



Ivan Langr

Systémová korupce v Česku

Veřejné zakázky, aktéři,
nelegální zisky

Systémová korupce v Česku

Veřejné zakázky, aktéři, nelegální zisky

Ivan Langr

Recenzovali:

doc. Ing. Šárka Labouťková, Ph.D.

prof. Ing. Jan Pavel, Ph.D.



**Financováno
Evropskou unií**
NextGenerationEU



**Národní
plán
obnovy**



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY

Publikace byla vydána za podpory Ministerstva školství, mládeže
a tělovýchovy a Národního plánu obnovy v rámci projektu
Transformace pro VŠ na UK (reg. č. NPO_UK_MSMT-16602/2022).

Vydala Univerzita Karlova

Nakladatelství Karolinum

Praha 2024

Redakce Jiří Knap

Grafická úprava Jan Šerých

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

Vydání první

© Univerzita Karlova, 2024

© Ivan Langr, 2024

ISBN 978-80-246-5625-0

ISBN 978-80-246-5647-2 (pdf)



Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

Neznám účinnou metodu, jak rozlišit čisté a špinavé peníze.
(V. Klaus, 1996)

*A zároveň (jsem řekl), aby došlo také k prověření původu peněz,
protože ten původ je tak křišťálově čistý,
že ani křišťál křišťálově čistější být nemůže.*
(S. Gross, 2005)

Obsah

Úvod	9
A. Systémová korupce. Její zkoumání a teorie	12
A1 Korupce. Ale která? A zkoumáme ji vůbec správně?	12
A2 Systémová korupce. Od normalizace ke kapitalismu	26
A2.1 Progrese korupce: od jedince ke strukturám	30
A2.2 Selhání veřejné instituce	35
A2.3 Veřejné zakázky jako objekt systémové korupce	38
A2.3.1 Model systémové korupce v Liberci (do 2010)	43
A2.3.2 Model systémové korupce na ministerstvu obrany (90. léta)	45
A2.4 Veřejné zakázky z pohledu teorie veřejné politiky	49
A2.5 Rizika systémové korupce ve veřejném zadávání	54
B. Korupce v české veřejné správě a politice – případové studie	59
B1 Bid rigging jako motor korupčních dohod	60
B1.1 Případ č. 11 – kartel sedmi stavebních společností	61
B1.2 Případ č. 12 – kartel 12 stavebních společností	63
B1.3 Případ č. 5 – kartel na dodávku zdravotnické techniky	63
B2 Nelegální zadávání? Na ministerstvech téměř pravidlo	64
B2.1 Ministerstvo obrany	67
B2.2 Ministerstvo dopravy	68
B2.3 Ministerstvo financí a Generální finanční ředitelství (GFŘ)	70
B2.4 Ministerstvo práce a sociálních věcí a ministerstvo vnitra	70
B2.5 Ministerstva zdravotnictví a obrany, resp. jejich fakultní nemocnice	71
B2.6 Zakázky na pořízení a provoz ICT	74
B3 Justiční případy, vrchol korupce české politiky	78
B3.1 Kauza David Rath & komplici	81
B3.2 Kauza nákupu obrněnců Pandur	84

B3.3 Kauza SFŽP a Libor Michálek	87
B3.4 Kauza První chráněná dílna	92
B4 Případové studie v kontextu rozhovorů s respondenty	97
C. Jak na systémovou korupci?	104
C1 Antikorupce jako řešení příčin	109
C2 Poznatky respondentů k antikorupční politice	119
C3 Kolektivní akce – kolektivní řešení – kolektivní dopad?	128
Závěrečné poznámky	130
Příloha ke kapitole B4	134
Použitá literatura	139
Články z médií (dostupnost online a archiv Newton Media)	147

Úvod

Třicet let po přechodu Československa, resp. České republiky k demokracii představuje korupce stále jedno z každodenních témat diskuze v naší společnosti i v mediálním prostoru. A je více než patrné, že se s fenoménem, který si neseme jako jeden z neblahých pozůstatků předchozího totalitního režimu (Plaček et al. 2021, 2022; Frič et al. 1999; Batory 2012), nejen neumíme vyrovnat, ale ani s ním účinně bojovat. Ba co víc, tento jev se v dravém ekonomickém prostředí kontinuálně vyvíjí a neustále nabývá nových a sofistikovanějších forem. A to zejména v případech, kdy hovoříme o prostředí korupce systémové. Nejde v této podobě samozřejmě o úkaz izolovaný jen na území České republiky, ale široce rozšířený po celém světě; velmi typicky se s ním přitom setkáváme v perimetru postkomunistických zemí střední a východní Evropy, kde původní korupční vzorce nacházely a nacházejí živnou půdu pro další růst (Batory 2012; Jancsics 2017). Primární nebezpečnost systémové korupce pak tkví v tom, že je namnoze úzce spojena s organizovaným zločinem (Piga 2011; Klitgaard 2012), čímž významně roste míra rizikových dopadů ve smyslu degradace vládnutí, občanských svobod, sociální soudržnosti společnosti i nedostatku veřejných zdrojů na realizaci veřejných politik (Caiden & Caiden 1977; Caiden 2003; Stefes 2004; Campbell & Göritz 2014; Jancsics 2019). Na zmíněná rizika v českém prostředí ostatně pravidelně upozorňuje i česká kontrarozvědka.

Tato kniha se věnuje jen velmi specifickému aspektu korupčního chování, a to zadávání veřejných zakázek v prostředí systémové korupce. Autor se při zkoumání problematiky soustředil na následující klíčové okruhy:

1. na zkoumání fenoménu veřejného zadávání v prostředí systémové korupce,

2. na návrh teoretického konceptu systémové korupce ve veřejném zadávání jako explanačního nástroje pro systémové odhalení příčin a zdrojů korupce ve veřejném zadávání,
3. na rozpracování teoretického východiska pro návrh účinné protikorupční politiky v ČR v oblasti veřejného zadávání.

Publikace je svou strukturou členěna do tří ucelených, vzájemně propojených částí. Část A podává čtenáři základní vhled do teorií systémové korupce a konceptu veřejných zakázek jako objektu systémové korupce. Přináší také analýzu vstupních modelů systémové korupce na příkladu města Liberec (do roku 2010) a na ministerstvu obrany (90. léta), o jejichž základní prvky se autorův výzkum opíral při hledání vzájemných analogií a souvislostí. Část B je pak souborem případových studií, na nichž autor demonstruje výskyt jednotlivých rizik systémové korupce ve veřejném zadávání v české veřejné správě a v nejvyšších patrech tuzemské politiky. Konečně část C je návrhovou; autor zde shrnul jak současný vědecký diskurz a výzkumné trendy v implementaci protikorupčních politik, tak vlastní východiska pro účinné potírání systémové korupce, vyplývající především z provedených expertních rozhovorů a jejich interpretace.

Autorovou snahou bylo účinně propojit nejen dosavadní výstupy z vědeckého bádání a ze svých primárních výzkumů, ale doložit své závěry na konkrétních praktických příkladech, jež mohou čtenáři už v interpretované podobě znát například z médií. Přestože analýza mediálního diskurzu má své místo i v této práci, důraz je kladen na analýzu nálezu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), závěrů Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) a vybraných justičních případů. Výsledky zkoumání pak autor podrobil křížovému ověření v rozhovorech se 13 experty, působícími ve veřejné správě, akademickém prostředí, neziskovém sektoru i ve vyšetřujících a justičních orgánech, kteří se dlouhodobě věnují problematice korupce.¹

Publikace by měla čtenářům přinést nejen základní přehled v oblasti systémové korupce a v jejím dlouhodobém zapouzdření v prostředí České republiky, ale také konkrétní odpovědi na následující otázky:

- a) Jaké nelegální a nestandardní způsoby veřejného zadávání užívá státní správa v ČR?
- b) Jak veřejné zadávání ovlivňují předem uzavřené koluzní dohody a další projevy systémové korupce (např. ve formě *bid riggingu*,

1 Sběr dat byl ukončen k 31/12/2018.

nelegálních a nestandardních způsobů zadávání, *state capture*, *business capture* aj.)?

- c) Jak se v prostředí systémové korupce projevují selhání veřejné správy, resp. jejích aktérů?
- d) Jaká je role paralelních (vnějších) struktur v rozhodování veřejné správy co a jak zadávat?

Co lze z odpovědí očekávat? Především to, že praxe české státní správy (zejména některých ministerstev) v užívání nelegálních a nestandardních způsobů veřejného zadávání je více obvyklá, než by se očekávalo. Dále to, že projevy systémové korupce ve veřejném zadávání v České republice jsou nejen velmi četné, ale i rozmanité. Také to, že systémová korupce ovlivňuje veřejné instituce natolik, že v nich na bázi korupční společenské smlouvy (Teorell 2007) vytváří funkční systém korupčních vazeb a vztahů sloužících k soukromému dobývání renty a rozdělování nelegálních benefitů všem zapojeným účastníkům. A konečně, že v systémověkorupčním prostředí hrají zásadní roli vnější struktury, které svým chováním veřejné zadávání významně ovlivňují.

Tato monografie vychází z autorovy dizertační práce, obhájené na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v roce 2020, a vznikla v rámci systému podpory fakultních monografií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy.

A. Systémová korupce. Její zkoumání a teorie

A1 Korupce. Ale která? A zkoumáme ji vůbec správně?

Je čtvrtek 10. února 2005 a podle historických záznamů v Česku vládne pořádná zima. Stejně mrazivo je ale i na půdě dolní komory parlamentu, kde Stanislav Gross (ČSSD), 35letý předseda české vlády, neudržitelně obhazuje pofiderní původ financí na nákup svého bytu v Praze na Barrandově. Tak se tehdy doslova přes noc zrodila legendární věta: „A zároveň (jsem řekl), aby došlo také k prověření původu peněz, protože ten původ je tak křišťálově čistý, že ani křišťál křišťálově čistější být nemůže.“² Gross nakonec musel pod tlakem v dubnu téhož roku na premiérský post rezignovat, protože se mu údajně křišťálový původ svého majetku nepodařilo věrohodně vysvětlit. A do dalších velmi obskurních souvislostí se premiér dostal hned o dva roky později, kdy se už jako soukromá osoba stal multimilionářem. Oficiální verze zní, že legálně zhodnotil majetek spekulacemi na trhu s akciemi, neoficiální, ale o to silnější podezření pak směřuje do černočerných koutů korupce.³

V obohacení českého slovníku ani v doživotním postavení potenciálního korupčníka ale nezůstal Gross zdaleka sám. Připomeňme si Martina Kocourka, ministra průmyslu a obchodu v Nečasově vládě, který musel v listopadu 2011 rezignovat kvůli nejasnému původu 16 miliónů korun na kontě své matky. Ministrovo formální zdůvodnění znělo, že peníze

2 *Stenoprotokoly ze 41. schůze PS PČR (2002–2006)*. 10. 2. 2005. Dostupné na <https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/041schuz/s041108.htm#r6>.

3 Z. Kaiserová – J. Klímová. Záhad kolem Grossových akcií stále přibývá. *iDNES*, 13. 10. 2007. Dostupné na https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/zahad-kolem-grossovych-akcii-stale-pribyva.A071012_220734_domaci_mia.

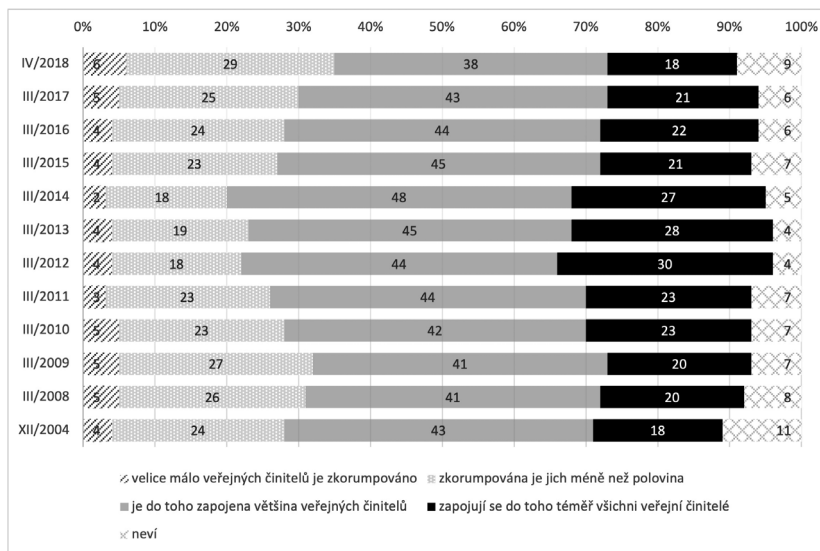
jsou jeho a k matce je pouze *odklonil* kvůli rozvodu se svou ženou.⁴ Pro úplnost bychom neměli zamlčet, že policii při vyšetřování domnělé korupce vysvětlení obou politiků stačilo. Nadto je třeba dodat, že oba zmínění politici v tom rozhodně nebyli a nejsou sami. Počty tuzemských politiků podezřelých z korupce by naopak vydaly na pěkný zástup. Jména některých z nich ostatně v této publikaci ještě zazní.

Hned na úvod obecného vhledu si je třeba přiznat, že česká společnost je sice navenek velmi vyhraněná vůči korupci jako takové, ale nejspíš nemá nebo ztrácí větší přehled o tom, jak propastný rozdíl je mezi korupcí individuální a systémovou a v jejich dopadech na veřejné blaho. A že za úspěšným bojem především s korupcí systémovou stojí kromě zatím chybějícího odhodlání politických elit takřka výhradně správný výběr efektivních protikorupčních nástrojů.

Seznámíme-li se v tuzemském prostředí s výzkumy veřejného mínění, které cílí na fenomén korupce, popř. na míru zkorumpovanosti politiků a veřejných institucí, zjistíme, do jaké míry v tomto směru naše společnost vyjadřuje dlouhodobě skeptické postoje. Například podle kontinuálních výzkumů CVVM se v posledních 14 letech prakticky nijak významněji neposunulo mínění občanů, přesvědčených o tom, že většina veřejných činitelů je zkorumpována. Jak ukazuje graf níže v šedé a černé škále, přesvědčení o propojení veřejné správy a korupce je ve společnosti skutečně velmi silné, dlouhodobě neměnné a už generačně zakořeněné. A jak si ostatně ukážeme v části B na některých justičních případech, smýšlení občanů je v tomto směru vlastně nanejvýš opodstatněné.

Pronikneme-li ještě hlouběji do struktury, učiníme pro tvorbu a implementaci tuzemských veřejných politik nemilý závěr. Podle občanů jsou čeští politici ve svém rozhodování ovlivňováni celou řadou faktorů, ponejvíce však korupcí a úplatky, zájmovými a lobbistickými skupinami. Čeští respondenti tento spektický postoj zachovávají nepřetržitě po celou dobu 17 let, kdy CVVM daný průzkum replikuje. Jinak řečeno, rozhodování elit ve veřejných politikách se podle společnosti děje ponejvíce na bázi úzkých soukromých zájmů a nelegálních zisků, také ovšem jako odraz agendy nastolované nejrůznějšími médii či aktuálního stavu na sociálních sítích. Expertní názory v relevanci pokulhávají, občanské jsou v potaz brány jen okrajově, dlouhodobou koncepční a strategickou přípravu pak průzkum vůbec nezmiňuje.

4 J. Plesl. Nervózní Kocourek problém se svými miliony nedokázal vysvětlit. Nakonec rezignoval. *Ihned.cz*, 9. 11. 2011. Dostupné na <https://domaci.ihned.cz/c1-53580850-nervozni-kocourek-problem-se-svyymi-miliony-nedokazal-vysvetlit-nakonec-rezignoval>.



Graf 1: Míra úplatků a korupce mezi veřejnými činiteli

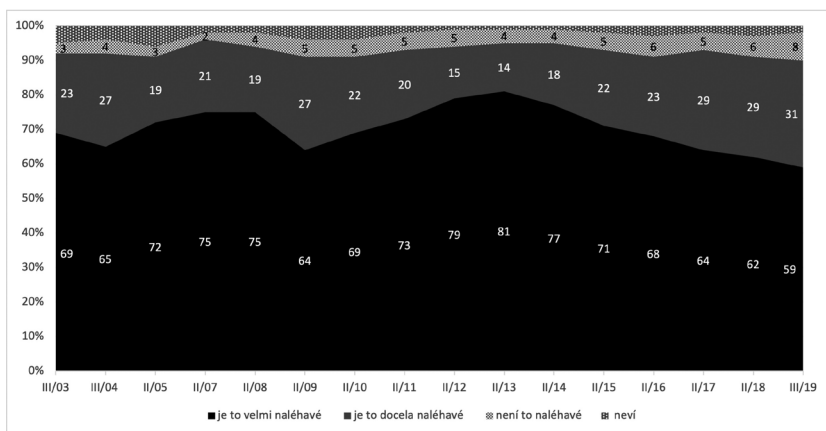
Zdroj: CVVM SOÚ AV ČR, Názor na rozšířenost a míru korupce u veřejných činitelů a institucí, 04/2018

Tabulka 1: Co a kdo ovlivňuje rozhodování politiků?

	1 = v nejvyšší míře	2	3	4	5	6	7 = vůbec ne	průměr
Úplatky a korupce	21	28	21	13	7	4	2	2,76
Zájmové skupiny a lobby	17	22	18	19	8	6	4	3,13
Média	8	18	22	21	12	8	6	3,61
Osobní vztahy	7	18	20	23	12	7	5	3,64
Voliči vlastní strany	6	15	23	25	14	8	4	3,73
Vědci a odborníci	2	8	19	25	21	12	6	4,24
Sociální síť	3	10	16	25	15	15	8	4,26
Průzkumy veřejného mínění	4	8	17	24	18	12	9	4,29
Odbory	0	6	18	27	21	11	6	4,32
Stávky a demonstrace	1	8	18	27	19	14	9	4,39
Občané	2	7	13	24	21	18	12	4,60
Církve	1	3	10	21	18	16	21	5,03

Zdroj: CVVM SOÚ AV ČR, Vliv na politické rozhodování, 03/2020

A do třetice jiný výzkum CVVM označuje korupci za oblast, kterou si čeští občané dlouhodobě přejí řešit jako prioritu. Za velmi naléhavou (černá oblast grafu) ji totiž za posledních 16 let označuje v rozptýlu 59–81 % respondentů. Teprve pak následuje přistěhovalectví jako top téma posledních tří čtyř let a hospodářská kriminalita.



Graf 2: Naléhavost řešení korupce v ČR

Zdroj: CVVM SOU AV ČR, Míra naléhavosti různých oblastí veřejného života, 03/2019

Výše uvedená data ale musejí z pohledu zkoumání korupce nutně vyvolávat nejméně dvě zamyšlení. I letným pohledem totiž zjistíme, že zmíněné průzkumy veřejného mínění CVVM (a nejen ty) pracují s materií korupce jen jako s všeobecným fenoménem a nijak ji nerozlišují z pohledu kvality a míry zapojených aktérů. Tedy absentuje základní rozlišení na dichotomii individuální vs. systémová korupce. Nadto je dlouhodobě patrné, že výzkumy se orientují spíše na míru korupce u veřejných činitelů jako jedinců a jejich individuální selhání či u vybraných institucí veřejné správy jako obecně vnímaného jevu (CVVM 04/2018) apod. To je problém poměrně zásadní; míra nebezpečnosti individuální a systémové korupce v dopadech na společnost je totiž nesrovnatelná, protože logiky zasahuje její naprosto odlišné struktury.

Druhý otazník se pak vznáší nad rozporem mezi vysokým přesvědčením občanů o míře zkorumpovanosti veřejného sektoru a naproti tomu relativně nízkými počty skutečně odsouzených osob za související trestné činy, jak je například souhrnně uvádí ministerstvo spravedlnosti v tabulce na následující straně.

Tabulka 2: Počty obžalovaných a odsouzených osob za korupční trestné činy v letech 2012–2016

Přehled počtu obžalovaných a odsouzených osob podle vybraných paragrafů trestního zákona vybraných trestných činů úzce souvisejících s korupcí v ČR (dle zákona č. 140/1961 Sb. a zákona č. 40/2009 Sb.)										
Rok	§ 158/ § 329 zneužívání pravomoci veřejného činitele/ zneužití pravomoci úřední osoby		§ 159/ § 330 maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti/ maření úkolu úřední osoby z nedbalosti		§ 160/ § 331 přijímání úplatku/ přijetí úplatku		§ 161/ § 332 podplácení/ podplácení		§ 162 / § 333 nepřímé úplatkářství	
	obžalováno	odsouzeno	obžalováno	odsouzeno	obžalováno	odsouzeno	obžalováno	odsouzeno	obžalováno	odsouzeno
2012	225	73	12	9	85	23	108	85	7	12
2013	204	97	9	2	33	30	96	77	6	7
2014	126	88	7	4	18	41	156	101	3	2
2015	185	97	5	1	76	31	106	61	9	3
2016	155	61	14	7	46	15	122	75	5	9

Zdroj: Východiska 2017: 21–22, vlastní zpracování

O čem vzájemný nesoulad vlastně svědčí? Určitě ne o nízké míře korupce v Česku, jako spíš o míře schopnosti vyšetřovacích a justičních orgánů ji postihovat. Jinak řečeno, v tomto případě mohou sehrávat roli nejen samotný faktor dokazování, který je u korupčních trestných činů i přes často prvotní optimismus zpravidla velmi složitý, což ukazuje například i kauza Davida Ratha, ale také kapacity orgánů činných v trestním řízení, a samozřejmě i možné narušení integrity vyšetřovacího a justičního systému, což dlouhodobě připouští i Soudcovská unie.⁵ Každý by tedy měl mít na paměti, jak ošidné by mohlo být dělat z výše uvedených dat obecně platné závěry.

Podobný trend určitého zacyklení nebo spíš jistou bezvýhodnost jako u výzkumů veřejného mínění lze ale zaznamenat i u vědeckého výzkumu, resp. v případě jeho „mainstreamu“. Přestože výzkumy korupčního chování zasahují poměrně hluboko do moderní historie sociálních věd a sama korupce je jev exaktně pojmenovaný již v období starověku, badatelské vzorce se zatím proměnily jen okrajově. Fazekas, Tóth & King (2013) uvádějí tři stále se opakující aplikované přístupy k výzkumům korupce:

- a) výzkumy subjektivního vnímání, postojů a osobních zkušeností respondentů s korupcí (užívají běžně např. Transparency International či Světová banka k prezentaci indexu CPI, resp. World Governance Indicators),
- b) srovnávání silných a slabých stránek veřejných institucí a legislativy (např. Beblavá & Pavel 2008),
- c) případové studie různého typu a zaměření (např. Ledeneva 2009; Vanucci 2009).

Každý ze zmíněných přístupů ale má své limity. První přístup by měl zohlednit subjektivní vnímání respondentů, jež v době výzkumu už ani nemusí být aktuální. Tento faktor samozřejmě může významně zkreslovat jeho výsledky. V druhém případě jde jen o nepřímé měření korupce, třetí přístup pak objektivně přes detailnost případových studií pracuje s omezeným horizontálním záběrem, stejně jako se sníženými možnostmi zobecnění výsledků.

Úskalím výčtu Fazekase, Tótha & Kinga je ale rovněž nejen to, že není úplný, protože pomíjí například velmi zásadní oblast justičních případů

5 *Soudcovská unie: V justici je prostor pro korupci*. Dostupné na <https://www.oziveni.cz/2008/12/soudcovska-unie-v-justici-je-prostor-pro-korupci/>. M. Pokorný. Pokud mají lidé pochybnosti o dění v justici, je to varující. Nezávislost je ohrožena stále, říká šéfka Soudcovské unie. *Ihned.cz*, 10. 6. 2019. Dostupné na <https://archiv.ihned.cz/c1-66586260-pokud-maji-lide-pochybnosti-o-deni-v-justici-je-to-varujici-nezavislost-je-ohrozena-stale-rika-sefka-soudcovske-unie>.

a jejich analýzy, ale samozřejmě zejména ta skutečnost, že výše zmíněné výzkumy se orientují vesměs na individuální korupci a rámcově jsou založeny na tradičních korupčních teoriích (např. Heidenheimer, Johnston & Levine (ed.) 1989 aj.). Tedy vynechávají, popř. nerozlišují oblast systémové korupce a její rizika, takže některé z nich nejsou k jejímu výzkumu vůbec použitelné. V prostředí systémové korupce totiž musíme pracovat s jinou strukturou aktérů a jejich vzájemných vazeb, protože jde v zásadě o jev institucionální. Rovněž dle Jancsicse (2019) nejsou stávající klasifikační schémata a koncepty pro výzkum příliš užitečné, protože jsou jednodimenzionální (jednorozměrné klasifikace kolem jedné proměnné) a zaměřují se pouze na jeden aspekt korupce, obvykle takový, kde se korupce odehrává, nebo jaké jsou její formy. Chybí jasně vymezený konceptní přístup, v jehož rámci by bylo možné vnímat a zkoumat korupci jako obecnou materii a z této nedostatečné konceptnosti se následně odvíjí i neefektivní protikorupční opatření (Jancsics 2019).

Až dosud se ve vědeckém prostoru většinou setkáváme s pojetím výzkumu korupce na mikroúrovni, jehož objektem zájmu je jedinec, který zneužívá pravidla pro soukromý zisk (Nye 1967). Tomu odpovídají jak podpůrné teorie, výzkumné cíle, tak užitá metodologie z právního či ekonomizujícího rámce. V případě systémové korupce ale mohou – a také zpravidla bývají – tyto cesty slepými uličkami, protože nedokáží dostatečně vysvětlit kauzalitu projevů systémové korupce či roli jednotlivých institucionálních aktérů, jejichž cílem je dobývání renty z veřejných zdrojů. To souběžně přináší problém s nastavením funkčních opatření, která mají korupčním praktikám předcházet, nebo je ex post potírat. Jinak řečeno, užitím nesprávných analytických nástrojů a metod, zahrnutím rozdílného spektra aktérů i jejich odlišné povahy, vazeb a konání, docházíme k tomu, že nastavená praktická opatření nejsou v systémově-korupčním prostředí funkční.

Rešerší výzkumu snadno zjistíme, že tento je (i v česko-slovenském prostředí) reprezentován třeba případovými analýzami aktuálně se měnícího legislativního rámce, v němž se proces veřejného zadávání odehrává (např. Marcinová 2015), komparacemi legislativního prostředí v jednotlivých státech (např. Beblavá & Pavel 2008) a specificky ve veřejné politice pak i retrospektivní diskurzivní analýzou vzniku konkrétního regulačního opatření. Ekonomizující výzkumy zas bývají založeny na kvantitativním ověřování závislosti (statistické korelace) proměnných, např. při zkoumání vztahu mezi zvyšováním transparentnosti/otevřenosti zadávacího procesu a snižováním míry korupce (např. Strand, Ramada & Canton 2011; Kameník et al. 2011; Ochrana & Maaytová 2012; Ochrana

& Pavel 2013 aj.), resp. na dosažení pozitivního konkurenčního efektu v závislosti na otevřených formách zadávání (např. Pavel 2010; Pavel & Kubík 2011). Případně se užívají i nákladově-výstupové metody ke zjišťování možného pozitivního vlivu korupce na ekonomický rozvoj (Leff 1964; Nye 1967 aj.) – tento historický revizionistický pohled je už ale dnes velmi okrajový. Na základě těchto ekonomických analýz pak mohou být sestavovány složené indexy, jejichž prostřednictvím lze srovnávat transparentnost veřejného zadávání různých úrovní samosprávy, státní správy i celých států mezi sebou. Příkladem mohou být například Corruption Risk Index (Fazekas, Tóth & King 2013) nebo český zIndex (EconLab při IES UK Praha). To jsou ovšem výzkumné metody v prostředí systémové korupce jen stěží uplatnitelné. Náš metodologický přístup k výzkumu systémové korupce v ČR a jeho obecné principy naopak mj. odrážejí následující skutečnosti:

1. hlavní výzkumnou rovinou je mezo a makro úroveň, které zahrnují jak veřejné instituce, tak i nejrůznější korupční sítě a jiné neformální struktury, vč. soukromých subjektů (byznys),
2. výzkum se primárně zaměřuje na chování těchto struktur v časových rovinách T_0 a T_4 , které bezprostředně předcházejí formálnímu procesu veřejného zadávání veřejnou institucí, resp. na něj bezprostředně navazují (viz dále fázová analýza zadávání a související časové roviny T_1 , T_2 a T_3). Obě nové časové roviny se přitom zpravidla odehrávají mimo veřejnou instituci na pozadí trojúhelníku korupčních vztahů. Časová rovina T_0 pokrývá rozhodnutí korupčních struktur o tom, co se bude soutěžit a také kdo bude budoucím dodavatelem zboží, staveb či služeb (uzavření korupčních dohod), časová rovina T_4 je pak etapou, v níž si komplici recipročně dělí svou kořist (naplnění korupčních dohod). V obou časových fázích tak jednoznačně zkoumáme kriminální delikty na úrovni organizovaných skupin a struktur a nikoli jednotlivců. Obě časové fáze jsou oboustranně existenčně podmíněné, protože naplňují korupční společenskou smlouvu, tj. korupční pravidla hry. Takže oboustranně platí, že –
 - a) neexistují-li korupční dohody, neexistuje ani dělení nelegálního zisku,
 - b) pokud se dělí nelegální zisk, musí se tak dít na základě předem uzavřených dohod,
3. výzkumné metody zahrnují i kvalitativní techniky, jako jsou např. rozhovory s insidery, analýzy dokumentů veřejné správy vč. nejrůznějších kontrolních orgánů, analýzy justičních případů aj., a to vše s důrazem na interpretativní pohled,

4. výzkumník k porozumění systémové korupci a jejích projevů užívá i nepřímých důkazů a indicií, které jsou často jedinými vodítky pro identifikaci systémové korupce. Robustní ověřování je naopak mnohdy nemožné především pro samotný způsob, jakým jsou korupční sítě/ instituce uspořádány, jaké komplicitní vazby jednotlivé aktéry mezi sebou pojí a jakou roli sehrávají vnější (paralelní) struktury,
5. účinným zdrojem informací je i mediální diskurz, který mnohdy disponuje vlastním investigativním potenciálem i relevantními policejními a justičními dokumenty z vyšetřování nejrůznějších kauz,
6. pokud je ve výzkumu použita analýza justičních případů, což je v českém prostředí zatím výjimečné, je vhodné zahrnout do jejich datového portfolia jak odsouzené, tak dosud neukončené případy a vyhodnocovat detailně vzájemné analogické prvky,
7. na všechny sledované jevy a případy přitom zároveň uplatňujeme extenzivní výklad viny (Gardiner 1993), tedy že za korupční můžeme označit i takové chování, které (ještě či vůbec) odsouzeno nebylo, a přesto má negativní dopad na veřejný zájem. Jinak řečeno: ani v případě, že aktéři za korupci ještě nebyli potrestáni, neznamená to, že se jí nedopustili (Langr 2018).

Z metodologického hlediska je tedy výzkum založen na kombinaci deduktivního a induktivního přístupu (Ochrana 2013, 2019) a postupuje od vstupního konceptu teorie (vstupní hypotéza), vzniklého na základě předchozích výzkumů, analýz a pozorování, přes empirické prověřování prostřednictvím definovaných indikátorů až k potvrzení či modifikaci teorie. Empirická část (B) je v zásadě vedena jako soubor případových studií, jejichž cílem je rekonstruovat jednotlivé jevy a vyhodnotit je v porovnání s východisky z teoretické části (Baxter & Jack 2008; Yin 2003; Flyvbjerg 2006, 2011). Případové studie – v publikaci se nejvíce blížíme modelu hromadné výzkumné studie, která nám umožňuje holisticky zkoumat rozdíly v rámci jednotlivých případů a mezi nimi navzájem s cílem replikovat naše zjištění napříč celým spektrem (Yin 2003: 46n) – jsou obecně založeny na konstruktivistickém paradigmatu a lze je užít zejména v následujících situacích: když se výzkumník zaměřuje na otázky typu „proč a jak?“, pokud výzkumník nemůže manipulovat chování těch účastníků, kteří jsou do studie zapojeni, resp. je naopak schopen lépe pochopit jejich jednání; když výzkumník chce zahrnout kontext zkoumaného jevu jako relevantní aspekt; když hranice mezi zkoumaným fenoménem a kontextem nejsou jasné (Yin 2003: 12–14, Baxter & Jack 2008: 545). Případová studie přitom podle Flyvbjerga (2006, 2011) splňuje základní podmínky plnohodnotného výzkumu, protože mj. disponuje

praktickými výsledky; jejím prostřednictvím lze dosáhnout vědeckého zobecnění i na základě jediného případu; lze s její pomocí rovněž testovat teorie, příp. tvořit nové; je vědecky objektivní metodou, resp. nesvádí výzkumníka při ověřování k potvrzování předem vytvořených závěrů (Flyvbjerg 2006: 221, 2011: 302n).

Samo ústřední téma této publikace v sobě prolíná dvě naprosto osobité i jinak autonomní oblasti vědeckého zájmu: jednak problematiku veřejných zakázek a zároveň systémovou korupci v přímém kontrastu s korupcí individuální. Veřejné zakázky standardně generují celou škálu veřejně politických problémů; to například pokud jde o potenciální chyby v procesu jejich administrace, nižší míru transparentnosti administrace či defekty v realizaci zakázek ve vazbě na požadavky na jejich hospodárnost, efektivitu a účelnost (v českém prostředí např. Ochraňa & Pavel 2013). Přitom tyto problémy nemusí primárně nijak souviset s korupcí jako s aktivním plýtváním a dobýváním renty, ale naopak s tzv. pasivním plýtváním (Bandiera, Prat & Valletti 2009). Tedy se špatně nastaveným systémem investičních potřeb zadavatele, nedbalou prací administrátorů při tvorbě zadávací dokumentace či jejich nekompetentností/nezkušenosť, ale i s informační asymetrií vedenou z pozice byznysových struktur apod., popř. jsou velmi často identifikovány jen v souvislosti s korupcí individuální (Ochraňa & Pavel 2013). Stejně tak ale i projevy systémové korupce lze ověřit mimo oblast veřejného zadávání třeba na příkladu chování veřejných institucí, vztahu jejich (politického) vedení k whistleblowerům či naopak k přísluhovačům systému aj. (Langr 2013, 2014).

Přímá kombinace obou témat, tedy veřejných zakázek a účelové manipulace s nimi v prostředí systémové korupce, je nicméně velmi silným spojením jak v samotné praxi veřejné správy, tak pro vědecký výzkum. Pokud jde o veřejné zakázky, je zájem soukromého byznysu o ně pochopitelný. Globální trh s nimi totiž každoročně roste a například na úrovni Evropské unie běžně dosahuje kolem 14 % unijního HDP, tedy přes 2 bilióny eur. V České republice je trend růstu v posledních letech rovněž zcela zřetelný, jak ukazuje následující tabulka, podíl na HDP je ale o něco nižší než v EU:

Tabulka 3: Trh s veřejnými zakázkami v ČR (2014–2019)

Rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Trh s VZ (mld. Kč)	581	583	478	542	633	666
Podíl trhu na HDP (%)	13,47	12,69	10,03	10,74	11,89	11,78

Zdroj: vlastní zpracování, Výroční zpráva VZ 2019: 9

Na trhu s veřejnými zakázkami se tedy rozdělují obrovské sumy financí z veřejných zdrojů, takže není překvapující, pokud takovou příležitost soukromý sektor vyhodnotí jako velmi atraktivní. A ještě méně překvapivé je pak i to, pokud se při ní souběžně potkávají i soukromé zájmy politiků a úředníků, jejichž primární povinností je ovšem naplňování veřejného prospěchu, resp. přispívání k veřejnému blahu.

Samotný dosavadní výzkum korupce na jedné straně a veřejného zadávání na straně druhé je vskutku hluboký a detailní. V zahraničí se autoři korupci systematicky věnují prakticky od 60. let minulého století, v českém (a slovenském) prostředí na ně věda v podobném tempu i šíří navázala až po přechodu k demokracii o 30 let později. V případě systémové korupce však už není badatelský záběr tak široký, publikace spojující ve výzkumném záměru souběžně veřejné zadávání a prostředí systémové korupce lze dokonce označit za sporadické; s nečetnými výjimkami jde spíše o výsledek posledních několika let.

V zásadě lze říci, že systémová korupce jako objekt vědeckého bádání má své kořeny v severoamerickém výzkumu v 70. letech minulého století, kvalitativní posun v poznatcích o tomto jevu ale přinesla až evropská severská škola po přelomu milénia. Jeden z prvních teoretických výstupů lze nalézt v publikaci Geralda Caidena, resp. v publikaci *Administrative Corruption* (1977), již autor, hojně publikující k tematice veřejné správy, sepsal s Naomi Caiden, a v níž autoři systémovou korupci přímo spojili s veřejnou institucí a identifikovali celou řadu průvodních znaků. Tím podstatným teoretickým přínosem, který odlišil systémovou korupci od dosavadního všeobecného chápání individuální korupce, je ale faktor korupčních norem, které ve veřejné instituci už nejsou vnímány jako odchylka od běžného chování, ale jako nový standard, nově uznávaná pravidla. A deviací je naopak to, co se od těchto korupčních norem odklání. Caiden pak svoje poznatky posléze rozšiřoval v dalších publikacích i výzkumech (2001, 2003, 2005).

Retrospektivní pohled na systémovou korupci v amerických dějinách pak přinesl John Wallis v textu *The Concept of Systemic Corruption in American History* (2006), když definoval pojmy *systematic corruption* a *venal corruption* jako vzájemnou korupční interakci politiky a ekonomiky. Na výzkum systémové korupce v bývalém východním bloku se zaměřil Christoph Stefes – např. v dílech *Measuring, conceptualizing, and fighting systemic corruption: evidence from post-Soviet countries* (2007) nebo *Systemic Corruption in Armenia and Georgia* (2004, resp. 2008), v nichž vymezil vzájemně odlišný centralizovaný a decentralizovaný systém korupce a jejich dopady na společnost. Nejnovější příspěvky na téma

Vážení čtenáři, právě jste dočetli ukázkou z knihy Systémová korupce v Česku.
Pokud se Vám ukázka líbila, na našem webu si můžete zakoupit celou knihu.