií firem (Březinová, 2014).

Potřebný je především systémový přístup k nákupům techniky, rozumné plánování potřeb a využitelnost techniky a prostředků v regionech, podotýká k tomu organizace Transparency International. Je to shodou okolností zároveň jedno z doporučení Evropské komise. Centralizace veřejných nákupů je jedním z hlavních opatření, které mohou korupci ve zdravotnictví výrazně snížit.

Celosvětově se ztrácí v korupci ve zdravotnictví v průměru 10 až 25 % veřejných prostředků. A ještě jedno zajímavé srovnání ze zprávy vyplývá: Česko náleží svými formami korupce mezi civilizovanější země. Čím dále východním směrem, tím více se úplatky dotýkají toho nejzákladnějšího: vztahu mezi lékařem a pacientem.

A jsou to drsné příběhy.: „V Bulharsku si řekl lékař o peníze za to, že provede těhotné ženě, která v kritickém stavu přijela na pohotovost, císařský řez. Jejím manželovi řekl, že ji nebude operovat, dokud nedostane 200 eur,“ popisuje zpráva. Jelikož ale manžel peníze u sebe neměl, lékař souhlasil, že mu je donese později. A peníze přišly; ovšem označené policií, která je následně u lékaře také našla (Březinová, 2014).

7.1.3 Nejznámější případ korupce ve zdravotnictví v Česku – Kauza David Rath

Obžaloba se týká údajné korupce při stavebních a zdravotnických tendrech. Ovlivněné měly být zakázky na opravu zámku Buštěhrad, gymnázia v Hostivicích a modernizaci některých krajských nemocnic. Za organizátory označuje státní zástupce manžele Kateřinu a Petra Kottovy, jimž navrhl až devítileté vězení a propadnutí majetku; oba vinu odmítají.

Jednání Krajského soudu v Praze se týká devíti z jedenácti obžalovaných, případ Ratha a organizátorky údajně podezřelých tenderů Lucie Novanské soud projednává zvlášť.

Po závěrečných řečech obžalovaných mělo následovat ještě takzvané poslední slovo. Využila je jen podnikatelka Ivana Salačová, která se jediná přiznala ke korupci při zakázkách ve Středočeském kraji. Zopakovala, že se k přiznání rozhodla o vlastní vůli. Jirát pro ni navrhl podmíněný trest (ČTK, Verdikt..., 2015).

Krajský soud v Praze, který korupční případ řešil od předloňského srpna, vyhlásil rozsudek v části kauzy exposlance Davida Ratha v červenci 2015. 8,5 roku vězení a peněžité trest 20 milionů korun dostal bývalý poslanec od soudu za braní úplatků při zakázkách na opravy staveb a modernizaci nemocnic. Peněžité trest se týká prostředků, které Rathovi policie zabavila včetně 7 milionů v krabici od vína. Žalobce požadoval propadnutí celého jeho majetku. Je to o rok více, než už dříve ve stejném případě dostali manželé Kottovi, za korupci však bývalému středočeskému hejtmanu a poslanci hrozilo až dvanáct let za mřížemi. 7 let

vězení vyměřil soud pětaticetileté slovenské podnikatelce Lucii Novanské. Za manipulace s veřejnými zakázkami musí Novanská zaplatit také půl milionu pokuty (Belica, 2015).

7.1.4 Korupce v Nemocnici Na Homolce

Protikorupční policie navrhla v únoru 2015 obžalovat 7 lidí v kauze digitalizace archivu chorobopisů a nákupu gama nože v pražské Nemocnici Na Homolce. Podle dřívějších informací čelí obvinění bývalý ředitel nemocnice Vladimír Dbalý a jeho někdejší náměstek Michal Toběrný. V souvislosti se zakázkou na nákup gama nože údajně přijali úplatek 5,7 milionu korun, zmanipulováním tendru k chorobopisům prý způsobili škodu nejméně 57 milionů korun (E15, Problém..., 2015).

7.1.5 Korupce při obchodu s léčivy

Detektivové protikorupční policie po dobu jednoho roku detailně mapovali obchody s léky v Česku a narazili na rozsáhlý a propracovaný korupční systém. Obvinili 34 lékařů a obchodníků s léčivy z korupce a téměř dvě stovky dalších doktorů z celé země prověřují. Detektivové vyšetřovali klasický daňový případ. Jenže zjistili, že si takto dvě firmy „vydělávají“ na úplatky pro lékaře. Dávali jim různé dárky, zájezdy, poukázky, ale i peníze za to, že doktor bude svým pacientům předepisovat právě jejich takzvaná generická léčiva.

Obviněno je 15 lékařů z trestného činu přijetí úplatku a 19 pracovníků dvou vzájemně propojených obchodních společností z podplácení. Mezi obviněnými jsou praktičtí lékaři z různých koutů republiky. Jde například o jižní, severní či východní Čechy. A úplatky lékaři podle policie přijímali mezi roky 2008 a 2013. Obchodníci během té doby rozdali v hotovosti zhruba 9 milionů korun. Jedním z obviněných je lékař, který si takto během 6 let „přivydělal“ zhruba dva a půl milionu korun.

Celý systém, od získání peněz na úplatky přes předání i evidenci, byl podle detektivů velmi dobře propracovaný a jeho aktéři si dávali záležet i na konspiraci. V tomto případě nešlo o podvody, které dříve popisovali někteří lékaři, tedy že předání peněz se schovalo za klinickou studii či zájezd na kongres.

Policie však má za to, že celá kauza může být daleko rozsáhlejší. Proto prověřuje dalších skoro dvě stě lékařů nejrůznějších specializací z celé republiky. Detektivové totiž mají podezření, že výše úplatků mohla dosáhnout až desítek milionů korun (Paclíková, 2015).

7.2 Korupce v odvětví vězeňství

Generální inspekce bezpečnostních sborů v srpnu 2015 zadržela šéfa litoměřické věznice a někdejšího ekonomického náměstka Vězeňské služby Tomáše Líbala. Údajně se jedná o nejzávažnější případ korupce v tomto bezpečnostním sboru za uplynulých 25 let. Líbal se prý pokoušel vydírat a uplácet současného generálního ředitele sboru Pavla Ondráška.

7.3 Fiskální úniky v odvětví obrany (kauza Excalibur)

Vyšetřování údajného zločinného spolčení úředníků z rezortu obrany se zbrojařskou firmou Excalibur Army, která měla podezřele profitovat na obchodech s vojenskými zásobami náhradních dílů, nápadně připomíná již čtvrtým rokem se vlekoucí kauzu nákupu dopravních letadel CASA, v níž figuruje bývalá ministryně Vlasta Parkánová (TOP 09). V obou případech se policie opírá o cenové posudky, podle nichž měl stát přijít o mnohamilionové částky. Jasně důkazy dokládající například domlouvání nebo předávání úplatků však ani tentokrát nemá (Otto, V kauze..., 2015).

Ze záznamů komunikace mezi šéfem armádní logistiky Vladimírem Halenkou a tehdejším ředitelem státního podniku VOP CZ Adolfem Veřmiřovským obviněných ze zneužití pravomoci úřední osoby a porušení povinností při správě cizího majetku protizákonné jednání nevyplývá. Trestní spis navíc obsahuje řadu nesrovnalostí.

Nedávný zásah protimafiánského útvaru se týkal plánovaného prodeje motorů do tanků a bojových vozidel pěchoty novojičínské VOP CZ a následně slovenské státní firmě VOP Trenčín za 32 milionů korun a také smlouvy s Excaliburem o odkupu součástí za 400 tisíc korun. Znalec, který delší dobu pro útvar Roberta Šlachty pracuje, dospěl k závěru, že hodnota motorů byla přes 40 milionů Kč a ostatních dílů 1 milion Kč. Celkovou škodu vyčíslil na necelých 9 milionů korun (Otto, V kauze..., 2015).

Obchod s VOP Trenčín zastavil v létě 2013 ministr Vlastimil Pícek na základě dopisu majitele STV Group Martina Drdy, který již několik let vede boj právě s Excaliburem Jaroslava Strnada. Dopis je součástí vyšetřovacího spisu; proto je v držení policie.

Motory se nakonec prodaly za 130 milionů Kč, když Excalibur v otevřeném tendru nabídku STV výrazně přeplatil. Obdobně dopadla privatizace státního podniku ve Šternberku. STV ve veřejné soutěži nabídla 100 milionů korun, Excalibur o 50 milionů korun více. Také o prodej šternberské zbrojovky se Šlachtův útvar bezvysledně zajímal (Otto, V kauze..., 2015).

7.4 Zpronevěra a fiskální úniky v odvětví průmyslu (kauza HPH)

Spletitý a dlouhé roky se vlekoucí případ vytunelovaného Harvardského průmyslového holdingu (HPH) v čele s Viktorem Koženým a Borisem Vostrým spěje po letech k rozhodujícímu předělu. Do vyšetřování legalizace peněz pocházejících z trestné činnosti se totiž nedávno zapojily také státní orgány Švýcarské konfederace. Navíc na Kypru vrcholí boj o ovládnutí trustů, do kterých bylo z České republiky převedeno možná až několik set milionů dolarů, tedy miliardy korun.

„Máme důkazy, které svědčí o tom, že množství peněz zpronevěřených zločinnými spolčenými bylo odesláno do Švýcarska,“ sdělil likvidátor HPH Zdeněk Častorál, který požádal Švýcarsko o zahájení vyšetřování (Novák, Švýcaři..., 2015).

Dnes je zjištěno, že finanční prostředníci a švýcarské banky byli využiti k praní špinavých peněz zpronevěřených ke škodě Harvardského průmyslového holdingu a jeho akcionářů. Peníze pravděpodobně od té doby Švýcarsko opustily, aniž by to bylo oznámeno příslušným orgánům, přestože oprávněné osoby k těmto prostředkům byly předmětem trestního stíhání v Česku a ve Spojených státech, uvedl švýcarský advokát Vincent Solari, jenž je pověřen účastí ve věci a je spoluautorem stížnosti, která v Bernu vedla k zahájení vyšetřování.

Kauza vytunelovaných harvardských fondů se tak může stát během zdánlivě krátké doby již druhým českým případem, který švýcarská justice otevřela. Tamní soud v roce 2013 odsoudil bývalé manažery Mostecké uhelné společnosti (MUS) za praní špinavých peněz, podvody a porušení povinností při správě cizího majetku.

Pro další vývoj případu vytunelovaného Harvardského průmyslového holdingu bude klíčové, kromě výsledků vyšetřování ve Švýcarsku, již brzy také rozhodnutí kyperských soudů. Na ostrově jsou totiž umístěné trusty založené z podnětu Borise Vostrého, společníka Viktora Koženého a Tomáše Ševčíka. Z Česka tam přes trusty odešly nemalé částky; podle určitých odhadů až stovky milionů dolarů a odhaduje se, že i přes proběhlou krizi je hodnota majetku trustů na úrovni před finanční krizí po roce 2008.

Likvidátor HPH Zdeněk Častorál se k trustům dostal prostřednictvím ovládnutí jejich zakladatelské společnosti HPH Cayman z Kajmanských ostrovů. V současnosti čeká na to, až kyperské soudy rozhodnou o jeho návrhu na odvolání správce trustů, kterým je společnost Daventree Trustees, a protektora trustů.

Přes ovládnutí trustů se tak lze dostat třeba k jejich účetnictví. Bude známo, kdo za ně podepisoval smlouvy nebo zatěžoval majetek, ukáže se personální a majetková propojenost

pravomocně odsouzených Vostrého a Koženého s konkrétními osobami v Česku i s advokáty na Kypru.

Kromě toho je přístup k trustům významný také kvůli 20 milionům dolarů, které dalo bývalé vedení HPH do úschovy k českobudějovickému advokátovi Jaromíru Bayerovi. Peníze, uložené u Raiffeisenbank, zabavila policie kvůli trestnímu stíhání Koženého a Vostrého. Nyní si na ně správce kyperských trustů dělá nárok, stejně jako z druhé strany likvidátor Častorál. Soud však bude o penězích rozhodovat až po uplynutí tříleté lhůty. Pokud by se likvidátorovi podařilo trusty ovládnout, cesta k penězům z Budějovic by byla výrazně rychlejší a navíc by nehrozilo, že opět zmizí do neznáma (Novák, Švýcaři..., 2015).

Boris Vostrý s Viktorem Koženým byli v nepřítomnosti pravomocně odsouzeni na deset a devět let vězení. Současně mají za podvody s cennými papíry uhradit škodu okolo 10 miliard korun. Zatímco Kožený žije na Bahamských ostrovech, Vostrý je ve středoamerické Belize (Novák, Švýcaři..., 2015).

7.5 Fiskální úniky při obchodování s drahými kovy

Finanční správa při kontrolách dvou firem odhalila dosud největší případ krácení daně z přidané hodnoty. Při obchodech s drahými kovy i mimo Českou republiku neoprávněně získaly 4,5 miliardy korun. Firmy daň neodváděly při řetězových obchodech s drahými kovy, jako jsou zlato, stříbro a platina. Obchody se uskutečňovaly kromě Česka v Německu, Saúdské Arábii, Turecku a na Slovensku. Generální finanční ředitelství podalo kvůli podvodu trestní oznámení, názvy společností nezveřejnilo (ČTK, Dvě..., 2015)

8 Fiskální úniky a jejich možné řešení

„Fiskální politika je politika v rukou státu, resp. vlády (resp. ministerstev a krajských a obecních úřadů) pomocí které se snaží usměrňovat ekonomiku ...“. Státní rozpočet je v podstatě finančním plánem hospodaření státu. Průběžně a na konci rozpočtového období se posuzuje plánovaný a skutečný rozpočet. Rozpočet musí být schválen a přijat ve formě zákona. Rozpočet navrhuje vláda a schvaluje ho Poslanecká sněmovna. Po schválení rozpočtu mohou začít být peněžní prostředky využívány (využití v kompetenci vlády, ministerstev a spjatých institucí) (Brčák et al, 2014).

V České republice návrh státního rozpočtu připravuje Ministerstvo financí ČR ve spolupráci se správci kapitol, územními samosprávnými celky a státními fondy (Brčák et al, 2014).

Ministerstvo financí ČR uvažuje v návrhu rozpočtu na rok 2016 s daňovými příjmy 611 miliard korun. Jsou o 6 % vyšší než v letos schváleném rozpočtu, který počítá s daňovými příjmy ve výši 575 miliard korun. Vyplývá to z návrhu nového státního rozpočtu.

Ministerstvo financí rovněž předpokládá, že letošní daňové příjmy by měly být ve skutečnosti vyšší, zhruba 583 miliard korun. V daňových příjmech není zahrnuto pojistné na sociální zabezpečení. Ministerstvo počítá v roce 2016 se schodkem rozpočtu 70 miliard korun, výdaji 1,14 bilionu korun a příjmy 1,07 bilionu korun. V následujících letech by měl schodek rozpočtu klesat. V roce 2017 by měl činit 60 miliard a v roce 2018 pak 50 miliard korun (MF ČR, 2015).

Výdaje i příjmy rozpočtu ČR by měly růst; výdaje rozpočtu mají v roce 2018 převýšit 1,2 bilionu korun. V částkách ale nejsou započteny peníze z fondů EU a dalších finančních mechanismů (MF ČR, 2015).

Při sestavování a následně i schvalování a úpravách se berou v potaz hospodářské cíle státu, současná ekonomická situace, výsledky hospodaření státu v uplynulém roce a také určitý střednědobý výhled a predikce vývoje ekonomiky a faktorů, které ekonomický růst ovlivňují (Brčák et al, 2014).

8.1 Korupce a zadávání veřejných zakázek

Přerozdělování stovek miliard korun prostřednictvím státních zakázek je v současnosti tak čisté a průhledné asi jako v roce 2007, kdy na pověstných záběrech karlovarský úředník „losoval“ před notářkou názvy společností předem určených k vítězství v městském tendru.

Na 95 % firem se i nadále setkává se zakázkami šitými na míru již dříve vybraného uchazeče, jak je zřejmé z průzkumu poradenské společnosti Otidea mezi více než 500 společnostmi. „Změnil se zákon, praxe ale zůstala stejná. Rozdíl je v tom, že za *losovaček* se soutěžilo s maximem prostředků, dnes s minimem. Bohužel to ale jde na úkor kvality zakázek, místo na úkor korupce,“ uvedl ředitel Otidey Tomáš Langr.

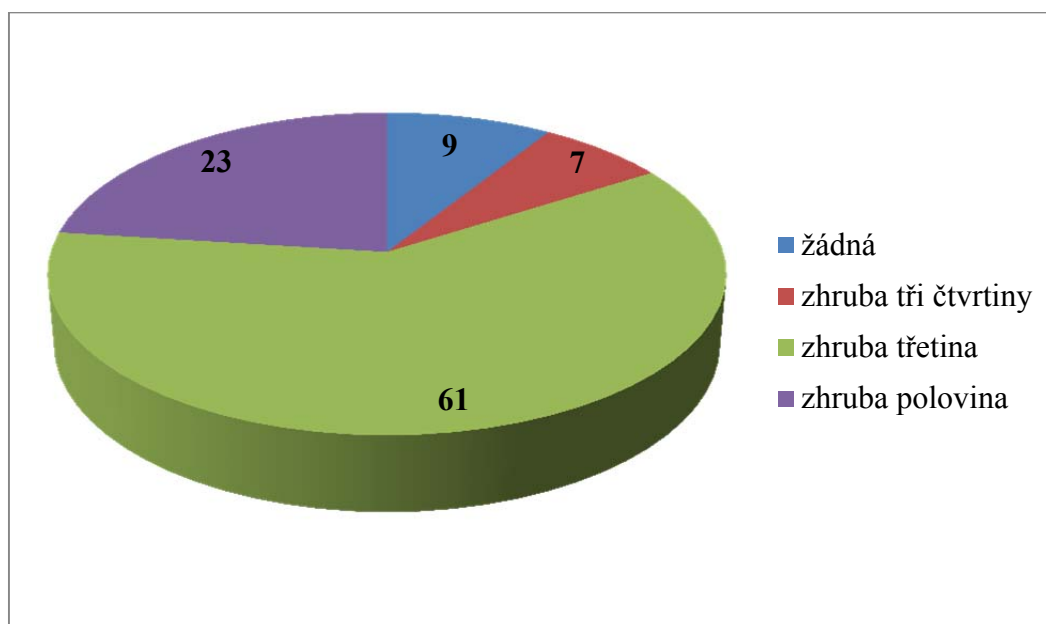
Novela zákona o veřejných zakázkách z roku 2012, jež měla snížit korupci a naopak zvýšit průhlednost veřejných soutěží, podle vyjádření zadavatelů i dodavatelů zakázek nefunguje. Většina úředníků dotázaných v průzkumu se domnívá, že zakázky nyní transparentnější nejsou. Menší část z oslovených je dokonce přesvědčena, že byly průhlednější před uvedenou novelou.

Více než 60 % zadavatelů odhaduje, že korupcí je stále ještě ovlivněna téměř třetina zakázek, dalších 23 % úředních respondentů odhaduje podíl „cinknutých“ veřejných soutěží přímo na polovinu. Otidea považuje výsledky průzkumu za alarmující.

Z průzkumu rovněž vyplývá, že každý šestý úředník přijal v soutěži podhodnocenou nabídku. Na druhé straně 60 % dodavatelů nabídlo, nebo se jinak setkal s cenou, jež byla nižší než náklady. „Zadavatelé jsou paralyzováni ve svých výběrových řízeních a dostávají se do pozice, kdy jsou vydíratelní. Odchod stavební firmy od rozpracovaného díla by totiž způsobil výrazné problémy s dokončením projektu, jeho financováním a dodržením termínu. Proto většina úředníků raději přistoupí na nejnižší cenu i na úkor kvality,“ uvádí společnost Otidea (Otidea, 2013).

Obvinění z netransparentnosti se podle průzkumu Otidey obává 85 % úředníků a proto při výběru dodavatelů se raději rozhodují pro lehce prokazatelné kritérium nejnižší ceny. V současnosti platná, v pořadí již devatenáctá novela zákona o veřejných zakázkách platí od dubna 2012; kromě jiného zrušila nechvalně známé losovačky (Novák, Změny..., 2013).

Graf 8.1: Podíl veřejných zakázek ovlivněných korupcí dle veřejného průzkumu Otidea



Zdroj: Otidea, 2013; vlastní zpracování

8.2 Financování politických stran a veřejné zakázky

Vazby mezi veřejnými zakázkami a dary politickým stranám by měly být v současnosti zřejmější. Jako součást výzkumu Sociologického ústavu AV ČR vznikl projekt, který na serveru politickefinance.cz nabízí přístup k údajům o hospodaření politických stran. Stranické finance podle autorů projektu dosud nepodléhají téměř žádné kontrole.

Třeba ODS získala podle serveru v roce 2012 příjmy ve výši 305 milionů korun, podle výroční finanční zprávy však jen 247 milionů. V případě ČSSD je podle názoru vedoucího projektu zase nezvyklé, že jejím největším dárcem (35 milionů jen za rok 2012) je společnost Cíl, kterou sociální demokraté vlastní (ČTK, Na financování..., 2013).

Databáze darů umožní zjistit možné střety zájmů. V roce 2012 stavební firmy darovaly parlamentním stranám 10,4 milionu korun. Od té doby získaly 426 veřejných zakázek ve výši 6,1 miliardy korun. Třeba firma Silnice Čáslav věnovala ODS (a v roce 2008 i ČSSD) za sedm let 1,4 milionu korun a získala 53 zakázek za 585,5 milionu. Databáze nabízí náhled na vlastnickou strukturu dárcovských firem nebo na zakázky, které tyto společnosti získaly.

Údaje vycházejí z výročních finančních zpráv, jež jsou dostupné převážně jen v listinné podobě v parlamentní knihovně. Elektronická podoba může pomoci odhalit i nepřesnosti mezi účetními a deklaroványými příjmy. Mimo zákonem určeného zpřehlednění, jak strany hospodaří, by byl nepochybně třeba i kontrolní úřad, jenž by na financování stran dohlížel (ČTK, Na financování..., 2013).

8.3 Snížení daňových úniků zavedením kaucí v odvětví distribuce pohonných hmot

Kauce, které musejí od roku 2013 povinně skládat distributoři pohonných hmot, významně snížily dovozy nezdaněného benzínu a nafty. Statistiky Generálního finančního ředitelství ukazují, že před zavedením kaucí se objem dovozů, kde bylo riziko neodvedení daně z přidané hodnoty, pohyboval v průměru nad 60 milionů litrů měsíčně. V roce 2014 bylo toto množství šestkrát nižší. Na DPH se tak mohlo vybrat až o tři miliardy korun více než v předchozím roce 2013 (ČTK, Daňových..., 2014).

Kauce rozhodně trh vyčistily od podvodných firem. Ale část z nich se přemístila do jiných aktivit, například k dovozu nezdaněných olejů či přimíchávání vyššího podílu od daně osvobozené biosložky. Zároveň ale nepochybně kauce zlikvidovaly i malé firmy, které sice daně odváděly, ale potřebné peníze od bank kvůli své velikosti nezískaly.

Zavedením kaucí ve výši 20 mil. Kč a stanovením dalších podmínek pro registraci distributorů pohonných hmot zmizelo z registru přibližně 1300 firem. Ze skutečně aktivních distributorů, kterých bylo kolem 500, zůstalo zhruba 180 společností. Spravedlivější podmínky na trhu s palivy se spolu s dalšími faktory promítly do vyšších prodejů paliv v rámci velkoobchodu i sítě čerpacích stanic Benzina. Firmě Armex Oil kauce pomohly ve dvou směrech. Nemusí již vysvětlovat zákazníkům, kteří je konfrontovali s cenami podvodných firem, že jejich cena, v níž jsou zahrnuty všechny daně, je férová. Rovněž prodej pohonných hmot se jí zvýšil o pětinu. Cílem zavedení kaucí bylo vytěsnit z trhu nastrčené firmy, které figurovaly v podvodných (tzv. karuselových) řetězcích prodejců dováženého benzínu a nafty (ČTK, Daňových..., 2014).

Známý je případ iránského podnikatele Shahrama Abdullaha Zadeha, který měl podle obžaloby Vrchního státního zastupitelství v Olomouci spolu s dalšími 14 podezřelými vytvořit síť téměř 70 firem s nastrčenými bílými koňmi, která do Česka dovážela pohonné hmoty ze Slovinska a Německa. Jednalo se o takzvaný pronájem oprávněného příjemce. Pohonné hmoty, dovážené ve velkém množství, před českými hranicemi prodali koncovým zákazníkům, zaplatili nákupní cenu i spotřební daň. Konečné dodanění, tedy včetně DPH, bylo na finálních příjemcích. Zadehova skupina měla podle vyšetřovatelů zkrátit stát na daních o 2,3 miliardy korun. Za 409 milionů litrů paliva uhradila jen 2,6 milionu korun. Obhájci obviněných ale tvrdí, že problémy nastávaly u koncových příjemců a prostředníci za to nenesou odpovědnost (Hrbáček, 2015).

8.4 Zabránění fiskálním únikům elektronickou evidencí tržeb

System, který má narovnat daňové prostředí v České republice, tak lze zjednodušeně charakterizovat projekt na elektronickou evidenci tržeb (EET). Základním mottem elektronické evidence tržeb je vytvoření rovných podmínek pro podnikání.

8.4.1 Zavedení systému EET a jeho výhody

Nejprve pro majitele restaurací a hotelů, poté pro podnikatele v maloobchodu a velkoobchodu má od ledna 2016, respektive od července začít platit v Česku zákon o elektronické evidenci tržeb. O rok později se na podkladě výsledku analýzy rozhodne, zda se bude vztahovat i na drobné živnostníky. Tak vypadá plán ministerstva financí, jež systém legislativně a technicky připravuje. Je důležité, aby zákon od začátku příštího roku nabyl účinnosti. Je to rozhodující opatření, které chce vláda letos prosadit, aby omezila únikům zejména v oblasti DPH a daně z příjmu (Otto, Stát..., 2015).

Zásadním impulzem pro zavedení systému jsou čísla ukazující na rozsah šedé ekonomiky, která jsou varující. Krácení tržeb považují za hrozbu i sami podnikatelé. Podle odhadů MF ČR by státní pokladna díky EET mohla časem inkasovat až o 12 miliard korun ročně navíc; za rok 2016 to ale bude zhruba polovina. Mnoho firem se nově stane plátcem DPH; je prakticky nemožné mít kamennou prodejnu a nebýt plátcem této daně, což se dnes děje. Lze si představit, že podnikatelé s provozovnou do 150 metrů čtverečných by místo dnešního 60 % výdajového paušálu využívali 80 %.

V praxi by pokladna obchodníka napojená na internet okamžitě předala informaci o každé přijaté platbě finančnímu úřadu. Ten by obratem vrátil potvrzení o transakci s unikátním kódem účtenky, kterou by podnikatel vytiskl a předal zákazníkovi. Informace o technickém řešení ministerstvo financí zveřejnilo na přelomu února a března 2015 (Otto, Stát..., 2015). Inspirací pro českou verzi EET se stal chorvatský model, který je výhodný tím, že využívá moderní technologie. Nejedná se tak pouze o klasické pokladny, ale je možné využít i další zařízení. Chorvatské řešení je přínosné tím, že se jedná o moderní otevřený systém, který by neměl klást nároky na to, jaké zařízení s ním komunikuje. Výhodou je, že systém již Chorvatsko vyzkoušelo a Česká republika se může poučit z jeho zkušeností. Ministerstvo financí věří, že nový systém poctivým podnikatelům nezpůsobí komplikace, ale počítá se i s technickými problémy; pokud udělá podnikatel všechno pro to, aby evidoval, ale objektivně to nebude možné, tak nebude pokutován (Žižková, 2015).

Nejprve by se měla elektronická evidence tržeb otestovat u hotelů a restaurací. Ministerstvo financí předpokládá, že restaurační služby v současnosti podléhající 21% DPH

navrátí do 15% sazby. A pokud by on-line evidence platila i pro nejdrobnější podnikatele, rezort by pro ně kvůli potřebě pořídit si systém zavedl jednorázovou slevu na dani z příjmu fyzických osob ve výši 5 tisíc korun.

8.4.2 Názory podnikatelů na projekt EET

Podnikatelé v sektoru hotelů a restaurací se tomu nebrání; doufají, že bude určité období hájení, kdy systém vyzkouší, ale nebudou čelit okamžitě přísným sankcím, protože podnikatel je v současné době spíše úředníkem než podnikatelem. Asociace hotelů a restaurací by přivítala navrácení 15% sazby DPH na restaurační služby. V souvislosti s chystanými změnami by se ale nemělo mluvit o snížení DPH pro restaurace. Zmínění podnikatelé nechtějí nic snižovat, ale vrátit stav, který v oboru kdysi byl a který je logický nejen u nás, ale v další přinejmenším polovině států Evropské unie.

Zavedení elektronické evidence tržeb podporuje i Asociace malých a středních podniků a živnostníků ČR. Toto řešení by podle ní bylo první ze všech řešení, které nebylo tak robustní a dávalo možnost si vybrat, jestli si chce někdo pořídit velkou pokladnu, tedy hardwarově, softwarově kvalifikované řešení, nebo skutečně něco malého, protože se jedná o pokladnu pro malou živnost. Zároveň by ale měla platit stejná pravidla pro všechny podnikatele a mělo by existovat co nejméně výjimek. Některé skupiny však nebudou zahrnuty, jsou to skupiny drobných řemeslníků, tzv. řemeslníků v pohybu (kominíků, instalatérů aj.). Hovořit by se mělo o řešení pro určité skupiny, jež čelí například nárazové zátěži, jako je třeba obsluha bufetů na sportovních stadionech. Daňové zákony jsou plně výjimek, ale víme z vlastní zkušenosti, že každá výjimka komplikuje a administrativně ztěžuje celý systém (Žižková, 2015).

Rezolutně proti se staví Unie malých a středních podniků, zavedení evidence podle ní přijde firmy na dvě a půl miliardy korun. Náklady mohou být ještě vyšší, pokud by systém vyžadoval přehled o skladových zásobách.

S elektronickou evidencí tržeb obecně souhlasí 37 % firem, proti je 42 %, jak ukázal průzkum Asociace malých a středních podnikatelů a živnostníků. Systém se nejvíce zamlouvá provozovatelům čerpacích stanic (78 %), nejméně majitelům restaurací rychlého občerstvení, stánkařům a trhovcům (19 %). Pokladnu nyní vůbec nemá 27 % drobných živnostníků, ruční vypisování účtenek používají menší provozovny do padesáti metrů čtverečních (Otto, Stát..., 2015).

8.4.3 Náklady a přínosy zavedení EET

Zhruba jednu miliardu korun zaplatí stát v prvním roce fungování elektronické evidence tržeb za vybudování počítačového systému a jeho provoz. To je zhruba o 300 milionů korun více, než dosud uvádělo ministerstvo financí a je možné, že konečná suma bude vyšší. Nová čísla vyplývají z expertizy, kterou si ministerstvo nechalo vypracovat.

Největší daňová změna za poslední čtvrtstoletí přijde na několik miliard i podnikatele, kteří budou muset investovat do pokladen a tiskáren; další peníze utratí za připojení k internetu, školení a účetnictví. Ministr financí Andrej Babiš (ANO) začátkem března ujišťoval, že nákup samotného systému, který dodá Chorvatsko, bude stát něco přes 300 milionů Kč. Na platy čtyř stovek kontrolorů a celníků, pro něž vytvoří nová místa, počítal nejvýše s 250 miliony Kč ročně. Studie však pořizovací náklady vyčíslila na 390 milionů a provoz na 420 milionů ročně (Otto, Evidence..., 2015). Ministerstvo financí si od elektronické evidence slibuje zvýšení daňového inkasa o 12 miliard korun ročně; uvedené vynaložené náklady se tak určitě vyplatí.

Na projektu se také podílí Finanční správa České republiky, která vidí v elektronické evidenci tržeb zdroj informací, na jejichž podkladě bude moci lépe a konkrétněji zaměřit svou kontrolní činnost. Tím, že správa dostane pod kontrolu platby v hotovosti, které v současnosti ve značné míře neprocházejí určitou evidencí, tak využitím těchto informací bude mít možnost svoji analytickou i kontrolní činnost zaměřovat směrem, kde budou záznamy signalizovat problém (Žižková, 2015).

Podle názoru ministerstva financí je ale chorvatský model efektivní svojí jednoduchostí a tím, že funguje on-line, což znamená, že data jsou okamžitě přenášena do finanční správy, a není tak možné s nimi manipulovat.

8.5 Chorvatský model evidence tržeb s účtenkovým kódem

Chorvatsko udělalo ze svých občanů „agenty“: vidinou výhry v loterii je motivuje, aby si za každý nákup vzali účtenku a nutili obchodníky je vydávat.

8.5.1 Zavedení elektronické evidence tržeb v Chorvatsku

Každý chorvatský obchodník, i prodejce zmrzliny či palačinek na pláži, musí od roku 2013 vystavovat ke každému nákupu účtenku. Ručně psaná účtenka ale nestačí; prodejce se musí spojit s centrálou chorvatské daňové správy, která mu pošle unikátní kód a ten se pak objeví na vytištěné účtence.

Výsledky převratné změny po roce od zavedení jsou jednak v tom, že se zvýšily přiznané tržby, ale také někteří obchodníci skončili. Některé malé firmy zavřely, ale spíše z důvodu ekonomické krize. Jiné však i z obavy, že pokud by měly ke každému nákupu vydávat účtenku, zvýšil by se jim obrat a daňové úřady by jim mohly chtít nahlédnout do účetnictví. Nyní se ukazuje, že v létě se obrat přímošských kaváren, zmrzlinářů a restaurací zvýší třeba z původně přiznávaných 10 tisíc na 50 tisíc eur a to může být podezřelé (Moniová, 2014).

Zavedení elektronické evidence tržeb se dotklo také tržnic, jež jsou součástí chorvatského koloritu. Sdružení chorvatských trhovců loni varovalo, že počet stánkařů klesne až o polovinu; nakonec jich ubylo okolo 10 %. V zadarské tržnici měl jako první elektronickou evidenci tržeb Goran Perovič Mungos. Když začal vydávat účtenky, jiní prodejci jej brutálně napadli. Nyní je Mungos zklamaný z toho, že nepoctivci pouze převlékli dresy a podnikají dál, navíc opět podvádějí. Podle statistik chorvatské daňové správy vydali největší počet účtenek v roce 2013 právě trhovci. Jednalo se o víc než miliardu, tedy téměř polovinu všech maloobchodních dokladů (Moniová, 2014).

8.5.2 Daňové kontroly a uzavírání provozoven v Chorvatsku

Podle chorvatského serveru Dnevnik.hr zjistili daňoví kontroloři v roce 2014 sedmkrát více prohřešků než v předchozím roce 2013. Obvykle se jedná o nevydávání účtenek a nezaznamenávání obratu. Největší množství prohřešků objevili v Záhřebu, Splitu a Rijeci. Za prvních sedm měsíců roku 2014 zakázali kontroloři místního ministerstva financí 388 podnikům dočasně činnost, než nedostatky odstraní. Prozatím v Chorvatsku došlo k uzavření asi 1 000 provozoven.

„Agenty“ si udělala chorvatská daňová správa i ze svých občanů. Aby je motivovala účtenky od obchodníků vyžadovat, vymyslela pro ně loterii nazvanou Bez računa, se ne računa (Bez účtenky se to nepočítá). Vylosovaní soutěžící, kteří pošlou v jednom ze třech kol přijaté účtenky, získají odměny v celkové hodnotě půl milionu chorvatských kun (1,8 milionu korun) (Moniová, 2014).

Přesto se i nadále najdou takoví, kteří se daňových kontrolorů neobávají. „Majitelé penzionů tu na účtenky kašlou, aspoň ten náš a jeho soused. Když někdo chce doklad, vypíše ho ručně, ale spíš jen jako potvrzení o zaplacení. On-line systém nemá. Plánuje ho, až dostaví další patro,“ uvádí český turista Pavel, který tráví dovolenou na jihodalmatském ostrově Mljet. „Na druhou stranu obyčejný místní krámeček s deseti položkami zboží jede on-line. Má

modem a vydává paragon s registračním číslem, což v kontextu okolí vypadá dost zvláštně,“
dodává český turista (Moniová, 2014).

9 Fiskální úniky prostřednictvím daňových rájů

9.1 Umístění českých firem v daňových rájích (z hlediska jejich výhodnosti)

Zájem českých firem o přenesení sídla do daňového ráje se dlouhodobě zvyšuje a podnikatelé v roce 2015 směřují své firmy nejraději na Seychely (+ 19 firem) a do Panamy (+ 8 firem). Nejoblíbenější destinací z hlediska celkového počtu firem pro české podnikatele však zůstává Nizozemsko.

Český kapitál má stále větší obavu o svůj osud; za první pololetí 2013 se zvýšil počet domácích firem, které jsou vlastněny z daňového ráje na 12 719. Snaha podnikatelů o daňovou optimalizaci a zajištění anonymního vlastnictví tak zvolna oživila. Čeští podnikatelé se v roce 2013 nejvíce zajímali o Seychely, v Evropě rostla však i obliba Kypru. Své sídlo do těchto destinací za první pololetí roku 2013 přepsalo 139 firem (Bukovský, Zájem..., 2013).

Tabulka 9.1: Česko v daňových rájích k 30. 6. 2013

Země	počet v Česku vlastněných společností	meziroční růst počtu v Česku vlastněných společností za 1. pololetí 2013 (v %)
Seychely	590	15,20
Belize	127	7,60
Malta	131	7,40
Monako	53	3,90
Kypr	1965	3,20
Panama	204	2,50
Spojené arabské emiráty	226	0,44

Zdroj: Bisnode, 2013; vlastní zpracování

V prvním čtvrtletí roku 2014 opět přibýlo českých společností, které mají vlastníka se sídlem v daňovém ráji. Ke konci března 2014 jich bylo rekordních 13 168, což je o 68 firem více než na konci roku 2013. Největší zájem byl nadále o Seychely, Panamu a Kypr. Informovala o tom poradenská společnost Bisnode, podle které zájem o daňové ráje dále poroste kvůli zákazu anonymních akcií v Česku.

I v prvním čtvrtletí roku 2015 přetrvával největší zájem firem o přesun svého sídla na Seychely a do Panamy. Seychelská republika nejvíce vyhovuje podnikatelům z důvodu utajení vlastnictví, zatímco odchod do středoamerické Panamy je motivován jednak vyspělým bankovním sektorem v zemi a také tím, že Panama dosud nepřistoupila do systému

automatické výměny (bankovních) informací o klientech v rámci OECD. V něm jsou správci majetku povinni o části svých klientů poskytovat data automaticky a hromadně.

Tabulka 9.2: Počet českých společností s vlastníkem z daňového ráje

Země	2009	2014	1Q/2015	Změna 2009/2015 (v %)
Nizozemsko	4 551	4 208	4 181	-8,1
USA	2 545	2 959	2 963	16,4
Kypr	1 411	2 097	2 103	49,0
Lucembursko	1 241	1 120	1 115	-10,2
Seychely	262	827	846	222,9
Brit. Pan. ostrovy	424	452	444	4,7
Spoj. arab. emiráty	162	270	271	67,3
Panama	162	243	251	54,9
Lichtenštejsko	262	226	225	-14,1
Malta	82	177	183	123,2

Zdroj: Bisnode, 2015; vlastní zpracování

Z hlediska počtu firem, které přemístily své sídlo do daňového ráje v 1Q/2015 je zřejmá orientace podnikatelů na Seychely a Panamu. Zájem byl i o Maltu a Kypr (každá země + 6 firem). Naopak nejvyšší počet odchodů českých firem je hlášen z Nizozemska (- 27) a Britských Panenských ostrovů (- 8). Nizozemsko i Lucembursko jsou členy EU a vzhledem ke snaze Evropské komise o zabránění daňových úniků v rámci společenství jsou odchody firem logickým vyústěním těchto snah.

Z dlouhodobého hlediska je zajímavá změna počtu českých firem v Seychelské republice, kde meziroční index 2009/2015 vykázal v daném období 222,9 %. To vyjadřuje dostatečně dlouhodobý růst oblíbenosti v přesunu firem do tohoto ostrovního státu. Přestože je zde celkově umístěna pouze pětina firem oproti současnému počtu firem v Nizozemsku, 8% pokles počtu českých firem v letech 2009 - 2015 umístěných v Nizozemsku svědčí o dlouhodobějším trendu změny uvažování vlastníků firem. Kromě Seychelské republiky se vlastníci českých firem orientují (zaměřují) z hlediska výhodnosti umístění na Maltu (123,2 %) a Spojené arabské emiráty (67,3 %).

Exotické Seychely jsou u českých podnikatelů populární zejména zásluhou jednoduché administrativy a zajištění spolehlivé anonymity. V ČR je ostrovní minirepublika známá i vzhledem k reklamě, jakou jí poskytl podnikatel Radovan Krejčíř. Anonymita v podobě „basic“ přijde pouze na dva tisíce eur ročně. Avšak i desetinásobek může stát složitější vlastnická kombinatorika typu české společnosti s kyperskou matkou vlastněnou z Pacifiku.

Převod sídla do daňového ráje se tak nemusí vyplatit každé firmě. Společnost by měla mít zisk před zdaněním nejméně sto tisíc eur. Zatímco Seychely vyhovují spíše k utajení vlastnictví, pro daňovou optimalizaci je podle názoru odborníků výhodnější Kypr. Služby ostrova pro podnikatele jsou levné, zájemce potěší i menší míra regulace, problémem zůstává pouze chybějící image ostrova.

Tu podnikatelé nalézají v Nizozemsku, které je ve světě daňových rájů považováno za prestižní adresu. Mít sídlo v Amsterdamu není zdaleka jen záležitostí daní. Dokládá to i zkušenost Zbyňka Frolíka, jehož firma Linet se stala součástí nizozemského holdingu v roce 2011. „Nizozemí jsme zvolili kvůli nestabilitě politického i podnikatelského prostředí v ČR i lepšímu zvuku společnosti při obchodních jednáních v zahraničí i hledání nových strategických možností financování,“ uvádí Frolík (Bukovský, Zájem..., 2013).

Lze očekávat, že zájem o daňové ráje během příštích let poroste. Firmy z Česka nutí k odchodu politické riziko a rovněž nepředvídatelnost legislativy. Kapitál je citlivý na levicové ideje což dokládají údaje ze Slovenska, kde za rok a půl počet firem vlastněných z daňového ráje vzrostl přinejmenším o 22 %. Ve stínu daňových palem najde klid i část anonymních vlastníků 14 tisíc českých akciových společností, na které si po letech bezuzdného bohatnutí vzpomněla česká legislativa v podobě zákona rušícího anonymní vlastnictví akcií (Bukovský, Zájem..., 2013).

9.2 Důvody k odchodu českých firem do daňových rájů

Téměř 30 % podnikatelů v horizontu 3 let uvažuje o převedení svého podnikání do daňového ráje. Rozhodujícími důvody jsou obavy z růstu daní a politická nestabilita. Vyplývá to z průzkumu České kapitálové informační agentury (ČEKIA).

Důvodem k přesunu firmy by byl podle 53 % dotázaných růst daní, pro 31 % podniků je to zvyšující se politická nestabilita a shodně pro 22 % firem často se měnící legislativa a vyšší zisky z podnikání. Pouze 8 % dotázaných podnikatelů daňový ráj jednoznačně odmítá. Podnikatelé se také obávají volebního vítězství levice a s tím předpokládaného zvyšování daní.

Celkem 78 % podnikatelů si pod názvem daňový ráj představí významné daňové zvýhodnění. Vedle toho majitelé firem na daňových rájích nejčastěji oceňují žádnou nebo malou byrokracii při podnikání (44 %), minimální kontroly ze strany úřadů (34 %), ochranu majetku (24 %) nebo anonymitu vlastnictví (20 %) (ČTK, Každá..., 2010).

9.3 Vývoj počtu českých firem v daňových rájích

Počet českých firem, jež mají sídlo v místech považovaných za daňové ráje, se za 1. pololetí 2011 zvýšil o 147 na 11 571, jak vyplývá z databázi agentury Čekia. Z daňového ráje bylo řízeno 3,3 % firem registrovaných v Česku. Mezi podnikateli se výrazně zvýšil zájem o Kypr, a to na úkor doposud nejoblíbenějšího Nizozemska. Od roku 2006 počet českých firem s vlastníkem z Kypru vzrostl o 142 %, zatímco celkový počet společností řízených z daňových rájů se zvýšil o 58 % (ČTK, Kypr..., 2011).

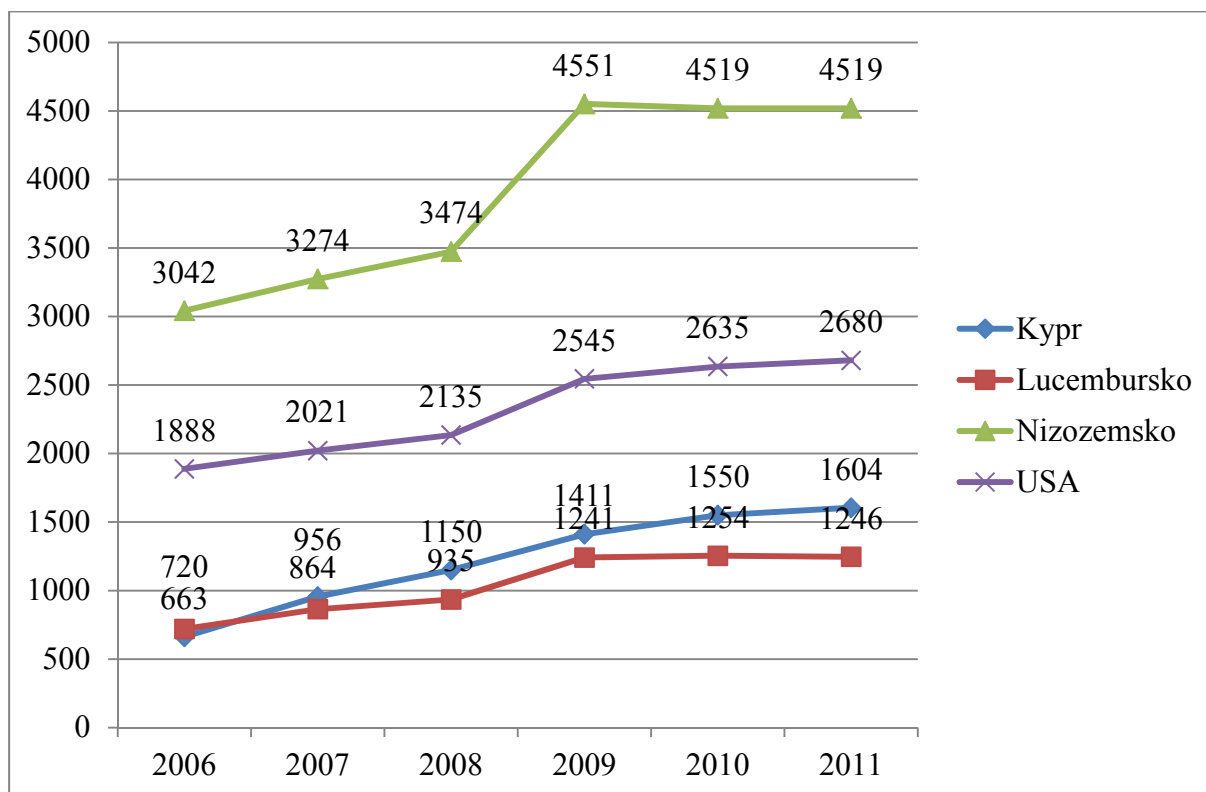
Tabulka 9.3: České firmy s majitelem z daňového ráje (nejvýznamnější země)*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kypr	663	956	1150	1411	1550	1604
Lucembursko	720	864	935	1241	1254	1246
Nizozemsko	3042	3274	3474	4551	4519	4519
USA	1888	2021	2135	2545	2635	2680
CELKEM	7334	8250	8990	11143	11424	11571

*údaje k 31.12. daného roku, za rok 2011 k 30.6.2011

Zdroj: Čekia, 2011; vlastní zpracování

Graf 9.1: Vývoj počtu českých firem ve vybraných daňových rájích v letech 2006-2011



Zdroj: Čekia, 2011; vlastní zpracování

9.4 Odchod slovenských firem do daňových rájů

Firmy si na Slovensku stěžují na vysoké daně a restriktivní přístup státu. Za tři měsíce roku 2014 přemístil své sídlo do daňových rájů téměř shodný počet slovenských firem jako za celý rok 2013. V prvním čtvrtletí přešlo alespoň papírově podnikat do zemí s nízkými nebo nulovými daněmi 185 slovenských firem. Za celý rok 2013 to bylo pouze 208 firem. Důvodem odchodů ze Slovenska jsou vysoké daně a rostoucí administrativní zátěž na Slovensku (Lemešani, 2014).

Srovnáváme-li výsledky s rokem 2013, jedná se o značný nárůst; uvedený rok byl v tomto ohledu netypický, neboť počet offshore společností rostl jen velmi pozvolna. Podnikatelé stále více působí mezinárodně a též se o této možnosti postupně dozvídají zásluhou větší informovanosti firem a přestávají se jí obávat.

Nejzajímavější destinací je pro slovenské podnikatele Kypr navzdory tomu, že zde došlo ke zvýšení firemních daní na 10 % a země se vzpamatovává z bankovní krize. Podle názoru expertů jednoduše proto, že na Slovensku je situace ještě horší.

Doma si podnikatelé především stěžují na vysoké daně a přístup státu, jenž místo podpory podnikání zpřísňuje dohled nad podnikajícími subjekty. Srážková daň z příjmu na

Slovensku činí 22 %. Firmy navíc musí platit daňovou licenci ve výši 480 až 2880 eur, nehledě na skutečnost, zda jejich firma vytvořila zisk či skončila ve ztrátě (Lemešani, 2014).

Živnostníci mají za povinnost platit zdravotní i sociální odvody. Když současná vláda novinku v roce 2013 zavedla, počet živností se snížil o 6,5 %. Podle analytiků se však nejedná pouze o nespokojenost s ekonomickými podmínkami. Svou úlohu má podnikatelské prostředí obecně. Není třeba v tom hledat pouze ekonomický smysl, ale také příznivější právní úpravu a potenciálně větší volnost u určitých druhů podnikání.

Ne však každému podnikateli se ale vyplatí přesun do zahraničí. Pro menší firmy je to často neuskutečnitelné kvůli nákladům. Obecně lze předpokládat, že se může spíše jednat o větší holdingy, pro něž má odchod ze Slovenska i ekonomický smysl (Lemešani, 2014).

9.5 Přehled světových daňových rájů

Světová veřejnost užasle hledí na mapu daňových rájů vzhledem k tomu, že politici, podnikatelé a celebrity umístili na „dobrých adresách“ až 32 bilionů dolarů.

Obrázek 9.1: Ilustrační obrázek daňového ráje



Zdroj: Wikipedia, 2013

Diktátorova dcera a ruští oligarchové na Britských Panenských ostrovech. Španělská baronka a americká skladatelka na Cookových ostrovech. Stínové firmy s názvy, jako Tantris, Moon Crystal, Sequoia. Fantazie nezná hranic, konstatoval lakonicky web německého týdeníku Der Spiegel. Jedná se o střípky z obří mozaiky celosvětových daňových úniků, které poskytli anonymní informátoři Mezinárodnímu konsorciu investigativní žurnalistiky (ICIJ). Ze zhruba 2,5 milionu zaslaných dokumentů vyplývá, že ve 170 státech světa se nachází 120 tisíc P. O. Box-firem. Výčet jmen politiků, obchodníků se zbraněmi či prominentů, kteří zakotvili své peníze v bezpečných přístavech, má 1300 položek. „Bohatí

lidé mohou mít v daňových rájích uloženo až 32 bilionů dolarů," cituje britský Guardian někdejšího hlavního ekonoma společnosti McKinsey (Záruba, 2013).

Vyšetřování odhalilo provázanost ofshorových systémů a poodhalilo tajný svět daňových oáz; v ICIJ byli sami překvapeni, nakolik je offshorový průmysl velký a rozsáhlý. Důkladné rozbory podkladů, na nichž spolupracovalo dalších 86 novinářů ze 46 zemí, trvaly 15 měsíců. Jde o průlom. Proniknout za oponu daňových rájů se už léta snaží vlády a úřady na celém světě. Tušení hříšníci jsou většinou známí, ne však rozsah celého problému, ten se rýsuje až nyní. Dobře placené branže s nastrčenými lidmi, knihovnický, notářský a samozřejmě bankovní, vyjmenovává ICIJ. Do posledně uváděné skupiny patří největší evropské finanční instituce, jako jsou Deutsche Bank, UBS či Credit Suisse (viz též podkapitola 7.6.5).

Získané dokumenty se ohlížejí až 30 let zpátky. Shromážděná akta jsou objemově 160krát větší než svého času zveřejněné diplomatické depeše, které nabídla nezisková mediální společnost WikiLeaks. „Něco takového jsem ještě v životě neviděl," přiznal daňový expert Arthur Cockfield v kanadské televizi CBC (Záruba, 2013).

9.6 Příklady daňových úniků u známých osob (celebrit)

9.6.1 Britské Panenské ostrovy

Obrázek 9.2: Mapa a státní vlajka Britských Panenských ostrovů



Zdroj: Wikipedia, 2013

Na Panenských ostrovech v Karibiku patřících Spojenému království založili řeční odpírači daňových přiznání 107 offshorových firem, avšak finančním úřadům přihlásili pouze čtyři. Majiteli jsou jak aténštití boháči, tak obyvatelé vesnic na severu Řecka.

Ruský oligarcha a multimiliardář *Michail Fridman* vyváděl tamtéž peníze s pomocí Němce Franze Wolfa, syna někdejšího špiona z NDR Markuse Wolfa. Na Panenské ostrovy uložili své peníze i další ruští občané: manželka ruského vicepremiéra *Igora Šuvalova* a dva

vysoce postavení manažeři plynárenského kolosu Gazprom. K nim se řadí *Arzu Alijeová*, dcera ázerbájdžánského prezidenta *Ilhamana Alijeva*.

Imée Marcosová, guvernérka filipínské provincie Ilocos Norte a nejstarší dcera bývalého diktátora *Ferdinanda Marcose*, našla zalíbení ve stejném ostrovním ráji. Filipínští úředníci se snaží zjistit, zda se tam ukrývají i miliardy, které vyvezl při cestě do exilu na Havaj uprchlý otec, diktátor (Záruba, 2013).

9.6.2 Cookovy ostrovy

Obrázek 9.3: Mapa a státní vlajka Cookových ostrovů



Zdroj: Wikipedia, 2015

Cookovy ostrovy v Tichém oceánu jsou v nezávislé na Novém Zélandu a nedávají vlastní občanství. Hlavou státu je britská královna Alžběta II.

Zaslíbenou končinou se staly Cookovy ostrovy pro známého kanadského advokáta *Tony Merchanta*, který má zde založenu offshorovou firmu; daňovému úřadu v Kanadě se s tím ale nepochlubil. Cookovy ostrovy zlákal také španělskou baronku a sběratelku umění *Carmen Cerverovou*, přes tento mezičlánek kupuje díla na aukcích Sotheby's a Christie's.

Na stejném místě má aktivity americká skladatelka *Denise Richová*, která napsala hity například pro popovou zpěvačku Celine Dionovou. Jako jedna ze čtyř tisíc rodilých občanů Spojených států na listině podezřelých vlastní na moři firemní subjekt a jachtu. Richová má od roku 2011 rakouský pas.

Němec *Gunter Sachs*, který spáchal v roce 2011 sebevraždu, zatajil finančním úřadům podstatnou část majetku s adresami v daňových rájích. Hovoří se o dvou firmách a pěti podnikových subjektech na Cookových ostrovech. Obdobné schránky měl v Panamě, na Britských Panenských ostrovech a v Lucembursku. Správcové pozůstalosti jsou v klidu: řečené firmy byly přece ještě za Sachsova života berním úředníkům „zcela k dispozici“ (Záruba, 2013).

9.6.3 Lichtenštejsko

Obrázek 9.4: Mapa a státní vlajka Lichtenštejska



Zdroj: Wikipedia, 2015

Lichtenštejské knížectví, léta nedobytnou bankovní pevnost s pověstí evropské „pračky peněz“, čekají změny. Lichtenštejské banky si za celá staletí vytvořily pověst tak neproniknutelných organizací, že by si člověk mohl myslet, že jejich úředníci sepisují seznamy klientů inkoustem a husím brkem do tlustých knih.

Ale ani Lichtenštejnci se v 21. století bez počítačů neobejdou; důvěrná data se dají vypálit na jedno CD a dokument s tisíci jmen, čísel účtů a jiných důvěrných informací se dá po té prodat, třeba německé tajné službě. Přesně to se odehrálo v roce 2008 v bance LGT, která patří knížecí rodině Lichtenštejnů. Její IT pracovník se o vynesené údaje podělil s vládou v Berlíně, padlo několik zatykačů za daňové úniky a lety prověřené bankovní tajemství se v zemi na úbočí alpského pohoří Rätikon začalo povážlivě drolit (Novotný, Konec..., 2015).

Evropská komise navíc nasadila ostrý režim, který má znesnadnit fungování destinací sloužícím evropským firmám jako daňové ráje. A tak se i Lichtenštejsko od roku 2016 mimo jiné zapojí do systému automatické výměny informací o klientech v rámci OECD. Sami tamní bankéři hovoří o nové kapitole vývoje bankovníctví v zemi. „Chceme znovu vybudovat důvěru a reputaci. To je pro nás klíčové. Zavedením systému na výměnu dat chceme uzavřít kapitolu diskusí o daňových únicích,“ uvedl Simon Tribelhorn, ředitel Lichtenštejské bankovní asociace.

Podle asociace bude nyní pro zemi důležité nalézt hranici mezi splněním všech mezinárodních kritérií, kterým se země musí přizpůsobit, a přitom zůstat přitažlivou pro náročné zákazníky. Je zřejmé, že některé klienty země ztratí, ale většinu z nich je třeba přesvědčit, že je i v jejich zájmu se přizpůsobit mezinárodním trendům, především v dlouhodobé perspektivě.

Na základě systému výměny informací budou banky, pojišťovny, ale také správci majetku povinni o části svých klientů poskytovat data automaticky a hromadně. Tato povinnost se podle určitých kritérií dotkne lidí i firem s adresou mimo Lichtenštejnsko. O přesných parametrech se ještě diskutuje, ale již nyní to vypadá, že se povinnost nebude vztahovat na operace z minulých let. Pod drobnohledem tedy budou účty až od 1. ledna 2016.

I tak se jedná podle odborníků o značný posun. V současnosti je totiž možné bankovní tajemství prolomit pouze na základě žádosti o právní pomoc, kterou vyhodnocuje lichtenštejnský soud (Novotný, Konec..., 2015).

Zprůhlednit by se měly i velmi populární lichtenštejnské nadace, které lákají klienty z celého světa díky své přísné anonymitě. Zde se však o pravidlech sdílení informací bude jednat, přímý dopad na nadace zatím ale nelze odhadnout. Změna má zajistit, aby zmíněné subjekty zdaňovaly své zahraniční příjmy v místě sídla společnosti. První výměna dat za rok 2016 proběhne v září 2017. Jednotlivé státy tak mají získat přehled o stavech zahraničních účtů firem i občanů (Novotný, Konec..., 2015).

Malému knížecímu státečku, který v počtu obyvatel jen těsně předběhne středočeskou Příbram, může hrozit úbytek klientely, která se nebude chtít o data ze svých účtů s nikým dělit. Je možné, že menší část klientů se bude obávat o své soukromí a přesune své finanční prostředky mimo EU. Určité země, například Panama, mají vyspělý bankovní sektor a dosud na automatickou výměnu informací nepřistoupily.

Pro Lichtenštejnsko však nadále hovoří několik konkurenčních výhod - zeměpisná blízkost a především bankovní sektor s dobrým renomé a stabilitou. Místní banky díky velké kapitalizaci a nízkému zadlužení přežily i finanční krizi z let 2008 až 2009 bez jediného franku státní pomoci (Novotný, Konec..., 2015).

Zemi navíc i nadále zůstane výhoda v podobě nízkých firemních daní, které z knížectví dělají vyhledávaný daňový ráj. Díky firemní dani z příjmu ve výši 12,5 %, nulové srážkové dani na dividendy či licenční poplatky má v zemi své sídlo mnoho velkých mezinárodních korporací, ale i méně průhledných firem. Třeba jen v Česku má nyní podle statistiky společnosti Bisnode 225 firem lichtenštejnského vlastníka.

Některým evropským zemím se nezamlouvá ani výše lichtenštejnských daní, pouze kvůli mezinárodnímu tlaku je však Lichtenštejnci zvyšovat nehodlají. „Naše nízké daně mají logiku. Jsme malá země bez nákladné byrokracie. Nemáme letiště, lodě. Nemyslím, že bychom měli zvyšovat daně jen proto, že v jiných zemích jsou vyšší,“ uvádí Simon Tribelhorn. Na neprůhledné firmy podle něj navíc stejně dopadne také efekt systému automatické výměny informací (Novotný, Konec..., 2015).

Ekonomika státu v současnosti navíc nezávisí jen na finančním sektoru. Ten se sice na HDP podílí ze 24 %, ale v roce 2011 živily finance 27 % malé ekonomiky. Země se stále více profiluje jako průmyslový vývozc. Velcí lichtenštejnští výrobci, jako jsou např. strojaři z Hilti či Hoval, vyvážejí do celého světa, zejména do Německa, USA a Švýcarska, a mají své pobočky i v Česku. Průmyslové podniky dnes v Lichtenštejnsku zaměstnávají téměř 40 % všech zaměstnanců, což částečně relativizuje představu, že Lichtenštejnsko jsou jen banky (Novotný, Konec..., 2015).

9.6.4 Španělsko

Obrázek 9.5: Mapa a státní vlajka Španělska



Zdroj: Wikipedia, 2013

Oč více je pozornost kritiků daňové optimalizace upřena k tradičním evropským baštám tohoto odvětví, o to větší zájem věnují nadnárodní společnosti místům, které na mapě daňového světa nejsou zdaleka tak vidět. Jedním z nich je Španělsko, přes které americké firmy vyvádějí desítky miliard dolarů. Místní daňové právo totiž umožňuje vyvádět zisky z Evropy do Spojených států, aniž by bylo nezbytné platit srážkovou daň.

Nenápadná kancelář poblíž Madridu s jedním zaměstnancem a výhledem na zaprášenou železniční trať vedoucí k madridskému letišti patří společnosti, kterou by na této adrese hledal málokdo: ExxonMobil Spain SL. Zmíněný zaměstnanec každý rok s tichým souhlasem tamější vlády své firmě ušetří stovky milionů dolarů na daních. Za normálních okolností je nezbytné při transferu zisku do Spojených států zaplatit 10% daň. Druhé největší firmě světa Exxon Mobile se tak mezi lety 2009 a 2011 podle listu Financial Times podařilo vyvést do USA přinejmenším 10 miliard dolarů nezdaněného zisku vytvořeného evropskými dcerami Exxonu. Zisky se nejdříve shromáždily na lucemburských účtech firmy, následně se přes španělskou „virtuální“ holdingovou strukturu vymanily z vlivu evropských daňových úřadů.

Když se v roce 2012 společnost Exxon dostala do pozornosti španělských daňových orgánů, celé operace v tichosti zanechala (Bukovský, Zlatý..., 2013).

Španělsku si neoblíbila jen společnost Exxon. Holdingů tohoto typu na jihu Evropy využívá mnoho nadnárodních gigantů jako např. Hewlett-Packard, Pepsi, Eli Lilly, Anheuser-Busch InBev nebo Vodafone. Přestože španělská vláda přislíbila zpřísnění podmínek mimo jiné i požadavkem na rozšíření aktivit firem na španělské půdě, zůstává místní úprava dokladem roztržičnosti evropské daňové legislativy a rostoucí konkurence mezi zeměmi o daňovou domestikaci nadnárodních firem. Z daňové optimalizace profituje řada evropských zemí, mezi jinými Nizozemsko, Británie, Švýcarsko či Pobaltí. (Bukovský, Zlatý..., 2013).

9.6.5 Švýcarsko

Obrázek 9.6: Mapa a státní vlajka Švýcarska



Zdroj: Wikipedia, 2013

Na zachování finančního soukromí klientů Švýcarsko vybudovalo mohutné odvětví správy majetku bohatých zahraničních klientů, jehož aktiva se nyní pohybují kolem dvou bilionů dolarů. Tajné švýcarské konto vlastní také předseda mongolského parlamentu *Bajart-sogt Sangajav*, který má na něm uloženo přes milion dolarů.

Švýcarská bankovní skupina Credit Suisse pomáhala klientům ze Spojených států při daňových únicích a pomáhala jim tajit švýcarská konta, jak uvedla ve své zprávě stálá vyšetřovací komise amerického Senátu. Příkladně v letech 2001 až 2008 používala skupina praktiky, které americkým klientům usnadňovaly daňové úniky. Banka údajně zřídila účty pro 22 tisíc klientů z USA, kteří na ně uložili až 12 miliard dolarů (ČTK, Credit..., 2014).

Švýcarsko se také s Německem dohodlo na vyřešení problému nezdaněných německých aktiv na anonymních účtech u švýcarských bank. Obdobně jako v dohodě s Británií švýcarská vláda Německu přislíbila, že uvalí na výnosy z vkladů a dalších peněžních investic Němců v

alpské republice srážkovou daň. Německo tím získá své příjmy, zatímco tradiční institut švýcarského bankovního tajemství zůstane zachován.

Německo bylo jedním z nejostřejších kritiků švýcarského bankovního tajemství, kvůli němuž ztrácí miliardy eur daňových příjmů. Berlín dokonce neváhal zaplatit za data o německých klientech odcizená švýcarským bankám, aby mohl stíhat daňové úniky.

Obě strany se dohodly, že zahájí i jednání o konkrétních detailech smlouvy o účtech německých klientů ve Švýcarsku. „Švýcarsko a Německo jsou přesvědčeny, že z vyjednávání vzejde spravedlivé a trvalé řešení v zájmu obou států,“ uvádí se ve sdělení německého ministerstva financí. Předběžná dohoda znamená, že Švýcarsko nebude nuceno s německými úřady automaticky sdílet informace o německých klientech domácích bank, jak to požadovala SRN a další země (ČTK, Švýcaři..., 2010).

Ve švýcarské pobočce britské banky HSBC měly i desítky Čechů účty podezřelé z praní špinavých peněz a daňových úniků. Finanční správa ČR nyní vyšetřuje, jak je možné, že je daňový systém přehlížel. Případným provinilcům hrozí milionové pokuty i vězení.

V rámci kauzy SwissLeaks, úniku dat o utajovaných podezřelých kontech, které ve Švýcarsku vedli i mafiáni a váleční zločinci, se vyšetřují i pro média méně zajímavé osoby ze střední Evropy. Češi jsou podezřelí především z daňových podvodů; své peníze totiž mohli nelegálně zdanit ve Švýcarsku nižší sazbou než doma.

Správce daně má právo vyměřit daň 3 roky zpětně, počítáno od termínu pro podání daňového priznání či splatnosti daně. Nástroj, kterým úřad hříšníkům hrozí, však může být jeho slabostí. Po třech letech totiž pravomoci daňového správce příslušné země končí a zpětné zdanění není možné. Většina účtů na seznamu SwissLeaks přitom pochází z období let 2005 až 2007 (E15, Finanční..., 2015).

Švýcarsko se dohodlo s Evropskou unií na automatické výměně daňových údajů od roku 2018. Dohoda, která by měla pomoci v boji proti daňovým únikům, ale ještě musí být oficiálně podepsána a Švýcaři by o ní mohli hlasovat v referendu.

9.7 Skupina G20 a daňové úniky

Jednání představitelů zemí skupiny G20 v roce 2013 v Petrohradě (Rusko) učinilo významný krok vpřed v otázce boje proti daňovým únikům. Zúčastněné státy se přihlásily k automatické výměně informací v daňových otázkách. Zvýšení počtu nadnárodních firem a mezinárodních finančních transakcí usnadnil mnoha pachatelům a společnostem vyhýbání se zdanění, neboť vlády jednotlivých zemí prakticky nejsou v současnosti schopny sdílet klíčová data. Zdá se však, že se podmínky mění. Daňová dohoda byla jedním z mála hmatatelných

výsledků summitu G20 v ruském Petrohradu. Na mnoha detailech je ještě nezbytné pracovat, ale odhodlání samo o sobě může pomoci daňovým odborníkům odhalovat úniky a podvody. Pro účinnost boje proti daňové optimalizaci je zapotřebí, aby výměna informací zahrnovala i data z daňových rájů, které nejsou součástí G20. Summit též podpořil akční plán zpracovaný organizací OECD k otázce nadnárodních firem, které se vyhýbají daním kreativním využíváním offshoreových společností a daňových rájů (ČTK, G20..., 2013).

9.8 Evropská komise a daňové pobídky tří států EU

Evropská komise (EK) požádala o vysvětlení firemního zdanění v Nizozemsku, Lucembursku a Irsku. Bruselská administrativa prozkoumává daňovou politiku tří evropských zemí, jež se obvykle umísťují na předních místech v oblíbě daňových účetní na obou březích Atlantiku. Evropská komise požádala vlády Nizozemska, Lucemburska a Irska o vysvětlení daňové politiky vůči nadnárodním společnostem, gigantům, mezi nimiž figurují jména jako Apple či Starbucks. Bruselská administrativa se chce přesvědčit, že státy ve snaze získat firemní daně pro své rozpočty nestanovily velkým firmám podmínky přímo na míru. Zatím jen shromažďuje informace, ale v mnoha případech je stanovení individuálních daňových podmínek některými zeměmi více než pravděpodobné. Pokud by EK skutečně „oblékla talár“ a zahájila formální vyšetřování, v jeho závěru může být požadavek na doplacení daní.

Jen zámořský technologický gigant Apple s trvalým sídlem v Dublinu díky daňové optimalizaci ušetřil během tří let na daních kolem 17 miliard dolarů. V souhrnu by se jednalo o desítky až stovky miliard dolarů, avšak je nereálné předpokládat, že by takové opatření platilo retrospektivně (Bukovský, Brusel..., 2013).

V úsilí zabránit daňovým únikům se tak EK vydává novým směrem. Zatímco donutit k vyšším daňovým odvodům firmy samotné je vzhledem ke komplikovaným, avšak legálním optimalizačním metodám takřka nemožné, schůdnou cestou se může ukázat nátlak na samotné státy. Poskytování daňových výhod velkým korporacím se totiž neslučuje s unijními předpisy o rovnosti tržních podmínek.

Země Evropské unie by měly sdílet informace o těch svých daňových rozhodnutích, která mají dopady za jejich hranicemi. V rámci boje proti firmám, které neplatí daně, to navrhla Evropská komise. Její návrh obsahuje zavedení automatické výměny informací.

Z českých firem má sídlo v Nizozemsku či Lucembursku řada firem, mezi jinými těžařské NWR, sázkařská Fortuna, výrobce netkaných textilií Pegas nebo developer Orco. Jestliže by bruselská administrativa opravdu zasáhla, flexibilní svět daňové optimalizace si poradí po svém: slabé články nahradí novými (Bukovský, Brusel..., 2013).

Jako nová lokalita pro daňové odborníky se objevuje Pobaltí. Od roku 2014 začalo v Lotyšsku platit nejen euro, ale i nová daňová legislativa, která v řadě ohledů připomíná právě tu nizozemskou. Pouze však s jedním rozdílem. Na rozdíl od nizozemského Haagu nevyjde „poštovní schránka“ v lotyšské Rize na dvacet tisíc eur ročně (Bukovský, Brusel..., 2013).

9.9 Firmy z daňových rájů a jejich výhry veřejných zakázek v ČR

Firmy s vlastníky z daňových rájů za pět let získaly v Česku veřejné zakázky v hodnotě nejméně 153 miliard korun. Z fondů EU si rozdělily více než 6 miliard korun, z čehož vyčerpaly přes 3,3 miliardy korun, jak vyplynulo ze společné analýzy protikorupční organizace Transparency International a poradenské společnosti Bisnode. Z veřejných prostředků do podniků s vlastníky z daňových rájů a anonymních společností během pěti let přibylo nejméně 200 miliard korun. Anonymní společnosti zvítězily ve veřejných zakázkách za 38,5 miliardy korun, z evropských fondů alokovaly 8,7 miliardy a vyčerpaly téměř pět miliard korun (ČTK, Firmy..., 2013).

Ve veřejných zakázkách za více než 153 miliard korun v posledních pěti letech zvítězilo 222 společností s matkou v daňovém ráji a 277 firem s vlastníkem v daňovém ráji získalo dotace z evropských fondů, jak vyplývá z výsledků studie. Na 97 % finančního objemu veřejných zakázek, tedy zhruba 152 miliard korun, získaly společnosti s majiteli z Nizozemska, Kypru a Lucemburska (ČTK, Firmy..., 2013).

9.10 Vliv daňových změn na odchody fondů pro bohaté z Česka

Fondů kvalifikovaných investorů (FKI) v Česku kvůli schválenému vyššímu zdanění pravděpodobně ubude. Jedná se o fondy pro nejvíce 100 investorů, nejnižší velikost investice jednoho investora činí 125 tisíc eur, přičemž kvalifikovaným investorem je ten, kdo má zkušenost s investováním do investičních nástrojů a umí posoudit investiční riziko.

Právě uvedené fondy investující do pohledávek, realit, umění či vína doplatí na novelu zákona o daních z příjmu, který FKI zbavuje dosavadní výhody 5% zdanění; nově se na ně bude vztahovat obvyklá 19% sazba daně. Kdo chce ale podléhat kontrole ČNB a přitom platit stejnou daň jako běžná společnost s ručením omezeným (Pečený, Daňová..., 2014)?

Předchozí zdaňování investičních fondů umožňovalo daňovou optimalizaci účelovým zakládáním fondů kvalifikovaných investorů, kdy se běžná podnikatelská aktivita přesouvala do investičních fondů za účelem snížení celkového daňového zatížení z 19 % na 5 %, obhájí nutnost novely ministerstvo financí.

Česká republika může touto změnou ztratit konkurenceschopnost a lze očekávat odliv určitých stávajících i nových fondů do zahraničí, který může poškodit i celkovou investiční aktivitu, neboť s investicemi odejdou do zahraničí také s nimi související daňové platby.

Třeba společnost APS, jež má dva pohledávkové fondy se sídlem v Česku o velikosti 35 milionů eur, nyní připravuje nový větší fond v objemu 200 milionů eur, který je zakládán v zahraničí. Kvůli schválenému návrhu na vyšší zdanění se investoři zajímají zejména o Maltu, Irsko a Lucembursko a většinu pohledávek hledají a nakupují v zahraničí, obvykle v Rumunsku, Bulharsku či Srbsku. V Česku trh skončil s konsolidační agenturou, neboť neustálé změny tuzemské legislativy v očích investorů zemi rozhodně nepomáhají. O zemích jako jsou Britské Panenské ostrovy, je známo, že legislativa je zde stejná po desítky let a měnit se nebude; tam ale je již problém s dislokací, neboť se nejedná o území Evropské unie (Pečený, Daňová..., 2014).

Realitní fondy uzavřených skupin domácích investorů přesto našly způsob, jak i v prostředí přísnějších daňových zákonů ušetřit desítky milionů korun. Aby získaly nárok na zvýhodněnou sazbu daně z příjmů, registrují své akcie na pražské burze. Splní tak jednoduchou podmínku novely zákona o dani z příjmů platnou od ledna 2015 a své zisky zdaní místo 19 pouze 5 %. Smyslem loňské novely zákona přitom bylo vyhradit sníženou sazbu jen fondům investujícím peníze široké veřejnosti. Té jsou však fondy na pražské burze zapovězeny, od Nového roku totiž majitele nezměnila ani jedna akcie z pražského menu (Bukovský, Realitní,,,,, 2015).

Od počátku roku 2015 uvedla na pražský parket akcie desítky domácích fondů kvalifikovaných investorů s celkovým majetkem zhruba 6 miliard korun; do letošního roku přitom na burze nebyl žádný. Jelikož rozhodující část jejich majetku tvoří nemovitosti, na sníženou sazbu daně by bez burzovního zápisu nedosáhly. Uzavřené fondy, které neinvestují do cenných papírů a nejsou přijaty na burzu, musejí totiž od roku 2015 platit plnou výši daně.

Pokud s akciemi není aktivně obchodováno, lze dovozovat účelovost takové registrace na burze. Obchodovat přitom není s čím, chybí totiž akciová nabídka. Investoři musejí titul sledovat a vyčkat na nabídku prodeje současných majitelů nebo na případnou budoucí emisi (Bukovský, Realitní,,,,, 2015).

9.11 Zahraniční firmy vyvedly přes Česko stovky milionů

Česká republika v roce 2014 sloužila jako tranzitní země pro vyvážení desítek až stovek milionů korun zejména z ruských firem do daňových rájů, jako jsou Kypr či Hongkong. V České televizi to uvedl ředitel finančního analytického útvaru (FAU) ministerstva financí

Libor Kazda. „Tyto skupiny žijí v Česku delší dobu, umějí toho využívat. Za poslední rok to vnímáme jako výraznější riziko, případů přibýlo,“ upozornil.

Podle výroční zprávy FAÚ opět vzrostl počet hlášení o podezřelých obchodech, které útvar dostal od bank i dalších subjektů. Loni prověřoval celkem 3192 případů, zatímco předloni 2721; například investování výnosů z trestné činnosti do virtuální měny bitcoin loni narostlo o 20 až 30 %.

Sněmovna v prvním čtení podpořila návrh poslanců ODS, aby ředitele FAU jmenovala vláda na návrh ministerstva financí. ODS chce posílit nezávislost útvaru na ministrovi financí. Proti předloze se postavila vláda s tím, že připravuje vlastní úpravu zákona (ČTK, Zahraniční..., 2015).

9.12 Kobra - speciální skupina pro boj proti velkým daňovým únikům a daňové kriminalitě

Speciální skupina pro boj proti velkým daňovým únikům a daňové kriminalitě, takzvaná Kobra, zpracovala již prvních 5 kauz; útvar začal fungovat v polovině června 2014. Ve skupině Kobra, který spadá pod útvar protikorupční policie, působí stovka lidí. Působení by postupně měla rozšířit do krajů. Tým, jenž se soustředí na podvody se škodou nad 150 milionů korun, vznikl na základě slovenských zkušeností. Protikorupční policie v roce 2013 prověřovala případy, při nichž škoda na daních překročila 36 miliard korun. Podle zprávy NKÚ ze začátku února činily nedoplatky na daních v roce 2012 téměř 135 miliard korun.

Výše škody u těchto 5 kauz by mohla přesáhnout miliardu korun. Jedná se o rozsáhlé karuselové podvody se specifickými komoditami. Karuselové podvody vznikají tak, že zboží koupené v jednom státě bez DPH se v jiném státě prodá včetně DPH, aniž obchodník odvede daň.

Tým tvoří odborníci z policie a finanční a celní správy Tyto dříve samostatné orgány si teď mohou vyměňovat informace, vybírat kauzy i způsob jejich zveřejnění (ČTK, Kobra..., 2014).

10 Doporučení ke zdokonalení fungování systému veřejné správy

Česká republika má dluh ve výši 2000 miliard Kč a každou hodinu se zadluhuje o dalších 13 milionů korun. Pokud by se stát choval jako moudrý hospodář a politici jako odpovědní správci, bylo by v Česku možné postupně ušetřit až 200 miliard korun, které zde mizí kvůli korupci, plýtvání, neprůhledným státním zakázkám a daňovým únikům. Prvním krokem v tomto úsilí musí být posílení činnosti finančních úřadů a přísný postih těch, kteří se placení daní vyhýbají. Vyvádění prostředků z rozpočtu ČR a Gruzie do daňových rájů lze zamezit tím, že veřejných výběrových řízení se budou moci zúčastnit jen firmy, které mají jasné vlastníky.

Dalším zásadním problémem jsou nejasná pravidla. Nastavení jasných a stabilních pravidel, odpolitizování kontrolního úřadu, státních zastupitelství i vedení policie - to jsou další priority, od nichž v žádném případě nelze ustoupit. Je třeba omezit také poslaneckou imunitu a zavést majetková přiznání politiků; politici musí být kontrolováni nejen o volbách, kdy se ucházejí o přízeň voličů.

10.1 Hlavní návrhy opatření ke zdokonalení fungování systému veřejné správy a boje proti korupci

Základní problémy fungování systému veřejné správy v ČR i Gruzii jsou obdobné a lze je shrnout do následujících skupin:

- I. boj s korupcí,
- II. zamezení neprůhledným státním zakázkám,
- III. zabránění daňovým únikům.

K tomu by měly přispět následující konkrétní opatření (prostředky):

- zavedení elektronické evidence tržeb, (viz též 10.7)
- zavedení kontrolních hlášení DPH, (viz též 10.3)
- ustavení speciálního týmu žalobců pro závažnou ekonomickou kriminalitu, (viz též 10.4)
- ustavení zvláštních týmů pro boj s hospodářskou kriminalitou (FAÚ, Kobra aj.), (viz též 10.6)
- posílení nezávislosti státních žalobců, (viz též 10.10)
- přijetí zákona o prokazování původu majetku (zavedení majetkových přiznání), (viz též 10.5)

- přijetí zákona o povinném zveřejňování (a centrální registraci) smluv, (viz též 10.9)
- přijetí novely zákona o politických stranách (jejich financování a voleb), (viz též 10.11)
- novela zákona o střetu zájmů, (viz též 10.12)
- stanovení minimální daně pro živnostníky,
- zpřísnění trestů, které postihují porušování daňových zákonů a lichvu a
- veškeré smlouvy státu a obcí zveřejnit na Internetu.

Podle návrhu zákona má být každá smlouva státu či obce zveřejněna v internetovém registru (s výjimkou chráněných osobních a obchodních údajů). Na Slovensku byl zákon schválen za tři měsíce a podle odhadů přinesl až 30% úspory. První starosta, který nařídil zveřejňovat smlouvy, byl Tomáš Baťa v roce 1923 ve Zlíně. Zákon poslanci již přes 2 roky odkládají; přitom řada měst zveřejňuje smlouvy dobrovolně.

- nezávislá kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu hospodaření municipalit a státních firem (ad II.)

Nejvyšší kontrolní úřad v současnosti nemůže dohlédnout na hospodaření krajů a obcí, jakož i obecních a státních firem. Mimo dosah kontroly se tak nachází ročně 1 bilion korun veřejných prostředků; v okolních státech je přitom tato nezávislá kontrola běžná.

- širší pravomoci zpravodajským službám

Pravomoci zpravodajských služeb se rozšíří tím, že senát schválil vládní novelu zákona o zpravodajských službách. Prolomí se daňové tajemství a zpravodajci budou moci žádat informace od telekomunikačních operátorů. Zruší se rovněž bankovní tajemství. Prolomí se daňové tajemství a zpravodaj či budou moci žádat informace od telekomunikačních operátorů. Zruší se bankovní tajemství. Novelu zákona o zpravodajských službách již podepsal prezident Miloš Zeman.

- soubor protikorupčních návrhů Pirátské strany (pro hl. m. Praha)

Pirátská strana představila pracovní skupině pro protikorupční strategii několik bodů, jak postihovat a předcházet korupci na magistrátu i v městských organizacích. Navrhují, aby Praha v nejvyšší možné míře začala využívat tzv. transparentní účty, kde transakce na účtu zveřejňuje přímo banka; navrhli také zvýšení platů úředníků. V neposlední řadě představili kolegům nápad užívaný v New Yorku nebo Chicagu, kde je oznamovatel korupce odměněn. Občané, občanské iniciativy či protikorupční organizace by jménem Prahy mohli napadat

zvlášť nevýhodné smlouvy a vymáhat náhradu škody třeba u občanskoprávního soudu.
Motivací oznamovatele by mohla být odměna 10 až 30 % z částky, kterou vymůže.

Obrázek 8.1: Schéma hlavních návrhů opatření v boji proti korupci a fiskálním únikům

I. Protikorupční opatření

- ❖ Zákon o státní službě
- ❖ Zákon o prokazování původu majetku
- ❖ Novela zákona o politických stranách (a jejich financování)
- ❖ Novela zákona o střetu zájmů
- ❖ Posílení nezávislosti státních žalobců

II. Zamezení neprůhledným státním zakázkám

- ❖ Zákon o povinném zveřejňování smluv
- ❖ Zákon o centrální registraci smluv
- ❖ Nezávislá kontrola NKÚ nad hospodařením municipalit a státních firem

III. Zabránění daňovým únikům

- ❖ Zavedení kontrolních hlášení DPH
- ❖ Zavedené elektronické evidence tržeb
- ❖ Zpřísnění trestů za porušení daňových zákonů a lichvu
- ❖ Stanovení minimální daně pro živnostníky

IV. Ustavení společných týmů pro realizaci bodů I. až III.

- ❖ Ustavení speciálního týmu žalobců pro závažnou ekonomickou kriminalitu
- ❖ Ustavení zvláštních týmů pro boj s hospodářskou kriminalitou (FAÚ, Kobra aj.)
- ❖ Širší pravomoci zpravodajským službám
- ❖ Ustavení speciálního soudu pro závažnou hospodářskou kriminalitu

❖ Již schválené či v jednání Parlamentu

❖ Pouze ve stádiu návrhu

10.2 Zlepšení míry vnímání korupce v ČR

Představitelé Transparency International (TI) v Česku doufají, že nová politická reprezentace konečně prosadí zákony, jež by pomohly snížit míru korupce v zemi.

Minulá vláda přijala pouze zákon o zadávání veřejných zakázek; Senát navíc některé jeho paragrafy zmírnil. Tím se prostor pro zneužívání veřejných zakázek zase zvětšil. Žádný jiný zákon, který by pomohl snížit korupci v zemi, nebyl za premiérování Petra Nečase přijat. Chybějící zákony byly zejména zákon o státní službě (který byl již schválen a proto není blíže vysvětlován) a zákon o financování politických stran.

Tabulka 10.1: CPI ve vybraných zemích EU v roce 2014

země	body
Dánsko	92
Německo	79
Rakousko	72
Polsko	61
Maďarsko	54
Česko	51
Slovensko	50
Chorvatsko	48
Rumunsko	43

Poznámka k tabulce: 100 bodů = žádná korupce, 0 = maximální korupce

Zdroj: Transparency International, 2015; vlastní zpracování

Za nepřijetím potřebných norem stálo to, že se minulá vládnoucí elita záhy začala drobit a zabývat se vnitřními problémy politické koalice. Příležitost omezit korupci v Česku bude jen tehdy, vydrží-li u moci stabilní vláda po celé čtyřleté údobí (Michal, Česko..., 2013).

Poslední světový žebříček organizace TI vnímání korupce ve veřejném sektoru posunul Českou republiku při mírném růstu o 4 pozice na 53. místo; na úrovni 50. pozice se před Česko umístily **Gruzie**, Malajsie a Samoa.

Ještě méně lichotivě země dopadá, v užším, kontinentálním srovnání. Ve skupině 31 evropských států, kterou tvoří země EU spolu s Norskem, Švýcarskem a Islandem, skončili Češi na 25. příčce. Z unijních států jsou na tom hůř už jen o příčku níž Slovensko a dále pak Chorvatsko, Bulharsko, Řecko, Itálie a Rumunsko. Podle TI se dá situace zobecnit takto: zatímco Česká republika spíše stagnuje, ostatní sledované státy se zlepšují.

Vládní koncepci boje s korupcí v ČR pro roky 2015 až 2017 již projednala vláda. Prioritou je nový zákon o státním zastupitelství (blíže kapitola 10.10), zavedení registru smluv (blíže kapitola 10.9) či ochrana oznamovatelů korupce.

10.3 Zavedení kontrolních hlášení DPH

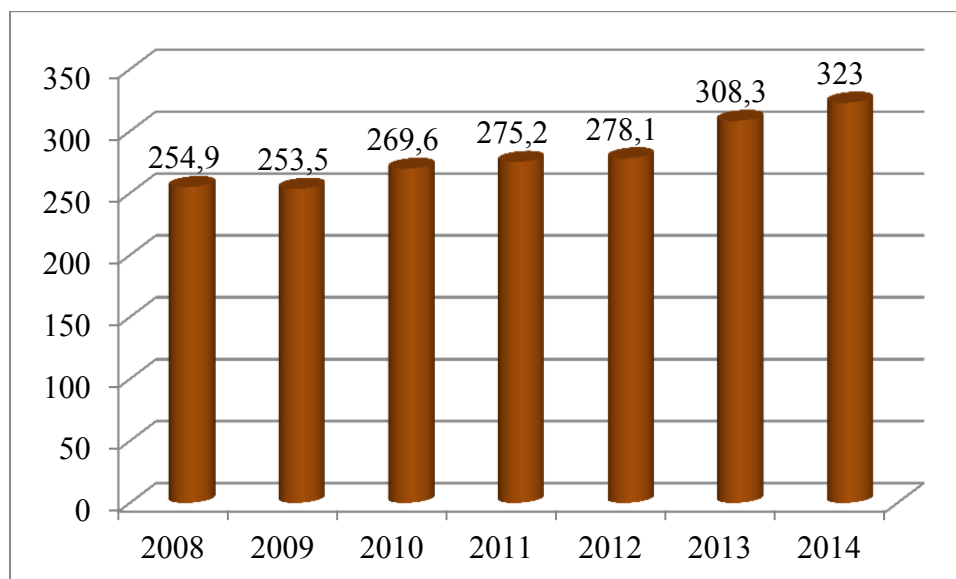
Stát poprvé v historii začne od podnikatelů vyžadovat pravidelné hlášení o jejich obchodních transakcích, které má zamezit podvodům s DPH. Postarali se o to poslanci parlamentu, když přehlasovali Senát a schválili zavedení kontrolních hlášení DPH. Opatření má zvýšit výběr daní až o 10 miliard korun ročně.

Objem úniků týkajících se daně z přidané hodnoty odhaduje ministerstvo financí v ČR na 100 miliard korun ročně. Zavedení kontrolního hlášení DPH spolu s chystanou evidencí tržeb by podle něj mohlo pomoci úniky omezit. Přípravovaná opatření k omezení daňových úniků by v roce 2016 měla přinést na DPH navíc 13,8 miliardy korun. Vyplývá to z konvergenčního programu resortu financí. Finanční úřady vybraly v roce 2014 na DPH 323 miliardy korun.

V důvodové zprávě k novele zákona o DPH resort navíc plánuje, že číslo bude „po rozvinutí odstrašujícího efektu“ každoročně stoupat. Novela bude účinná od roku 2016.

Od téhož roku má být zavedena také elektronická evidence tržeb. První na řadě jsou maloobchodníci, restauratéri a hoteliéři. Ministerstvo s nimi začíná proto, že je přesvědčeno, že tato podnikání nejvíce krátí stát na daních tím, že podnikatelé nepřiznávají všechny tržby. Jen od maloobchodníků a restauratérů plánuje („nárůst tržeb odvozen od chorvatských zkušeností“, tvrdí důvodová zpráva), že začnou nově přiznávat tržby v rozsahu 120 miliard korun. Stát by díky tomu měl získat navíc 5,7 miliardy na DPH (Vlková, Velký..., 2014).

Graf 10.1: Objem financí vybraných na DPH v Česku v letech 2008 - 2014



Zdroj: Ministerstvo financí ČR, 2015; vlastní zpracování

Jestliže dosud patřilo ke zvyku některých podnikatelů chlubit se tím, jak stát ošidili na daních, rok 2016 by pro ně mohl znamenat přestup z šedé zóny do černé; ale v té je příliš nebezpečno.

Největší změnu pocítí 250 tisíc menších podnikatelů (obrat do deseti milionů Kč ročně), kteří se dnes zabývají výpočtem DPH jen jednou za čtvrtletí. Nyní si své propočty schovávají pro případnou daňovou kontrolu a úřadu posílají jen vypočtenou daň. Nově budou muset odevzdávat kontrolní výkaz o tocích DPH každý měsíc do 25. dne finančnímu úřadu, navíc na speciálním elektronickém formuláři.

Menším překvapením bude kontrolní hlášení pro dalších 116 tisíc podnikatelů (obrat nad 10 milionů Kč) zvyklých interně počítat a zároveň odvádět DPH každý měsíc.

Ministerstvo si od opatření slibuje, že vezme vítr z plachet podvodníkům. Díky informacím z formulářů bude mít lepší kontrolu nad vyplácením daňových vratek (nadměrných odpočtů DPH). Největší potíže má dnes u řetězového přeprdeje pohonných hmot.

Podnikatelům se nové hlášení nelíbí. A to především kvůli zvýšení administrativy a sankcím za pochybení. „Zavedení hlášení bude mít nemalé dopady na podnikatelskou veřejnost, zejména v plošnosti hlášení a riziku libovůle státní správy. Ministerstvo financí ze dne na den jednoduše změní formulář bez jakéhokoliv legislativního procesu. Neplnění povinnosti navíc bude postihováno velmi vysokými sankcemi,“ uvedla Hospodářská komora ČR ve svém prohlášení (Vlková, Velký..., 2014).

Pokuta je odstupňovaná. Začíná na tisíci korunách, pokud podnikatel odevzdá hlášení pozdě, ale stihne to ještě před výzvou finančního úřadu. Dále se stupňuje podle prohřešku na 10 tisíc, 30 tisíc a ve finále dosáhne 50 tisíc korun, pokud dotyčný hlášení za daný měsíc neodevzdá ani po výzvě úřadu.

Podle propočtů ministerstva financí by každoměsíční vyplňování výkazu mělo v průměru zabrat podnikateli tři a čtvrt hodiny. U těch, kteří už dnes sledují své toky DPH v účetním programu, by stačilo nechat software jednorázově upravit, vše by pak probíhalo automaticky.

Po prosincovém hlasování v parlamentu si mohou také oddechnout drobní podnikatelé s vykazovanými tržbami mezi 750 tisíci a milionem korun ročně. Těm počínaje 1. lednem 2015 hrozilo, že se z nich stanou plátcí DPH a bude se jich týkat veškerá s tím spojená agenda. Nyní je zřejmé, že milionová hranice pro povinnou registraci k DPH zůstává platná i do budoucna.

S účinností od Nového roku navíc dochází k zavedení speciálního daňového režimu na některé druhy zboží, kde se dnes významně obchází placení DPH, kam patří mobilní telefony, mikroprocesory, videoherní konzole, tablety, obiloviny či kovy. Běžného spotřebitele se ale změna nedotkne.

Pro většinu lidí je od ledna 2015 největší novinkou snížení sazby DPH na vybrané výrobky, které poslanci odsouhlasili na podzim. Místo 15 % se bude platit pouze 10 % DPH u léků, knih a nenahraditelné dětské výživy, ale také u mlýnských výrobků pro výrobu bezlepkových potravin a surovin pro fenylketonuriky. Mělo by to zlevnit surovinu pro nemocné lidi, kteří si pečou doma, protože kupované bezlepkové pečivo je drahé; nižší daň se ale nebude týkat hotových potravin, jen surovin (Vlková, Velký..., 2014).

10.4 Ustanovení speciálního týmu žalobců pro závažnou ekonomickou kriminalitu

Vyšetřovat nejzávažnější hospodářskou a finanční kriminalitu a současně zpřetrhat regionální vazby mezi státními zástupci a podsvětím dostane v budoucnu za úkol zvláštní protikorupční tým žalobců. S návrhem ministra spravedlnosti na ustavení patnáctičlenné skupiny, kde roční náklady na její fungování dosáhnou 106 milionů korun, souhlasí i vláda.

Útvar má být podřízen Nejvyššímu státnímu zastupitelství v Brně a měl by řešit trestné činy, u nichž hrozí ze strany představitelů veřejné moci největší nebezpečí ovlivňování při jejich vyšetřování nebo jichž se představitelé veřejné moci typicky dopouštějí. Obžaloby z těchto zločinů by žalobci podávali vždy ke krajským soudům. Jde o součást koncepce, která má celkově změnit zákon o státních zastupitelstvích (Otto, Velké..., 2011).

„Určitě to vítáme, voláme po tom už dlouho,“ uvedl David Ondráčka z Transparency International. Na Slovensku mají podobný tým už několik let a velmi se tam osvědčil. Organizace TI ale nesouhlasí se záměrem politiků, kteří prosazují také vznik protikorupčního soudu. Je pravda, že taková instituce funguje ve slovenském Pezinku; v tamní soudcovské komunitě ale vzbuzuje vášně kvůli vysokým pravomocem i platům jejich pracovníků. Organizace TI se domnívá, že v Česku podobný soud není třeba.

Se vznikem speciálního týmu žalobců souhlasí také ČSSD. Snaha umístit pobočku do Prahy je ale podle ní v rozporu s cílem zajistit nezávislost týmu a zpřetrhat místní vazby mezi žalobci a podnikatelskými kruhy. Pokud bude sídlem takového orgánu Praha, kde je nejvíce podezřelých korupčních skandálů a která je zároveň sídlem vlády, mnoho by se nezměnilo (Otto, Velké..., 2011).

10.5 Zavedení majetkových přiznání (zákon o prokazování majetku)

Sněmovna bude řešit návrh *zákona o prokazování původu majetku*. Finanční správa by díky němu měla mít možnost zkoumat výši majetku v souvislosti s daňovým přiznáním. Pokud hodnota neevidovaného majetku převyšuje 7 milionů korun, finanční úřad vyzve k prokázání původu majetku a popřípadě jej zdaní.

Nelegálnost nabytého majetku v Česku by již nemusely dokazovat úřady; hájit by se museli podezřelí z korupce či daňových úniků. Návrh nového zákona zpracovaného ministerstvem financí nepočítá se zabavováním domů, automobilů, šperků či obrazů, ale s dodatečným zdaněním těch, kteří by neprokázali, jak k majetku nad 7 milionů korun přišli. Daň by se však mohla vyšplhat až na stoprocentní sazbu, pokud by dotyčný s úřady nespůlpracoval. V opačném případě by činila 20 až 50 %. Návrh také předpokládá novelizaci normy o dani z příjmu a trestního zákona s růstem současné nejvyšší trestní sazby až jednoho roku vězení na čtyřnásobek (Otto, Nekastrujte..., 2015).

Nejen finanční postih, ale zabavení majetku každému, „kdo si nakradl“. Tak by koncipovali zákon o prokazování původu majetku prezident Miloš Zeman a KSČM. Zcela odlišné představy však mají opoziční TOP 09 a ODS. Ty by podpořily normu odrážející úpravy platné v některých evropských zemích a především respektující ústavu, tedy ochranu soukromého vlastnictví, nemožnost retroaktivity právních předpisů a presumpci nevinu. Vládní strany se pohybují uprostřed těchto proudů, ale ani mezi nimi nepanuje úplná shoda.

Nicméně A. Babiš již předložil návrh nového zákona, který má platit od ledna 2016. Podle předlohy by si finanční správa mohla vytipovat poplatníky, u nichž existují pochybnosti, zda si vzhledem k příjmům mohli poříditi svůj majetek. Kontrola by pak zaměřila tam, kde by se příjmy a výdaje lišily o více než 7 milionů korun. Kdo by původ majetku neprokázal, byl by dodatečně zdaněn a bylo by mu vyměřeno penále ve výši až sta procent (Havliřerová, 2015).

Zatímco minulý rok hlavu státu a parlamentní strany nejvíce zaměstnala snaha odpolitizovat státní správu, letos svedou bitvu právě o majetková přiznání. Zeman již vyjádřil obavy, aby předpis nebyl přijat ve „vykastované podobě jako služební zákon“, a měl by se také vztahovat i na majetek pořízený před přijetím tohoto zákona. „Přál bych si, aby zákon o prokazování původu majetku byl co nejtvrďší. Pravicová opozice ale udělá vše pro to, aby byl co nejměkčí, nebo aby nebyl vůbec,“ uvedl prezident.

Premiér Bohuslav Sobotka chce plně funkční normu, která zvýší autoritu daňové správy a odstraší podvodníky. V narážce na ústavní pořádek však varuje před „populistickým

plácnutím do vody, které zruší Ústavní soud“. V rozporu se základním zákonem se může ocitnout především snaha o co největší zpětnou platnost. V této souvislosti Zeman hovoří o takzvané nepravé retroaktivitě. V praxi jde například o to, že pokud po uzavření pracovní smlouvy poklesne dohodnutá mzda pod nově vyhlášenou minimální mzdu, musí ji zaměstnavatel zvýšit. V trestním právu pak podle Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavy, platí, že pozdější paragrafy se aplikují vždy, pokud jsou pro pachatele příznivější. Tedy nikoli tvrdší, jak si přeje Zeman (Otto, Nekastrujte..., 2015).

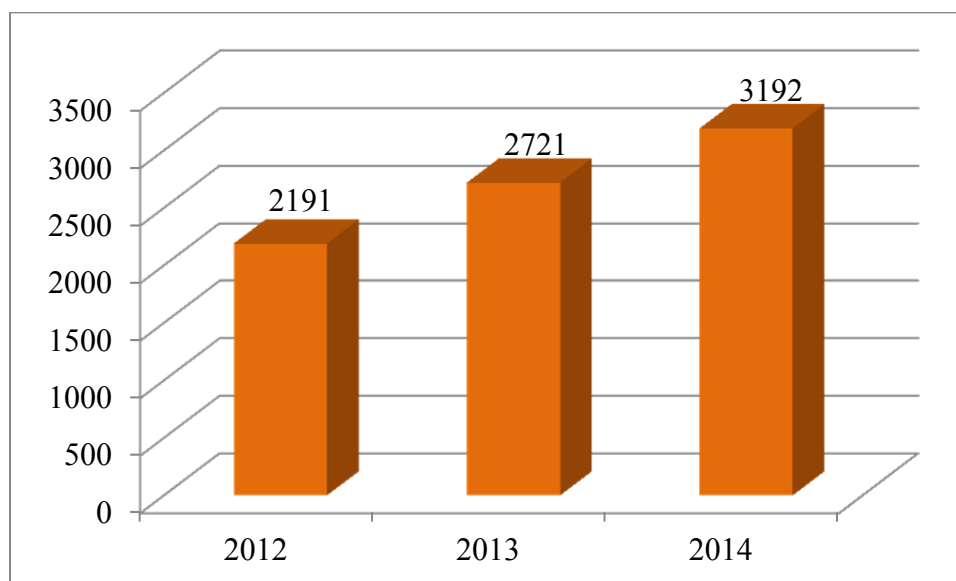
Další zásadní změnou má být to, že důkazní břemeno by už nenesly úřady, ale naopak lidé podezřelí z korupce nebo daňových úniků. Kdo by nedokázal doložit příjmy, stát by mu je dodatečně zdanil, případně by ho poslal až na čtyři roky za mříže. „Určitě nebudeme souhlasit s návrhem, který by z každého zámožného člověka automaticky udělal sprostého podezřelého,“ uvedl místopředseda TOP 09 Miroslav Kalousek (Otto, Nekastrujte..., 2015).

10.6 Zdokonalení činnosti Finančně analytického útvaru ministerstva financí

Boj o *kontrolu* nad Finančně analytickým útvarem (FAÚ) ministerstva financí, jehož se obávají politici napříč politickým spektrem, vrcholí. Politikům vadí, že vlivný FAÚ má pod kontrolou výhradně ministerstvo financí. Finanční detektivové vidí na podezřelé přesuny peněz, mohou si k nim vyžádat dodatečné informace od bank a dalších institucí pracujících s penězi.

- Finančně analytický útvar ministerstva financí v roce 2014 dostal 3192 *oznámení o podezřelém obchodu*. Jedná se o téměř třetinový nárůst oznámení o podezřelém obchodu oproti roku 2012 a 15% nárůst oproti předchozímu roku 2013. V roce 2013 však došlo k 24% růstu vůči hodnotě ukazatele v roce 2012. Z uvedených dat je zřejmé, že dochází k pravidelnému nárůstu těchto oznámení v období posledních let.

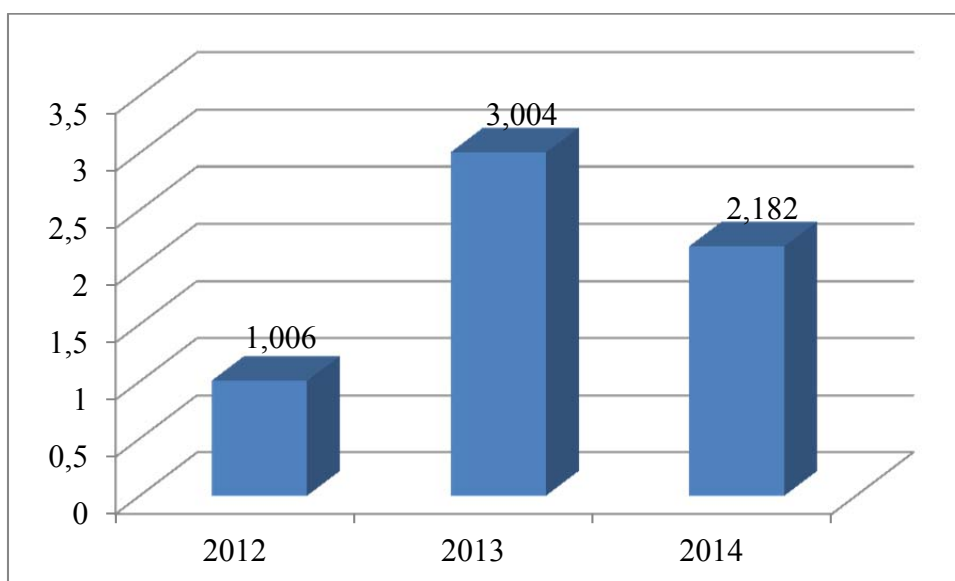
Graf 10.2: Počet přijatých oznámení o podezřelém obchodu



Zdroj: Ministerstvo financí ČR, 2015; vlastní zpracování

- **Výše zajištěných peněz** FAÚ MF sice meziročně kolísá od hodnoty trojnásobku mezi roky 2012 a 2013 až po téměř třetinový meziroční pokles v roce 2014 oproti roku 2013. Podstatný nárůst ukazatele v roce 2013 měl nepochybně příčinu ve zvýšené aktivitě FAÚ MF v souvislosti s nástupem nové politické garnitury na MF po parlamentních volbách.

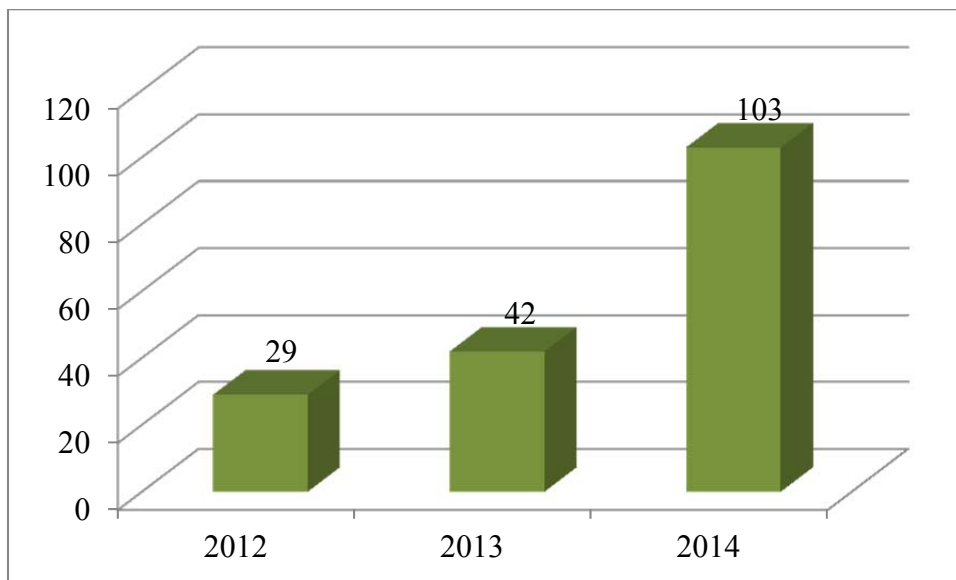
Graf 10.3: Výše zajištěných peněz (v mld.) Kč



Zdroj: Ministerstvo financí ČR, 2015; vlastní zpracování

- Ve 103 případech FAÚ MF v roce 2014 **předal šetření celním orgánům**. Zde je zřetelný, jak výrazný nárůst předaných šetření celním orgánům v roce 2014 oproti roku 2013 téměř 2,5krát, ale také stálý meziroční růst ukazatele v období let 2012 – 2014. Jde o pozitivní trend související s růstem celkového počtu podání na FAÚ MF.

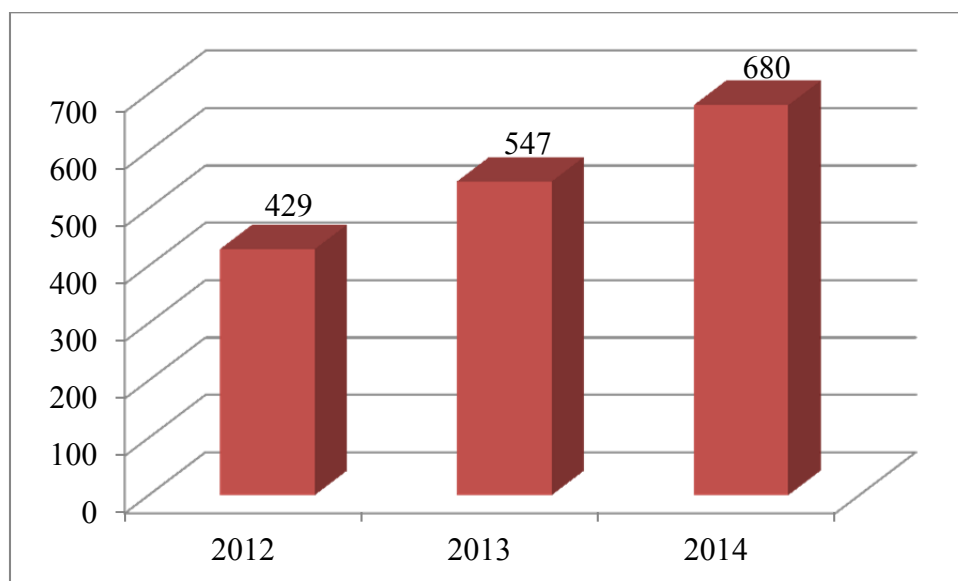
Graf 10.4: Počet postoupení informací na Generální ředitelství cel



Zdroj: Ministerstvo financí ČR, 2015; vlastní zpracování

- V 680 případech FAÚ MF v roce 2014 **podal trestní oznámení**, dovedl konkrétní podezření na trestný čin. Počet podaných trestních oznámení v posledních letech pravidelně roste. Růst byl zaznamenán, jak v roce 2013, tak i v roce 2014 a to v obou letech přibližně o čtvrtinu. Ukazatel vyjadřuje schopnost FAÚ MF vyšetřit jednotlivé kauzy a předat je k řešení soudním orgánům. U 260 případů (přes 40 %) zároveň **zajistil finanční prostředky**, věc dospěla až do trestního řízení.

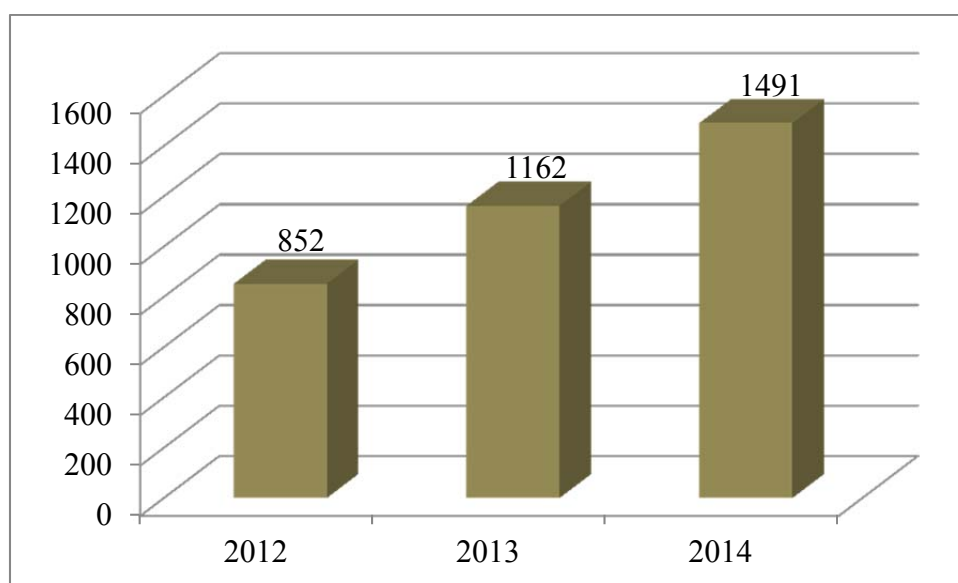
Graf 10.5: Počet podaných trestních oznámení



Zdroj: Ministerstvo financí ČR, 2015; vlastní zpracování

- Ve 1491 případech zjistil FAÚ informace významné pro správce daně a předal je k dalšímu zpracování. **Počet postoupených informací na Generální finanční ředitelství** v minulých letech se pravidelně zvyšuje. Nárůst je zřejmý, jak mezi roky 2012 a 2013 (o 36 %), tak i mezi roky 2013 a 2014 (o 28 %). Zjištění informací důležitých pro daňové úřady napomáhá úsilí nového vedení MF omezit daňové úniky v Česku, o jejichž dosažení se snaží některé firmy.

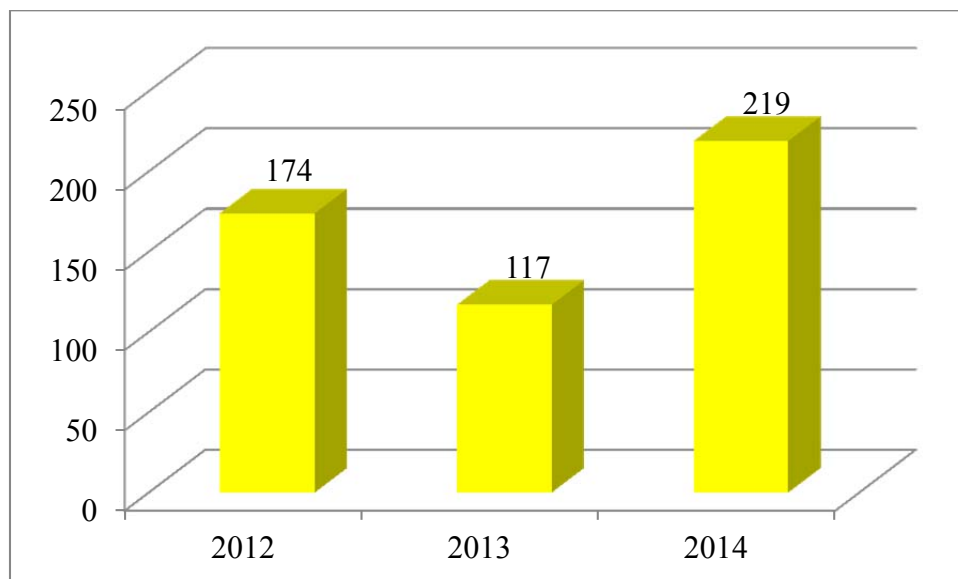
Graf 10.6: Počet postoupení informací na Generální finanční ředitelství



Zdroj: Ministerstvo financí ČR, 2015; vlastní zpracování

- Oznámení o *převodu finančních prostředků z Íránu a do něj* souvisí s embargem uvaleným na vzájemný obchod u vybraných komodit a služeb s Íránskou islámskou republikou. Vývoj počtu těchto oznámení souvisí se současným stavem jednání o íránském zbrojním programu, kdy dochází k oživení vzájemných styků mezi obchodníky ČR a Íránu. Mnohé firmy již mají vytvořeny plány na uzavření budoucích kontraktů, které obnoví vzájemnou obchodní výměnu pozastavenou embargem. Z tohoto hlediska vývoj ukazatele sledujícího převod finančních prostředků z Íránu a do něj v roce 2014 o 87 % vyjadřuje snahu českých podnikatelů o včasný průnik na rozsahem velký a globálně významný íránský trh.

Graf 10.7: Oznámení o převodu finančních prostředků z Íránu a do něj



Zdroj: Ministerstvo financí ČR, 2015; vlastní zpracování

Z finančních detektivů se v budoucnu stanou státní úředníci a poslanci zřejmě budou moci zřídit kontrolní komisi. Poslanecká novela zákona o praní špinavých peněz, již se činnost útvaru řídí, navrhuje totiž přesunout část kontroly i na vládu a poslance. Ředitele útvaru má podle novely jmenovat vláda na návrh ministra financí. Tím je nyní vyřešena otázka jmenování ředitele FAÚ jako běžného ředitele odboru ministerstva financí. Podle nově přijatého zákona o státní službě vybírá ředitele odboru tříčlenná výběrová komise složená podle návrhu státního tajemníka ministerstva a příslušného náměstka sekce.

Přestože se praní špinavých peněz dotýká rovněž bezpečnosti státu, zákonu o zpravodajských službách a o jejich kontrole útvar nepodléhá; byl by tak naprosto výjimečnou

složkou mezi analytickými útvary na celém světě. Kontrole prostřednictvím poslanců se však útvar nebrání; sami ji budou v jimi předkládané novele do zákona zapracovávat.

Do informačního systému Moneyweb, kde útvar oznámení o podezřelých obchodech a jiné podrobnosti shromažďuje, mají přístup jen finanční detektivové. Navíc je technicky oddělen od ostatních složek ministerstva a přístup do něj nemá ani ministr financí. Zaměstnanci mají vůči všem osobám mimo oddělení ohledně prošetřovaných případů zachovávat mlčenlivost. Ze zákona je může zprostit mlčenlivosti pouze ministr financí, a to jen za podmínky podání trestního oznámení nebo pokud jde o předání informace významné pro správce daně (Vlková, Z finančních..., 2015).

Při **zajišťování kradených peněz** z podezřelých finančních transakcí bojuje Finanční analytický útvar (FAÚ) ministerstva financí s časem. Centrální evidence účtů podle jeho šéfa Libora Kazdy přísun informací od bank usnadní a zrychlí.

FAÚ dnes dokáže prostředky z podezřelých transakcí zajistit prakticky hned. Banka, která úřadu podezřelý obchod ohlásí, je může zablokovat na 24 hodin, jestliže má velmi silné podezření; útvar může prodloužit zajištění na 72 hodin. V případě obstavení účtu podezřelé osoby u jiných institucí, je otázka, zda finanční prostředky u těchto institucí pocházejí z trestné činnosti nebo k jejímu páčání byly použity; to musí prokázat policie a státní zástupci. Pokud má úřad podezření, že s tím souvisí, zvládá je zajišťovat v průběhu šetření.

Zajišťování těchto finančních prostředků má od 1. ledna 2016 usnadnit úřadu *centrální evidence účtů*. FAÚ od ní očekává, že v řádech minut bude zjistitelné, u které úvěrové společnosti a jaký účet konkrétní právnická či fyzická osoba má. Nově bude stačit jedno kliknutí na počítači a úřad bude vědět, kde všude máme bankovní účty; jde o informace od bank, poboček zahraničních bank a družstevních záložen. Soudci, státní zástupci, finanční a celní správa nebo FAÚ, kteří k tomu dnes mají oprávnění, pak nebudou muset obesílat čtyřicet bank. Žádost pošlou jen do těch, kde dotyčný bude mít účet; odstraní se tím mnoho dotazů a zpracování záporných odpovědí.

Informace z bank potřebuje úřad získávat rychle hlavně kvůli aktuálně probíhající trestné činnosti, především kvůli páčání karuselových podvodů. V případě informací o tom, zda má někdo investorský účet u makléře nebo peníze v penzijním fondu je tomu jinak. Dosud nejsou známy případy, že by někdo dělal karusel přes pojišťovnu; pachatelé si přece jen potřebují peníze rychle přeposílat (Vlková, Z finančních..., 2015)

10.7 Zavedení elektronické evidence tržeb

Postupně vzniká představa, jak bude vypadat on-line sledování tržeb v Česku. Základem nástroje na efektivnější výběr daní je chorvatský model; plánu ministra financí Andreje Babiše (ANO) zavést od roku 2016 elektronickou evidenci tržeb už podle všeho nic nestojí v cestě. Se spuštěním on-line databáze souhlasí zaměstnavatelé i odbory.

Ministerstvo financí odhaduje, že pokud bude vše fungovat, zvýší se příjmy státu z DPH, spotřebních daní a daně z příjmů až o 30 miliard korun ročně. Na rozdíl od velkých firem, které už příjmy registrovat musejí, jsou proti záměru živnostníci (Otto, Tripartita..., 2014). Nic to však nemění na tom, že malá provozovna zaplatí za pokladnu, tiskárnu, internet, školení či účetnictví 20 až 30 tisíc korun ročně navíc.

10.7.1 EET jako opatření proti fiskálním únikům v ČR

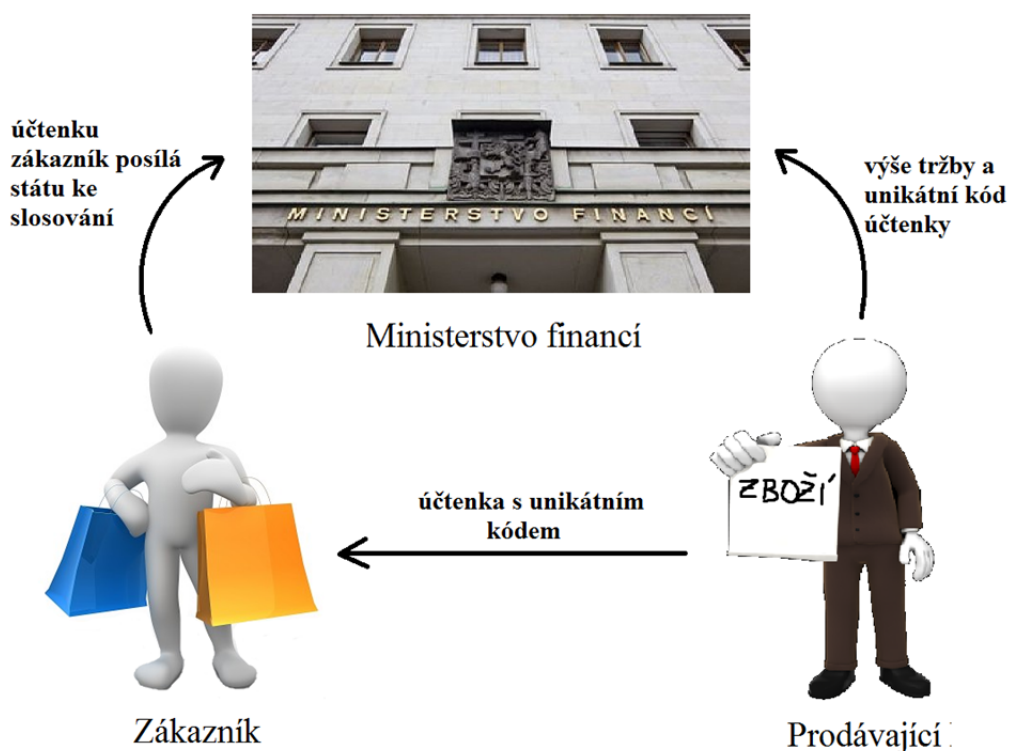
Elektronická evidence je jedno z nejdůležitějších opatření proti daňovým únikům. Pro zavedení má vláda silnou podporu ze strany sociálních partnerů, uvedl premiér Bohuslav Sobotka (ČSSD). Podle prezidenta Svazu průmyslu a dopravy ČR Jaroslava Hanáka přinese počítačová databáze pořádek do vnitřního trhu; je už čas, aby všichni platili daně a poctivě podnikali, uvedl.

Ministr financí Andrej Babiš (ANO) si slibuje zvýšení daňového inkasa až o 12 miliard korun ročně. Nějakou dobu však potrvá, než se systém naplno rozběhne. Vybudování gigantického datového centra, kam budou zřejmě už od poloviny roku 2016 denně proudit desítky milionů údajů, má přijít na 300 milionů. Další stamiliony bude stát provoz. Stát totiž bude shromažďovat veškeré tržby uskutečněné v hotovosti či kartami (Otto, Stát..., 2015).

„Evidence ukáže důvody někdy hodně vysokých tržeb některých advokátů a právníků,“ uvedl šéf Českomoravské komory odborových svazů Josef Středula. I když neskrývá, že legislativní proces může trvat až 11 měsíců, schválení návrhu lze prý prosadit v plánovaném termínu (Otto, Tripartita..., 2014). Systém nicméně plánuje Ministerstvo financí uvést do praxe nejdříve počínaje rokem 2016.

Elektronická evidence tržeb po chorvatském vzoru nahrazuje dřívější záměr vlády z roku 2005 zavést registrační pokladny. Nyní by byly pokladny obchodníků napojeny na internet a informace o každé přijaté platbě by okamžitě dostávaly finanční úřady. Ty by obratem zasílaly zpět potvrzení o transakci s unikátním kódem účtenky, kterou by podnikatel vytiskl a předal zákazníkovi. Z předlohy vypadla povinnost zákazníka převzít účtenku, přibyla naopak účtenková loterie prosazovaná ČSSD.

Obrázek 10.2: Model elektronické evidence tržeb



Zdroj: vlastní zpracování

V první fázi, zřejmě od poloviny příštího roku, mají začít povinně evidovat tržby restaurace, hotely a stravovací služby, o čtvrt roku později se připojí malo- i velkoobchodní podnikatelé. Zákon se nevztahuje na neziskové a charitativní organizace či spolková a zájmová sdružení. Předpokládá se, že by neplatil ani pro živnostníky, kteří nemají stálou provozovnu (Otto, ČSSD..., 2015). Vláda vyšla vstříc poskytovatelům stravovacích služeb. Sníží jim sazbu DPH z 21 na 15 procent. Pro všechny plátce daně z příjmů fyzických osob, kterých se změna dotkne, pak zavádí jednorázovou slevu pět tisíc korun.

Babišovy plány již dříve kritizovali živnostníci. Zavedení on-line registrace tržeb by podle Unie malých a středních podniků ČR přišlo firmy na dvě a půl miliardy korun (Otto, Tripartita..., 2014). Asociace malých a středních podniků je pro zavedení povinné on-line registrace tržeb proto, aby nepoctivá konkurence nevydělávala na úkor poctivých obchodníků. Obává se však, aby „velký bratr“ neviděl podnikatelům příliš do karet. Dostat systém mezi statisíce lidí - všechny kadeřnice, stánkaře či veterináře - by byl příliš plošný zásah. Systém by se nejprve měl osvědčit na středních a větších obchodnících a ostatní by na něj mohli přejít až za tři čtyři roky.

Hospodářská komora ČR požaduje odložení účinnosti změn o půl roku, aby podnikatelé získali čas na přípravu. Podle kritiků předlohy čeká malé firmy likvidace jejich silnějšími konkurenty, například obchodními řetězci, pro něž mají platit výjimky (Otto, Stát..., 2015).

Kromě nutnosti výstavby gigantického registru má novinka slabinu - data se mají přenášet přes internet. Skutečnost, že je leckde špatné či žádné pokrytí, norma neřeší. Sankce za její porušení se mají pohybovat od napomenutí až po pokutu do půl milionu korun či uzavření provozovny. Kvůli kontrolám stát vytvoří nová místa pro čtyři stovky lidí (Otto, ČSSD..., 2015).

10.7.2 Zkušenost s centrální evidencí tržeb v Chorvatsku aj. evropských zemích

Na chorvatském modelu, který má podle Ministerstva financí sloužit pro Čechy jako vzor, je výhodné například i to, že se také eviduje, který zaměstnanec účtenku vystavil. Systém tím umožňuje kontrolovat placení sociálního pojištění za zaměstnance a dodržování pracovní doby.

Asociace malých a středních podniků navíc protestuje proti *účtenkové loterii*. Stát by neměl přenášet kontrolu placení daní na občany. V Chorvatsku dokonce existuje telefonní linka, na niž by měli občané obchodníky nevydávající účtenky hlásit. To, že novinka bude pro obchodníky představovat náklady a administrativu, vadí podnikatelům asi nejméně. Počítač má dnes většina populace, ale dá se to realizovat i pomocí telefonu, technologicky by to neměl být problém; systém vyžaduje navíc pouze připojení k internetu.

V Chorvatsku *internetové připojení* poskytují desítky firem stejně jako přístroje, které se spojí s chorvatskou centrální evidencí tržeb. Na novou příležitost se tak těší především operátoři v Česku, získat mohou až stovky tisíc nových zákazníků. V Chorvatsku a dalších evropských zemích členové skupiny Deutsche Telecom očekávají růst segmentu internetového připojení zřetelně vyšší než v klasických telco disciplínách, které spíše stagnují. Kolik by mohla služba stát, dává tušit nabídka operátora Vodafone, který v Chorvatsku funguje v rámci partnerské sítě Vipnet. „Vipnet poskytuje vše od správy tabletu, poskytnutí mobilního připojení až po zapůjčení tiskárničky - ta může být připojena bezdrátově. Náklady se liší podle typu zvoleného zařízení a délky smlouvy, vychází to v přepočtu kolem 600 až 700 korun za měsíc," uvádí zástupce firmy Vodafone (Vlková, Obchodníkům..., 2014).

Problém s technickou stránkou by nicméně mohli mít sezónní brigádníci a drobní řemeslníci. Pokud někdo prodává ve stánku tři měsíce v roce nebo si živnostník v důchodu přivydělává melouchy, nová povinnost a hrozba trestu za nedodržení by je mohly odradit.

Příliš pracné může být rovněž pro drobné pořadatele benefičních akcí, kteří pouze několikrát do roka vybírají na dobročinné účely. Chorvatsko problém vyřešilo tak, že udělilo výjimku pěstitelům prodávajícím své zemědělské produkty, med a květiny na trzích. Ty jsou pro Chorvatsko typické (Vlková, Obchodníkům..., 2014).

Ministerstvo financí plánuje *minimum výjimek*. Například prodej ve výdejních automatech, uvedlo ministerstvo ve své prezentaci ze začátku července 2014. Resort chystá i náhradní řešení pro místa, kde je trvalá nemožnost připojení k internetu a jde o malé povinné obchodníky. Jiný způsob evidence tržeb by jim však musel odsouhlasit finanční úřad.

Obava obchodníků z odhalení nepoctivosti prostřednictvím on-line evidence by měla přinést víc daní do státní pokladny. Údaje o výši tržeb daňová správa využije při kontrolách; signálem mohou být podivné výkyvy v tržbách nebo velký rozdíl tržeb od srovnatelné konkurence.

- Česko není jediná země, jež se snaží vymýtit nepoctivce a vybrat více na daních. K on-line evidenci či k zavedení speciálních přístrojů s fiskální pamětí se v posledních letech odhodlávají státy s rozpočtovými problémy či s velkým podílem turistických služeb, kde je obtížné tržby ohlídat: Slovensko, Maďarsko, Makedonie, Albánie, Srbsko, zvažuje údajně i Turecko (Vlková, Obchodníkům..., 2014).

10.7.3 Slovenský systém centrální kontroly fakturace

Na **Slovensku** jsou se stejnou myšlenkou již dále - systém centrální kontroly fakturace zavedli od 1. ledna 2014. Firmy pravidelně elektronicky posílají „kontrolní výkaz DPH“ - seznam přijatých a vydaných faktur. Umožňuje finanční správě prostřednictvím automatizovaného systému křížovou kontrolu daňové povinnosti a odpočtů.

Na Slovensku se finančnímu úřadu poskytují jen některé údaje z faktur: základ daně, daň, identifikace odběratele. Faktury se párují podle variabilního symbolu, systém jejich označování tak musí být jednotný v celé ekonomice. Úprava daňového softwaru firmy pochopitelně něco stála; zároveň to znamená postupnou elektronizaci daní.

Myšlenka centrální evidence daňových dokladů, která by umožnila dostat daně pod kontrolu, se uvažuje v Česku již delší dobu. Příkladem byl komerční projekt IDTAX, který připravila Mezinárodní obchodní komora. Měl sloužit za poplatek podnikatelům ke skladování papírových účtenek. Ministerstvo financí v současnosti využívá informační systém Státní pokladny. Ta dnes slouží k sestavování státního rozpočtu a k řízení distribuce peněz z rozpočtu (Vlková, Finanční..., 2013).

10.7.4 Podpora zavedení registrační pokladen u ředitelů tuzemských firem

Zavedení registrační pokladen jednoznačně podporuje pouze 14 % výkonných a finančních ředitelů tuzemských firem. Zhruba polovina se domnívá, že by zavedení registračních pokladen pomohlo výběru daní. Zároveň ale míní, že dopad takového kroku je přeceňovaný, jak vyplývá z průzkumu poradenské společnosti Mazars.

Účtenkovou loterii, která by měla motivovat zákazníky, aby vyžadovali od svých dodavatelů doklad, podporuje 44 % manažerů. Naopak 41 % respondentů zavedení této loterie odmítá.

Velmi malou podporu má pak i vznik tzv. daňové Kobry, společný projekt finanční správy, policie a celníků v boji proti daňovým únikům. V omezení daňových úniků díky činnosti Kobry věří jednoznačně jen 3 % manažerů (ČTK, Registrační..., 2014).

10.8 Vytvoření speciálního soudu pro závažnou hospodářskou kriminalitu

Česká pobočka organizace Transparency International (TIC) vyzvala vládu, aby provedla koncepční reformu justice a posílila její nezávislost. Podle ní je v této souvislosti důležité, aby justici opustili lidé zkompromitovaní spoluprací s politickými lobbisty a nekompetentními zásahy do trestního řízení.

Jako jedno z potřebných opatření proto navrhuje vytvoření Nejvyšší rady justice, která by byla odpovědná za nezávislost a fungování justice. Pro případy zvláště závažné hospodářské kriminality a organizovaného zločinu by měly podle projektu organizace vzniknout například speciální soudní senáty nebo samostatný speciální soud (ČTK, Transparency..., 2010).

10.9 Schválení Zákona o povinném zveřejňování smluv

Zákon, který veřejným institucím nařídí zveřejňovat obchodní smlouvy, se blíží ke schválení; v novém volebním období je to nejdéle odkládaná norma, v dolní komoře parlamentu leží již rok a půl.

Okolo návrhu zákona o povinném zveřejňování smluv uzavřených ministerstvy či různými státními institucemi, kraji a obcemi zůstává však řada věcí nevyjasněných. Nejasný je zejména termín spuštění centrálního internetového registru, jehož roční provoz má podle zpracovaného propočtu rezortu vnitra stát kolem 1,5 miliardy korun. Fungovat má začít buď v příštím, nebo až v roce 2017.

Vedle státu, krajů, obcí a městských částí nebo obvodů se má zákon o registru smluv vztahovat na státní, krajské a obecní příspěvkové organizace, státní fondy, veřejné výzkumné instituce a vysoké školy, dobrovolné svazky obcí, státní, krajské a obecní ústavy a obecně prospěšné společnosti, státní a národní podniky a na zdravotní pojišťovny. Povinnost dopadne také na Českou televizi a Český rozhlas. Navíc malé obce a také některé státní firmy jako například ČEZ mají mít z povinného zveřejňování všech smluv, jejichž hodnota přesáhne 50 tisíc korun, dvouletou výjimku (Otto, ČEZ..., 2015).

Otázka je, zda hranice pro povinnost zveřejnit smlouvu má být 50 tisíc korun. Přinese to nepochybně řadu právních komplikací, a hlavně se tím otevírá cesta k úmyslnému drobení smluv. Avšak limit, který by nikoho nenapadlo obcházet, by musel činit jednu korunu. Problém je i ve stanovení hodnoty; jestliže prodáte auto za 30 tisíc, jeho skutečná hodnota může být vyšší. V praxi to může fungovat tak, že ke každé zakázce si bude muset stát nebo samospráva nechat vypracovat znalecký posudek. Zmizely by podvody, kdyby se musela zveřejňovat úplně každá smlouva? Dokonalou zbraní proti cinknutým smlouvám a zbytečnému plýtvání nikdy nebude ani sebelepší zákon (Havlígerová, Registr..., 2015).

Vládní strany se také dosud nedohodly, zda databázi bude spravovat resort vnitra či ministerstvo pro místní rozvoj. Poslanci mají také rozhodnout, zda registr smluv takřikajíc „uvidí do minulosti“, tedy zda státní instituce budou mít povinnost zveřejňovat i dříve uzavřené smlouvy; některá ministerstva již beztak smlouvy zveřejňují.

Resort vnitra již třetím rokem provozuje portál veřejné správy, což je v podstatě registr smluv fungující obdobně. Na Slovensku, kde již podobný zákon přijali a ani ne po půlročním jednání, si ho jako zbraň proti korupci pochvalují. V severských zemích je pak praxe veřejné dostupnosti úředních dokumentů naprostou samozřejmostí již dlouhé roky.

10.10 Posílení nezávislosti státních zástupců

V pořadí již třetí návrh zákona o státním zastupitelství předpokládá zrušení obou vrchních zastupitelství v Praze a v Olomouci a vznik týmu protikorupčních specialistů, kteří se zaměří na machinace s veřejnými zakázkami se škodou nad 300 milionů korun (viz též kapitola 8.4). Tyto kauzy budou po vzniku protikorupčního speciálu soustředěny pod jedno zvláštní pracoviště se silným postavením, na něž bude dohlížet Nejvyšší státní zastupitelství; místo roztržitého tak bylo upřednostněno centrální řešení (Otto, Nezávislost..., 2015).

Zvýšit se má i transparentnost výběru žalobců. Za optimální také lze považovat, aby vedoucí žalobci byli ve funkcích 7 let podobně jako předsedové nižších soudů a nejvyšší žalobce by měl mít desetiletý mandát jako předsedové nejvyšších soudů. Daný člověk už by

ale nemohl být ve funkci znovu. Zabránilo by se tak tomu, aby byl v pokušení zalíbit se politikům. Podle nyní platných norem může být nejvyšší žalobce odvolán v podstatě na jakémkoli jednání vlády (Otto, Nezávislost..., 2015).

Nejvyšší státní žalobce Pavel Zeman dříve kritizoval především to, že by žalobci povinně informovali ministerstvo o podrobnostech živých trestních řízení; sporný byl i navrhovaný způsob jmenování žalobců.

Podle ministra spravedlnosti Roberta Pelikána (ANO) novelu podporuje Nejvyšší státní zastupitelství, profesní sdružení žalobců a také koaliční partneři. Podstatné je, že byly vypuštěny změny prosazované bývalou ministryní, podle nichž se státní zástupci měli dostat do většího područí výkonné moci. Zákon by mohl začít platit od ledna 2017; některá ustanovení o půl roku dříve (Otto, Nezávislost..., 2015).

10.11 Novela zákona o politických stranách (a jejich financování)

Zákon o politických stranách, který schválila vláda, připravuje změnu pravidel financování politických stran v souvislosti s vedením volebních kampaní; zakazuje dary od cizinců, pokud nemají v Česku volební právo, strany budou muset utrácet méně peněz za volební kampaně a jejich výdaje bude hlídat nový úřad.

Změna pravidel, která by zavedla finanční limity pro kampaně a také podřídila hospodaření politických stran dohledu nezávislého úřadu, by měla platit od roku 2017. Nedotkla by se tedy krajských a senátních voleb, které se budou konat napřesrok. Politické strany a hnutí by ve volbách do Poslanecké sněmovny nesměly utratit více než 90 milionů korun, v krajských volbách by měl limit dosáhnout výše 7 milionů korun na jeden kraj. Kandidáti na senátory by nemohli za kampaň utratit víc než 2,5 milionu korun, přičemž v prvním kole by mohli utratit pouze 2 miliony korun. Nezměněn zůstal jen padesátimilionový limit pro evropské volby, který by nadále měli dodržovat také kandidáti na prezidenta. Skončily by však i mnohamilionové dary bohatých sponzorů; dárce by jedné straně mohl ročně přispět jen 3 miliony korun a peníze by musely projít přes transparentní účet (Havlígerová, Vláda..., 2015).

Kontrolovat financování volební kampaně by měl podle návrhu Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Ten by mohl za porušení pravidel ukládat pokuty, a to až do výše půl milionu korun. Sankce za překročení limitů pro kampaň by mohla činit 1,5 násobek sumy, o kterou byl stanovený strop překročen. Pokud někdo poruší ustanovení nového zákona, může dostat pokutu až dva miliony korun (Havlígerová, Vláda..., 2015).

Stranu by nesměli financovat cizinci (s výjimkou lidí, kteří u nás mají volební právo). Transparentní stranický účet by byl povinný a musely by přes něj procházet transakce nad 5 tisíc korun. Strany by musely zveřejňovat výroční zprávy na internetu (dnes se pro ně chodí do parlamentní knihovny) a povinně by v nich musely vykazovat výdaje na volby.

Aktivisté z organizace Rekonstrukce státu považují zákon za nakročení správným směrem, ale mají k němu dílčí výhrady. Vadí jim příliš nízké pokuty; když si strana neotevře transparentní účet, zaplatí za základní opomenutí maximální pokutu 200 tisíc korun, přitom velká parlamentní strana má roční rozpočet tisíckrát vyšší. Například za neoznačený inzerát náleží maximální pokuta 100 tisíc korun. I Slovensko má vyšší sankce, protože jde o podobné částky - ale v eurech, upozorňuje organizace Rekonstrukce státu (Pokorný, Strop..., 2015).

Organizaci Rekonstrukce státu se ještě nelíbí jedna „klička“ v návrhu; finanční operace nad povolený limit totiž mohou za politickou stranu obstatat „spolky přátel strany“, které si strana zřídí nebo už je má. Sociální demokracie má pro podobný případ společnost Cíl, která se podílí na stranickém financování. Opozičním politikům se však nelíbí, že se zřizuje další nový úřad, který si bude nárokovat peníze na provoz. Schvalování novely zákona také nebude jednoduché. Volební zákony mají speciální proceduru, při které musí souhlasit i Senát, a Sněmovna ho nemůže přehlasovat (Pokorný, Strop..., 2015).

10.12 Zpracování novely zákona o střetu zájmů

Vláda ve svém programovém prohlášení slíbila vypracovat jednou z klíčových protikorupčních norem - novelu zákona o střetu zájmů. Novela by měla politikům přikázat, aby majetková přiznání podávali již ke dni vzniku své funkce, zavést elektronický registr přiznání a zajistit, aby k nim měla veřejnost snadný přístup. Nový předpis by se vztahoval na více než 35 tisíc veřejných funkcionářů v České republice. Mezi veřejnými funkcionáři jsou ovšem i „ne-politici“. Jejich osobní údaje by podle návrhu měly být více chráněny, a proto by část centrálního registru obsahující majetková přiznání těchto osob měla zůstat neveřejná. Vlastním návrhem vláda reaguje nejen na kritiku opozice a nevládních organizací, ale především na připomínky Skupiny států proti korupci (GRECO), jejímž členem je i Česko. Podle důvodové zprávy k návrhu novely by hodnotící komise této skupiny měla letos Českou republiku navštívit a posuzovat pokrok v oblasti eliminace střetu zájmů (Havliřerová, Vláda..., 2015).

11 Vyhodnocení platnosti stanovených hypotéz

11.1 Vyhodnocení hlavní hypotézy

„Úroveň ekonomického rozvoje zemí výrazně ovlivňuje stav korupčního prostředí a vnímání korupce lidmi, neboť čím je země bohatší, tím je menší náchylnost firem i jednotlivců chovat se korupčně (a opačně) vzhledem k tomu, že to není v jejich osobním zájmu.“

Za účelem ověření platnosti výše uvedené hypotézy bylo provedeno porovnání dvou ukazatelů: míry vnímání korupce (CPI) a ukazatele výkonnosti ekonomiky – HDP na obyvatele v PPP. Toto srovnání bylo uskutečněno u 20 vybraných států světa, z toho u 10 vyspělých ekonomik a 10 rozvíjejících se ekonomik. Vyspělé ekonomiky jsou členy organizace OECD, která sdružuje nejrozvinutější státy světa. Na základě následující statistické korelační a regresní analýzy dat bylo zjištěno, že lineární model vysvětluje vazbu mezi uvedenými proměnnými (ukazatel CPI a HDP na obyvatele v PPP) ze 75 % a koeficient korelace ukazuje velmi silnou 87% závislost ukazatelů (2014). Lze tedy konstatovat zjištění, že prostřednictvím výše uvedené statistické analýzy **výpočty prokázaly platnost hypotézy** o vztahu úrovně ekonomického rozvoje země a vnímání korupce lidmi. Byly však i zjištěny výjimky, zejména pro Českou republiku (člen OECD) a Uruguay (rozvíjející se ekonomiku). Zatímco ČR s HDP na obyvatele v PPP vykazuje v roce 2014 hodnotu cca 30 000 USD a ukazatel CPI měl hodnotu 51 (nejnižší ze sledovaných zemí OECD), naopak Uruguay s HDP na obyvatele v PPP vykazuje v roce 2014 pouze hodnotu cca 21 000 USD a však ukazatel CPI zde dosahuje pozitivní hodnoty 73, což je srovnatelné s vyspělým Rakouskem (72), jehož ukazatel výkonnosti ekonomiky ale dosáhl v daném roce hodnoty cca 46 000 USD.

Z ověření hlavní hypotézy vyplývá závěr, že velikost korupce v zemi je ovlivňována i dalšími mimoekonomickými faktory, jakými jsou např. historický vývoj či sociokulturní prostředí země.

11.2 Vyhodnocení dílčích hypotéz

H1: *„Ve vyspělých ekonomikách se výrazněji neprojevuje klientelismus a nepotismus jako forma korupčního jednání z důvodu méně silných rodových a rodinných vazeb jako je tomu u rozvíjejících se ekonomik.“*

V průběhu analýzy korupčního chování v odlišných zemích z hlediska jejich sociálně ekonomického a kulturního vývoje lze konstatovat, že **hypotéze H1 se jednoznačně potvrdila**. Podklad k tomuto závěru obsahuje zejména kapitola 5 (historický vývoj Gruzie) a kapitola 7 (odvětvová korupce v ČR) analytické části práce.

Ekonomický růst (a růst blahobytu jako takového) se v mnohých rozvíjejících se ekonomikách projevuje v podmínkách sociálně kulturních vazeb na úrovních feudálních či polofeudálních společností. Zde často převládají vztahy kmenové či rodové sounáležitosti, které se pak projevují v obsazování klíčových funkcí v ekonomice lidmi spřízněnými s představiteli státní správy. Typickým příkladem může být situace v období Ševardnadzeho vlády v Gruzii, která se vyvinula v autonomním regionu Adžárie (viz kapitola 5.2.1). Avšak obdobné projevy můžeme vysledovat zejména v oblasti arabských zemí v okolí Perského zálivu či u většiny afrických nejméně rozvinutých zemí, kde rodové a kmenové vazby mají rozhodující úlohu v obsazování míst ve veřejné správě. Naopak ve vyspělých ekonomikách se s tímto jevem setkáváme pouze ojediněle, kde určité znaky „klanového“ jednání vykazovala např. kauza Davida Ratha v Česku.

H2: *„Sociokulturní prostředí v jednotlivých zemích významně ovlivňuje a působí na korupční jednání obyvatelstva a země s dobře vypracovanou (zejména protikorupční) legislativou a kde i lidé sami ctí zákony, je nejen vnímání korupce obyvatelstvem nižší, ale je i samotná korupce méně výrazná.“*

Problematika souvislosti sociálně kulturního prostředí v zemi s korupčním chováním lidí má nepochybně své kořeny v historickém vývoji země. Dokladem může být Česká republika, kde již v období Rakousko-Uherské monarchie vzkvétala korupce a byla považována za běžný a tolerovaný způsob chování lidí v ekonomice. To umocnilo i období „nedostatku“ mnohých statků a služeb v období socialistické společnosti, kdy často bez korupčního jednání nebylo možné sehnat (bez úplatků) ani základní stavebniny, domácí spotřebiče ale i takové bagatelní věci jako silonky či módní kabáty (tzv. šušťáky). Příčinnou zde byl, pravda, reálný nedostatek statků, ale mnozí lidé si tomuto jednání navykli a v negativním smyslu je přenesli i do podmínek tržní ekonomiky. V zemích s dlouholetým demokratickým vývojem, jako jsou Skandinávské země ale i Kanada či USA dosahuje stabilně index CPI vysokých hodnot zejména tím, že byť i malé korupční chování vede u politiků ale i řadových občanů nejen k důslednému potrestání, ale i k morální degradaci ve společnosti. Skandinávské státy jsou známy tím, že zejména drsná příroda vede lidi k sounáležitosti ale i důslednému respektování morálních norem ve společnosti. To je doplněno i řádně fungující státní administrativou, vymahatelností práva i důslednou represí v případě porušení právních norem. Sociokulturní prostředí, tedy zejména vlastní chování lidí a jimi přijaté morální normy, mohou vést k výraznému omezení korupce ve společnosti, jak zejména dokládá srovnání pořadí zemí v přehledu indexu CPI organizace TI v kapitole 6.

H2 tedy potvrdila sociokulturní prostředí jako výrazný faktor ovlivňující míru korupce v zemi.

H3: *„Rozsah veřejného sektoru v ekonomice výrazně ovlivňuje možnost vzniku a velikost dopadu korupčního jednání lidí, tj. uplácení úředníků apod. Růst privátního sektoru v ekonomice proto významně napomáhá snižovat korupci v dané zemi.“*

Tato hypotéza vycházela při své formulaci především z přesvědčení mnoha, zejména neoliberalních ekonomů o pozitivním vlivu snížení rozsahu veřejného sektoru v ekonomice na efektivitu ekonomických procesů v zemi. Vychází se zde z myšlenky, že automaticky pokud je veřejný sektor rozsáhlý, je zde logicky více příležitostí pro korupci a fiskální úniky než v ekonomikách, kde je veřejný sektor minimalizován. Jinými slovy, čím více státních úředníků, tím větší možnost korupce.

Tato myšlenka je sice zajímavá, ale nicneříkající o kvalitě státní byrokracie. Nebylo by jinak možné zjištění, že v čele žebříčku nejméně zkorumpovaných zemí podle indexu CPI se nacházejí Skandinávské státy (a zejména Švédsko), jež jsou známy právě svým velkým rozsahem veřejného sektoru v ekonomice. Kolem 60 % HDP je spotřebováno v těchto zemích právě veřejným sektorem. Mnohem nižší podíl (okolo 43 %) HDP, který spotřebovává veřejný sektor v Česku je však v rozporu s uvedeným tvrzením neoliberalních ekonomů (Klaus, Ryska aj.) vzhledem k 53. příčce v celosvětovém srovnání míry korupce v ČR a jedním z nejhorších v EU. Je tedy zřejmé, že je třeba brát v úvahu i faktory historického vývoje země (tradice) například socialistické rčení „kdo neokrádá stát, okrádá vlastní rodinu“ a sociokulturní prostředí, v němž může korupce vznikat (zejména nedokonalost legislativy, tolerance veřejnosti ke korupčnímu jednání, nízké tresty za prokázanou korupci).

H3 se tedy na základě uvedené analýzy v kapitole 6 a 7 nepotvrdila.

H4: *„Korupce není odstranitelná metodou represe a nalézání charakterově lepších lidí na odpovědné pozice ve veřejném sektoru, neboť korupce není problémem morální, ale systémový.“*

Jak dokládá analýza vývoje ukazatele míry vnímání korupce v případě Gruzie, lze jednoznačně doložit, že metoda represe (zvýšení trestů) a výměny zkorumpovaných politiků a zejména policistů může přispět k výraznému zmírnění korupčního prostředí v zemi. V období Ševardnadzeho vlády byl index míry vnímání korupce na hodnotě 2 (nově převedeno na 20) (rok 2004). Po výše uvedených změnách v politické a bezpečnostní sféře v Gruzii za prezidentsví Saakašviliho a později i za vlády Ivanišviliho došlo k více než dvojnásobnému růstu indexu CPI a tedy vylepšení míry vnímání korupce na hodnotu 52 v roce 2014 (podle dřívější metodiky 5,2).

Obdobně lze říci, že i kulturní vyspělost národa, tj. přijetí určitých etických hodnot chování lidí v sociálně a ekonomicky vyspělých zemích světa, má výrazný vliv na omezení korupčního jednání. Například latinskoamerická země Uruguay s obyvatelstvem převážně evropského původu se vymyká běžnému průměru latinskoamerických i rozvojových zemí s hodnotou indexu CPI v roce 2014 73, což je o málo vyšší hodnota než v případě vyspělého Rakouska. Jestliže budou na vedoucích politických pozicích v zemích čestní a nekorumpovatelní lidé, kteří půjdou sami příkladem ostatním a justice i bezpečností složky budou vykonávat řádně svoji činnost, pak i většina ostatních lidí se bude chovat obdobně. Budou asi vždy a všude výjimky potvrzující toto pravidlo, ale pokud bude korupce „odměňována“ vysokými tresty, může to odradit mnohé pachatele od případného korupčního chování.

Hypotéza č. 4 se na základě analýzy v předchozí kapitole 6 a 7 tedy nepotvrdila.

11.3 Vyhodnocení výsledků analýzy korupce

Při tvorbě analytické části práce bylo uskutečněno mezinárodní srovnání a interpretovány výsledky jak komparativní, tak i statistické analýzy, jež navozují závěr, že Česká republika je v současnosti v míře vnímání korupce na nedobré úrovni. V porovnání se státy Evropské unie, ale Gruzií v mnoha směrech značně zaostává. Situace v Česku je poměrně neutěšená a je nezbytné ji urychleně řešit. Bylo též provedeno porovnání dvou významných proměnných, ukazatelů, jež vypovídají o vztahu míry korupce a výkonnosti ekonomiky. Ze shromážděných dat a jejich časových řad byl vyvozen závěr o vysoké korelaci a vzájemném vztahu uvedených dvou proměnných.

V šesté kapitole byla také uskutečněna analýza možných důvodů výskytu korupce v Česku, z které vyplývá, že na vysokou míru korupce má nepochybně vliv dějinný vývoj země, nepostačující legislativní rámec, malá efektivita činností soudních orgánů, nedobrá politická kultura, nízká kvalita fungování veřejného sektoru, značná tolerance ve vnímání korupce, především malé (bagatelní) a rozrůstající se byrokracie. Úplatky dosahují navíc značného rozsahu a bývají velmi dobře utajeny. Všechny tyto jevy lze považovat za možné příčiny stále se rozšiřující korupce v Česku.

V analytické části práce byly též zkoumány případné dopady korupce na výkonnost ekonomiky. Mimořádná pozornost byla věnována konkrétním dopadům korupčního jednání na veřejný a soukromý sektor. Z rozboru vyplynulo zjištění o značné ovlivnitelnosti veřejných investic korupcí, jež zvyšuje náklady na jejich pořízení a naopak snižuje kvalitu těchto investic; to má ovšem negativní dopad na ekonomickou výkonnost země. Vliv korupčního

chování na soukromý sektor ekonomiky byl vysvětlen na podkladě hodnocení hospodářské kriminality v jednotlivých kategoriích a byla provedena i mezinárodní komparace. Stagnace nedobré situace České republiky v oblasti korupce je tak znepokojující záležitostí, že by se měla urychleně řešit.

11.4 Návrhy na odstranění zjištěných nedostatků

V úsilí o odstranění korupce má významnou úlohu znalost důvodů vzniku tohoto nežádoucího jevu, jeho slabá místa a oblasti, v nichž se obvykle vyskytuje. Účinnost boje s korupcí pak závisí na řešení těchto zjevných skutečností. Pokud je v Česku nejvíce rozšířeným druhem korupce politická (velká) korupce, jež vzniká z nekalého jednání politických představitelů, měla by být na úrovni státu zavedena opatření, zabraňující tomuto jednání. Možným příkladem takovýchto opatření se může stát zpřísnění trestního postihu u zjištěného korupčního chování, jež by bylo pozitivním jevem v prevenci korupce. Projevilo by se to ve zmírnění korupčního prostředí ve společnosti a v posílení důvěry veřejnosti v politiku. Významným tématem k řešení by se měl rovněž stát systém zadávání veřejných zakázek a jeho transparentnost. Mělo by být řešeno zprůhlednění rozhodování o přidělování veřejných zakázek a prováděna pečlivější kontrola čerpání veřejných prostředků.

Malá korupce se neseledně vyhledává vzhledem k tomu, že vzniká převážně ve veřejné správě. K eliminaci malé (bagatelní) korupce by nepochybně přispělo omezení rozsahu vlivu úředníků ve veřejné službě. Čím méně budou mít státní úředníci pravomocí a možností individuálního resp. subjektivního rozhodování, tím menší budou mít příležitost ke korupci, podvádění či k nekalému jednání. Komplikovaný systém úředních úkonů a postupů by měl být též zjednodušen pro snazší přehlednost. Samozřejmostí by mělo být vytvoření etických kodexů ve většině veřejných institucí a jejich dodržování. Také je nezbytné zveřejňování informací na veřejnosti o rozhodování ve věci veřejných zakázek a hospodaření těchto subjektů, ať již v rámci určitého společného registru či formou zveřejnění na internetu.

12 Závěr

V předchozím období v mnoha zemích výrazně zesílil boj proti korupci, která je obecně považována za nebezpečný celospolečenský jev. Jak uvedla při představování zprávy o stavu korupce v EU komisařka pro vnitřní záležitosti společenství Cecilia Malmstromová, korupce podkopává důvěru občanů v demokratické instituce a vládu práva, poškozují evropskou ekonomiku a členským zemím snižuje potřebné daňové příjmy. Závažnost problému korupčního jednání je v Česku relativně vysoká a navíc se jedná o dlouholetý, téměř chronický problém. Z hlediska mezinárodního srovnání na tom není český podnikatelský sektor také nejlépe; v pravděpodobnosti výskytu korupce se nachází na 3. místě v Evropě. Podle výsledků průzkumů více než čtvrtina (28 %) předních českých manažerů je ochotna dát kvůli zakázce úplatek.

Odborníci uvádějí, že závažným problémem je především tzv. systémová korupce. Její aktéři nově vytvářenými vazbami a tvorbou klientelistických sítí pronikají do veřejné sféry a snaží se korupcí ovlivnit různá rozhodnutí veřejných činitelů prostřednictvím lidí ochotných se za určitou odměnu na této činnosti podílet. Jak vyplývá z průzkumu agentury STEM, převážná většina Čechů je přesvědčena, že korupce politiků je stále velkým problémem této země. Po nedávných velkých kauzách ale stoupá důvěra v to, že se viníky korupce, rozkrádání a tunelování podaří potrestat. Zatímco v červnu 2011 odpověděla kladně na otázku, zda bylo v oblasti vyšetřování a trestání dosaženo pokroku, jen necelá čtvrtina respondentů, nyní to je více než polovina.

Podstatnou část údajů využitelných ke zkoumání korupce v Česku i v mezinárodním srovnání však nelze získat v podobě běžně dostupných statistických, tzv. tvrdých dat. Ukazatele měření úrovně resp. rozsahu korupce jsou založeny na získávání tzv. měkkých dat; jedná se o data subjektivního charakteru, která nejsou obvykle dostupná. U těchto dat se však nezdá, že se setkáváme s tím, že je zpochybňováno, zda odpovídají skutečnosti.

Vládní koncepci boje s korupcí v ČR pro roky 2015 až 2017 již projednala vláda. Prioritou je přijetí nového zákona o státním zastupitelství, zavedení registru smluv či ochrana oznamovatelů korupce.

Problematiku řešení úrovně korupčního jednání v Česku soustavně sleduje česká pobočka mezinárodní organizace Transparency International. Předkládá každoročně výsledky mezinárodních šetření, v nichž je vždy zahrnuta Česká republika i Gruzie. V posledních letech TI často zdůrazňuje nezbytnost prevence korupce a v této souvislosti připomíná vnitřní etické kodexy či obdobné dokumenty.

Neoficiální (neformální) politické instituce v Gruzínské republice vznikly spojením několika faktorů. Již v dobách, kdy Gruzie byla součástí SSSR, existoval v zemi značný rozdíl mezi oficiálními (formálními) institucemi a požadavky a potřebami společnosti. V případě neoficiálních struktur se v praxi jednalo převážně o kombinaci korupce, regionálních, příbuzenských a přátelských vazeb či autokratických klik. Když se v období rozpadu Sovětského svazu oficiální instituce zhroutily, vzniklé neformální sociálně-ekonomické instituce v Gruzii tak ve značné míře vyjadřovaly strategii obyvatel, jak přežít těžké časy. Stav v zemi se tak přiblížil situaci substituce, kdy neoficiální instituce nahrazovaly nefungující oficiální instituce; rozklad státních struktur byl ale záhy zastaven a zvrácen.

V Gruzii již za Ševardnadzeho vlády začaly rozhodující státní struktury fungovat a vztah oficiálních a neoficiálních institucí se blížil stavu kompetice. „Revoluce růží“ a příchod Saakašviliho administrativy s modernizačním přístupem ale staré neoficiální, téměř (neo-)feudální struktury odstranila a nahradila je zdánlivě funkční státní byrokracií, již se dařilo vybrat na daních finanční prostředky, jež do té doby státu unikaly. Výrazně byla omezena korupce, a to převážně drobné úplatkářství; snížil se rovněž rozsah systémové, politické korupce a s ní souvisejícího kompromatu (vydírání).

V Gruzii přechod k novému modelu vztahů mezi oficiálními a neoficiálními institucemi byl tak v zásadě umožněn vznikem prozápadně orientované technokratické elity, jež působila v rámci Saakašviliho prezidentské strany Spojené národní hnutí a dokázala nahradit postkomunistickou elitu.

Ekonomika se začala v Gruzii zotavovat po Revoluci růží, ale míra nezaměstnanosti zůstávala stále vysoká. Vzhledem k Srpnové válce a ekonomické krizi, bylo oživení ekonomiky zpomaleno. Hlavním důvodem vysoké míry nezaměstnanosti je, že gruzínská pracovní síla se zdá být irelevantní k požadavkům moderního tržního hospodářství. Poptávka po pracovní síle stále existuje, ale chybí dostatek kvalifikovaných pracovníků, což nutí zaměstnavatele hledat kvalifikované pracovní síly i v zahraničí.

Gruzínská vláda si uvědomuje závažnost problému zaměstnanosti a snaží se vysokou míru nezaměstnanosti snížit. Především dělá vše proto, aby přilákala investice za účelem podpory podnikání, zejména v oblasti cestovního ruchu. To s sebou přináší přijímání nových zákonů a nové daňové soustavy, vše se nese v duchu podpory stávajícího podnikání a podpory zakládání podnikání nového. Gruzínská vláda se snaží propagovat Gruzii v zahraničí s cílem přilákat zahraniční investice. Výsledky těchto programů měly doposud menší efektivitu, ale z dlouhodobého hlediska mohou mít tyto programy pozitivní vliv na zaměstnanost a růst ekonomiky.

Česká republika se v současnosti zaměřuje především na problematiku fiskálních úniků. Zhlédla se v možnosti, jak zabránit daňovým únikům prostřednictvím modelu používaného v současné době v Chorvatsku. Elektronická evidence tržeb slouží v Chorvatsku také jako nástroj proti nelegálnímu zaměstnávání a kontroluje dodržování pracovní doby. Rozdíl mezi českou a chorvatskou elektronickou evidencí tržeb je v tom, že bude fungovat ve zjednodušeném offline režimu, nebude regulovat stav hotovosti v pokladnách a nebude stanovovat povinnost převzít si účtenku. Komunikace s českou finanční správou by měla být i rychlejší a rozsáhlejší. V Chorvatsku systém také poskytuje údaje o personálu, který obsluhuje pokladnu.

Elektronická evidence tržeb se má nejprve vztahovat na hotely a restaurace, později i na velkoobchod a maloobchod. Pro hoteliéry a restaurátéry má být kompenzací snížení sazby DPH v oblasti stravování z 21 na 15 %. Současně má být pro všechny zavedena jednorázová sleva 5 tisíc korun na dani z příjmů fyzických osob. Ne všichni, zejména drobní podnikatelé, vítají elektronickou evidenci tržeb, jejíž zavedení jednomyslně schválila vláda; vadí jim, že se nebude vztahovat na všechny naráz, chtěli by vyšší kompenzaci za nákup technologií a také více času na přípravu. Vláda však ujišťuje, že všichni, kteří se živí poctivě, nemusí mít obavy.

Státy Evropské unie by také nově měly sdílet informace o těch svých daňových rozhodnutích, která mají dopady za jejich hranicemi. Jako součást boje proti firmám, jež neplatí daně, to navrhla Evropská komise; její návrh obsahuje zavedení automatické výměny informací.

Korupce a fiskální úniky, jak je zřejmé z obsahu i rozsahu dizertace, je velmi významné téma, jak z hlediska celospolečenského, tak i konkrétními dopady na ekonomické subjekty. Proto bude i v budoucnu předmětem nejen v zájmu médií, ale i mnoha odborných studií renomovaných autorů.

Literatura

- ANDVIG, J. CH., FJELDSTAD, O. H., AMUNDSEN, I. *Research on Corruption. A policy oriented survey*. Chr. Michelsen Institute and Norwegian Institute of International Affairs, 2000, ISBN: 978-80-7194-936-7.
- BECKER, G. S. K potlačení korupce je třeba zmenšit vládu. *Ekonom*. Praha: Economia, 1994, č. 11, s. 54, ISSN: 1210-0714.
- BELICA, T. Za korupci 8,5 roku vězení, Rath očekával trest smrti. *Metro*. 24.7.2015, s. 6, ISSN: 1211-7811.
- BISNODE Česká republika a.s. Tiskové zprávy. [on-line]. 28.8.2015. Dostupné z <http://www.bisnode.cz/o-nas-kontakt/pro-novinare/archiv-tiskovych-zprav/>
- BODÁ, J., KAKACHIA, K. *The Current Status of Police Reform in Georgia*. In Cole, E. et al. (eds.): *From Revolution to Reform. Georgid's Struggle with Democratic Institution Building and Security Sector Reform*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. 2005. s. 171-189, ISBN: 978-9941-0-6263-6.
- BOHATÁ, M. Korupce není jen uplácení. *MF DNES*, 8.10. 2003, s. A/5, ISSN: 1210-1168.
- BÖRZEL, T. A., PAMUK, Y. Pathologies of Europeanisation: Fighting Corruption in the Southern Caucasus. *West European Politics*. č. 35, 2012. s. 79-97, ISSN: 0140-2382.
- BRČÁK, J., SEKERKA, S., STARÁ, D. *Makroekonomie – teorie a praxe*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2014, ISBN: 978-80-7380-492-3.
- BRINKENHOFF, D. W., GOLDSMITH, A. A. Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming. Bethesda: Abt Associates. 2002. Dostupné z http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACR426.pdf
- BŘEZINOVÁ, M., PETRÁŠOVÁ, L. Šnajdr, „hrdina“ evropské studie o korupci ve zdravotnictví. *MF DNES*. 4.1. 2014. s. A3, ISSN: 1210-1168.
- BUCHANAN, J. *Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications*. Michigan: University of Michigan Press. 1979, ISBN: 0-945466-33-1.
- BUKOVSKÝ, J. Brusel zkoumá daňové pobídky tří států. *E15*. 13.9. 2013. s. 8, ISSN: 1803-4543.
- BUKOVSKÝ, J. Realitní fondy šly na burzu, aby obešly daně. *E15*. 23.7. 2015. s. 1, ISSN: 1803-4543.
- BUKOVSKÝ, J. Šedá ekonomika letos přesáhne 622 miliard. *E15*. 8.8. 2013. s. 8, ISSN: 1803-4543.

- BUKOVSKÝ, J. Veřejné firmy rostou rychleji než průměr. *E15*. 12.9. 2013. s. 6, ISSN: 1803-4543.
- BUKOVSKÝ, J. Zájem českých firem o daňové ráje roste. *E15*. 11.7. 2013. s. 8, ISSN: 1803-4543.
- BUKOVSKÝ, J. Zlatý Madrid. Americké firmy přes něj vyvádějí desítky miliard. *E15*. 30.9. 2013. s. 9, ISSN: 1803-4543.
- Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., [on-line], 15. 2. 2014, Dostupné na:
http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7001/f3/po130425.pdf
- CIVITAS GEORGICA. *Structure of local self-government in Geogia*. Tbilisi: Civitas Georgica. 2003, Dostupné z:
<http://www.ell.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=9467/STRUCTURE+OF+LOCAL+SELF-GOVERNMENT+IN+GEORGIA.pdf>
- ČSÚ. *HDP, národní účty*. [on-line]. 28.8.2015. Dostupné z
https://www.czso.cz/csu/czso/hdp_narodni_ucty
- ČTK. Credit Suisse pomáhala Američanům s podvody. *E15*. 27.2. 2014. s. 9, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. Daňových úniků je díky kaucím pro distributory méně. *E15*. 20.11. 2014. s. 4-5, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. Dvě firmy obraly stát o miliardy. *MF DNES*. 2.9.2015. s. 7, ISSN: 1210-1168.
- ČTK. Firmy z daňových rájů vyhrály tendry za miliardy. *E15*. 9.10. 2013. s. 4, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. G20 a daňové úniky. *E15*. 10.9. 2013. s. 19, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. Gruzie si za prezidenta zvolila vládního kandidáta Margvelašviliho. Dostupné z
<http://zpravy.e15.cz/zahranicni/politika/gruzie-si-za-prezidenta-zvolila-vladniho-kandidata-margvelasviliho-1033110>.
- ČTK. I příprava praní špinavých peněz má být trestná. *E15*. 13.11. 2014. s. 3, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. Každá čtvrtá firma zvažuje přesun do daňového ráje. *E15*. 21.4. 2010. s. 7, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. Každý pátý zaměstnanec dělá ve veřejném sektoru. *E15*. 26.6. 2014. s. 2, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. Kobra už zachránila 1,7 miliardy. *E15*. 6.3. 2015. s. 2-3, ISSN: 1803-4543.

- ČTK. Kobra řeší prvních pět kauz, škody dosahují miliardy korun. *E15*. 25.6. 2014. s. 3, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. Kypr je stále oblíbenějším daňovým rájem. *E15*. 30.9. 2011. s. 6, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. Na financování stran si posvítí nový web. *E15*. 6.11. 2013. s. 2, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. OECD: V boji proti přeshraniční korupci hodně pomohla úmluva. *E15*. 3.12.2014. s. 10, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. Policie zasahovala na MMR. *E15*. 19.3. 2015. s. 2, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. Registrační pokladny mají u ředitelů chabou podporu. *E15*. 31.7. 2014. s. 6, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. Rozhodovat o zakázkách budou úředníci s prověrkou. *E15*. 20.4. 2010. s. 3, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. STEM: Důvěra v odhalení tunelářů stoupá. *E15*. 25.9. 2013. s. 3, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. Švýcaři zdaní německé vklady. *E15*. 19.10. 2010. s. 10, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. Tendry v unii přitahují korupci. *E15*. 4.2. 2014. s. 9, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. Transparency: Regulujte lobbying, abyste omezili korupci. *E15*. 30.6. 2015. s. 3, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. Transparency International navrhuje speciální soud. *E15*. 9.12. 2010. s. 3, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. V osmi státech EU se vypařilo 2,2 miliardy eur. *E15*. 3.10. 2013. s. 3, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. Verdikt k části Rathovy kauzy padne 7. dubna. *E15*. 11.3. 2015. s. 3, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. Veřejné trendy se manipulují dál. *E15*. 2.5. 2013. s. 4, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. Zahraniční firmy vyvedly přes Česko stovky milionů korun. *E15*. 23.2. 2015. s. 2, ISSN: 1803-4543.
- ČTK. Zakázek od veřejných institucí ubylo. *E15*. 29.7. 2015. s. 5, ISSN: 1803-4543.
- DADALAURI, N. *Political Corruption: The Case of Georgia. Redesigning the State: Political Corruption in Development Policy and Practice Conference*. Manchester: University of Manchester. 2005. Dostupné z: <http://www.sed.manchester.ac.uk/research/events/conferences/documents/Redesigning%20The%20State%20Papers/DadalaURI.pdf>
- DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V a kol. *Korupce: Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, ISBN: 978-0-415-62231-8.
- DEVDAIANI, J. Georgia: Rise and Fall of the Facade Democracy. *Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization*, č. 12. 2004. s. 79-115, ISSN: 1074-6846.

- DIBLÍKOVÁ, S., KREJČOVÁ, S., MACHÁČKOVÁ, R a kol. *Trestní právo a ekonomická kriminalita*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2001, ISBN: 978-80-7338-128-8.
- E15. *Finanční správa vyšetřuje účty Čechů v kauze britské banky HSBC*. 16.4.2015. Dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/byznys/finance-a-bankovnictvi/financni-sprava-vysetruje-ucty-cechu-v-kauze-britske-banky-hsbc>
- E15. *Problém Homolka*. E15. 25.2.2015. s. 2, ISSN: 1803-4543.
- EUROSTAT. *Budget and Finances*. 16.4.2014. Dostupné z: <http://europa.eu/geninfo/query/index>
- FRIČ, P. a kol. *Korupce na český způsob*. Praha: Nakladatelství G plus G, 1999, ISBN: 80-86103-26-9.
- FROUZOVÁ, K. Piráti navrhnou, aby podezřelé smlouvy mohli místo magistrátu žalovat občané. *MF DNES*. 23.7.2015. s. B2, ISSN: 1210-1168.
- Gruzie – lingvistika, mystéria. *Gruzie*. 2015. [on-line]. Dostupné z <http://lingvistika.mysteria.cz/georgian.htm>
- Gruzie.net. *Gruzie*. 2015. [on-line]. Dostupné z <http://gruzie.net/>
- GULIYEV, F. Post-Soviet Azerbaijan: Transition to Sultanistic Semiauthoritarianism? An Attempt at Conceptualization. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, č. 13, 2005, s. 393-435, ISSN: 1074-6846.
- GÜRER, H. *Regional and International Organisations in Georgia*. In Cole, E. et al. (eds.): *From Revolution to Reform. Georgia's Struggle with Democratic Institution Building and Security Sector Reform*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. 2005. s.79-91, ISBN: 978-0-393-0510-4-9.
- HAVLIGEROVÁ, J. Registr smluv – lepší něco než nic. *E15*. 27.3. 2015. s. 14, ISSN: 1803-4543.
- HAVLIGEROVÁ, J. Vláda má projednat průlomové normy. *E15*. 29.7. 2015. s. 2-3, ISSN: 1803-4543.
- HAVLIGEROVÁ, J. Vládní koalice svede lýtý boj s opozicí. *E15*. 16.6. 2015. s. 2-3, ISSN: 1803-4543.
- HELLMANN, J., JONES, G., KAUFMANN, D. *Measuring governance, corruption and state capture*. *World Bank policy research working paper*, 2000, č. 2312. [on line]. Dostupné z: <http://www.worldbank.org/wbi/governance>
- HELMKE, G., LEVITSKY, S. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, č. 2, 2004, s. 725-740, ISSN: 1045-7097.

- HRBÁČEK, J. Podezřelý z miliardového daňového úniku je volný. *E15*. 27.7. 2015. s. 3, ISSN: 1803-4543.
- HUTHER, J., SHAH, A. A Simple Measure of Good Governance and its Application to the Debate on the Appropriate Level of Fiscal Decentralization", *World Bank Working Paper*, č. 1894, 2000, ISSN: 1726-5878.
- CHIABERASHVILI, Z., TEVZADE, G. *Power Elites in Georgia: Old and New*. In Cole, E. et al. (eds.): *From Revolution to Reform. Georgia's Struggle with Democratic Institution Building and Security Sector Reform*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. 2005. s. 127-142, ISBN: 978-0-393-0510-4-9.
- CHMELÍK, J. a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde, 2003, ISBN 80-72014-34-X.
- CHMELÍK, J., TOMICA, Z. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011, ISBN: 978-80-7201-866-6.
- CHRISTOPHE, B. Understanding Politics in Georgia. *DEMSTAR Research Report No. 22*. Aarhus: Department of Political Science, University of Aarhus. 2004, Dostupné z: <http://www.demstar.dk/papers/GeorgiaUnderstand.pdf>
- KARGLINS, R. *Typology of Post-Communist Corruption. Problems of Post-Communism. Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press, 2002, ISBN: 978-0-8213-6723-0.
- KLAUS, V. a kol. *Česká republika na rozcestí: Čas rozhodnutí*. Praha: Fragment, 2013, ISBN: 978-80-253-2023-5.
- KLIMEŠ, D. Bidzina Ivanišvili sní svůj proruský sen. A teď už i celá Gruzie. *E15*. 3.10. 2012. s. 14-15, ISSN: 1803-4543.
- KLIMEŠ, D. OECD tvrdě kritizuje Českou republiku za přehlížení korupce. [on-line]. 22.3. 2013. Dostupné z <http://zpravy.e15.cz/domaci/ekonomika/oecd-tvrde-kritizuje-ceskou-republiku-za-prehlizeni-korupce-968157>
- KOPEČEK, V. Formální a neformální struktury v zemích Jižního Kavkazu. *Politologická revue*. Praha: ČSPV, č. 12, 2012. ISSN: 1211-0353.
- KRYZÁNEK, L. Saakašviliho éra končí, nastupuje Margvelašvili. *MF DNES*. 29.10. 2013, s. C15, ISSN: 1210-1168.
- LEMEŠANI, T. Slováci utíkají do daňových rájů. *E15*. 25.4. 2014. s. 6, ISSN: 1803-4543.
- LOMBARD, P. *Neřest a ctnost. Portréty z dějin korupce*. Praha: Themis. 2001, ISBN: 80-85821-71-0.
- MAŘANOVÁ, M. *Korupce a její vliv na ekonomický růst (bakalářská práce)*. Praha: PEF ČZU, 2014.

- MICHAL, J. Vypisování veřejných soutěží bude pro obce jednodušší. *E15*. 1.8.2013. s. 3, ISSN: 1803-4543.
- MICHAL, J. Česko ve vnímání korupce klesá. *E15*. 4.12.2013. s. 2, ISSN: 1803-4543.
- MINISTERSTVO FINANČÍ ČR. *Státní rozpočet*. [on-line]. [cit. 18.8. 2015]. Dostupné z <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/prognozy/statni-rozpocet>
- MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Statistiky kriminality*. [on-line]. [cit. 18.8. 2015]. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/statistiky-kriminality.aspx>
- MITCHELL, L. A. Democracy in Georgia Since the Rose Revolution. *Orbis*, č. 50, 2006. s. 669-676, ISSN: 0030-4387.
- MONIOVÁ, E. Bez računa, se ne računa, aneb bez účtu to nejde. *MF DNES*. 6.8. 2014. s. A6, ISSN: 1210-1168.
- NATIONAL STATISTICS OFFICE OF GEORGIA. *Employment and unemployment*. 26.8.2015. Dostupné z: http://www.geostat.ge/?action=page&p_id=143&lang=eng
- NODIA, G. *The Dynamics and Sustainability of the Rose Revolution*. In Emerson, M. (ed.): *Democratisation in the European Neighbourhood*. Brussels: Centre for European Policy Studies. 2005. s. 38-52, ISBN: 978-11-392-0784-3.
- NORTH, D. C. *Institutions, Insitutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, ISBN: 978-05-213-9734-6.
- NORTH, D. C. Institucionální struktury a transformační procesy. *Politická ekonomie*. Praha: VŠE, č. 5, 1995. s. 579-584, ISSN: 0032-3233.
- NOVÁK, D. Karla Šlechtová: Čerpání dotací by mohlo být mnohem lepší. *E15*. 27.7.2015, s. 10-11, ISSN: 1803-4543.
- NOVÁK, D. Na Kypru vrcholí boj o pozůstatky HPH. *E15*. 11.3.2015, s. 6, ISSN: 1803-4543.
- NOVÁK, D. Rafaj hodlá utnout války přes ÚOHS. *E15*. 26.6.2014. s. 4, ISSN: 1803-4543.
- NOVÁK, D. Švýcaři začali vyšetřovat tunel harvardských fondů. *E15*. 11.3.2015. s. 1, ISSN: 1803-4543.
- NOVÁK, D. Vláda chystá novelu zakázkového zákona. *E15*. 22.7.2013. s. 3, ISSN: 1803-4543.
- NOVÁK, D. Změny zákonů nepomohly. Korupce bují dál. *E15*. 4.10.2013. s. 8, ISSN: 1803-4543.
- NOVOTNÝ, P. Konec horského bankovního ráje. *MF DNES*. 4.7.2015. s. A6, ISSN: 1210-1168.

- NYE, J. S. *Corruption and Political development. A Cost-Benefit Analysis. Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, NJ: Transition Publisher, 1967, ISBN: 978-9984-818-47-4.
- ODIHR ELECTION OBSERVATION. *Georgia, Parliamentary Elections 2003. Post-Election Interim Report*. 2012. Warszawa: OSCE/ODIHR. Dostupné z: http://www.osce.org/documents/odihr/2003/11/1593_en.pdf
- OPPELT, R. Už za měsíc. Poslední testy a Blanku bude možné otevřít. *Metro*. 20.8. 2015, s. 3, ISSN: 1211-7811.
- OTIDEA. *Veřejné zakázky*. [on-line]. 2015. Dostupné z <http://www.otidea.cz/blog/category/verejne-zakazky/>
- OTTO, P. ČEZ má dostat výjimku z registru smluv. *E15*. 22.4. 2015. s. 2-3, ISSN: 1803-4543.
- OTTO, P. ČSSD prosadila úctenkovou loterii. *E15*. 4.6. 2015. s. 2-3, ISSN: 1803-4543.
- OTTO, P. Evidence tržeb vyjde draž, než se čekalo. *E15*. 11.6. 2015. s. 2, ISSN: 1803-4543.
- OTTO, P. Nekastrujte majetková přiznání, vyzývá Zeman. *E15*. 9.1. 2015. s. 3, ISSN: 1803-4543.
- OTTO, P. Nezávislost žalobců posílí, věří nejvyšší státní zástupce Zeman. *E15*. 31.3. 2015. s. 1-2, ISSN: 1803-4543.
- OTTO, P. Stát chce ohlídat všechny nákupy v hotovosti. *E15*. 4.6. 2015. s. 1, ISSN: 1803-4543.
- OTTO, P. Stát zavede on-line evidenci tržeb postupně. *E15*. 6.1. 2015. s. 2- 3, ISSN: 1803-4543.
- OTTO, P. Tripartita se shodla na registraci tržeb. *E15*. 21.10. 2014. s. 3, ISSN: 1803-4543.
- OTTO, P. V kauze Excalibur policii chybí jasné důkazy. *E15*. 19.3. 2015. s. 1, ISSN: 1803-4543.
- OTTO, P. „Velké ryby“ má lovit speciální tým žalobců. *E15*. 20.10. 2011. s. 2, ISSN: 1803-4543.
- PACLÍKOVÁ, A. Velký zátah na lékaře. *MF DNES*. 6.9.2015. s. 1, ISSN: 1210-1168.
- PEČENÝ, Z. Daňová změna vyhání fondy pro bohaté. *E15*. 19.11. 2014. s. 6-7, ISSN: 1803-4543.
- PEČENÝ, Z. FATCA, ač neratifikovaná, si razí cestu sama. *E15*. 27.8. 2014. s. 2-3, ISSN: 1803-4543.
- PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2004, ISBN: 80-7261-086-4.

- PETRÁŠOVÁ, L., BŘEZINOVÁ, M. Korupce v Česku kvete, lehce jí snížily poplatky. *MF DNES*. 4.1. 2014. s. 1, ISSN: 1210-1168.
- PETROVSKÝ, K. *Korupce po česku aneb korupce očima průměrného Čecha*. Praha: Eurolex Bohemia, 2007, ISBN: 80-86861-94-5.
- POKORNÝ, J., LEINERT, O. Jak se budí „líní kapři“. *MF DNES*. 27.7. 2015. s. A2, ISSN: 1210-1168.
- POKORNÝ, J. Strop kampaně: 90 milionů. *MF DNES*. 30.7. 2015. s. A2, ISSN: 1210-1168.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS (PWC). *Celosvětový průzkum hospodářské kriminality*. 2014. [on-line]. Dostupné z <http://www.pwc.com/cz/cs/studie-analyzy/index.jhtml>
- REUTER, P., TRUMAN, E. *Chasing Dirty Money: The Fight Against Money Laundering*. Washington DC: The Peterson Institute for International Economics, 2004, ISBN: 978-0-88132-370-2.
- ROTHBARD, M. *Ekonomie státních zásahů*. Praha: Liberální institut. MegaPrint Praha, 2001, ISBN: 80-86389-10-3.
- RYSKA, P., PRŮŠA, J. *Korupce. Ekonomie vs. mýty*. Praha: Institut Václava Klause, 2013, ISBN: 978-80-87806-03-6.
- SAMUELSON, P. The Pure Theory of Public Expenditures. *Review of Economics and Statistics*, č. 36, 1954, s. 387-389, ISSN: 0889-3047.
- SEKERKA, B., BRČÁK, J., KUČERA, A. *Ekonomie trochu jinak*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, ISBN: 978-80-7380-534-0.
- ŠÁMAL, P. et al. *Trestní zákoník II. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, ISBN 978-80-7400-107-9.
- ŠRÉDL, K. *Znalostní ekonomika a vzdělávání*. Praha: PEF ČZU, 2010, ISBN: 978-80-213-2039-0.
- ŠTIČKA, M. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, ISBN: 978-80-7201-853-6.
- TANZI, V. Corruption Around the World. Washington, D. C.: IMF, *Working Paper No. 4*. 1998. [on line]. Dostupné z: www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12
- The World Bank, *Doing Business*, [online], dostupné na: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/czech-republic>
- TIMM, C. *Neopatrimonialism by default. State politics and domination in Georgia after the Rose Revolution. Neopatrimonialism in Various World Regions*, 23. 8. 2010. Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies. Dostupné z: http://www.ueberseeinstitut.de/content/fspl/pdf/neopat/paper_neopat_workshop_timm.pdf

- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perception Index 2011*. 2015. Washington: Transparency International. Dostupné z: http://files.transparency.org/content/download/101/407/file/2011_CPI_EN.pdf
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Sourcebook – Kniha protikorupčních strategií*. Praha: Transparency International Česká republika, 2000, ISBN: 978-80-7259-055-1.
- VÁCHAL, A. „Zločinecké spolčení prošetří komise“. *MF DNES*. 6.3.2015. s. B1, ISSN: 1210-1168.
- VLKOVÁ, J. Z finančních detektivů se stanou úředníci. *MF DNES*. 7.3. 2015. s. A7, ISSN: 1210-1168.
- VLKOVÁ, J. Obchodníkům vadí „bonzování“, evidenci zvládnou. *MF DNES*. 6.8. 2014. s. A6, ISSN: 1210-1168.
- VLKOVÁ, J. Finanční úřady plánují centrální úložiště. Uvidí do všech faktur v Česku. [online]. 2013. Dostupné z http://ekonomika.idnes.cz/centralni-uloziste-danovych-dokladu-dv9-/ekonomika.aspx?c=A131017_214333_ekonomika_neh
- VLKOVÁ, J. Velký daňový bratr přidělá podnikatelům práci, rozhodli poslanci. Fungovat začne v roce 2016. *MF DNES*. 23.12.2014. s. A9, ISSN: 1210-1168.
- VOLEJNÍKOVÁ, J. *Korupce v ekonomické praxi*. Zeleneč: Profess Consulting, 2007, ISBN: 978-80-7259-055-1.
- de WAAL, T. *The Caucasus. An Introduction*. Oxford: Oxford University Press. 2010, ISBN: 978-01-953-9976-9.
- Wikipedia. *Úvodní stránky jednotlivých států*. [on-line]. [citováno 28.10. 2013]. Dostupné z wikipedia.cz
- WHEATLEY, J. *Georgia front national awakening to Rose Revolution: delayed transition in the former Soviet Union*. Aldershot and Burlington: Ashgate Publishing. 2005, ISBN: 978-07-546-4503-0.
- ZÁRUBA, I. Svět užasle zírání na mapu daňových rájů. *E15*. 5.4. 2013. s. 14, ISSN: 1803-4543.
- ŽIŽKOVÁ, M. Elektronická evidence tržeb má přinést rovné podmínky. *E15*. 11.3.2015, s. 18-19, ISSN: 1803-4543.