



Možná rizika korupce při čerpání dotací z evropských fondů

Diplomová práce

Studijní program: N6202 – Hospodářská politika a správa

Studijní obor: 6202T086 – Regionální studia

Autor práce: **Bc. Veronika Rosová**

Vedoucí práce: doc. Ing. Šárka Laboutková, Ph.D.



ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE
(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Veronika Rosová**
Osobní číslo: **E14000313**
Studijní program: **N6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Regionální studia**
Název tématu: **Možná rizika korupce při čerpání dotací z evropských fondů**
Zadávací katedra: **Katedra ekonomie**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Stanovení cílů a formulace výzkumných předpokladů
2. Fondy EU jako hlavní nástroj realizace evropské politiky hospodářské a sociální soudržnosti
3. Rizika korupce při využívání evropských fondů
4. Kauza Integrovaného projektu 1
5. Formulace závěrů a ověření výzkumných předpokladů

Rozsah grafických prací:

Rozsah pracovní zprávy: **65 normostran**

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

BOHÁČKOVÁ, Ivana a Magdalena HRABÁNKOVÁ. Strukturální politika Evropské unie. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-111-6.

DANČÁK, Břetislav, Vít HLOUŠEK a Vojtěch ŠIMÍČEK. Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. ISBN 978-802-1040-625.

CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. Korupce a úplatkářství. Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-866-6.

MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, Beáta a Jan STEJSKAL. Teorie a praxe veřejné ekonomiky. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-526-9.

NICHOLLS, Colin. Corruption and misuse of public office. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. ISBN 978-019-9577-279.

Databáze článků ProQuest (<http://knihovna.tul.cz/>).

Vedoucí diplomové práce: **doc. Ing. Šárka Laboutková, Ph.D.**

Katedra ekonomie

Konzultant diplomové práce: **Mgr. Jaroslav Tauchman**

Krajské protikorupční pracoviště a Centrum nezávislé investigace, analytik a redaktor

Datum zadání diplomové práce: **30. října 2015**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. května 2017**



prof. Ing. Miroslav Žižka, Ph.D.
děkan



prof. Ing. Jiří Kraft, CSc.
vedoucí katedry

Prohlášení

Byla jsem seznámena s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, zejména § 60 – školní dílo.

Beru na vědomí, že Technická univerzita v Liberci (TUL) nezasahuje do mých autorských práv užitím mé diplomové práce pro vnitřní potřebu TUL.

Užiji-li diplomovou práci nebo poskytnu-li licenci k jejímu využití, jsem si vědoma povinnosti informovat o této skutečnosti TUL; v tomto případě má TUL právo ode mne požadovat úhradu nákladů, které vynaložila na vytvoření díla, až do jejich skutečné výše.

Diplomovou práci jsem vypracovala samostatně s použitím uvedené literatury a na základě konzultací s vedoucím mé diplomové práce a konzultantem.

Současně čestně prohlašuji, že tištěná verze práce se shoduje s elektronickou verzí, vloženou do IS STAG.

Datum:

Podpis:

Poděkování

Tím to bych chtěla poděkovat vedoucí práce doc. Ing. Šárce Laboutkové, PhD. za odborné vedení, mnoho přínosných rad a projevenou trpělivost při tvorbě této diplomové práce. Dále bych ráda poděkovala Mgr. Jaroslavu Tauchmanovi za poskytnuté informace.

Anotace

Diplomová práce si klade za cíl zjistit, jaká korupční rizika byla hlavními příčinami selhávání veřejného sektoru při získávání dotací v Liberci v letech 2007 - 2013. Nejprve se práce věnuje teoretické stránce problematiky selhávání veřejného sektoru, korupci a zneužívání dotací. V rámci teoretické části jsou rovněž specifikována korupční rizika, která se ukázala jako klíčová při realizaci projektů podpořených finančními prostředky Evropské unie. Příklady projektů, na které byly čerpány dotace z Regionálního operačního programu NUTS II Severovýchod, jsou předmětem analýzy a komparace v praktické části předkládané diplomové práce. Na základě analýzy a posléze komparace kauz je provedeno vyhodnocení prokázaných nedostatků. Závěr diplomové práce přináší odpovědi na výzkumné otázky, vlastní doporučení a návrh možných řešení, jež by mohla v budoucnu přispět k lépe fungujícímu procesu čerpání dotací.

Klíčová slova

Evropské dotace, Korupce, Regionální operační program NUTS II Severovýchod, selhání veřejné správy, střet zájmů, úplatkářství, výběrové řízení, zneužití pravomoci úřední osoby.

Annotation

The thesis aims to find out what corruption risks caused the failure of the public sector in obtaining grants in Liberec. The first part focuses on theoretical aspect of the issue of the failure of the public sector, corruption and misuse of subsidies. The theoretical part also deals with specific corruption risks which proved crucial in misuse of EU funds which led to the failed some projects. These projects were supported from Regional Operational Program NUTS II North-east and they are subject of analysis and comparison. The author of thesis also suggested possible solutions that could improve the process of drawing grants in the future.

Key Words

Bribery, competitive tendering, conflict of interest, corruption, European grants, failure of public administration, misconduct of authority, person in authority, Regional Operational Program NUTS II North-east.

Obsah

Seznam zkratk.....	9
Seznam obrázků.....	10
Seznam tabulek.....	10
Seznam boxů	10
Úvod	11
1 Veřejný sektor	13
1.1 Charakteristika a velikost veřejného sektoru.....	13
1.2 Příčiny a projevy selhávání VS	17
1.3 Střet zájmu.....	21
1.4 Vymezení pojmu úřední osoba.....	22
1.4.1 Zneužití pravomoci úřední osoby.....	23
2 Základní charakteristika korupce	25
2.1 Typologie korupce.....	26
A. Velká korupce.....	26
B. Malá korupce	26
C. Systémová korupce.....	27
2.2 Oblasti výskytu korupce.....	28
2.3 Faktory ovlivňující korupční prostředí.....	31
2.3.1 Oznamování korupce.....	32
2.3.2 Integrita a odbornost veřejné správy	33
2.4 Ekonomické dopady korupce	34
2.4.1 Úplatky a úplatkářství	37
2.5 Protikorupční opatření.....	38
2.5.1 Antikorupční opatření v ČR	38
2.5.1.1 Vládní iniciativa	38
2.5.1.2 Iniciativa neziskových organizací a spolků.....	39

2.5.2 Kontrola hospodaření s veřejnými prostředky	41
3 Dotace a korupce	44
3.1 Rizika korupce při využívání evropských fondů.....	45
3.2 Cíle v programovém období 2007 – 2013.....	46
4 Regionální operační program NUTS II Severovýchod	49
5 Popis a analýza vybraných kauz.....	51
5.1 Rekonstrukce kostela Sv. Máří Magdalény v Liberci	51
5.1.1 Popis kauzy	52
5.1.2 Vlastní hodnocení.....	53
5.2 Integrovaný projekt 1 : Služby sociální prevence v Libereckém kraji.....	56
5.2.1 Popis kauzy	56
5.2.2 Vlastní hodnocení.....	59
5.3 Revitalizace městských lázní Liberec	60
5.3.1 Popis projektu.....	60
5.3.2 Vlastní hodnocení.....	61
5.4 Shrnutí a komparace v rámci vybraných kauz	63
Závěr a doporučení	65
Seznam použité literatury	71
Bibliografie.....	78
Seznam příloh.....	78

Seznam zkratek

CPI	Index vnímání korupce (Corruption Perceptions Index)
EAFRD	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
EAGGF	Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu
EFF	Evropským rybářským fondem
ERDF	Evropský fond pro regionální rozvoj
ES	Evropské společenství
ESF	Evropský sociální fond
EU	Evropská unie
FIFG	Finanční nástroj na podporu rybolovu
GEPO	Geotermální energie pro občany o. p. s.
IOP	Integrovaného operačního programu
IPRM Liberec	Integrovaný program rozvoje města Liberec
KEK	Katedra ekonomie
o. p. s.	obecně prospěšná společnost
o. s.	občanské sdružení
NKÚ	Nejvyššího kontrolního úřadu
NUTS II	Nomenklatura územních statistických jednotek
RS	Regionální studia
ROP	Regionální operační program NUTS II Severovýchod
RR Severovýchod	Regionální rada regionu soudržnosti Severovýchod
TI	Transparency International
TOP	Tematický operační program
TUL	Technická univerzita v Liberci
VS	Veřejný sektor
zIndex	Centrum aplikované ekonomie

Seznam obrázků

Obrázek 1: Mapa CPI 2015 36

Obrázek 2: IPRM: Atraktivní a kvalitní život v Liberci 79

Seznam tabulek

Tabulka 1: Přehled kauz a typy selhávání VS 63

Seznam boxů

Box 1: Strukturální fondy 46

Úvod

Rok 2004 zaznamenal pro celou Českou republiku výrazný mezník v podobě plnohodnotného začlenění do Evropské unie a tím i možnosti podílet se na rozhodování na evropských otázkách. Zároveň to znamenalo získání možnosti čerpat strukturální pomoc v rámci regionální politiky EU. Po vstupu se Česká republika zařadila mezi méně rozvinuté členské země. Politika hospodářské a sociální soudržnosti ji však nabídla řadu příležitostí, jak podpořit všestranný a vyvážený rozvoj vlastního území. Finanční prostředky, které jednotlivé země EU čerpají, mají napomáhat ke zmírnění rozdílů mezi chudšími a bohatšími regiony EU realizováním společných politik. Není snadné efektivně využívat veřejné finanční prostředky, které nabízí fondy EU, např. z důvodu složité byrokracie, náročné dokumentace, transparentnosti atd. Mnoho faktorů znesnadňuje úspěšné čerpání dotací a jedním z nich může být například korupce. Fenomén korupce zasahuje do různých oblastí lidské činnosti a vystupuje v mnoha podobách. **Diplomová práce si klade za cíl** zjistit, jaká korupční rizika byla hlavními příčinami selhávání veřejného sektoru při získávání dotací u vybraných projektů v Liberci v letech 2007 - 2013.

Diplomová práce se v teoretické části nejprve zabývá možnými druhy selhávání veřejného sektoru při čerpání evropských dotací. Dále je zde definován pojem úřední osoba, zneužití pravomocí úřední osoby, střet zájmu a jejich role v problematice. Další kapitola představí strukturální fondy Evropské unie a pojetí dotací, jako významného nástroje při dosahování strategických cílů Integrovaného plánu rozvoje města Liberec. V závěru této části práce je představen rozhodovací orgán Regionální rada regionu soudržnosti Severovýchod, který má konečné slovo při přidělování dotací a schvaluje zařazení projektů do dotačního procesu. Regionální operační program NUTS II Severovýchod, prostřednictvím kterého měly být financovány vybrané projekty, je v krátkosti popsán ve čtvrté kapitole.

V teoretické části práce je nejprve provedena rešerše literatury. Zjištěné poznatky jsou zpracovány metodou abstrakce s cílem vymezit obecné a podstatné vlastnosti zkoumané problematiky. Tyto poznatky jsou následně podrobeny analýze. Další použitou metodou je syntéza pro pochopení vzájemných souvislostí analyzovaných poznatků a jevů. V praktické části je aplikována jako hlavní metoda komparace vybraných projektů v Liberci. Rovněž je provedena rešerše a analýza dostupných informací lokálních médiích

a dalších dokumentů. Cenné informace také poskytl Mgr. Jaroslav Tauchman a další důležitá fakta jsou získána rovněž z dokumentu „Usnesení o zahájení trestního stíhání“ mapující první ze tří kauz. Příklady projektů poukazují na to, jakým způsobem může docházet ke korupčnímu jednání a zneužití dotací v praxi.

Diplomová práce vychází z určitých předpokladů, které jsou doplněné o výzkumné otázky. Zda se předpoklady potvrdily nebo je bylo možno vyvrátit, shrnuje autorka v závěru práce.

Předpoklady:

Existence korupčních rizik při čerpání evropských dotací v Liberci.

Výběrová řízení některých projektů neprobíhala v Liberci vždy transparentně.

Dohled vyšších správních orgánů nad aktivitami územní samosprávy v Liberci nebyl v letech 2007 -2013 vždy dostatečný.

Výzkumné otázky:

Které typy selhávání veřejného sektoru se objevily při čerpání o poskytnutí dotací?

Je korupce rizikovým faktorem při čerpání evropských dotací?

Existují funkční nástroje, kterými je možné preventivně předcházet korupci ve veřejné správě?

Jaké nástroje používá vláda ČR v rámci své protikorupční politiky?

Jakým způsobem přijímá a plní Česká republika doporučující protikorupční opatření Evropské unie?

1 Veřejný sektor

1.1 Charakteristika a velikost veřejného sektoru

Veřejný sektor je součástí veřejné správy. Průcha definuje veřejnou správu jako „*správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů*“.
(Průcha, 2008, s. 5)

Mikušová Meričková a Stejskal (2014) za veřejný sektor (VS) označují ekonomický prostor, který vzniká naplňováním základních funkcí, jako jsou předcházení a řešení důsledků tržního selhávání v oblasti alokace zdrojů, rozdělování důchodů, stability ekonomického růstu a funkce vytváření právního rámce fungování společnosti. Pokud se vymezi další funkce VS, dojde se zpravidla k následujícím:

- ekonomická,
- sociální,
- politická,
- etická.

Ekonomickou funkcí se rozumí zajištění potřebného množství veřejných statků a příspěví k vybudování vhodných podmínek pro soukromé statky tam, kde trh selhává a kdy je to efektivní. Ekonomická funkce je spojena také se zabezpečením růstu spotřeby soukromých statků u příjmově slabších skupin obyvatelstva a s vytvořením pracovních příležitostí jak na trhu, tak ve veřejném sektoru. Dále jde o sestavení takových podmínek, které povedou k rovnoměrnému růstu a rozvoji v národním hospodářství i ve světové ekonomice, a o vytvoření nejdůležitějšího zdroje ekonomického růstu a rozvoje, tedy lidského potenciálu.

Do sociální funkce se řadí tvorba podmínek pro produkci potřebné kvantity a kvality veřejných statků pro zajištění určité kvality života. Následně pro produkci hlavně smíšených statků s kladnou externalitou pro udržení kvality lidského potenciálu. Posledním je vytvoření podmínek pro uspokojení potřeb koncového uživatele, který si je nemůže objektivně zajistit sám.

Politická funkce přispívá ve společnosti k zajištění stavu sociálního smíru, k podpoře demokratického uspořádání a k řešení negativních globálních jevů světa.

Znakem estetické funkce je neziskovost a určité pojetí solidárnosti, které je charakteristické svým hodnotově orientovaným a sociálně participovaným potenciálem všech jednotlivců.

Podle Pekové (2008) je veřejný sektor specifický tím, že se věnuje netržní činnosti, tedy jeho činnost není směřována za účelem obohacení, zisku. Druhy netržní činnosti lze rozdělit na:

- alokační
- redistribuční
- stabilizační
- či regulační a legislativní netržní činnost VS.

Alokační netržní činnosti se zaměřují na vyšší efektivnost, aby při alokaci dostupných zdrojů ve společnosti nedocházelo k neefektivnosti produkce veřejných statků. Jedná se o alokaci financí na zajištění veřejných statků, které jsou zabezpečovány VS. V poslední době se rozšiřuje forma spolupráce VS a soukromého sektoru v podobě PPP (public privat partnership). Jde o zabezpečování veřejných statků nejen VS, ale i v některých případech i prostřednictvím soukromoprávních neziskových organizací a veřejných zakázek u soukromého sektoru, pokud je zabezpečení statků hospodárnější. Při zajišťování veřejných statků může docházet mj. k tzv. vládnímu selhání, které je způsobeno neefektivností ve VS. (Více o selhání v následující kapitole)

Další netržní činností je redistribuční, tj. přerozdělovací. Ta si klade za cíl zmírnit disparity a nespravedlivé rozdělování mezi občany. V rámci trhu dochází k nespravedlivé distribuci důchodu a majetku. Veřejný sektor disponuje rozhodujícími nástroji redistribuce jako např. sociálními transfery.

Pokud dochází k selhání trhu, mohou to způsobovat např. nestabilita nebo cyklický vývoj ekonomiky. Proto se stát snaží stabilizační netržní činností zmírňovat cyklický vývoj a jeho dopady na subjekty. VS se tak snaží ovlivnit hospodářský cyklus a stabilizovat hospodářský růst spolu se zaměstnaností.

Poslední, ale stejně důležitou je regulační a legislativní netržní činnost, neboť nástroje VS je nutné uzákonit, aby mohlo docházet k regulaci podmínek na trzích. Bez vytvoření vhodného právního prostředí nemůže fungovat tržní mechanismus správně.

Avšak při nesprávném využití alokačních, redistribučních a regulačních nástrojů může dojít např. k nespravedlivému rozdělení nebo k celkové neefektivnosti VS, tedy k selhání VS.

Dále Peková (2008) uvádí, že veřejný sektor a jeho funkce, priority a nástroje udává hospodářská politika daného státu. V souvislosti s VS se také hovoří o veřejné politice. Peters (2015) definuje veřejnou politiku jako souhrn vládních aktivit, které přímo nebo nepřímo ovlivňují životy občanů dané země.

Peters (2015) zahrnuje do VS:

- veřejnou správu, jako řídicí článek VS a ovlivňující tak jeho efektivnost,
- justici, policii a armádu,
- školství, vědu a výzkum,
- kulturu, památkovou péči, tělesnou kulturu a sport,
- zdravotnictví a sociální služby,
- veřejnou hromadnou dopravu a spoje
- sociální bydlení
- informační systémy a masmédiá
- vodní hospodářství a někde také energetické hospodářství,
- oblast ochrany ŽP

Podle Pekové (2008) lze za poslání veřejného sektoru považovat:

- zabezpečování veřejných statků pro občany
- napravování a odstraňování důsledků tržního selhání, např. negativní externality.

Tetřevová (2003) uvádí, že se veřejný sektor značí:

- Nejedná se o tržní sektor, tedy že ceny neurčují nabídka a poptávka, nýbrž volení zástupci obyvatelstva.
- Důležitým měřítkem úspěšnosti není zisk, ale nejlépe zajištěné požadované množství

statků a služeb při dodržení hospodárnosti.

- Hlavními zdroji financí jsou veřejné finance, které jsou označovány jako rozhodující znak VS.
- Na řízení a správě se podílí státní správa a samospráva.
- Ve VS se rozhoduje veřejnou volbou, tedy kolektivním rozhodováním buď všemi, nebo jen těmi, kteří byli zvoleni pro rozhodování.
- Posledním znakem VS je veřejná kontrola, což znamená, že má veřejnost právo a povinnost přímo, nebo prostřednictvím zástupců kontrolovat veřejnou volbu a dopady jejího rozhodování.

Velikost veřejného sektoru podle Cullis a Jones (1987) často závisí na prostoru, v rámci kterého dochází ke státním intervencím. Přesnější určení velikosti VS je podle autorů velmi složité a i přesto byly vytvořeny různé metody měřitelnosti velikosti. Velikost mohou určovat ukazatelé např. finanční nebo nefinanční.

K finančním ukazatelům jsou řazeny např. výdaje státu na všech úrovních státní správy a výdaje samosprávy, kapitál veřejných korporací a státních podniků a daňové výdaje. A však s tímto měřením plně nesouhlasí obecná ekonomická teorie a někteří autoři doporučují nezahrnovat do ukazatelů daně, ani kapitál veřejných korporací a státních podniků. Přiklánějí se spíše k ukazatelům objemu veřejných příjmů a výdajů, které sledují procentuální podíl na hrubém domácím produktu země, ale jeho vypovídající hodnotu lze považovat za orientační.

Podle Streckové (1998) je možné příčiny ovlivňující růst veřejného sektoru seskupit dle charakteru na:

- ekonomické
- geopolitické,
- historické,
- kulturně náboženské,
- politické a demografické.

Z ekonomického hlediska se rozsah VS odvíjí od fáze ekonomického vývoje, ve kterém se daná ekonomika nachází. Zaostalé země disponují minimem veřejných prostředků a

zajišťují proto alokací VS pouze základní úroveň společenských potřeb, kdežto postindustriální bohaté země kladou větší důraz na přerozdělování a orientují se na potřeby člověka a existenční jistoty. Dalšími faktory ovlivňující rozsah VS je polarizace bohatství a chudoby, při které dochází ke snižování spotřeby obyvatelstva, anebo kdy je rozsah redistribuce v ekonomice příliš velký. To způsobuje demotivaci pracovníků, což může vést až k tzv. hysterezi¹. Oba případy vyžadují státní zásahy.

Politické příčiny souvisí s politickým uspořádáním v zemi, resp. s orientací vlády (pravicová, střed nebo a levicová. Pravice má větší zájem na snižování velikosti VS a klade důraz na tržní řešení prostřednictvím ziskového sektoru. Důležitými jsou společenské potřeby a technická vybavenost. Levice se orientuje naopak na zvětšování VS v rámci rozsáhlejšího poskytování veřejných služeb a přerozdělovacích programů a aktivit. Potůček a kol. (2005) dále doplňuje, že selhání VS lze rozdělit do problematických okruhů spjatých s fungováním totalitárních politických systémů, přímé demokracie nebo reprezentativní demokracie.

V případě demografického hlediska dále podle Streckové (1998) dochází ke zvětšování rozsahu VS z důvodu zvyšování počtu občanů v poproduktivním věku, anebo nově narozených. Tyto jevy způsobují tlak na VS, protože tyto skupiny především využívají veřejné služby např. mateřské a základní školy, nemocnice, domovy důchodců atd. Právě měnící se demografie společnosti vyvíjí tlak na vládu, která přistupuje k průběžným změnám rozsahu VS, přičemž hrozí neefektivita.

1.2 Příčiny a projevy selhávání VS

Mikušová Meričková a Stejskal (2014) tvrdí, že smíšená ekonomika v sobě zahrnuje mnoho neefektivních působení VS. Jedná se o opatření, která mají ve své podstatě napravovat důsledky neefektivnosti trhů, nestabilitu a disparity mezi ekonomickými subjekty, ale mluvíme i o opatřeních, které je pro jejich dopady na společnost nutno označit jako projevy vládních selhání, tedy VS. Z toho vyplývá, že zásahy VS nemusí

¹ Dlouhé období vysoké nezaměstnanosti má tendenci zvýšit přirozenou míru nezaměstnanosti (model insider x outsider). Zaměstnanci firmy (insiders) se po propuštění ze zaměstnání stávají outsiders a důsledkem přetrvávající nezaměstnanosti postupně ztrácejí kvalifikaci a dovednosti a tím se stávají nezaměstnatelnými. Každý nezaměstnaný představuje potenciální ekonomickou ztrátu a zvyšuje výdaje ze státního rozpočtu v podobě podpory v nezaměstnanosti a rovněž jsou vynakládány prostředky na kvalifikaci či rekvalifikaci pracovníků.

vždy vést k efektivnosti, stabilitě a rovnosti v ekonomii dané země. Avšak tyto zásahy jsou všeobecně přijímány jako jediný způsob, jak uskutečňovat veřejnou politiku a státní intervence.

Stiglitz (1997) identifikuje čtyři hlavní důvody systematických neúspěchů VS a jeho úsilí o dosažení jistých cílů. Hovoří o:

- Omezené informovanosti. Dostatečné množství a kvalita informací má často při rozhodování klíčovou roli. Při nedostatku informací je těžké odhadnout dopady úkonů VS.
- Omezená kontrola reakcí soukromého sektoru. VS má pouze částečný vliv na reálné důsledky svých činů. V případě, že se VS snaží docílit určité změny, může SS reagovat jinak, až negativně, než se předpokládalo.
- Omezená kontrola nad byrokratickým aparátem. Při zavádění legislativy má vláda pouze omezený možnosti působnosti. Často dochází k upřednostňování zájmů samotné administrativy.
- Omezení politických rozhodnutí. I přes dokonalou informovanost vlády dochází k tomu, že zvolená alternativa rozhodnutí zapříčiní další problémy. Vláda nedokáže vždy vyhovět všem stranám, protože jsou daná rozhodnutí přijímána pouze omezenou skupinou zvolených zástupců. Avšak nejde přímo o neschopnost politiků, jako o mechanismus fungování politických institucí v demokratických společnostech.

Kliková a Kotlán (2012) datují problematiku vládních selhání na konec 70. let 20. století. V tomto období došlo k selhání keynesovsky orientované hospodářské politiky.

Mezi vládní selhání řadí autoři:

- Zájmy a schopnosti politiků a byrokracie. K tomuto selhání se váže pojem „dobývání renty“. Jde o maximalizaci užitek politiků a byrokratů na úkor obecně prospěšných a efektivních cílů, které nejsou dosaženy právě z důvodu sledování rozdílných cílů zájmových skupin jakou jsou politici a byrokraté a tudíž nedojde k realizaci optimální hospodářské politiky. Kromě sledování vlastních zájmů existuje další faktor selhání politiků a byrokratů z důvodů jejich odborné nekvalifikovanosti.
- Časová zpoždění a fáze hospodářsko-politického rozhodování. Z hlediska náročnosti realizace hospodářsko-politických rozhodnutí a jejich fází, je nutno počítat s určitým

vnitřním² nebo vnějším³ časovým zpožděním, které je spoje s každou jednotlivou fází.

Fázemi hospodářsko-politického rozhodování jsou:

- zjištění
 - diagnóza (časová zpoždění poznávací)
 - plánování (plánovací zpoždění)
 - rozhodnutí, neboli administrativní (rozhodovací zpoždění)
 - kontrola
- Nesoulad politického a hospodářského cyklu. Problém souvislosti politického a ekonomického cyklu vede k neefektivnosti hospodářské politiky, tedy k selhání. Nesoulad vede k provádění neefektivních opatření vlády a dochází ke stejným dopadům jako při časových zpožděních.
 - Nevyužití politického kapitálu. Politickým kapitálem se rozumí existence možnosti zvolit si novou vládu, která bude schopna provádět taková opatření, jejíž následky budou minimální.
 - Vztah politiků k ekonomické teorii a praxi. Může docházet k asymetrii v přístupu k teorii a praxi. Autoři popisují dva případy, které se mohou vyskytnout. Při převaze teoretického přístupu, může dojít k tomu, že praxí neprověřené teoretické zásady povedou k nesprávně prováděné hospodářské politice. V druhém případě přílišný pragmatismus brání k vytvoření správného institucionálního rámce a umožňuje zájmovým skupinám, aby ovlivňovaly politické činitele.

Dále opět navazují Mikušová Meričková a Stejskal (2014), kteří jmenují příčiny selhávání bez ohledu na podstatu daného zásahu a jsou jimi:

- Časové zpoždění. Z důvodu legislativních či administrativních úprav, na jejichž provedení je nutný určitý čas, dochází k časovému zpoždění, což způsobuje určitou míru neefektivnosti. Může dojít k tomu, že VS svými rozhodnutími ovlivní tržní struktury a tím i společnost, což má dlouhodobé účinky na trhy, které mohou způsobit nejen negativní hospodářské výkyvy, ale celkově může dojít ke zpomalení ekonomického rozvoje v zemi.
- Informační asymetrie. Jednání a rozhodování v rámci VS ovlivňuje rozdílný přístup

² Podle Kliková a Kotlán (2012) přibližují vnitřní časové zpoždění jako jev, kdy vláda může dané rozhodnutí a s tím související časový nesoulad přímo ovlivnit

³ a vnější časové zpoždění je protikladem vnitřního, tedy, že vláda nemůže přímo ovlivnit časové zpoždění.

- k informacím. Vláda spolupracuje s byrokraty, kteří mají v tomto postavení informační převahu. Byrokraté - úředníci, předávají vládě takové informace, aby maximalizovali vlastní užitek. Většinou dochází také k rozporu mezi představami politiků a občanů či trhů v tom, co je potřebné a prospěšné. Informační nerovnováhu dále ovlivňují i další zájmové skupiny. Skupiny využívají asymetričnost k podpoře vlastních dílčích zájmů nebo k alokaci či přerozdělení prostředků na vlastní projekty.
- Vláda jako skupina jednotlivců. I přesto, že by měla být vláda jedním jednotným orgánem, je tvořena jednotlivci, kteří stejně jako předchozí, sledují své individuální zájmy, které nemusejí vyjadřovat zájmy celé vlády. Proto se dá hovořit i o individuálním selhání.
- Krátkodobý horizont v rozhodování. Každá vláda má své funkční období. VS preferuje krátkodobé cíle, neboť délka funkčního období se může odvíjet od dynamiky politiky v daném státě. Krátkodobé cíle mohou zajistit další vítězství ve volbách.

Jako další významné příčiny selhávání vlády uvádějí:

- Vztah efektivnosti a rovnosti. Každý zásah veřejné správy účelem vyšší efektivnosti, je spojen s nižší důchodovou rovností a obráceně. Rozhodnutí veřejné správy jsou doprovázena administrativními náklady. Intervence vyvolávají v ekonomice potřebu přizpůsobení a to způsobuje další transakční náklady. Dochází také ke vzniku demotivace ekonomických subjektů, ať je to např. z redistribučních opatření. Vždy se měl VS pokusit o nalezení kompromisu mezi efektivností a rovností, neboť extrémní nepoměr vede k negativním ekonomickým jevům.
- Obtížnost správného předvídání důsledků zásahů VS. Při přijetí opatření existují pouze omezené možnosti predikce, k jakým reakcím může u cílových ekonomických segmentů dojít. Obecně se předpokládá, že intervence VS probouzí v občanech spíše negativní a odmítavý postoj, což může vyústit až k tendenci tyto zásahy obcházet a snižovat tak dopady na jejich ekonomiku.
- Omezená možnost kontroly v procesu realizace zásahů VS. Většina rozhodnutí probíhá ve VS formou veřejné volby, tedy nepřímo prostřednictvím zvolených zastupitelů. Veřejná rozhodnutí vykonává byrokratický aparát. Kvůli nedostatečné nebo chybějící kontrole nad byrokraty může docházet k neefektivnostem při realizaci státních opatření.

- Problém ukazatelů. VS ze své podstaty vylučuje využití standardních ekonomických ukazatelů, jako jsou např. finanční analýzy, ziskovost apod. Měřitelnost či hodnocení ovlivňuje nespočet faktorů (demografických, společenských atd.), které zpomalují či vylučují provedení ekonomického hodnocení v praxi.
- Následky principu subsidiarity. Princip subsidiarity znamená, přenos kompetencí na co nejnižší stupeň. Zdůrazňováním principu subsidiarity došlo k decentralizaci veřejné správy. Praxe dokazuje, že decentralizované systémy veřejných institucí a organizací přirozeně spějí v průběhu času k neefektivnosti. Nižší články veřejné správy hájí své vlastní zájmy nad těmi obecně prospěšnými a projevuje se chování zájmových skupin, jejichž zájmy se také mnohdy neshodují s veřejným blahem celé společnosti.

Veřejnou správu tvoří jednotlivé složky, kterými jsou instituce a orgány, ve kterých vykonávají funkci političtí zástupci, veřejní činitelé, úřední osoby a další administrativní pracovníci. Všechny tyto složky by měly přispívat ke správnému, efektivnímu a transparentnímu působení a výkonu veřejné správy v daném státě. Avšak některé složky mohou být zároveň faktorem ovlivňující (ne)kvalitu veřejné správy a mohou zapříčinit negativní vnímání veřejné správy ostatními občany. Kauza, které se věnuje případové studii, dokládá kontroverzní příklad neprofesionálního rozhodování, střetu zájmů a zneužívání pravomoci úředních osob a dalších zaměstnanců místní samosprávy a orgánů Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod.

1.3 Střet zájmu

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmu, přesně definuje střet zájmu, jeho neslučitelnost s některými funkcemi, omezení některých činností veřejných funkcionářů a neslučitelnost výkonu funkce s jinými funkcemi⁴. Dále je v zákoně z roku 2006 upraveno podávání oznámení o osobním zájmu, o činnostech, majetku, příjmech a závazcích. Veřejná správa je nejvíce zranitelná v případě, že není přesně stanovena transparentní hranice mezi soukromým a veřejným zájmem, aby primárně zabezpečoval a chránil veřejný zájem. Za střet zájmu lze tedy považovat takové jednání veřejné osoby, která svým jednáním generuje zisk, využívá určitých výhod a vše činí na úkor zájmu veřejného. Veřejný

⁴ viz zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmu, s. 1941

funkcionář⁵ nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že by využil svého postavení, pravomoci či informací, kterými by mu vznikl majetkový nebo jiný prospěch nebo výhoda. V zákoně č. 159/2006 Sb., je také zakázáno odvolávání na svoji funkci v záležitostech, které souvisí s jeho osobním zájmem. K častému střetu zájmu dochází mj. při rozhodování o veřejných zakázkách a při dosazování či jmenování nových členů do orgánů a institucí veřejné správy.

Podle zákona č. 159/2006 Sb., jsou osoby, na které se tento zákon vztahuje, povinni oznámit osobní zájem a vykonávání jiných činností než, které jsou spojeny s výkonem funkce, průběžně informovat o majetku, který byl nabyt v době trvání výkonu funkce a o příjmech, darech a závazcích⁶. Existuje registr oznámení, kde se všechny skutečnosti výše jmenované zaznamenávají.

Pokud dojde k porušení povinností, které upravuje tento zákon, rozběhne se řízení o porušení povinností vůči veřejnému funkcionáři na základě návrhu evidenčního orgánu, který tuto skutečnost objevil. Soud je povinen rozhodnutí o přečinu uveřejnit a vyměřit pokutu.

1.4 Vymezení pojmu úřední osoba

Podle § 127 Zákona trestního zákoníku č. 40/2009 Sb. je úřední osobou:

- *„soudce,*
- *státní zástupce,*
- *prezident České republiky, poslanec nebo senátor Parlamentu České republiky, člen vlády České republiky nebo jiná osoba zastávající funkci v jiném orgánu veřejné moci,*
- ***člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci,***
- *příslušník ozbrojených sil nebo bezpečnostního sboru nebo strážník obecní policie,*
- *soudní exekutor při výkonu exekuční činnosti a při činnostech vykonávaných z*

⁵ Veřejným funkcionářem se podle zákona 159/2006 Sb., o střetu zájmu, rozumí např. poslanec, senátor, člen vlády, předseda a zaměstnanec úřadů v ČR, prezident, členové rad, zaměstnanci a vedoucí zaměstnanci statutárních a státních orgánů a institucí, ombudsman, zastupitelé, starostové, příslušníci policie, státní zástupci apod. Přesné znění je dostupné také na internetové stránce Ministerstva vnitra ČR.

⁶ viz zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmu, s. 1943

- pověření soudu nebo státního zástupce,*
- *notář při provádění úkonů v řízení o dědictví jako soudní komisař,*
 - *finanční arbitr a jeho zástupce,*

 - *fyzická osoba, která byla ustanovena lesní stráží, stráží přírody, mysliveckou stráží nebo rybářskou stráží, pokud plní úkoly státu nebo společnosti a používá při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů.*

K trestní odpovědnosti a ochraně úřední osoby se podle jednotlivých ustanovení trestního zákona vyžaduje, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s její pravomocí a odpovědností.“ (Zákon č. 40/2009 Sb., § 127, s. 30)

Pro účely diplomové práce je stěžejní tučně zvýrazněný čtvrtý bod. Úřední osoba má jisté pravomoci a postavení vůči veřejnosti. Nejen současným stále častějším jevem je zneužívání těchto pravomocí a postavení úřední osobou za účelem osobního prospěchu nebo prospěchu třetí strany na úkor veřejného blaha. V kapitole 1.4.1 je ve stručnosti přiblíženo, jakým způsobem je kvalifikováno zneužití pravomoci úřední osoby a jak může být potrestáno.

1.4.1 Zneužití pravomoci úřední osoby

§ 329 Zákona trestního zákoníku č. 40/2009 Sb., vnímá zjednodušeně zneužití pravomoci úřední osoby v případě, že „*úřední osoba, která v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch: vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu, překročí svou pravomoc, nebo nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci, bude potrestána odnětím svobody na šest měsíců až tři léta, na dvě léta až deset let nebo zákazem činnosti. (Zákon trestního zákoníku č. 40/2009 Sb., § 329, s. 77 a 78)*

Zneužití pravomoci úřední osoby by se mělo považovat za jedno z možných a častých rizikových faktorů, které ohrožují správné, účelné a transparentní čerpání dotací. Dotacím je věnována samostatná kapitola pět. Zneužití pravomoci lze oprávněně považovat za selhání veřejného sektoru, jehož jsou úřední osoby nedílnou součástí.

Chmelík a kol. (2003) doplňují, že pro oblast veřejné a místní správy je korupce, ve většině případů, spojena se zneužíváním pravomocí a postavení úřední osoby. Svá tvrzení opírají o skutečnosti, které mají základ v trestním zákoníku. Při zneužívání veřejných funkcí dochází z obecného hlediska z pravidla k obstarávání věcí obecního nebo soukromého zájmu osob, ke zvýhodňování určitých podnikatelských činností, k získávání informací nelegální cestou z titulu veřejného zástupce občanů apod. V jednotlivých případech se korupce projevuje v přijímání různých benefitů a úplatků, v podvodech, získávání nepřiměřených výhod, které jsou spojené s výkonem funkce, nelegálním nabýváním hmotného i nehmotného majetku, služeb atd., zneužíváním informací ve svůj prospěch, soukromou výdělečnou činností, která je v rozporu s funkcí veřejné osoby, již zmiňovaným klientelismem apod.

Následující kapitola navazuje na selhávání veřejného sektoru obecnou problematikou korupce. Již v závěru první kapitoly byl nastíněn výskyt korupčního jednání ve veřejné správě při zneužívání pravomocí veřejnými činiteli či úředními osobami, což bylo podloženo výkladem Zákona trestního zákoníku.

Fenomén korupce je velmi diskutovaný a zároveň velmi těžko dokazatelný faktor způsobující selhání nejen veřejného, ale i soukromého sektoru. Je vhodné se korupcí zabývat i v této části diplomové práce, neboť záměrně navazuje na případovou studii praktické části.

2 Základní charakteristika korupce

Stáří některých publikací zabývajících se fenoménem korupce, dokazuje, že se nejedná o novou problematiku, ale naopak dlouhodobě přetrvávající překážku v realizaci spravedlivé a transparentní politiky společnosti.

Petrovský (2007) tvrdí, že nelze jednoznačně uchopit pojem korupce. Popisuje korupci jako patologické chování, které se odklání od standardizovaných pravidel za účelem dosažení zisku nebo dalších výhod. Zmiňuje pojem úplatkářství, které označuje neoprávněné chování za účelem získání výhod a to za úplatek.

Chmelík a Tomica (2011) definují korupci jako „*nemoc společnosti se zhoubnými účinky*.“ (Chmelík a Tomica, 2011, s. 9-10) Podle uvedených autorů korupce nemá hranic a vyznačuje se globálním charakterem. Neuznává žádné společenské systémy, politické strany a ani státní suverenitu. Domnívají se, že se v každém ukrývá korupční potenciál a je jen otázkou, jaká suma je nabízená a za jakých okolností. Hovoří o tom, že ani protikorupční opatření nejsou dostačující a úplatkářství spojují se státními úředníky, byrokraty. Je nutné korupci správně uchopit, definovat a odhalit, poté je možné proti ní správnými nástroji zakročit. Autoři dále uvádějí, že korupci určuje sociální prostředí, typ regionu a státu a historie. Korupční jednání většinou probíhá tajně, nelze ho zdokumentovat a nedá se ani zkoumat. Existují nedostačující informace, proto je nutné pracovat s nepřímými svědectvími či důkazy apod. V souvislosti s korupcí mluvíme také o pojmech jako klientelismus⁷ a nepotismus⁸.

⁷ Klientelismus je založený na protekci a využívání kompetencí a moci veřejných činitelů ve svůj prospěch a ve prospěch klienta. Často spojované s veřejnými zakázkami.

⁸ Nepotismus znamená uplatňování vlivu a dosazování příbuzných do významných pozic. (Petrovský, 2007)

2.1 Typologie korupce

Existuje mnoho hledisek, ze kterých by se dala korupce rozdělit. Vymětal (2006) dělí korupci podle rozsahu na velkou a malou.

A. Velká korupce (politická) není ta častá a je spojena s korupcí v nejvyšších patrech politických činitelů a hlavních představitelů veřejného a společenského života. Při uplácení jde o vysoké částky, které jsou velmi dobře zatajovány, z toho vyplývá značný prospěch pro všechny strany. Karklins (2002) uvádí nejčastější podoby velké korupce, kterými jsou:

- *„zpronevěra veřejných zdrojů,*
- *nehospodárné užívání veřejných zdrojů,*
- *soukromý prospěch z privatizace,*
- *zneužívání veřejné moci při udělování zakázek,*
- *přidělování monopolních a kvazi-monopolních licencí,*
- *nepotismus a klientelismus,*
- *zisk důležitých, běžně nedostupných informací,*
- *zločiny politiků.“* (Karklins, 2002, s. 22-32)

B. Malá korupce (byrokratická) představuje nejčastěji korupční chování byrokratů, tedy úředníků, dopravních policistů atd. Jedná se o větší množství účastníků a úplatky jsou menší, avšak malá korupce jde ruku v ruce s velkou. Vymětal (2006) spojuje malou korupci s případy:

- podplácení byrokratů
- úmyslně netransparentní regulace,
- zamlžování pravidel,
- nevhodná organizace,
- zneužívání kompetencí při kontrolní činnosti VS.

Autor rozebírá ještě další druh korupce, který dle jeho názoru v současnosti také rozšířen a jde o „*state capture*“. Světová banka definuje tento jev jako „*aktivitu jednotlivců, skupin a firem veřejné i soukromé sféry, které směřují k ovlivňování utváření zákonů, regulací, nařízení, rozhodnutí a ostatních vládních postupů ve svůj prospěch v důsledku ilegálních a netransparentních provizí soukromého charakteru veřejným úředníkům.*“ (Světová banka, 2000, s. 15)

Vymětal (2006) doplňuje, že v rámci tohoto druhu dochází k formování korupčních sítí a může dojít k tomu, že se veřejná správa dostane do soukromých rukou. *State capture* se váže k určitým projevům:

- dozorování nad veřejnými institucemi pro soukromý prospěch nebo trestnou činnost,
- formování korupčních sítí, které mají vliv na politickou soutěž,
- nabourávání svobodných voleb skrytou reklamou a netransparentním financováním kampaní,
- zneužití legislativní moci,
- korupce při výkonu soudní moc,
- zneužití auditu, vyšetřování a dozoru,
- politické vydírání a nátlak,
- korupce v médiích.

C. Systémová korupce nebo také institucionální nebo zakořeněná označuje podle oxfordských autorů Nicholls, Daniel, Bacarese a Hatchard (2011) takovou korupci, která je podpořena nebo vedena samotným systémem. Tím je myšlen takový systém, kde je úplatkářství ve velkém měřítku rutinou. V případě systémové korupce jde také o neschopnost, neadekvátnost a přílišnou nedbalost fungování systému nejen veřejné správy, ale i celé společnosti. K tomu dochází, pokud korupce prostupuje politickými a ekonomickými institucemi v zemi a není více omezována na pár nepoctivých jedinců. Autoři podporují tvrzení, že korupci se daří tam, kde jsou slabé nebo neexistující instituce, což úzce souvisí s nekvalitní vládou, s nedostatečnou legislativní kontrolou, s chybějící nezávislou justicí nebo médii.

Frič a kol. (1999) dělí korupci do čtyř specifických skupin – náhodná, spontánně regulovaná, organizovaná a vrcholným stádiem označuje právě systémovou korupci. U systémového stadia korupce se autoři spolu s oxfordskými shodují, že dochází k vzájemnému propojení klientské sítě se státními institucemi. Korupce zde zasahuje do celého systému státní správy, která není schopná bez uplácení fungovat, kde se vytvářejí speciální tajné skupiny, které jsou orientovány na korupční aktivity a jejichž základním úkolem je zapojit do korupce úřední osoby a veřejné činitele.

Vymětal (2006) ještě uvádí jiná členění korupce - na strukturálně vertikální či horizontální, na organizovanou, soutěžní, ilegální, legální, soukromou, přímou, nepřímou, uvnitř, vně, ex ante a ex post, z donucení nebo koluzní (tajné), očekávanou, nahodilou anebo peněžní či nepeněžní.

2.2 Oblasti výskytu korupce

Petrovský (2007) souhrnně uvádí několik oblastí, kde se korupci daří narušovat zákony a morální a etická pravidla, jsou jimi:

- veřejná a státní správa, tedy VS,
- justice a ozbrojené složky,
- politika,
- ekonomika, obchod a podnikání,
- sport, kultura, zdravotnictví a školství.

Pro účely diplomové práce je podstatná pouze oblast VS, která je následně rozebrána. Petrovský (2007) píše o korupci ve veřejné správě jako o „rozkrádání veřejných prostředků, čím je občan značně poškozován.“ (Petrovský, 2007, s. 48) Je historicky dáno, že jsou úřady spojovány právě s úplatky, i když je tato problematika závazně ukotvena v profesionálních etických kodexech byrokratů. V současnosti jsou ostře sledovány kauzy v případech veřejných zakázek, které také nabízejí prostor pro páčání korupce.

Jak již bylo zmíněno, právě administrativní a byrokratický aparát umožňuje prostor ke korupci, která se odvíjí od rozsahu požadavků na různá povolení apod. Hrozbou je zvyšující se četnost promítání obchodních zvyklostí do rozhodování VS, kdy se občan stává zákazníkem. Petrovský (2007) je toho názoru, že pokud by nebyly platy úředníků pod úrovní celostátních příjmů, nedocházelo by tak často k přijímání úplatků.

Chmelík a Tomica (2011) ve své publikaci rozšiřují oblast VS o několik podoblastí, které jsou zásadní a typické pro VS, které však nelze považovat za definitivní.

Do podoblastí řadí:

- ochranu informací,
- uzavírání smluv,

- veřejné zakázky,
- správní činnost a justici,
- prodej majetku.

Diplomové práce zkoumá v rámci cíle DP podoblast čtvrtou, správní činnost a justici. Podle autorů Chmelíka a Tomici (2011) je tato podoblast jednou z nejrozsáhlejších a nejčastěji využívanou co do přítomnosti korupčních mechanismů. Zahrnuje státní správu, samosprávu obcí a měst, ale i školství, zdravotnictví, policii, justici a další instituce a orgány. Sice v této podoblasti dochází ke korupci nejčastěji, ale výhody plynoucí z korupčního jednání jsou co do rozsahu podstatně nižší než u ostatních jmenovaných podoblastí. Nedostatečná kontrola a nevyhovující limity jsou určující podmínkou pro napomáhání korupce ve VS.

Chmelík a Tomica (2011) ještě doplňují, že je v oblasti VS korupce spojená se zneužíváním pravomocí a postavení činitelů. Z pravidla se mluví o obstarávání věcí obecného nebo soukromého zájmu občanů, o zvýhodňování určitých podnikatelských subjektů, předávání informací apod.

Chmelík a Tomica (2011) se ve VS dále zabývají korupčními riziky. Z praxe zjistili, že k eliminaci příležitostí ke korupci lze docílit využitím důsledného kontrolního aparátu, oslabením koncentrace moci v rukou jednotlivců a zjednodušením procesů ve státní správě. K odstranění příčin a podmínek korupce je nutno vytvářet různá protikorupční opatření, proto je nutné dokázat určit, co jsou korupční rizika. Autoři tato rizika definují jako *„kritické operace, které vytváří podmínky pro nestandardní postupy, operace, rozhodnutí ve VS vedoucí ke korupčnímu jednání.“* (Chmelík a Tomica, 2011, s. 43)

Jako souhrn korupčních rizik ve VS jmenují:

- přednostní vyřízení správních úkonů,
- ovlivnění rozhodnutí ve správním řízení,
- úmyslné promlčení přestupku,
- ovlivnění výše sankce nebo dočasného rozhodnutí o pozastavení činnosti nebo odejmutí povolení k výkonu činnosti,
- zkrácení podkladů, které jsou zásadní pro rozhodnutí správního orgánu,

- nevýhodné podmínky pro uzavření smlouvy, neoprávněná uměna nebo akceptace neplnění podmínek,
- únik informací nebo jejich neoprávněné poskytnutí nebo zpřístupnění,
- prodej veřejného nebo státního majetku bez soutěže, mimo pořadí, za znevýhodněných podmínek nebo proti zájmu veřejnosti,
- pronájem majetku za výrazně nevýhodných podmínek,
- přizpůsobení obsahu zadání veřejných zakázek vytipovanému zájemci nebo obsahu zadávací dokumentace v rámci veřejných zakázek,
- znevýhodnění uchazečů o veřejnou zakázku na úkor jednoho sdělením citlivých informací,
- přidělení veřejné zakázky bez výběrového řízení,
- zasahování do činnosti hodnotící komise,
- výběr nabídky v rozporu s doporučením hodnotící komise,
- neoprávněná změna plnění veřejné zakázky,
- ovlivnění předmětu grantové nebo dotační podpory,
- ovlivnění rozhodnutí o udělení grantu nebo dotace.⁹

Mezi systémové faktory, které zvyšují korupční riziko, řadí:

- koncentraci úkolů pro jednotlivé osoby,
- velké množství vnějších kontaktů,
- silnou roli v rozhodovacím procesu,
- velké finanční prostředky na veřejné zakázky,
- dlouhou dobu rozhodovacího procesu,
- velké pole možností pro rozhodování,
- odborné nedostatky nebo slabé vedení,
- povolování a kontrolu v jedné osobě,
- chybějící kontrolní mechanismy,
- vysoké poplatky za povolení,
- složité a nepřehlední právní předpisy.¹⁰

⁹ Srovnej Chmelík a Tomica, 2011, s. 51

¹⁰ Srovnej Chmelík a Tomica, 2011, s. 52

2.3 Faktory ovlivňující korupční prostředí

Ukázalo se, že je korupce v podstatě v některých zemích pouze nahodilý jev a jinde se naopak jedná o systémově organizovaný zločin. Petrovský (2007) předpokládá, že je výskyt korupce velmi úzce spojen s prostředím jejího výskytu. Uvažuje o oblastech výkonu státní správy a samosprávy, přidělování dotací atd. Pravděpodobnost výskytu korupčního jednání lze předpokládat v takovém prostředí, kde dochází k rozdělování finančních prostředků. Dále uvádí, že největší výskyt korupce zaznamenává správa věcí veřejných, v oblastech konkurzů, zadávání nebo uzavírání výběrových řízení u státních zakázek. V korupci je důležitá existence úřadů a institucí, které mají v kompetenci nakládání s mocí nebo bohatstvím. Pokud bude aparát VS fungovat srozumitelně a jednoznačně, nepředpokládá se, že by docházelo ke korupčnímu jednání.

Chmelík a kol. (2003) zkoumali faktory vytvářející korupční prostředí ze čtyř různých hledisek. Prvním faktorem je tzv. monopolizující efekt, který je specifický určitým počtem firem, které kontrolují trh a vláda má zájem na tom, aby poskytovaly služby právě ony. Čím více firem se na trhu nachází, tím větší korupční prostředí existuje a tím více se předpokládá, že bude docházet ke korupčnímu jednání z důvodu získání veřejné zakázky. Dalším faktem, který ovlivňuje korupční prostředí, je širší pravomocí, kterými disponují jednotlivci či organizace. V případě, že je k dispozici málo kontrolních mechanismů, nebo nejsou žádné, umožňuje to využít slabá místa v systému, což by mohlo vést až k úplatkářství a zneužití pravomocí.

Třetím faktorem může být nedostatek transparentnosti, která dále vede k méně efektivní kontrole. Často jsou v „ohrožení“ osoby, které jsou např. vázány určitým obchodním tajemstvím, nebo jsou to osoby vázané mlčenlivostí vzhledem k profesi, kterou vykonávají apod. Poslední faktor, který autoři uvádějí, přispívá k určité systémové dysfunkci, ať už administrativní, kulturní, ekonomické či politické.

Následně autoři navazují protikorupčními faktory. Ve stručnosti se jedná o:

1. výši nabízené úplaty,
2. systém norem,
3. komplikovanost byrokracie a efektivnost administrativy,
4. systém kontroly a sankcí a s tím spojené tresty,

5. míra tolerance korupčního jednání,
6. sociální rovnováha společnosti reagující na významné společenské změny,
7. míra kvalifikovanosti, výkonnosti a efektivity státní správy,
8. klientelismus,
9. žebříček hodnot,
10. výše platů státních úředníků a s tím související sociální jistoty,
11. moc médií.¹¹

2.3.1 Oznamování korupce

Vondráček a Havrda (2013) uvádějí, že pojem avizování korupce, z anglického „*whistleblowing*“, není pro USA a západní Evropu neznámý pojem. Prokázalo se, že není jednoduché korupci ve veřejné správě snadno odhalit a prokázat, je tedy proto nutné zainteresované osoby motivovat k tomu, aby ji oni sami pomohli odhalit. Tento způsob odhalování korupce formou „*whistleblowing*“ se překvapivě osvědčil jako účinný nástroj i při odhalování hospodářských kartelů. Avšak pokud se někdo rozhodne stát oznamovatelem, je nezbytné zabezpečit jeho anonymitu a ochranu.

Autoři se zaměřují na to, jak by měla být ochrana oznamovatelů prostřednictvím několika doporučení zajištěna. Nejprve překládají podněty k ochraně v zaměstnání, dále k fyzické a mediální ochraně oznamovatele a nakonec to uzavírají možností nároku na odškodnění v případě, že stát neposkytne avizovateli příčinnou ochranu.

Pokud by zaměstnanec VS ohlásil Veřejnému ochránci práv (ombudsman), že došlo k nezákonnému jednání či korupci na půdě veřejného úřadu a pokud by ombudsman shledal toto oznámení za oprávněné, měla by být dotyčnému oznamovateli poskytnuta ochrana v zaměstnání tj., že zaměstnanec nemůže být propuštěn minimálně do ukončení vyšetřování.

Fyzická či mediální ochrana by spočívala v utajení totožnosti oznamovatele. Jestliže by Veřejný ochránce práv rozhodnul na základě upozornění oznamovatele, že byl spáchán „korupční“ trestní čin a postoupil by s ohlášením policii, mohl by oznamovatel

¹¹ viz Chmelík a kol., 2003, s. 23 až 24

prostřednictvím ombudsmana požádat policii o fyzickou ochranu či režim ochrany svědka. Při mediální ochraně by bylo důležité jakýmkoliv prostředky nezveřejňovat informace vedoucí k odhalení totožnosti ohlašovatele. Vždy, shledá-li Veřejný ochránce práv ohlášení za oprávněné, by měl přebírat za zmiňované režimy ochrany zodpovědnost stát. Pokud by se tak nestalo, mělo by být povinností státu uhradit avizovateli vzniklou materiální i nemateriální újmu.

2.3.2 Integrita a odbornost veřejné správy

Zmiňovaní autoři Vondráček a Havrda (2013) se také dále zabývají integritou a odborností veřejné správy, jako možným klíčem k efektivní a nezkorumpované veřejné správě. Domnívají se, že je nutno tuto vizi fungování nabídnout i české veřejné správě, poněvadž tato vize zde chybí. Věří, že je důležité navrátit podstatu práci pracovníka veřejné správy, ve smyslu služby občanům a státu, a zároveň poskytnout těmto pracovníkům důstojné finanční a společenské ohodnocení. Lépe fungující VS by chtěli dosáhnout náměty – chytrými pravidly, které opět sami připravili.

Zmínění autoři v úvodu své studie rozlišují politická, úřednická a asistentská místa. Před zavedením pravidel ve VS by měla být provedena odborná socio-ekonomická analýza a veřejná debata ohledně přijatelné výše nákladů a kvality veřejných služeb. Zákon by měl stanovit, která místa jsou politická a která odborná – úřednická. Politik by měl zadávat činnost úředníkovi, který by ji měl plnit, není-li v rozporu se zákony. Dále by měl zákon určovat maximální počet politických míst (ministr a deset poradců) a jejich plat by měl být určen přesně daný rozpočet.¹²

Zákon by však neměl udávat počet úředníků, ale měla by být nejprve provedena analýza fungování VS. Mělo by být stanoveno, kolik finančních prostředků půjde na platy nebo mimořádné odměny atd. Úřednický post by se měl skládat z odborných úředníků a jejich asistentů, na které jsou kladeny odlišné kvalifikační předpoklady a pro které jsou připravené odlišné platové tarify. Aby mohl občan vykonávat úřednickou či sekretářskou (asistentskou) práci, měl by na začátku projít náročnými odbornými vstupními testy a v průběhu své působnosti by měl neustále procházet kvalifikačními kurzy, školeními

¹² viz internetové stránky www.korupcejakoparazit.cz, sekce „Recept 9: Integrita a odbornost veřejné správy.“

apod., které by měly podmiňovat buďto zvýšení, či snížení platového tarifu, anebo dokonce vést k propuštění. Takto autoři shrnují nutná pravidla pro správně fungující, efektivní a transparentní veřejnou správu.

2.4 Ekonomické dopady korupce

Vondráček a Havrda (2013) datují korupci v ČR do dob normalizace minulého režimu. Korupci vidí jako výsledek nefunkčního systému centrálně plánované společnosti. V důsledku nedostatku i základního zboží bylo běžné „uplácet“ obchodníky a další osoby, aby se člověk dostal k tomu, co potřeboval. Společnost věděla o tomto způsobu uspokojování potřeb a vnímala ho jako standardní součást fungování tehdejšího systému.

Privatizace, ke které došlo již za současného demokratického režimu, byla doprovázena řadou negativních jevů včetně korupce. Avšak nikdo v tom nespatořoval problém, neboť se společnost domnívala, že se podnikům v soukromém vlastnictví povede lépe. Jen postupně si občané začali uvědomovat, že díky privatizaci nedošlo ke zvýšení obecného blaha, ale pouze ke zbohatnutí vybraných jednotlivců.¹³ Korupce způsobuje odklon veřejných peněz. Autoři Vondráček a Havrda (2013) tento jev ilustrují na příkladu veřejných zakázek, kde existuje určité korupční schéma – kmotr, politik a úředník. Kmotr je vlastníkem firmy a chce zakázku. Dohodne se s politikem, který mu přes podřízeného úředníka umožní zakázku či dotace apod. získat. Veřejné zakázky jsou hrazeny prostřednictvím veřejných financí, tedy peněz daňových poplatníků. Finanční prostředky jdou většinou z půlky na realizaci netransparentní a podvodem přidělené zakázky a z druhé půlky jdou do kapes zainteresovaných stran. Takto má korupce přímý vliv na veřejné zadlužování, následné snižování kvality veřejných služeb, což vede k růstu daní, jelikož chybí finance na realizaci či zvyšování kvality veřejných služeb a čímž v samém důsledku dochází ke zhoršení životních podmínek neprivilegovaných osob.

Podobně se věnují ekonomice veřejné korupce Bažantová a kol. (2007), kteří se shodují na tom, že korupce ve veřejné sféře představuje jednu z největších překážek nejen ekonomického, ale i sociálního rozvoje. V ekonomice státu zvyšuje společenské náklady produkce. Hlavní ekonomické dopady korupce způsobují nižší míru růstu HDP a tím je

¹³ viz internetové stránky www.korupcejakoparazit.cz/, sekce „O korupci“

menší část HDP věnována na investice. Je možné zpozorovat, že „zkorumpované“ země méně investují do veřejného vzdělání a nejsou tak přitažlivé pro zahraniční investory (současná situace v Brazílii). Dále dochází k omezování rozpočtových zdrojů, k snižování kvality veřejné infrastruktury, zhoršuje podmínky pro podnikání, omezuje hospodářskou soutěž, zvyšuje sociální disparity a způsobuje hospodářskou nejistotu. Firmám vznikají vyšší náklady a tím spotřebitelé nakupují za vyšší ceny. Kvůli korupci vznikají další regulační opatření, které zvedají společenské náklady atd.

Martin Santa a John O'Donnell (2014) spočítali, že korupce stojí evropskou ekonomiku ročně zhruba 120 mld. euro, což představuje téměř velikost rumunské ekonomiky. Jejich příspěvek se opírá o fakta z vůbec první zprávy o korupci v 28 státech Evropské unie, kterou vydala Evropská komise. Zpráva Evropské komise o stavu korupce v EU, byla uveřejněna krátce poté, co byl bývalý rumunský premiér Adrian Nastase poslán do vazby na čtyři roky za braní úplatku. Byl to první premiér, který vykonával svůj mandát po pádu komunismu v roce 1989.

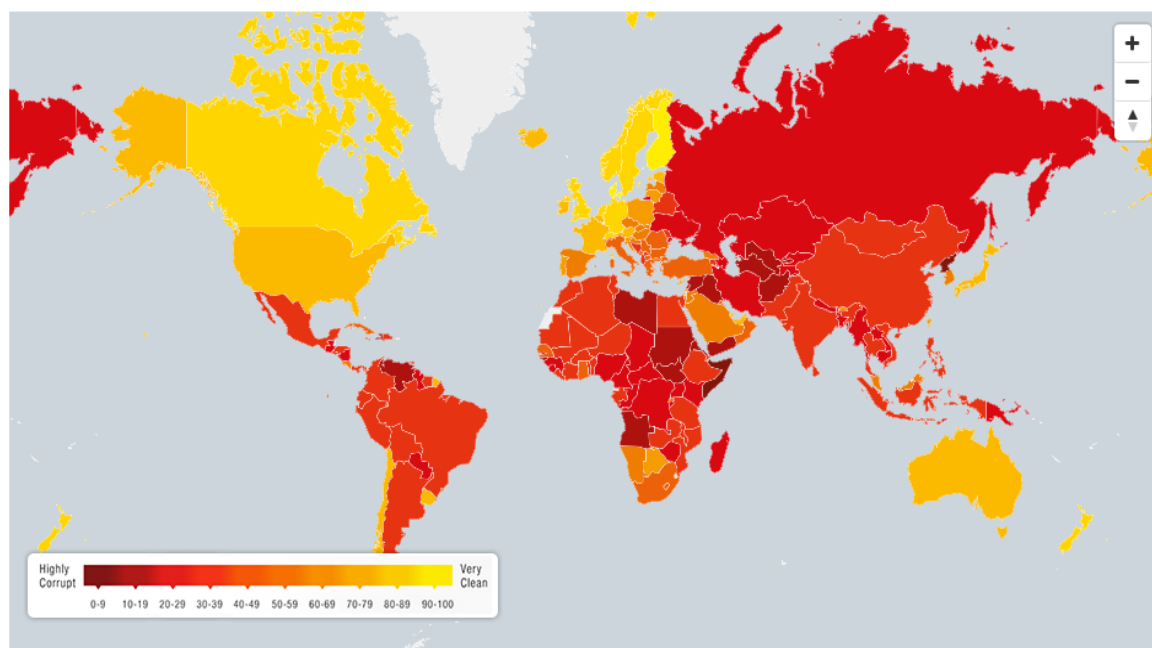
Martin Santa a John O'Donnell (2014) Autoři konstatovali, že podle průzkumu téměř polovina podnikajících firem shledala korupci jako problém, který znesnadňuje jejich podnikání. Téměř všechny společnosti, účastníci se průzkumu, a působící v Řecku, Španělsku a Itálii byly názoru, že je korupce velmi rozšířený negativní fenomén nejen v podnikatelské sféře. Naopak v Dánsku, Finsku či Švédsku se velmi zřídka hovořilo o korupci. Dle zmíněného průzkumu byly nejvíce postiženy stavební firmy, které se s korupčním chováním setkávají především v oblasti veřejných zakázek.

Santa a O'Donnell (2014) dále zmiňují průzkum Evropské komise, ze kterého vyplynulo, že mnoho občanů EU vnímalo častější projevy korupce jako důsledek hlubokých ekonomických a finančních problémů v eurozóně, které přinesla tzv. krize státního dluhu. Autoři dále hovoří o existujícím přesvědčení, vyplývajícím z průzkumu, že je korupce určitou samozřejmostí a je také rozšířená mezi občany EU. Toto přesvědčení každý rok roste a za nejvíce „zkorumpované“ země jsou označeny Řecko, Itálie, Litva, Španělsko a Česká republika. Evropská unie také vyjádřila obavy z neschopnosti řešit korupce na vysokých místech v politice v Rumunsku a Bulharsku, dvou nejchudších zemích EU. Těmto zemím je stále nejen z těchto důvodů zamezen vstup do Schengenského prostoru.

Dolan (2014) doplňuje, že neshledává úplatky jako problém Evropy, avšak vazby mezi politickými představiteli a hospodářskými odvětvími. Zde vidí nedostatky v regulaci určitého druhu jednání, při kterém dochází politickému střetu zájmu. Jedná se o zvýhodňující podmínky pro určité společnosti při udělování veřejných zakázek nebo provádění změn v legislativě. Autor ukazuje na příkladě, kdy byl v roce 2012 tehdejší člen Evropské komise John Dalli nucen opustit svůj post poté, co byl spolupracovníky obviněn z braní úplatku, přesněji žádal 60 mil. euro od nejmenované tabákové společnosti výměnou za ovlivnění evropských právních předpisů týkajících se tabákových výrobků.

Příspěvek autorů Santy a O'Donnella (2014) uvádí výsledky indexu vnímání korupce (CPI), který zveřejňuje mezinárodní nezisková nevládní organizace Transparency International. V roce 2013 skončilo např. Řecko podle měření na 80. místě, ale již v roce 2015 se země umístila na 58. místě ze 167 zemí. Na posledních příčkách jsou pravidelně země Afriky, Latinské Ameriky a vybrané méně rozvinuté státy Asie. Za poslední tři roky se na prvním místě objevuje Dánsko, dále pak evropské severské státy a například Nový Zéland či Singapore. Index hodnotí, v jaké míře vnímají občané „zkorumpovanost“ veřejného sektoru jednotlivých zemí. Čím více bodů (maximálně 100) země v hodnocení obdrží, tím transparentnější a lépe fungující veřejný sektor se v zemi nachází. (Transparency International, 2013)

Obrázek 1: Mapa CPI 2015



Zdroj: Transparency International, 2015

Mapa světa zobrazuje intenzitu vnímání korupce ve veřejném sektoru v jednotlivých zemích. Čím je tmavší červená barva, tím více bodů země dostala a tím horší situace v zemi je. Podle obrázku lze tedy předpokládat, že se transparentní a dobře fungující veřejná správa nachází především v západní a severní Evropě, Severní Americe, Japonsku, Austrálii a na Novém Zélandu. Výjimky některých kontinentů tvoří rovněž například Chile a Botswana a do jisté míry Namibie nebo Saudská Arábie.

2.4.1 Úplatky a úplatkářství

Úplatkářství je jednou z podob korupce, která má, na rozdíl od většiny ostatních typů korupce, také rámeček protiprávního jednání. Forma úplatku se může lišit, ale nejčastěji se vyskytuje v podobě nějakých finančních výhod, různých druhů protislužeb, poskytování významných informací atd. Mezi ty závažnější formy se řadí např. protislužby v poskytování výhodných zakázek, najímání nebo jmenování do různých veřejných nebo vedoucích funkcí atd.

Zákon trestní zákoník č.40/2009 Sb. označuje za úplatkářství: „*přijetí úplatku, podplácení, nepřímé úplatkářství*“ a další (Zákon trestní zákoník č.40/2009 Sb. §331 na st. 430 a dál).

Zákon trestního zákoníku chápe přijetí úplatku v případě, že někdo „*kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, nebo kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta nebo zákazem činnosti.*“ (Zákon trestní zákoník č.40/2009 Sb., §331, s. 430)

Obecně by se dalo říci, že stěžejní výrazy při vymezení pojmů úplatek a úplatkářství jsou neoprávněná výhoda, majetkový prospěch, protislužba, podplácející a podplacený. A podplácení je zákonem vnímáno jako „*aktivita či jednání spojené s obstaráváním věcí obecného zájmu poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, nebo kdo jinému nebo pro jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo peněžitým trestem.*“ (Zákon trestní zákoník č.40/2009 Sb., §331, s. 430)

2.5 Protikorupční opatření

Je vhodné, aby měla každá země aktivní protikorupční agendu. V mnoha případech jde o nevládní neziskové organizace, které se snaží určité změny prosadit ať už prostřednictvím politických činitelů, či vlastním jménem. Avšak zásadní pro boj s korupcí je použití vhodných antikorupčních funkčních nástrojů. Bažantová a kol. (2007) jako nástroje protikorupčních opatření označují:

- *„transparentní financování politických stran, sledování konfliktu zájmu, vykazování a povinnost doložit zdroje majetku veřejných činitelů,*
- *liberalizaci soukromého sektoru a zjednodušení ekonomické regulace, svobodné fungování médií,*
- *odborné řízení veřejných financí zahrnující audit veřejných rozpočtů a profesionalizaci veřejné správy,*
- *průhlednost veřejných výdajů a veřejných zakázek, jasná kritéria veřejných výběrových řízení,*
- *omezení státního, resp. veřejného podnikání.*“(Bažantová a kol., 2007, s. 47)

Proaktivní opatření mohou přispět k omezení rizika korupce a, v řešené případové studii, také ke zneužívání evropských fondů. Důležitý je trestní postih, jako forma boje proti korupci a úplatkářství. Avšak prokázat takovéto jednání není vždy jednoduchá záležitost.

2.5.1 Antikorupční opatření v ČR

Ve snaze eliminovat nebo preventivně působit proti korupčním rizikům, lze zainteresované aktéry rozdělit do dvou skupin.

2.5.1.1 Vládní iniciativa

Petrovský (2007) ve své knize uvádí, že protikorupční politika patří mezi priority vlády ČR již od roku 1998. V roce 1999 přijala vláda Vládní program boje proti korupci, jež uzákonila usnesení č. 125 + P.¹⁴ Každoročně vychází Zpráva o korupci v České republice, jejíž zpracování zaštiťuje Ministerstvo vnitra a předkládá ji vládě ČR. Dalším přínosem je

¹⁴ Usnesení ze 17. února 1999 rozvíjí možnosti účinného postupu proti korupci jako negativnímu společenskému jevu. Více k tomu usnesení lze nalézt na internetových stránkách Vlády České republiky. (http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/37116E873678ACFFC12571B6006D4474)

zřízení a působení specializovaných složek a institucí, které se snaží bojovat proti korupci v zemi. Policie založila v rámci organizační struktury zvláštní služby, dále byl založen „Úřad finanční kriminality a ochrany státu“. Policií zřízený „Útvar pro odhalování korupce a finanční kriminality“ je kompetentní k tomu, aby zpracovával návrhy, koncepce a modely řešení prevence korupčního jednání v ČR. Útvar realizuje projekty prevence, přičemž jsou prostřednictvím orgánů VS distribuovány informační letáky.

Cílem Útvaru je odhalovat nejzávažnější případy korupce. Útvar spolupracuje se specializovanou složkou „Útvarem pro odhalování organizovaného zločinu“, jelikož opravdu závažné korupční kauzy souvisí taky s organizovaným zločinem. Ministerstvo vnitra je zřizovatelem dalšího speciálního orgánu, „Protikorupční komise“. Dalšími odpůrci korupce jsou také státní instituce jako Rada vlády pro koordinaci s korupcí, Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Vojenská policie atd.

Rada vlády pro koordinaci s korupcí (2013) staví na prioritách v boji s korupcí, jimiž jsou výkonná a nezávislá exekutiva, průhlednost a otevřený přístup k informacím, efektivní nakládání s majetkem státu a rozvoj občanské společnosti. Za protikorupční dokumenty vlády, které jsou rovněž základním nástrojem vládního boje s korupcí, lze pokládat akční plány boje s korupcí vždy na určité období. Poslední akční plán byl vytvořen na roky 2015 až 2017¹⁵. Plán stanovuje stěžejní opatření legislativního a nelegislativního charakteru, které chce vláda v boji s korupcí implementovat a provádět. Opatření jsou zahrnuta v protikorupční agendě vlády. Rada vlády spravuje internetové stránky www.korupce.cz, které podávají ucelené a přehledné informace k problematice korupce a k aktuální vládní protikorupční strategii.

2.5.1.2 Iniciativa neziskových organizací a spolků

Kromě institucí zřizovaných vládou fungují rovněž neziskové nevládní organizace, které hrají také důležitou roli v boji proti korupci. Nejvýznamnějšími jsou organizace Transparency International, Růžový panter, občanské sdružení Oživení nebo například projekt „Korupce jako parazit“ autorů Vondráčka a Havrdy.

¹⁵ Vládní koncepce boje s korupcí na roky 2015 až 2017 je možné si přečíst také v elektronické podobě na: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kontaktni_centrum_proti_korupci/\\$FILE/OIAFK-koncepce_boj_korupce_2015_2017-20150513.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kontaktni_centrum_proti_korupci/$FILE/OIAFK-koncepce_boj_korupce_2015_2017-20150513.pdf)

V roce 2013 pořádala Transparency International, pod záštitou ministra pro místní rozvoj Kamila Jankovského, konferenci na téma „*Evropské fondy: jak předcházet rizikům podvodů a zneužívání*“. Konference proběhla v rámci projektu, který byl realizován s partnerskými organizacemi TI z Maďarska, Litvy a Estonska za účelem shromáždit příklady dobré praxe při předcházení rizik korupce a podvodů při čerpání evropských fondů. Záměrem bylo mj. také vytvořit prostor pro výměnu názorů a zkušeností mezi zaměstnanci implementačních struktur. Konference se účastnili také další odborníci, jako kontroloři, auditoři či policisté a státní zástupci, kteří mohou při své práci narazit na korupci a podvody při implementaci Evropských fondů. Projekt byl podpořen Programem Evropské Unie Herkules II (2007 – 2013). Program Herkules II byl implementován Evropskou komisí a založen s cílem podporovat aktivity směřující k boji proti podvodům ohrožující finanční zájmy EU.

Za zmínku stojí projekt „Rekonstrukce státu“, který si klade za cíl prosadit devět zákonů proti korupci a klientelismu. Do současnosti se jim podařilo prosadit tři zákony, stav ostatních zákonů, aktuality z politického dění a další je možné zhlédnout na jejich internetové stránce www.rekonstrukcestatu.cz.

Vondráček a Havrda (2013), svým způsobem navazují na projekt „Rekonstrukce státu“. Záměrem autorů je představit návrh možných systémových změn a umožnit prostor k diskuzi. Cílem je především omezit korupční prostředí v České republice. Vycházejí z tzv. chytrých pravidel, kterými chtějí snížit příležitosti ke korupčnímu jednání. (více na www.korupcejakoparazit.cz/)

Vondráček a Havrda (2013) uvádějí 21 receptů proti korupci. Jednotlivé „recepty“ jsou dále rozděleny do pěti oblastí:

1) Kontrola politiků:

- ✓ snižování korupčních příležitostí,
- ✓ monitoring lobbingu,
- ✓ kontrola šifrovaných telefonických hovorů politického podnikání,
- ✓ prohlášení o majetku a transparentnosti jednání kandidátů.

2) Transparentnost finančních podpor politických stran:

- ✓ zprůhlednění přijímaných financí na podporu politické strany,
- ✓ zákaz podnikání prostřednictvím vlastních firem,

- ✓ průhledné financování volebních kampaní.
- 3) Vytvoření nekorupční a odborné veřejné správy:
- ✓ jednota a odbornost veřejné správy,
 - ✓ online přístup k informacím o veřejných institucích,
 - ✓ kontrola nakládání s veřejnými penězi,
 - ✓ hlášení korupce (whistleblowing),
 - ✓ zkvalitnění českých zákonů.
- 4) Prevence proti rozkrádání veřejných prostředků:
- ✓ založení dozorčích rad veřejných podniků,
 - ✓ výběr vhodných investic na základě veřejného zájmu,
 - ✓ Kroky proti vytváření veřejných zakázek na míru,
 - ✓ Zveřejnění informací o vlastnících firem čerpajících veřejné finance,
 - ✓ Spravedlivé hodnocení veřejných zakázek.
- 5) Zrušení anonymního vlastnictví:
- ✓ pouze elektronické akcie všem přístupné k nahlédnutí,
 - ✓ zrušení svěřeneckých fondů,
 - ✓ regulace offshorových¹⁶ služeb poskytovaných firmám, které mají přístup k veřejným prostředkům.¹⁷

2.5.2 Kontrola hospodaření s veřejnými prostředky

Aby nedocházelo k odklonu veřejných finančních prostředků, čímž jsou nejen české, ale i evropské peníze, mohla by být kontrola nebo dohled, odborně nezávislým úřadem nad hospodařením s nimi, klíčová. Vondráček a Havrda (2013) se i zde rozmyšlejí nad obsahem opatření, která by měla dopomoci odborně vedenému dohledu.

Jejich jedenácté pravidlo pojednává o hospodaření s veřejnými prostředky a uvažuje, co by bylo nutné k zajištění efektivního a transparentního nakládání s nimi. První řadě by bylo nutné rozšířit pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ). Momentálně kontroluje hospodaření státu a státních podniků. Bylo by však vhodné rozšířit kontrolu nad hospodařením obcí a krajů a jimi vlastněnými podniky. Dále by měla být ponechána NKÚ

¹⁶ Dle Unie Offshore Poradců ČR (2007) je Offshore nejčastěji ve spojení s offshorovou společností, což je instituce založená v tzv. „daňovém ráji“. Firma využívá jistých daňových výhod v jiné zemi než je ČR.

¹⁷ Srovnej Vondráček a Havrda, 2013, www.korupcejakoparazit.cz

možnost kontrolovat účelnost a hospodárnost vynaložených veřejných prostředků, nikoli pouze formální správnost, tedy zda byly finance vynaloženy v souladu se zákonem.

Dalším řešením by bylo povinné zveřejňování smluv mezi veřejným a soukromým sektorem v jednom registru, do kterého by měla přístup široká veřejnost. S tím souvisí další pravidlo, jehož součástí by bylo možné určit hmotnou odpovědnost u vedoucího pracovníka příslušného úřadu za nezveřejnění smluv mezi veřejným a soukromým sektorem. Na předchozí navazuje povinnost zveřejňovat pohyb financí v rámci zveřejněných smluv tj. faktury a dokumenty dokládající platby. Recept završuje podnět pro přijetí nového zákona o finanční kontrole při nakládání s veřejnými financemi, který by zahrnoval všechna výše uvedená pravidla.

Obdobnou iniciativu převzaly i nezisková nevládní organizace Transparency International (TI), spolek Oživení o. s. a Centrum aplikované ekonomie (zIndex). Zmiňované organizace poslaly v první polovině minulého roku otevřený dopis současnému ministru financí Andreji Babišovi s podněty k návrhu zákona o vnitřním řízení a kontrole. V dopise se vyjadřovaly k přípravě Zákona o integrovaném rámci systémů vnitřního řízení a kontroly a zároveň se vyjádřily k připravovanému připravovaný Zákon o zadávání veřejných zakázek, neboť tyto dva zákony spolu úzce souvisí.

Hlavními body jejich návrhu byly:

- *„Posílení adresné odpovědnosti za schvalování výdajů,*
- *posílení nezávislosti interního auditu,*
- *Ex ante a ex post hodnocení velkých veřejných projektů,*
- *Přenesení odpovědnosti za vymožení nesprávně použitých prostředku na poskytovatele dotace,*
- *zjednodušení kontrolního prostředí eliminací duplicitních kontrol ze strany poskytovatelů a finančního úřadu,*
- *zavedení institutu střetu zájmů u poskytovaných prostředku z veřejných prostředků,*
- *zavedení výborů pro audit jako pojistky kvality, objektivitu a nezávislosti výsledků auditů.“* (Transparency International, Oživení o. s. a zIndex, 2015)

Vojtěch Rejl (2015) uveřejnil, že protikorupční skupina Rady Evropy (GRECO¹⁸) nejvíce kritizovala transparentnost financování politických stran a boj proti korupci. Česká republika, které bylo již v roce 2011 doporučeno celkem třináct opatření, splnila do roku 2015 pouze jedno a tři přijala jen částečně. Ředitel české pobočky TI David Ondráčka je názoru, že největší komplikací protikorupčních úprav jsou odkládané reformy justice, zdroje financí politických stran nebo neúplný registr smluv zahrnující hospodaření veřejné správy.

Současná vláda navíc odmítá odpovědnost, neboť se domnívá, že se zpráva týká činností a aktivit předchozích vlád a ona svoje úkoly plní. Avšak protikorupční organizace jsou jiného názoru a konstatují, že ani současná vláda nemá ve svých plánech zahrnuta žádná opatření vztahující se ke korupci nebo třeba trestnímu zákoníku a úplatkářství.

Skupina GRECO (2011) ve zmiňovaném reportu ČR mj. doporučila definitivní postižitelnost úplatkářství a nepřímého úplatkářství v řadách zaměstnanců veřejného sektoru a to bez ohledu na schopnost ovlivnit zásadní rozhodování a zahraničních arbitrů a porotců. Tento bod ČR nenaplnuje, jak by měla. Dalším neuspokojivým plněním jsou otázky financování politických stran, hlavně volebních kampaní.

Následující kapitola navazuje problematikou strukturálních fondů, jako účinného nástroje podpory investičních i neinvestičních projektů zemí Evropské unie za dobíhající programové období 2007 – 2013. V rámci tohoto období byly čerpány finanční prostředky plynoucí mj. na Integrovaný program rozvoje města Liberce (IPRM), který měl stanovené podmínky pro čerpání (viz dále), jež bylo nutno dodržet. IPRM bylo možno realizovat v návaznosti na Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF). Proto by bylo vhodné alespoň ve stručnosti charakterizovat, jaké strukturální fondy existují a jaké cíle si kladlo programové období 2007 – 2013.

¹⁸ GRECO (The Group of States against Corruption) zřídila Rada Evropy v roce 1999 k provádění monitoringu států v dodržování jejich protikorupčních standardů. Současně skupinu tvoří 48 evropských států a USA. Více na <http://www.coe.int/>

3 Dotace a korupce

Doposud se hovořilo o selhávání VS a o korupci. Dále je důležité vysvětlit, jaké jsou metody čerpání dotací, tedy za jakých podmínek mohly jednotlivé regiony, kraje, obce atd. čerpat dotace ze strukturálních fondů určených pro období 2007 – 2013 a jaká hrozila rizika umožňující zneužití čerpaných peněz.

Kolektiv pracovníků občanského sdružení Oživení o. s. spravuje internetové stránky s názvem „bez korupce“. Na svých stránkách definují dotace jako „*veřejnou podporu různých subjektů formou grantů z obecních a krajských rozpočtů. Dotace jsou nástrojem komunální politiky a stejně jako další veřejné prostředky mohou být zdrojem korupčního chování a poškozování veřejného zájmu.*“ (Oživení o. s., 2012, online)

Aby se podařilo minimalizovat rizika zneužití, musí celý proces rozdělování veřejných prostředků, v tomto případě dotací, probíhat nanejvýš transparentně a podle předem stanovených pevných pravidel. V případě nesprávně nastavených dotačních mechanismů může snadno docházet ke zneužití prostředků, což negativně působí mj. na oblast trhu.

Zdroje dotací

Oživení o. s. (2012) ve své podstatě definují dotace jako veřejné finance, tudíž je možné dotace čerpat z dostupných veřejných fondů na národní a evropské úrovni. Zdroje jsou tedy státní rozpočet, v rámci kterého musí být dotace schválené rozpočtovým zákonem, dále jsou to rezortní prostředky delegované z ministerstev na kraje a státní fondy tj. tržní regulace, životního prostředí, pro zúrodnění půdy, na podporu a rozvoj české kinematografie, kultury, rozvoje bydlení a pozemkový fond. Územní samosprávné celky také disponují zdroji, které lze využít jako podporu ve formě dotací. Jedny z momentálně nejdůležitějších finančních zdrojů jsou fondy Evropské unie.

Členění dotací

Oživení o. s. (2012) člení dotace do dvou rovin, jako účelové a jako obecné. Obecné se odlišují od těch účelových v možnosti široké využitelnosti na předem nespécifický okruh statků a služeb, kdež to účelové již podle názvu slouží jako podpora konkrétním službám nebo statkům, v převážné většině v rámci nějakého konkrétního programu.

U účelových dotací se dále rozlišuje druh spoluúčasti. Účelové dotace bez spoluúčasti nevyžadují částečné financování příjemce. U obecné dotace je určen fixní paušál, u kterého není předem dáno, na co budou peníze využity. Pokud jsou prostředky čerpány na základě výkonu, může být paušál omezen, v tomto případě se jedná o dotaci s uzavřeným koncem. Bez limitu se hovoří o dotaci s otevřeným koncem. Tento typ dotací se rozlišuje i u účelových dotací.

3.1 Rizika korupce při využívání evropských fondů

Oživení o. s. (2012) shledává rizika již v dotačním řízení a to v manipulaci s podmínkami příjemce, v hodnocení konkrétních žádostí či ve snaze ovlivnit dotační řízení přímo potenciálním příjemcem. Závažným rizikem jsou podvody s žádostmi, kdy se budoucí možný příjemce snaží fabulovat informace ve snaze čerpat dotace nebo být neoprávněně zvýhodňován před dalšími uchazeči. K velmi častému zneužití dotací dochází tehdy, kdy peněžní podpora plyne na konto jednotlivců nebo skupin s určitými zájmy místo toho, aby z nich byly hrazeny prospěšné činnosti ve veřejném zájmu. A jako další riziko pracovníci Oživení o. s. uvádějí neúčelné čerpání dotací. Tímto se rozumí podávání mylných nebo neúplných informací při zpětné vazbě o čerpání dotace např. o hrazení nerealizovaných aktivit nebo předkládání zmanipulovaných účetních výkazu.

Při určení odpovědnosti je nutno rozlišovat komu je udělena povinnost hradit škodu a kdo nese trestně právní odpovědnost. U volených veřejných činitelů bez pracovně právního vztahu se náhrada škody řídí dle Občanského zákoníku, na základě sjednaného pracovněprávního vztahu se škoda určuje podle Zákoníku práce. Pokud dojde k trestně právní odpovědnosti, upravené dle Trestního zákoníku, dochází k hrubé nedbalosti při opatrování či správě cizího majetku, což se trestá odnětím svobody od šesti měsíců do tří let podle závažnosti spáchaného činu. Je však nezbytné na samém začátku označit konkrétní osobu, odpovědnou za hospodaření s dotací. Kromě odpovědné osoby za realizaci je nutné stanovit kontrolora dodržování podmínek dotace.¹⁹

¹⁹ Podrobnější informace o konkrétních zákonech upravující nakládání s dotacemi jsou k nalezení na webových stránkách občanského sdružení Oživení (www.bezkorupce.cz/faqs/kdo-odpovida-za-porusenim-podminek-poskytnuti-dotace/).

Bývalý senátor Miroslav Krejča (2014) uveřejnil příspěvek, pojednávající o korupci a strukturálních fondech EU. Zdůrazňuje, že korupce je skutečnost, se kterou bojují všechny státy bez ohledu na to, zda jsou či nejsou členy EU. Příležitost ke korupci neumožňují pouze strukturální fondy a dotace EU, ale také jakékoliv veřejné finanční prostředky. Z toho vyplývá, že zrušení dotací nevyřeší korupční jednání.

Jistá opatření či prevenci týkající se problematiky korupce by mohly přinést dokumenty, které projednával Senátní výbor pro záležitosti EU v témže roce. Prvním dokumentem byla „Dohoda o partnerství a přípravě na nové programové období 2014 – 2020“, kde jsou definovány cíle a priority České republiky pro efektivní čerpání evropských strukturálních a investičních fondů za účelem naplňování strategie Evropa 2020. Druhým dokumentem byla „Zpráva o boji proti korupci v EU“ vyhotovená Evropskou komisí a adresována Evropské radě a parlamentu.

Box 1: Strukturální fondy

Strukturální fondy jsou nástrojem realizace kohezní politiky. Kohezní politika přispívá k vytvoření nebo posílení ekonomické prosperity a žádoucí sociální úrovně všech zemí Evropského společenství. Nejstarším fondem je Evropský sociální fond (ESF) (1957). V roce 1962 byla založena Orientační sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EAGGF) a poté v roce 1975 ještě Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF). Posledními vytvořenými fondy jsou od roku 1993 Finanční nástroj na podporu rybolovu (FIFG), který byl v roce 2007 nahrazen Evropským rybářským fondem (EFF) a v tomtéž roce byl založen také Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EAFRD), který vystřídal původní Orientační sekci Evropské zemědělského orientačního a záručního fondu. (Boháčková, Hrabánková 2009).

3.2 Cíle v programovém období 2007 – 2013

Praktická část, kde jsou prezentovány příklady nezdařilých projektů, se váže k programové období 2007 - 2013. Pro následné srovnání stanovených cílů a skutečných výsledků praktické části, je vhodné si představit, jakých konkrétních cílů mělo být pro toto období dosaženo.

Podle Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (2006) „*by měla politika soudržnosti přispívat ke zvyšování růstu, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti začleněním priorit Společenství v oblasti udržitelného rozvoje, jak byly definovány na zasedání Evropské rady v Lisabonu a Göteborgu...*“ (Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, odstavec 2)

Strukturálními fondy, ze kterých byly čerpány finanční prostředky pro období 2007 – 2013 jsou Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond a Fond soudržnosti. Cíle pro toto období upravuje Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006. Existují tři cíle:

- „*Konvergence*“,
- „*Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost*“,
- a „*Evropská územní spolupráce*.“ (Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, odst. 2)

Dle Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (2006) byl cíl „Konvergence“ vytvořen pro urychlení sjednocování nejméně rozvinutých členských zemí a regionů. Konvergence měla podpořit zlepšením podmínek pro růst a zaměstnanost pomocí kvalitnějších investic do hmotného a lidského kapitálu, rozvoje inovací a znalostní společnosti. Dále prostřednictvím schopnosti se lépe adaptovat na hospodářské a sociální změny, posílením trvalé udržitelnosti v životním prostředí a nakonec lepší výkonností správy. Byl označen za hlavní prioritu všech tří fondů, ze kterých byly poskytovány finance na jeho realizaci.

Druhým cílem je „Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost“. Z Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (2006) a ze samotného názvu vyplývá, že úkolem je posílení konkurenceschopnosti, zaměstnanosti, ale i atraktivnosti regionů. Mezi nástroje pro dosažení cíle patří obdobné instrumenty jako u předchozího cíle. Navíc se klade důraz na lepší dostupnost trhu práce a na adaptabilitu pracujících a firem při změnách podmínek.

Posledním cílem programového období 2007 – 2013 je „Evropská územní spolupráce“. Cíl se zaměřuje na upevnění „*přeshraniční spolupráce prostřednictvím společných místních a regionálních iniciativ*.“ Důležitými body jsou také „*posílení nadnárodní spolupráce prostřednictvím nástrojů souvisejících s prioritami Společenství a přispívajících k integrovanému územnímu rozvoji a posílení meziregionální spolupráce a výměny zkušeností na vhodné územní úrovni*.“ (Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, kap. II., čl. 3)

Boháčková a Hrabánková (2009) zmiňují, že došlo ke změně v dimenzi stanovení priorit s ohledem na Lisabonskou strategii z roku 2000 a závěry summitu Evropské rady v Göteborgu z roku 2001. Jako hlavní nástroj pro růst a zaměstnanost byla označena politika hospodářské a sociální soudržnosti. Dále komentují, že Evropská rada došla na zasedání 2005 k závěru, že rozšířením EU o nových deset členů (2004) došlo k prohloubení hospodářských, sociálních a územních disparit na všech úrovních a shledali důležitým přijímání cílů Lisabonské strategie.

Boháčková a Hrabánková (2009) ještě doplňují, aby byly územní celky NUTS 2 způsobilé k čerpání finančních dotací, musí být jejich HDP/per capita měřený paritou kupní síly a vypočtený na základě údajů Společenství za roky 2000-2002 nižší než 75% průměru HDP/per capita EU-25 za stejné období. Aby mohly územní celky čerpat také z Fondu soudržnosti, musí splňovat tyto podmínky, ale za roky 2001 až 2003 a z 90%. Těmito úpravami došlo k tomu, že některým zemím byl odepřen přístup k penězům z fondů, jelikož už nespádaly do zaostalých regionů.

Boháčková a Hrabánková (2009) dále uvádějí, že za podporovaná území zle považovat regiony na úrovni NUTS 1 a 2 a regiony, kterým bylo dovoleno čerpat subvence v předchozí programové periodě 2000 – 2006 v rámci cíle „Podpora rozvoje a strukturální adaptace zaostávajících regionů“, ale v souvislosti s kritérii cíle „Konvergence“ již nesplňují stanovené podmínky pro čerpání. Autorky se domnívají, že v rámci třetího cíle jsou subvencovány všechny regiony v blízkosti pozemských vnitřních i vnějších hranic a podél mořských hranic na úrovni NUTS 3 v maximální vzdálenosti 150 km.

Následující kapitola se zabývá Regionálním operačním programem NUTS II Severovýchod (ROP). ROP je instrument, který byl podpořen dotacemi z rozpočtu Evropské unie, proto následující kapitola volně navazuje na předešlé téma týkající se dotací.

4 Regionální operační program NUTS II Severovýchod

Regionální rada pro NUTS II Severovýchod (2007) uvádí, že regionální operační program NUTS II Severovýchod (zkráceně ROP) je jeden z mnoha operačních programů určených pro Českou republiku. Byl cíleně vytvořen na podporu regionu soudržnosti Severovýchod s jednoznačným záměrem – zatraktivnit region pro investory a podnikatele a zlepšit kvalitu života obyvatel. NUTS II Severovýchod zahrnuje území tří českých krajů - Královéhradecký, Liberecký a Pardubický, kterým jsou prostřednictvím ROP poskytovány evropské dotace pro inovativní a investiční projekty. Tyto dotace bylo možné čerpat s dobíhajícím programovým obdobím 2007 – 2013 a to ve výši více než 671 mil. EUR.

Ve svém základě se jedná o programový dokument obsahující předem stanovené prioritní osy regionu pro dobíhající období 2007 – 2013. ROP je nástrojem pro naplňování cílů EU a její politiky hospodářské a sociální soudržnosti pomocí čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů EU. Pro operační program je podstatný cíl „Konvergence“ (viz výše). Na základě výsledků SWOT analýzy a sociálně ekonomické situace regionu Severovýchod byl stanoven globální cíl programového období 2007 – 2013: *„Zvýšení kvality fyzického prostředí regionu, což povede ke zvýšení atraktivity regionu pro investice, podnikání a život obyvatel. Prostřednictvím zvýšení atraktivity regionu bude docházet k jeho konvergenci k průměrné úrovni socioekonomického rozvoje EU.“* (Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod, 2007, online)

ROP má také stanovené čtyři specifické cíle pro dosažení dlouhodobě udržitelné prosperity regionu. Specifické cíle jsou:

1. Zlepšení dostupnosti regionu a efektivnější doprava při zachování kvality životního prostředí.
2. Zvýšení kvality života a veřejných služeb s významným důrazem na snižování regionálních rozdílů.
3. Snaha o efektivnější využití přírodního a kulturního potenciálu regionu.
4. Atraktivnější podmínky regionu pro podnikání a investice.

Dále byly v rámci ROP nadefinovány prioritní osy, které jsou rozčleněny na dvanáct okruhů podpory. První prioritní osa je zaměřena na rozvoj dopravní infrastruktury a bylo pro ni vyčleněno nejvíce financí (244,3 mil. EUR). V rámci osy jsou stanoveny tři oblasti

jako rozvoj regionální silniční infrastruktury, lepší dopravní obslužnost a podpora veřejných mezinárodních letišť.

Regionální rada pro NUTS II Severovýchod (2007) označila jako druhou největší oblastí finanční alokace, druhou prioritní osu zacílenou na rozvoj městských a venkovských oblastí. Třetí prioritní osa se zabývala cestovním ruchem, tedy rozvojem základní infrastruktury a doprovodných aktivit a s tím související marketing a koordinace cestovního ruchu. Čtvrtá osa měla napomoci rozvoji podnikatelského prostředí tj. infrastruktury pro podnikání, spolupráce firem se školami, vzdělávacími institucemi a úřady práce a velkou roli hrály také inovace. Poslední pátá prioritní osa poskytovala administrativní a technickou podporu realizace ROP.

Výše zmíněná Regionální rada je řídicí organ ROP a je odpovědná za řízení a realizaci celého operačního programu. Je stanovena zákonem č. 248/200 Sb. o podpoře regionálního rozvoje.²⁰ Součástí Regionální rady je Výbor, Předseda a Úřad Regionální rady.²¹

ROP byl rovněž zdrojem financí pro Integrovaný program rozvoje města Liberec (IPRM)²². Odbor strategického rozvoje a dotací města Liberec (2007) charakterizuje Integrovaný plán rozvoje města jako ucelený dokument města představující cíle rozvoje města, které jsou zároveň stěžejní pro IPRM. Priority IPRM se dotýkají všech strategických cílů Strategie rozvoje Statutárního města Liberec. Plán zahrnuje oblasti podpory vědy a výzkumu, vzdělávání a rozvoje sociální integrace, zkvalitnění životního prostředí, lepší situace v dopravě a její bezpečnosti včetně rozšiřování parkovacích míst, cyklostezek a úpravy pěších stezek a chodníků, řeší i úpravu veřejných prostranství a zanedbaných území, nakládání s odpady a hospodaření s energetickými zdroji. Východiskem pro zpracování IPRM, jako nástroje přispívajícího k naplnění strategie rozvoje města, bylo stěžejní vypracování socioekonomické analýzy stavu rozvoje města. V programovém období 2007–2013 patřil IPRM k nejdůležitějším koordinačním nástrojům umožňující intervence Regionálních operačních programů (ROP), Tematických operačních programů (TOP) a Integrovaného operačního programu (IOP) zaměřujících se na rozvoj měst.

²⁰ Znění celého zákona k nahlédnutí na portálu veřejné správy

²¹ Přehledný souhrn informací je k dispozici na oficiálních stránkách Rady:
<http://www.rada-severovychod.cz/>

²² Ilustrační schéma IPRM se nachází v příloze A

5 Popis a analýza vybraných kauz

Východiskem pro vypracování praktické části byla kauza Rekonstrukce kostela sv. Máří Magdaleny. Z hlediska vypovídající hodnoty provedené analýzy, která také zohledňuje stanovené předpoklady, bylo nutno připojit další kauzy vztahující k tématu. V programovém období 2007- 2013 proběhlo několik desítek projektů. Pro účely diplomové práce byly vybrány další dva – Integrovaný projekt I: Služby sociální prevence v Libereckém kraji a Revitalizace městských lázní. Na těchto třech uvedených kauzách bylo možno demonstrovat, s jakými etickými – korupčními a organizačními problémy se potýkala realizace projektů, jež byly podpořeny z evropských dotací.

Jako zdroje informací byly použity veřejně dostupné materiály na webu a dokumentace poskytnutá Mgr. Tauchmanem. Byla provedena rešerše zdrojů a posléze analýza a syntéza výsledných dat. Na základě komparace vybraných kauz se podařilo určit, v jakých oblastech se selhání VS nejvíce projevovalo. Dále bylo možno identifikovat aktéry a vyčíslit ekonomické dopady na rozpočet Libereckého kraje. Kauzy se liší velikostí, čemuž rovněž odpovídá rozsah zpracovaného textu uvedeného

5.1 Rekonstrukce kostela Sv. Máří Magdalény v Liberci

Kauza byla zpracována především na základě rešerše místních médií a usnesení Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality. Kauzou se dlouhodobě zabývá Mgr. Tauchman, pracovník Krajského protikorupčního pracoviště Liberec a Centra nezávislé investigace.

Klášterní kostel řádu kapucínů byl postaven v nově vzniklé městské čtvrti na Keilově vrchu na místě původní kapličky Zvěstování P. Marie (Řičánková a Zeman 2009). Vysvěcen byl v roce 1911 litoměřickým biskupem. Novobarokní kostel je unikátní svojí průmyslovou železobetonovou konstrukcí a celá stavba byla vytápěná horkým vzduchem rozvedeným pod podlahou. Kostel spolu s farou patřil kapucínským mnichům, kteří přišli z Tyrol, ale byli komunisty vyhnáni, čímž začal komplex chátrat. Určitou dobu sloužil kostel jako sklad a depozitář a fara jako mateřská školka a poté do roku 2008 jako útulek pro matky s dětmi.

5.1.1 Popis kauzy

Budovu kostela Svaté Máří Magdaleny s přílehlou farou v Liberci koupila od Litoměřického Biskupství v roce 2006 společnost IBERUS, s.r.o. se záměrem vybudovat zde „Hotel Luxory“ - hotelový komplex s kongresovým sálem (Tauchman 2012). Podle tohoto zdroje bylo původním záměrem financování přestavby z evropských dotací strukturálních fondů, resp. z Regionálního operačního programu NUTS II Severovýchod (ROP Severovýchod), přesněji z prioritní osy 3 „Cestovní ruch“, oblast podpory: 3.1 Rozvoj základní infrastruktury a doprovodných aktivit v oblasti ČR.

Avšak Regionální rada regionu soudržnosti Severovýchod (RR Severovýchod) žádost zamítla. Došlo k vyhlášení nové výzvy s novými podmínkami, kde byla upravena osoba žadatele o dotaci, kterou mohla být nestátní nezisková organizace se statutem veřejnoprávního subjektu. Firma IBERIUS s. r. o., proto nechala přepracovat žádost již pod jiným názvem společnosti - Geotermální energie pro občany o. p. s (GEPO). Společnost GEPO zpracovala žádost o zařazení projektu do IPRM a žádost o poskytnutí dotace na projekt „Centrum podpory geotermálního využití energie“. Podle projektu měly být budovy kostela Sv. Máří Magdaleny s přílehlou farou, po opravě využity jako centrum pro poskytování informací z oblasti využívání alternativních zdrojů energie, především geotermální energie.

Poté, co se podařilo zařadit projekt do IPRM Liberce, byla na základě písemné žádosti společnosti GEPO, o poskytnutí dotace v hodnotě téměř 56 milionu Kč z rozpočtu Evropské unie, podepsána smlouva o čerpání dotace. O podepsání smlouvy se společností GEPO rozhodla Regionální rada regionu soudržnosti Severovýchod v rámci ROP NUTS II Severovýchod, z operačního programu: prioritní osa 2 „Rozvoj městských a venkovských oblastí“, oblast podpory: 2.1 Rozvoj regionálních center. Na základě veřejné soutěže se stala hlavním vykonavatelem stavebních prací společnost Metrostav a. s.

V roce 2012 se RR Severovýchod rozhodla, na základě dopisu od společnosti GEPO, vypovědět smlouvu o poskytnutí dotací. Aby k tomu nedošlo, kontaktovala společnost GEPO libereckého hejtmána²³ a vedoucího pracovníka Územního odboru v Liberci, kterým slíbila peněžní odměnu, pokud zajistí pokračování smlouvy. Došlo k tomu, že sice

²³ Od roku 2012 je ve funkci hejtmána Libereckého kraje Bc. Martin Půta

společnost mohla i nadále zůstat v programu a být příjemcem dotací, ale za změněných podmínek, kdy např. musela předložit finanční plán s dodavateli. Forma podpory se upravila z průběžně na jednorázovou, tedy že firmě budou proplaceny výdaje až po dokončení projektu. Zainteresované osoby shledaly způsob platby za nevyhovující, žádaly o změnu financování, a proto nadále vyvíjely tlak na předsedu Regionální rady a hejtmána Libereckého kraje v jedné osobě, dále na liberecké členy výboru Regionální rady a pracovníky Územního odboru v Liberci. Proběhlo několik zasedání, kde se diskutovalo o schválení těchto změn, které byly v rozporu s původním odsouhlasením samotného pokračování projektu. Liberecký hejtman odůvodňoval svá tvrzení, na podporu projektu, nutností dodržení podmínek IPRM a ROP²⁴, za kterých byl IPRM dotován, jinak by došlo k vrácení dotací na IPRM. V zápise z usnesení č. 55/2014 46. zasedání (2014) Výboru RR Severovýchod v Pardubicích vyplývá, že došlo ke schválení usnesení, ve kterém orgán souhlasil se změnou financování projektu, z jednorázového po skončení projektu, na průběžné.

5.1.2 Vlastní hodnocení

Kauzu „Rekonstrukce kostela sv. Máří Magdalény“ je možné označit jako organizovanou až systémovou korupci, kdy došlo k promyšlenému napojení podnikatelských subjektů na veřejný sektor. V roce 2014 vydal Útvar odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování expozitury Ústí n. Labem s detašovaným pracovištěm v Jablonci n. Nisou usnesení, ve kterém podle § 160 odst. 1 trestního řádu zahájilo trestní stíhání obviněných osob. Dle Usnesení (2014) došlo jednáním k úmyslnému působení na výkon svěřené pravomoci a odpovědnosti úřední osoby v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu a k navádění hejtmána Libereckého kraje ke spáchání trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby. Liberecký hejtman se dopustil „*porušení nařízení Evropského parlamentu a rady (ES) č. 1080/2006, o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999*“ (Usnesení, 2014, s. 4), která se týkají jeho spoluodpovědnosti za řádné finanční řízení a kontrolu přidělování dotací tak, aby byly výdaje vykázané příjemci, účastníci se operace, vynaloženy účelně a aby odpovídaly činností smluvně dohodnutým s příjemci.

²⁴ viz strany 49 a 50 diplomové práce

Dále došlo k „*porušení Nařízení rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999*“ (Usnesení, 2014, s. 4). Nařízení (2006) se vztahuje k cílům a poslání realizace operačního programu, územní odpovědnosti za provádění operačních programů, podmínek způsobilosti výdajů a úkolů řídicích a kontrolních systémů, a odpovědnosti za postupy pro zajištění správnosti a řádnosti výdajů vykazovaných v rámci operačního programu tak, aby docházelo k posilování hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie. A dále se dopustil dle Nařízení (2006) porušení povinností člena Výboru RR Severovýchod, které jsou schválené v souladu s platnými předpisy Společenství Evropské unie a České republiky. Nařízení upravuje vznik střetu zájmu člena výboru, etický kodex pro členy a hlasování členů Výboru RR Severovýchod.

V návaznosti na porušení evropských nařízení, byly porušeny také vnitrostátní předpisy České republiky a to zejména „*vybrané paragrafy zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, upravující podmínky pro poskytování podpory regionálnímu rozvoji a s tím související působnost správních úřadů, krajů a obcí při koordinaci a realizaci hospodářské a sociální soudržnosti*“ (Usnesení, 2014, s. 4).

Výše zmiňovaných činů se liberecký hejtman dopustil jako předseda RR a současně člen výboru RR Severovýchod při výkonu své pravomoci, kdy jednal v rozporu s úkoly řídicího orgánu Regionálního operačního programu, spojenými s odpovědností za kontrolu projektů, spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, včetně kontroly financí. Hejtman rovněž „*porušil §34 zákon č. 129/2000 Sb. o krajích*“ (Usnesení, 2014, s. 4), kdy jednal protizákonně, neboť jeho projednávání a rozhodování ve věci mohlo znamenat střet zájmu, tedy výhodu nebo škodu pro předsedu a člena výboru.

Podle zákona č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků (2002), mohlo rozhodování hejtmána vést i v tomto případě ke střetu veřejného a osobního zájmu, kdy měl hájit při výkonu správních činností veřejný zájem, jednat a rozhodovat nestranně, a v souvislosti s výkonem zaměstnání nepřijímat dary nebo jiné výhody, a vzhledem k jeho postavení statutárního orgánu RR a odpovědnosti za řízení zasedání výboru jednal i v rozporu s ustanovením. Dalším bodem obvinění je nedodržení zákona č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě (2001), který mu ukládá povinnost přijmout veškerá

nezbytná opatření k ochraně veřejných prostředků a zajistit hospodárné, efektivní a účelné využívání veřejných prostředků.

Další osoby, figurující v této kauze, byly obviněny za zločiny podplácení, navádění k trestnímu činu zneužití pravomoci úřední osoby, dále ze spolupachatelství, kterého se dopustili v souvislosti s rekonstrukcí historického komplexu budov kostela Sv. Máří Magdalény a bývalé fary v ulici Jungmannova v Liberci.

Dle důkazního materiálu, jak uvádí Usnesení (2014), došlo k proplacení úplatků ve výši 500 000 a 700 000 Kč (člen výboru RR Severovýchod a bývalý primátor města²⁵), 500 000 a 800 000 Kč (bývalý předseda výboru RR Severovýchod a setrvávající hetman Libereckého kraje) a 30 000 Kč (osoba napojená na hejtmana). Částky měly být pouze zálohou za dosavadní spolupráci veřejných funkcionářů se zaměstnanci společnosti GEPO a Metrostav a. s. Další až milionové odměny měly být proplaceny až po získání dotací na projekt „Rekonstrukce kostela sv. Máří Magdalény“.

Je na zamyšlenou, jak uvedl Mgr. Tauchman (2015), že i přes odůvodněné obvinění hejtmana Půty, za přijímání úplatků a zneužití pravomoci úřední osoby z roku 2014, získal Půta ke konci roku 2015 97% podporu na sněmu Starostů pro Liberecký kraj a stal se vedoucím hnutí pro krajské volby, které proběhnou v říjnu 2016. Kauza rekonstrukce kostela sv. Máří Magdalény není jediným kontroverzním počinem politika za jeho tři roky ve funkci. Sice po skandálu odstoupil z funkce předsedy hnutí Starostové a nezávislí, ale jako hejtman setrvává. Autorka diplomové práce to vnímá jako nedostatečné.

Celková finanční škoda, zatím nebyla vyčíslena, avšak dle důkazů nalezených v místě bydliště obžalovaných (písemná dokumentace, datová média...), mělo dojít až k milionovým únikům. Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod (2016) zveřejňuje na stránkách aktualizovaný „*Seznam příjemců podpory z fondů EU*“, podle kterého je i nadále GEPO uvedena jako společnost, které sice nic vyplaceno nebylo, ale je ve statutu „*probíhající*“. (Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod, 2016, s. 4)

²⁵ V letech 2010 – 2011 byl úřadujícím primátorem města Ing. Jan Korytář, kterého nahradila Bc. Martina Rosenbergová a současným primátorem města Liberec je Tibor Batthyány (Liberec.cz, 2015)

Kauza Rekonstrukce kostela sv. Máří Magdalény výjimečná počtem zainteresovaných osob. V létě 2016 by měli obžalovaní, kterých je celkem 18 a proti nimž bude svědčit až na 60 svědků, stanout před soudem. Hejtman Libereckého kraje se snažil proti obžalobě odvolat, ale státní zastupitelství zamítlo jeho odvolání, čímž se stane druhým, po Davidu Rathovi, vysoce postaveným veřejným činitelem, který bude kvůli korupci předvolán k soudu.

5.2 Integrovaný projekt 1 : Služby sociální prevence v Libereckém kraji

Druhá kauza představuje jinou oblast dotační podpory než předchozí projekt rekonstrukce. Projekt byl zaměřen na sociální prevenci vybraných cílových skupin. Zdůvodnění potřeby projektu vycházelo ze strategických dokumentů Libereckého kraje pro rok 2008, které byly zpracovány v kooperaci s obcemi Libereckého kraje na základě § 95 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. (Musilová 2008)

5.2.1 Popis kauzy

Musilová (2008) v Žádosti o finanční podporu z OP LZZ shrnuje základní informace o Integrovaném projektu 1. Projekt byl realizován pod záštitou Evropského sociálního fondu ČR, v rámci OP Lidské zdroje a zaměstnanost. Dle ESF ČR (2009) na něj bylo vyčleněno 225 247 847 Kč a doba realizace byla určena od 1. dubna 2009 až do 28. února 2013. Rada Libereckého kraje odsouhlasila 18. září 2007 IP 1 a to usnesením č. 912/07/RK. Podle Musilové (2008) byl projekt zaměřen na poskytování vybraných druhů sociálních služeb sociálně vyloučeným skupinám na celém území Libereckého kraje prostřednictvím pomoci a podpory sociálního včlenění a prevence proti společenskému vyloučení.

Musilová (2008) předkládá v žádosti cíl projektu, dle kterého by se mělo napomoci osobám k plnohodnotnému zapojení se do ekonomického, sociálního, ale i kulturního života společnosti. Součástí cíle je také možný návrat na pracovní trh, následné udržení se na trhu práce a v případě prvního vstupu na trh práce, poskytnout podporu cílovým skupinám. Dalším dílčím cílem projektu bylo zabezpečit dosažitelnost, kvalitu a efektivitu sociálních služeb na celém území Libereckého kraje. Cíle chtěl zadavatel dosáhnout pomocí několika dodavatelů sociálních služeb, kteří měli být vybráni na základě

zadávacího řízení. Zdůvodnění potřebnosti projektu vycházelo ze strategických dokumentů Libereckého kraje pro rok 2008, které byly zpracovány v kooperaci s obcemi Libereckého kraje na základě § 95 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

Musilová (2008) dokládala potřebnost projektu stavem sociálních služeb na území kraje. IP 1 byl reakcí na jisté nedostatky, které byly prokázány na tomto území. Z žádosti vyplývá, že se jednalo:

- o nedostupnost určitých typů služeb sociální prevence v některých oblastech kraje,
- o značnou roztržitost služeb,
- o neexistenci konkurenčních poskytovatelů služeb, což zapříčiňuje neodpovídající kvalitu i dostupnost služeb,
- o negativní dopady způsobené migrací za sociálními službami do určitého místa, tento jev způsobuje kumulaci sociálně ohrožujících faktorů, které zvyšují sociální vyloučení,
- o zabezpečení služeb sociální prevence co nejdříve k uživatelům, tedy že budou služby mj. koncentrovány i tam, kde momentálně nabízeny nejsou (jako příklad je zde uvedena terénní sociální práce),
- o možné prodloužení doby poskytování sociálních služeb proto, aby byly zainteresované sociální skupiny dlouhodoběji podporovány. (srovnej Musilová, 2008, s. 11)

Dle Musilové (2008) bylo záměrem projektu zabezpečit sociální služby, které nebyly celoplošně a kvalitně zajišťovány. Uvedeny jsou:

- *„azylové domy,*
- *domy na půl cesty,*
- *podpora samostatného bydlení,*
- *intervenční centra,*
- *nízkoprahová denní centra a zařízení pro děti a mládež,*
- *raná péče,*
- *sociálně aktivizační služby pro děti s rodiči,*
- *sociálně terapeutické dílny,*
- *sociální rehabilitace a*
- *terénní programy.“* (Musilová, 2008, s. 11)

Jednotlivé uvedené služby měly být poskytovány osobám dle předem určených cílových skupin. Dodavatelé služeb byly vybrány na základě zadávacího řízení dle zákona 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a to bez ohledu na cílovou skupinu. Projektový tým se skládal z manažera projektu, finančního manažera, asistenta manažera projektu, členů hodnotící komise a kontrolorů.

Musilová (2008) v žádosti představovala možná rizika, nadefinovaná ještě před samotným uskutečněním projektu, která by mohla ohrozit realizaci a průběh projektu. Jako hlavní koordinátor rizik byl určen projektový manažer. Byla předpokládána čtyři rizika, u nichž byly již zároveň k dispozici opatření.

Za první možné riziko bylo spojeno se zpožděním dodávky služeb z důvodu případných odvolání v zadávacím řízení či z organizačních prodlev. Aby k riziku nedošlo, mělo zadávací řízení probíhat na principech průkaznosti a transparentnosti a administrativní kroky na Krajském úřadě Libereckého kraje s tím spojené, měly být seřizeny tak, aby proces výběru poskytovatelů služeb probíhal podle harmonogramu. Dalším očekávané riziko, které mohlo nastat, představovalo nezabezpečení potřebných sociálních služeb. Riziku se mělo předejít na základě strategických dokumentů kraje, které dokládaly potřebu určitých druhů sociálních služeb, které bylo nutno zajistit.

Neplnění smluv vztahující se k poskytování sociálních služeb dodavatelem bylo ve finální verzi žádosti označeno jako třetí hrozba a opatřením proti tomuto selhání mělo být průběžné monitorování a kontrola dodržování podmínek smluv realizačním týmem IP 1. Při nalezení nedostatků, vyplývajících ze zpráv monitoringu a kontrol, měla být stanovena nápravná opatření, sankce či mohla být poskytovateli odebrána registrace dodavatele služeb, což by vedlo ke zrušení smlouvy a vyhlášení nového výběrového řízení. Poslední předpokládaným rizikem měla být situace, kdy nebude nalezen vhodný dodavatel sociálních služeb. Tím, že by byli všichni potenciální poskytovatelé sociálních služeb informováni prostřednictvím webu, tisku a emailem, nemělo by k tomu dojít. Kdyby i přesto nastal případ, že by se takto stalo, výběrová řízení by se opakovala v průběhu projektu.

5.2.2 Vlastní hodnocení

Krajské protikorupční pracoviště (KPKP) (2015) uveřejnilo kauzu na svých stránkách, kde popisuje celý průběh a zdůrazňuje nedostatky projektu a konečné selhání realizačního týmu a institucí veřejného sektoru.

Dále KPKP (2015) uvádí podle zjištěných informací, že již některým dodavatelům služeb byly od začátku stanoveny nestandardní podmínky pro poskytování a to ještě před přijetím členů realizačního týmu. Rovněž nebyly obsazeny pozice kontrolorů realizace služeb dodavateli, což přispělo k tomu, že někteří poskytovatelé mohli fakturovat bez kontroly, aniž by skutečně služby poskytli (třetí riziko). Krajský úřad zneužil svých pravomocí ke krytí nedostatků a dál docházelo k únikům finančních prostředků z ESF, aniž by byly účelně vynaloženy jako způsobilé výdaje. Podle Důvodové zprávy (2013) jako nezpůsobilé výdaje shledány např. nákup vín za necelých 10 000Kč, stejně tak vyplácení neúměrně vysokých hrubých mezd nebo pronájem prostor pro komunitního centra Tanvaldské radnici, kdy si Liberecké romské sdružení naúčtovalo nájem za 24 000Kč, jehož skutečná výše byla pouhých tisíc korun. V rámci výběrových řízení s uchazeči o služby si realizátoři projektu nadhodnotili částky za provedené pohovory, „*např. za třicetiminutový pohovor pro 290 osob stanovily náklady na 8 700 000Kč.*“ (Důvodová zpráva, 2013, s. 1)

Projekt se také potýkal s nedostatečnou kontrolou. Dle Krajského protikorupčního pracoviště (2015) kontrolní aparát nevznikl podle předpisů, tedy že byl vytvořen až v průběhu projektu a nejednalo se o externí pracovníky, a kontrola nebyla vykovávána řádně a pravidelně.

Z doložené emailové komunikace (2010) se lze dočíst, že projektový manažer upozorňoval na jednání členů týmů v rozporu s pravidly ESF a že jeho nadřízená, vedoucí odboru, iniciuje zatajování skutečných výsledků kontrol a zpráv v průběhu realizace projektu. Emailová komunikace směřovala na vedení města a kraje. Projektový manažer pravidelně upozorňoval své nadřízené a politickou reprezentaci na nestandardní průběh realizace projektu, a proto byl propuštěn.

Krajského protikorupčního pracoviště (2015) dále uvádí, že po propuštění projektového manažera neprobíhala žádná vnitřní kontrola. A po kontrole z MPSV v září 2010, byla

konstatována nízká úroveň kontrolní činnosti. Bylo zjištěno, že kontroly poskytovatelů byly prováděny tak, že i zprávy z kontrol, pokud poukazyvaly na pochybení, byly vedením úřadu zatajovány a nebyl z nich vyvozován žádný důsledek pro poskytovatele služeb ani projektový tým.

Po zvolení nové politické reprezentace byl proveden audit, který byl odevzdán a protokolárně převzat 27. 2. 2013. Poté čekalo vedení města a kraje na vyjádření finančního úřadu. Rozhodnutí přišlo v listopadu 2013 a bylo vyčísleno na 205 mil. Kč. Liberecký kraj s rozhodnutím nesouhlasil a činil kroky vedoucí ke snížení postihu. Avšak v srpnu 2014 finanční úřad potvrdil své rozhodnutí zasláním platebního výměru za pochybení v projektu IP1 ve výši 206 milionů Kč. Liberecký kraj se i proti tomuto výměru odvolal.

5.3 Revitalizace městských lázní Liberec

Třetí kauza se zabývá projektem Revitalizace městských lázní Liberec na galerijní objekt. Kauza je typově nejbližší prvnímu případu, který shrnuje projekt Rekonstrukce kostela sv. Máří Magdalény.

Budova lázní je jednou z nejcennějších staveb v severních Čechách, která však ztratila v 90. letech 20. století svou původní funkci, čímž začalo její postupné chátrání. Budova několikrát změnila majitele, až ji do vlastnictví získalo město. V roce 2006 vznikla myšlenka přestavět lázně na galerii. V roce 2014 byla Galerie Lázně vyhlášena Stavbou roku Libereckého kraje. (Oblastní galerie Liberec 2010)

5.3.1 Popis projektu

Oblastní galerie Liberec (2010) uvádí, že o prvotní koncept revitalizace městských lázní, o který zažádalo město, vznikl v ateliéru SIAL již v červenci 2009. Cílem konceptu bylo ověřit prostorové možnosti budovy bývalých městských lázní a vhodnost jednotlivých prostor pro výstavní účely. Poté následovalo zpracování nezbytně nutných průzkumů a další projektové dokumentace. V únoru 2010 byla dokončena projektová dokumentace k územnímu řízení a květnu 2010 dokumentace ke stavebnímu řízení. Po dokončení

stavebních prací se do lázní přestěhovala pátá největší galerie v zemi. Projekt se uskutečnil v letech 2009 až 2014 a jednalo se o největší investici z IPRM. Projekt byl z 85% podpořen evropskými dotacemi z Regionálního operačního programu NUTS II Severovýchod a konečná výše nákladů byla odhadována na 380 milionů korun.

Vzhledem k nedostatku dat, které by podrobněji mapovaly průběh celé realizace projektu, není k dispozici podrobnější popis projektu jako u zbývajících kauz. Autorka se proto zaměřila až na konečné hodnocení, pro které se podařilo získat více informací.

5.3.2 Vlastní hodnocení

Krajské protikorupční pracoviště (2015) se rovněž zabývalo kauzou týkající se projektu Revitalizace městských lázní na galerijní objekt. Ještě před samotným schválením dotace na projekt, uzavřel tehdejší primátor města Mandátní smlouvu na inženýrskou činnost při realizaci projektu. Zajišťovatelem se stala firma, jejíž majitel byl dříve zaměstnancem Magistrátu města Liberec. Tato firma byla rovněž vyšetřována kvůli MS v lyžování 2009 a pro veřejný sektor pracovala v minulosti mnohokrát. Za administrátora projektu byla vybrána společnost, která pro Statutární město Liberec dlouhodobě a pravidelně zajišťuje přípravu výběrových řízení. Avšak kvůli její práci, dostalo město již v minulosti za zpracování výběrových řízení od příslušných kontrolních orgánů několik pokut ve značné výši.

Dále KPKP (2015) uvádí, že došlo k výraznému personálnímu propojení úředníků odpovědných za projekt, advokátů a politiků, kteří se podíleli na realizaci projektu. Během zasedání výběrového řízení se u jednotlivých členů objevily pochybnosti. Například, že výběrové řízení bylo od začátku vedeno takovým způsobem, který nezaručoval dosažení přijatelné ceny díla, ale jeho záměrné a podstatné navýšení a zadávací podmínky pro výběr uchazečů soutěže diskriminovaly širší okruh zájemců. I přes výsledky výběrového řízení na subdodavatele, které vyhrála firma Chládek a Tintěra, pracovala na stavebních pracích jako subdodavatel společnost Syner a to bez vědomí vedení města. Problémová zakázka byla také jedním z důvodů odvolání bývalého libereckého primátora Korytáře (rozpad radniční koalice), neboť odmítal podepsat smlouvu se společností Chládek a Tintěra a trval na novém výběrovém řízení.

Transparentnost výběrových řízení u veřejných zakázek je celorepublikovým problémem. Často se jedná o několikrát zmiňovaný střet zájmů, ale také o nesmyslné účelové navyšování rozpočtů projektů, veřejné zakázky „šité na míru“ firmám, které se účastní soutěže a ve kterých často figurují v pozadí političtí funkcionáři apod. Problematika veřejných zakázek je velmi úzce spjata s riziky korupce a selhání veřejného sektoru. Na příkladech lze doložit, že otázka správnosti průběhu výběrového řízení rovněž ovlivnila kvalitu a transparentnost vybraných projektu, spolu v působení s dalšími negativními faktory, které byly také diskutovány.

V květnu 2014 podalo Krajské protikorupční pracoviště trestní oznámení na vedení Statutárního města Liberce, ROP Severovýchod a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Důvodem byla skutečnost, že zástupci veřejné správy umožnili spolupráci mezi uchazeči (Chládek-Tintěra a Syner) a to v rozporu s podmínkami zadávacího řízení, což mělo dále za následek účelové navýšení ceny veřejné zakázky zhruba o 50 milionů. Trestní oznámení obsahuje porušení povinnosti při správě cizího majetku, poškození finančních zájmů EU a zneužití pravomoci veřejného činitele. Ministerstvo financí udělilo v listopadu 2014 městu Liberec pokutu ve výši necelých 7,2 milionu za to, že v podmínkách výběrového řízení uvedl diskriminační podmínku týkající se kvalifikačních předpokladů na památkovou rekonstrukci.

5.4 Shrnutí a komparace v rámci vybraných kauz

Tabulka 1: Přehled kauz a typy selhávání VS

Kauza	Typy selhávání VS
Rekonstrukce kostelu sv. Máří Magdalény	Střet zájmu, úplatkářství, zneužití pravomocí úřední osoby a navádění k němu, poškozování finančních zájmů EU, sankce zatím nevyčíslena, vedené trestné řízení
Integrovaný projekt 1: Služby sociální prevence v Libereckém kraji	Zneužití pravomocí úřední osoby, nekvalifikovaně vedený projekt – nezpůsobilé a nadhodnocené vykázané náklady, fakturace za služby bez skutečné realizace, poškozování finančních zájmů EU, sankce ve výši 206 milionů korun.
Revitalizace městských lázní Liberec	Účelově navýšená veřejná zakázka, diskriminační podmínky výběrového řízení na dodavatele stavebních prací, zneužití pravomocí veřejného činitele, porušení povinnosti při správě cizího majetku a poškozování finančních zájmů EU, sankce ve výši 7,2 milionů korun.

Zdroj: vlastní zpracování

Jednotlivé kauzy mají do jisté míry odlišnou tematiku, jiný rozměr a jiný výsledek, avšak je možné zpozorovat podobnost. Hlavním znakem všech uvedených kauz je korupce v různých formách. Všechny tři kauzy byly financovány z dotací Evropské unie, ale protože u všech příkladů probíhala realizace nestandardně, byl prokázán úmysl poškozování finančních zájmů Evropské unie. Dále došlo k zneužívání pravomocí úřední osoby, veřejného činitele, či k navádění k zneužívání pravomocí. Za největší úskalí lze z provedené analýzy tří kauz označit zneužívání pravomocí úřední osoby, které je doprovázeno střetem zájmu, úplatkářstvím, zatajováním skutečností a personálním napojením zaměstnanců vedení města a kraje.

Z výše uvedených kauz jasně vyplývají realizační nedostatky a z hlediska ekonomických dopadů bylo tedy možné vyčíslit sankce vůči zadavateli projektů – Statutárnímu městu

Liberec. Kauzy Integrovaný projekt 1 a Revitalizace lázní byly pokutovány dohromady 213 miliony korun. Výsledky Rekonstrukce kostela lze očekávat v nejbližší době, i přesto byly odhaleny milionové úniky. Projekt Rekonstrukce se odlišuje od ostatních svou velikostí a stupněm závažnosti. Jedná se o systémovou korupci, do které jsou zapleteni nejen zaměstnanci, ale rovněž nejvyšší současní i bývalí představitelé kraje a města. Osoby jsou trestně stíhané a pravděpodobně již v roce 2016 stanou před soudem.

Časté penalizování za špatně vedené projekty přivádějí město Liberec i Liberecký kraj do dluhů. Pokud by se podařilo zajistit správný průběh čerpání dotací a zároveň by se vybíraly kvalitní projekty, dalo by se pokutám předcházet a zbývající finanční prostředky by mohly být využity na další potřebné projekty.

Z analyzovaných kauz vyplynulo, že změna politické reprezentace není řešením a nové vedení města a kraje přejímá zvyky minulých představitelů. Nejen v procesu poskytování dotací, také ve veřejné správě musí sehrát významnou roli veřejná kontrola volených představitelů realizovaná veřejností a sdělovacími prostředky. Média by měla zacílit především na to, aby z odhalených případů byly vyvozeny důsledky a byl vytvořen negativního postoj veřejnosti k, z korupce, obviněním jednotlivcům, firmám a institucím. Je vhodné se zaměřit na kvalitu a kvalifikovanost pracovníků a posílit kontrolní aparát u rozhodujících institucí.

Závěr a doporučení

Na základě výsledků komparace vybraných kauz se lze domnívat, že ve veřejném sektoru lze identifikovat sklon k selhávání při čerpání evropských dotací. Z kapitoly 5.4 jasně vyplývá, jaké typy selhávání VS se projevily při čerpání dotací v třech konkrétních projektech. V návaznosti na teoretickou část se nejedná o klasické pojetí selhávání VS, které uvádí např. Kliková a Kotlán (2012) nebo Mikušová Meričková a Stejskal (2014)²⁶. Jako významný faktor selhávání VS při čerpání dotací se projevila korupce, přesněji několikrát zmíněné úplatkářství, střet zájmu, zneužití pravomocí úřední osoby či veřejného funkcionáře a netransparentnost výběrových řízení.

Druhá výzkumná otázka navazuje na předchozí otázku a souvisí s rizikovým faktorem korupce při čerpání dotací. Existence korupce výrazně ohrožuje správné čerpání finančních prostředků z EU. Toto tvrzení dokládá komparace a zhodnocení vybraných kauz v praktické části. Situace v Libereckém kraji umožňuje organizovanou a systémovou korupci, která zasáhla i nejvyšší patra vedení kraje.

V současné době jsou známé nástroje, kterými je možné preventivně předcházet korupci ve veřejné správě. Vlády jednotlivých zemí mají vypracované rozsáhle koncepty týkající se protikorupční politiky. Tyto protikorupční nástroje nebo preventivní opatření nefungují ve všech zemích stejně. Funkčnost nástrojů narušují různé faktory, jako jsou např. politický systém v zemi, legislativní nedostatky, složitá byrokracie, nekvalifikovaní pracovníci VS, nedostatečné finanční ohodnocení pracovníků VS apod. Protikorupčním opatřením se věnuje celá kapitola 2.5 začínající na straně 38. Konkrétní nástroje, které používá vláda ČR a jejich zhodnocení, jsou k nalezení v kapitole 2.5.1 na straně 38.

Autorka se pokusila na základě dosavadních informací a získaných znalostí, obecně vymezit významné negativní faktory ovlivňující selhávání VS při čerpání evropských dotací. Po formulaci negativních faktorů se zaměřila na vytvoření doporučení, která by mohla přispět ke zlepšení úrovně veřejného sektoru na celorepublikové úrovni.

²⁶ Ke srovnání v kapitole 1.2

Legislativní nedostatky

Díky prokázaným nedostatkům je nutno zapracovat na zjednodušení systému výběrů projektů, zpřísnění pravidel pro uchazeče o evropské dotace, předcházení vzniku nesrovnalostí a posílit roli Ministerstva financí v kontrolách a auditech. Důležitá je také jednodušší implementace legislativy, zejména evropské. Složitost legislativy přináší značné administrativní výdaje a může vést k nejednoznačnému výkladu předpisů. Současně existuje mnoho programů, priorit a strategických cílů, kdy dochází k jejich překrývání a složitá je i struktura a počet zapojených subjektů. Jednodušší pravidla čerpání a s tím spojená kvalifikovaná administrativa může vést k přehlednějšímu, srozumitelnějšímu a transparentnějšímu průběhu projektu. V zemích, kde je legislativa nekomplexní a nekonzistentní a vnitřně nestabilní, se korupci daří zpravidla mnohem lépe, než ve státech s kvalitním a osvědčeným právním systémem.

Obecně v rámci přípravy nových předpisů, příp. v rámci prověřování existujícího právního řádu musí být sledováno, zda předpisy svou konstrukcí nemohou umožňovat korupční prostředí, například v důsledku absence hrozby sankce, neexistence kontrolních instrumentů, přílišné nejasnosti předpisů nebo koncentrace rozhodovací pravomoci bez možnosti nezávislé kontroly.

Nedostatečná kontrola průběhu zadávání a realizace projektů

Prostředky EU představují obrovský potenciál pro rozvoj regionů, rozvoj infrastruktury a zlepšení životního prostředí, ale i pro dlouhodobý rozvoj lidských zdrojů, podnikání, vzdělávání a vědy. Jedním z klíčových úkolů státu je zajistit, aby tyto prostředky byly účelně, hospodárně a efektivně využívány. V uplynulém období byla ale česká veřejnost seznamována s celou řadou kauz, kdy byly Evropské fondy využívány neúčelně, nehospodárně či byly dokonce cíleně zneužívány. Korupce a úplatkářství stály za řadou takto neúčelně využívaných či zneužívaných prostředků. I když se korupce a úplatkářství týkají pouze zlomku čerpaných prostředků, jedná se o vysoké hospodářské ztráty fondů, které mohly být využity pro rozvoj ČR.

Proto by měla být veškerá projektová dokumentace přezkoumatelná (výběr projektu, zadání zakázky, žádosti o změnu, účetní doklady...), aby se předešlo obdobným případům, jako je kauza uvedená v případové studii. Měly by být dané přesné kontrolní postupy

řídících orgánů a měla by být zaručena kvalita a nezávislost pracovníků. Podstatnou část funkčního systému tvoří i jasně a jednotně definovaný proces výběru projektů, tedy jasně stanovené potřeby dotačního programu, stanovení cílů, dopadů, omezení subjektivních hodnocení a jasná pravidla způsobilosti výdajů.

Možné riziko korupce při čerpání dotací ohrožuje také realizaci projektů, kdy dochází k nadhodnocování prací, k fakturaci nevykonaných prací, k vykazování nereálných pracovních úvazků, neuplatněných smluvních ujednání. Aby k tomu nedocházelo, je také potřeba zpřísnit pravidla pro uchazeče o evropské dotace, tím že budou prokazovat úhrady subdodavatelům, bude jasně zřetelná vlastnická struktura – žádné anonymní akciové společnosti, bylo by vhodné vypracovávat analýzy zkušeností z předchozích projektů a dalším stěžejním bodem je vedený registr smluv.

Ministerstvo financí by mělo provádět preventivní namátkové kontroly a analýzy kvality rozhodnutí o poskytnutí dotace. Ministerstvo by mělo rovněž zavést a aplikovat v systému kontroly kvality a jednotného standardu posuzování auditních zjištění, propojovat výsledky auditu operací a systému, pravidelně ověřovat kritické klíčové prvky, posuzovat zda se jedná o korupci, podvod či administrativní pochybení. Audit by však neměl nenahrazovat roli policie při odhalování korupce.

Eliminace korupčních rizik při dotačních řízeních

Doporučení jak eliminovat nebo omezovat korupční rizika dotačních řízení je rovněž několik. V rámci představení vybraných kauz byla odhalena pochybení jako manipulace v dotačním řízení, snaha o zneužití poskytnutých dotací k osobnímu nebo skupinovému zájmu, neúčelné čerpání dotace, účelové navýšení rozpočtu projektu, podvody v žádosti o dotaci, v kontrolách atd. Aby se výše zmiňovaným nedostatkům dalo předcházet, bylo by vhodné např.:

- na webových stránkách poskytovatele/příjemce dotací zřídit složku o dotacích, které se přímo týkají jejich osoby/organizace. Ve složce by se uváděly zásady čerpání, dotační příležitosti, výsledky dotačních řízení, protokoly z hodnocení žádostí, smlouvy o poskytnutí dotací apod.,
- regulovat vnitřní směrnice týkající se dotací z obou stran, regulovat střet zájmů u členů hodnotících komisí, stanovit finanční hranici dotace – přísnější režim posuzování a podrobně stanovit postup při posuzování žádostí.

Eliminace zneužívání poskytnutých dotací musí podpořit detailní vymezení náležitostí smluv o poskytnutí dotace, povinnosti příjemců organizovat jednoduchou soutěž pro výběr dodavatele prací, služeb, dodávek z dotačních prostředků a umožnit průběžné uveřejňování uzavřených smluv o poskytnutí dotací. Aby neprocházel neúčelné čerpání dotace, musí se stanovit metodika kontroly čerpání veřejných finančních prostředků, která by určovala základní parametry veřejné prospěšnosti a musí se zabezpečit povinná kontrola plnění projektu pro správný průběh čerpání.

V kauze rekonstrukce kostela sv. Máří Magdalény spáchali korupčníci rovněž podvody s žádostmi o poskytnutí dotací. Kdyby se prováděla předběžná kontrola žadatelů o dotaci, sepisovala se čestná prohlášení žadatelů o pravdivosti a úplnosti všech údajů v žádosti nebo kdyby se zveřejňovala a pravidelně aktualizovala „černá listina“ příjemců, kteří již jednou byly kvůli porušení povinností vyřazeni z dotačních příležitostí, mohlo by se korupčnímu skandálu předejít.

Korupce ve veřejné správě

Ve světě je kladen značný důraz na výchovu pracovníků státní správy, samosprávy i veřejného sektoru, kterých by se mohla korupce týkat. Jsou vypracovávány různé morální kodexy, je apelováno na morální kvality zaměstnanců veřejné správy a veřejných funkcionářů.

Pro vytvoření podmínek pro boj s korupcí je nutné, aby existoval ucelený a vzájemně provázaný systém funkčních institucí, které se na něm podílejí. Dosavadní postavení některých státních orgánů musí být v budoucnu v zájmu zefektivnění postupu proti korupci přehodnoceno, případně dosavadní systém státních institucí musí být obohacen o nové nástroje. Vznik nových institucí musí být vždy pečlivě uvážen, a to jednak s přihlédnutím k možnostem vzniku nových korupčních nebezpečí, a jednak s ohledem na ekonomickou návratnost nákladů s tím souvisejících.

Ve státech, kde existuje kvalifikovaná, výkonná a relativně dobře strukturovaná byrokracie s poměrně vysokou sociální autoritou, prestiží, statutem a dobrým finančním zajištěním svých pracovníků, se korupci daří méně, než ve státech s nestabilní, nekvalifikovanou, nekvalitní a příliš složitou veřejnou správou, která má nízkou prestiž, autoritu a

organizačně je špatně zajištěna. Pokud nejsou úředníci hmotně stimulováni, nejsou navíc odměňováni ani podle kvality své práce a jejich práce je špatně zorganizována, jsou častěji nakloněni k tomu, aby využili příznivých okolností a preferovali svůj osobní zájem před zájmem obecným. Jedním z vhodných řešení by bylo přijetí moderní úpravy státní resp. veřejné správy. Jednou z možností, jak korupční prostředí vzniká, je absolutní autonomie v řadě oblastí společenského života. Pokud chybí společenské normy, může se korupce jevit ne jako nežádoucí způsob chování, ale jako pozitivní postup, který vede k individuálnímu nebo společenskému prospěchu. V zemích, kde je korupce považována za normální způsob chování a je tolerována, se poskytnutí úplatku automaticky očekává. Podplácející subjekt nemá často jinou volbu pro dosažení osobního cíle.

V České republice v tomto ohledu chybí skutečné vnímání nebo přijetí etického kodexu za vlastní filozofii. Pro politické, úřední osoby a další zaměstnance veřejné správy není etický kodex brán jako jedna z důležitých úmluv, kromě těch legislativně závazných, kterými by se měli řídit. Podle názoru autorky diplomové práce není korupce dostatečně vnímána občany ČR za nepřipustnou skutečnost, kterou by měla případně řešit justice. Převládá názor, že korupce, která nebyla nějakým způsobem podchycena systémem, nebo ze které nevzešel přímý rozsudek pro její aktéry, v podstatě není směrodatná a jako by neexistovala. Tento přístup je ale naprosto scestný. Stejný postoj, jak se ukázalo, zaujímají přirozeně i samotní korupčníci (úředníci, politici, instituce atd.).

Obecně lze shrnout problémy v České republice do několika bodů. Na politické, společenské a ekonomické úrovni je možné se často setkat s institucionálním střetem zájmu, klientelismem, korupcí, legislativními nedostatky jako jsou anonymní společnosti, offshore společnosti, scházející potřebné legislativní úpravy, politické nominace, nezávislost kontrolního systému, kdy často selhává samotný řídicí organ, chybějící protikorupční orgán, nedostatečná transparentnost a informační otevřenost apod. Dle názoru autorky je Česká republika na dobré cestě v boji s korupcí. Velmi pravděpodobně nebude snadné dosáhnout uspokojivých výsledků, avšak lze jmenovat jak státní, tak neziskové organizace, které se aktivně podílejí na protikorupční politice ČR (viz kapitola 2.5) a tím přispívají k postupnému dosažení vytyčených cílů. Jakým způsobem přijímá a plní Česká republika doporučující protikorupční opatření Evropské unie, dokládá podkapitola 2.5.1, přesněji strana 42 až 43.

Závěrem lze doplnit, že přinejmenším ve vybraných případech se stanovené předpoklady potvrdily. Pro úplnost pochopení celé problematiky přispěly jak teoretické podklady vysvětlující jednotlivé pojmy a nastiňující závažnost tématu diplomové práce, tak praktické příklady vybraných projektů. V případě dodržení jmenovaných doporučení, uvedených v kapitole, by se mohly omezit možnosti korupčního jednání a mohlo by se předcházet netransparentní realizaci projektů podpořených z evropských dotací a dalších veřejných finančních zdrojů. A v neposlední řadě by se mohly snížit ekonomické dopady v podobě vysokých peněžních sankcí a ztrát.

Seznam použité literatury

BAŽANTOVÁ, Ilona a kol. 2007. *Lobbing a korupce při tvorbě veřejné politiky*. Praha: Prospektrum, ISBN 978-80-7175-144-1

DANČÁK, Břetislav, Vít HLOUŠEK a Petr VYMĚTAL (eds.). 2006. *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, ISBN 80-210-4062-9

DOLAN, Carl. 2014. *Corruption costs European economy 120 billion euros a year*. In: *Reuters*[online]. [cit. 2016-03-28]. Dostupné z: <http://www.reuters.com/article/us-eu-corruption-idUSBREA120KN20140203>

Evropský sociální fond v ČR. 2013. *IP 1 Služby sociální prevence v Libereckém kraji* [online]. [cit. 2016-05-01]. Dostupné z: <http://www.esfcr.cz/projekty/ip-1-sluzby-socialni-prevence-v-libereckem-kraji>

FRIČ, Pavol, a kol. 1999. *Korupce na český způsob*. Vyd. 1. Praha: G plus G, ISBN 80-861-0326-9

FRIČOVÁ, Lenka a Martin PŮTA. 2013. *Písemná informace pro 11. zasedání zastupitelstva kraje dne 17. 12. 2013* [online]. [cit. 2016-03-30]. Dostupné z: http://www.kpkp.cz/IS/pu_data/send_files/File/kpkp_cz/18_ZLK_Info_o_postihu_205_mil_2013-12-17.pdf

HAVRDA, Marek a Ondřej VONDRÁČEK. 2013. *KORUPCE JAKO PARAZIT - NÁVOD JAK JI PORAZIT* [online]. [cit. 2016-03-31]. Dostupné z: <http://www.korupcejakoparazit.cz/co-je-korupce>

HAVRDA, Marek a Ondřej VONDRÁČEK. 2013. *Recept 9: Integrita a odbornost veřejné správy* [online]. [cit. 2016-03-31]. Dostupné z: <http://www.korupcejakoparazit.cz/clanek/recept-9-integrita-a-odbornost-verejne-spravy/>

HAVRDA, Marek a Ondřej VONDRÁČEK. 2013. *Recept 11: Kontrola hospodaření s veřejnými prostředky* [online]. [cit. 2016-03-31]. Dostupné z: <http://www.korupcejakoparazit.cz/clanek/recept-11-kontrola-hospodareni-s-verejnymi-prostredky/>

HAVRDA, Marek a Ondřej VONDRÁČEK. 2013. *Recept 12: Avizování korupce* [online]. [cit. 2016-03-31]. Dostupné z: <http://www.korupcejakoparazit.cz/clanek/recept-12-avizovani-korupce-whistleblowing/>

CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. 2011. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, ISBN 978-80-7201-866-6

CHMELÍK, Jan, a kol. 2003. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde, ISBN 80-720-1434-X.

KARLINS, Rasma. 2002. *CAPITALISM, CORRUPTION, AND SOMETHING ELSE: Typology of Post-Communist Corruption*[online]. 11 s. [cit. 2016-02-16]. ISSN 1075–8216. Dostupné z: <http://pdc.ceu.hu/archive/00001528/01/03Karklins%5B1%5D.pdf>

KLIKOVÁ, Christiana a Igor KOTLÁN. 2012. *Hospodářská politika*. 3. vyd. Ostrava: Institut vzdělávání Sokrates, ISBN 978-80-86572-76-5

Krajské protikorupční pracoviště. 2010. *Příkazy v rozporu s pravidly ESF: Emailová korespondence mezi projektovým manažerem a ředitelem odboru* [online]. [cit. 2016-04-30]. Dostupné z: http://www.kpkp.cz/IS/pu_data/send_files/File/kpkp_cz/07_editeli_2010-05-05.pdf

KREJČA, Miroslav. 2014. *Senátor Krejča: Strukturální fondy EU a korupce: Zamyšlení před volbami do EP*. In: *Parlamentní listy.cz* [online]. [cit. 2016-03-28]. Dostupné z: <http://www.parlamentnilisty.cz/politika/politici-voicum/Senator-Krejca-Strukturalni-fondy-EU-a-korupce-319695>

Liberec.cz. 2015. *Orgány města: Primátor* [online]. [cit. 2016-04-29]. Dostupné z: <http://www.liberec.cz/primator>

MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, Beáta a Jan STEJSKAL. 2014. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-526-9

Ministerstvo vnitra České republiky. 2009. *Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv: předpis č. 40/2009* [online]. [cit. 2016-03-28]. Dostupné z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=40/2009&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy

Ministerstvo vnitra České republiky. 2006. *Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv: předpis č. 159/2006* [online]. [cit. 2016-03-28]. Dostupné z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=159/2006&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy

Ministerstvo vnitra České republiky. 2002. *Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv: předpis č. 312/2002* [online]. [cit. 2016-03-28]. Dostupné z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirkazakonu/SearchResult.aspx?q=312/2002&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy

MUSILOVÁ, Monika. 2008. *Žádost o finanční podporu z OP LZZ*. Liberec [online]. [cit. 2016-03-28]. Dostupné z: http://www.kpkp.cz/IS/pu_data/send_files/File/kpkp_cz/01_Schvalena_verze_projektu_IP_1_2009-02-26.pdf

NICHOLLS, Colin, et al. 2011. *Corruption and misuse of public office*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, ISBN 978-019-9577-279

Oblastní galerie Liberec. 2010. *Historie* [online]. [cit. 2016-05-03]. Dostupné z: <http://www.ogl.cz/lazne/historie.php>

Odbor strategického rozvoje a dotací. 2012. *IPRM Liberec: Atraktivní a kvalitní život v Liberci* [online]. [cit. 2016-03-28]. Dostupné z: <http://www.iprmliberec.cz/>

Oživení o.s., kolektiv autorů. 2014. *Dotace* [online]. [cit. 2016-03-31]. Dostupné z: <http://www.bezkorupce.cz/nase-temata/dotace/>

PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. 2008. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, ISBN 978-80-7357-351-5

PETERS, B. 2016. *American public policy: promise and performance*. Tenth edition. Los Angeles: SAGE Publications, ISBN 978-148-3391-502

PETROVSKÝ, Karel. 2007. *Korupce po česku, aneb, Korupce očima průměrného Čecha*. Praha: Eurolex Bohemia, ISBN 978-80-86861-94-4

POTŮČEK, Martin. 2005. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), ISBN 80-864-2950-4

PRŮCHA, Petr. 2012. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, ISBN 978-80-7239-281-0

Rada Evropské Unie. 2006. *NARÍZENÍ RADY (ES) č. 1083/2006*. In: *Úřední věstník Evropské unie*. Dostupné také z: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/4c3f8c28-6b08-41e1-8466-9f53977c56b7/obecne_4c3f8c28-6b08-41e1-8466-9f53977c56b7

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. 2013. *Boj s korupcí v České republice* [online]. [cit. 2016-03-28]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/>

Regionální rada regionu soudržnosti Severovýchod. 2016. *Seznam příjemců ROP SV platný k 31. 3. 2016* [online]. [cit. 2016-04-29]. Dostupné z: <http://www.rada-severovýchod.cz/file/6682/>

Regionální rada regionu soudržnosti Severovýchod. 2014. *ZÁPIS Z 46. ZASEDÁNÍ VÝBORU REGIONÁLNÍ RADY REGIONU SOUDRŽNOSTI SEVEROVÝCHOD* [online]. Pardubice, [cit. 2016-03-31]. Dostupné z: <http://www.rada-severovýchod.cz/file/5281>

REJL, Vojtěch. 2015. Rada Evropy kritizuje „neuspokojivý“ boj proti korupci v ČR. In: *Česká televize* [online]. [cit. 2016-03-28]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/1500084-rada-evropy-kritizuje-neuspokojivy-boj-proti-korupci-v-cr>

Rekonstrukce státu. 2013. *Pomozte nám prosadit 9 zákonů proti korupci a klientelismu*. [online]. [cit. 2016-02-17]. Dostupné z: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/>

ŘIČÁNKOVÁ, Alena a Jaroslav ZEMAN. 2009. *Památky Libereckého kraje: Sborník Národního památkového ústavu*. Liberec: Národní památkový ústav, územní odborné pracoviště v Liberci, 2009. ISBN 978-80-903934-4-8

SANTA, Martin a John O'DONNELL. 2014. Corruption costs European economy 120 billion euros a year. In: *Reuters* [online]. [cit. 2016-03-28]. Dostupné z: <http://www.reuters.com/article/us-eu-corruption-idUSBREA120KN20140203>

STIGLITZ, Joseph E. 1997. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada, ISBN 80-716-9454-1

TAUCHMAN, Jaroslav. 2012. *Náš Liberec: Jiří Zeronik byl odsouzen za korupci* [online]. [cit. 2016-03-30]. Dostupné z: <http://www.nasliberec.cz/anonymni-firma-iberus/exzastupitel-za-ods-byl-odsouzen-za-korupci-v-liberci-ale-cerpa-desitky-milionu-z-evropskych-fondu-pro-anonymni-firmu.php#comment-147568>

TAUCHMAN, Jaroslav. 2014. *Náš Liberec: Na problémy ohledně projektů směřovaných k firmě Iberus upozorňujeme již 5 let* [online]. [cit. 2016-03-30]. Dostupné z: <http://www.nasliberec.cz/anonymni-firma-iberus/na-problemy-ohledne-projektu-smerovanych-k-firme-iberus-upozornujeme-jiz-5-let.php>

TAUCHMAN, Jaroslav. 2014. *Náš Liberec: Nová jména obviněných a impuls k jejich zadržení v kauze zneužívání evropských dotací v Liberci* [online]. [cit. 2016-03-30]. Dostupné z: <http://www.nasliberec.cz/aktuality/nova-jmena-obvinenych-a-impuls-k-jejich-zadrzeni-v-kauze-zneuzivani-evropskych-dotaci-v-liberci.php>

TAUCHMAN, Jaroslav. 2014. *Náš Liberec: Půtova obhajoba se pomalu hroutí – schůzky na pumpě i soukromý informátor postupně narušují obraz transparentního hejtmana* [online]. [cit. 2016-03-30]. Dostupné z: <http://www.nasliberec.cz/aktuality/putova-obhajoba-se-pomaluhrouti-%E2%80%93-schuzky-na-pumpe-i-soukromy-informator-postupne-narusuji-obraz-transparentniho-hejtmana.php>

TAUCHMAN, Jaroslav. 2015. *Náš Liberec: Starostové pro Liberecký kraj vybrali kandidáta na hejtmana – z korupce obviněného Martina Půtu* [online]. [cit. 2016-03-30]. Dostupné z: <http://www.nasliberec.cz/aktuality/martin-puta-kandidat-na-hejtmana-volby-2016-starostove-pro-liberecky-kraj-obvineni-dusek-pieter-kadlecova-pelta-trafiky.php>

TETŘEVOVÁ, Liběna. 2008. *Veřejná ekonomie*. Praha: Professional Publishing, ISBN 978-80-86946-79-5

Transparency International Česká republika. 2015. *Zákon o vnitřním řízení a kontrole* [online]. [cit. 2016-03-28]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/zakon-o-vnitrim-rizeni-a-kontrole/>

Transparency International Česká republika. 2013. *Evropské fondy: jak předcházet rizikům podvodů a zneužívání* [online]. [cit. 2016-03-28]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/evropske-fondy-jak-predchazet-rizikum-podvodu-a-zneuzivani/>

Transparency International. 2015. *CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2015* [online]. [cit. 2016-03-28]. Dostupné z: <http://www.transparency.org/cpi2015#map-container>

Transparency International. 1995. *CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX* [online]. [cit. 2016-03-28]. Dostupné z: <http://www.transparency.org/research/cpi/>

Unie Offshore Poradců ČR. 2007. *Definice offshore* [online]. [cit. 2016-03-28]. Dostupné z: <http://www.unieoffshore.cz/>

ÚTVAR ODHALOVÁNÍ KORUPCE A FINANČNÍ KRIMINALITY. 2014. *Usnesení: Č.j. OKFK - 2409/TČ-2012-252201*. In: Oddělení odhalování a vyšetřování, detašované pracoviště v Jablonci n. Nisou. [cit. 2016-03-28]. Dostupné z: materiál poskytnutý od Mgr. Tauchmana

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 17. února 1999 č. 125 + P.* 1999. [online]. [cit. 2016-03-28] Dostupné z: http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/37116E873678ACFFC12571B6006D4474

WORLD BANK. 2000. *Anticorruption in transition: a contribution to the policy debate* [online]. Washington, DC: World Bank, [cit. 2016-02-16]. ISBN 08-213-4802-7. Dostupné z: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/contributi on.pdf>

Krajské protikorupční pracoviště. 2015. *Revitalizace městských lázní v Liberci* [online]. [cit. 2016-04-30]. Dostupné z: <http://www.kpkp.cz/kauzy/detail-kauzy/r/revitalizace-mestskych-lazni-v-liberci>

Krajské protikorupční pracoviště. 2015. *IPI - zneužití evropské dotace v sociálních službách* [online]. [cit. 2016-04-30]. Dostupné z: <http://www.kpkp.cz/kauzy/detail-kauzy/r/ip1-zneuziti-evropske-dotace-v-socialnich-sluzbach>

Ministerstvo vnitra České republiky. 2001. *Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv: zákon č. 320/2001 o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů* [online]. [cit. 2016-04-30]. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=2001&typeLaw=zakon&what=Rok&stranka=6>

Ministerstvo vnitra České republiky. 2002. *Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv: zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků* [online]. [cit. 2016-04-30]. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=2002&typeLaw=zakon&what=Rok&stranka=9>

Ministerstvo vnitra České republiky. 2000. *Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv: zákon č. 129/2000 Sb. o krajích, §34* [online]. [cit. 2016-04-30]. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=2000&typeLaw=zakon&what=Rok&stranka=12vybrané>

Ministerstvo vnitra České republiky. *Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv: zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje*[online]. 2000. [cit. 2016-04-30]. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=2000&typeLaw=zakon&what=Rok&stranka=8>

Bibliografie

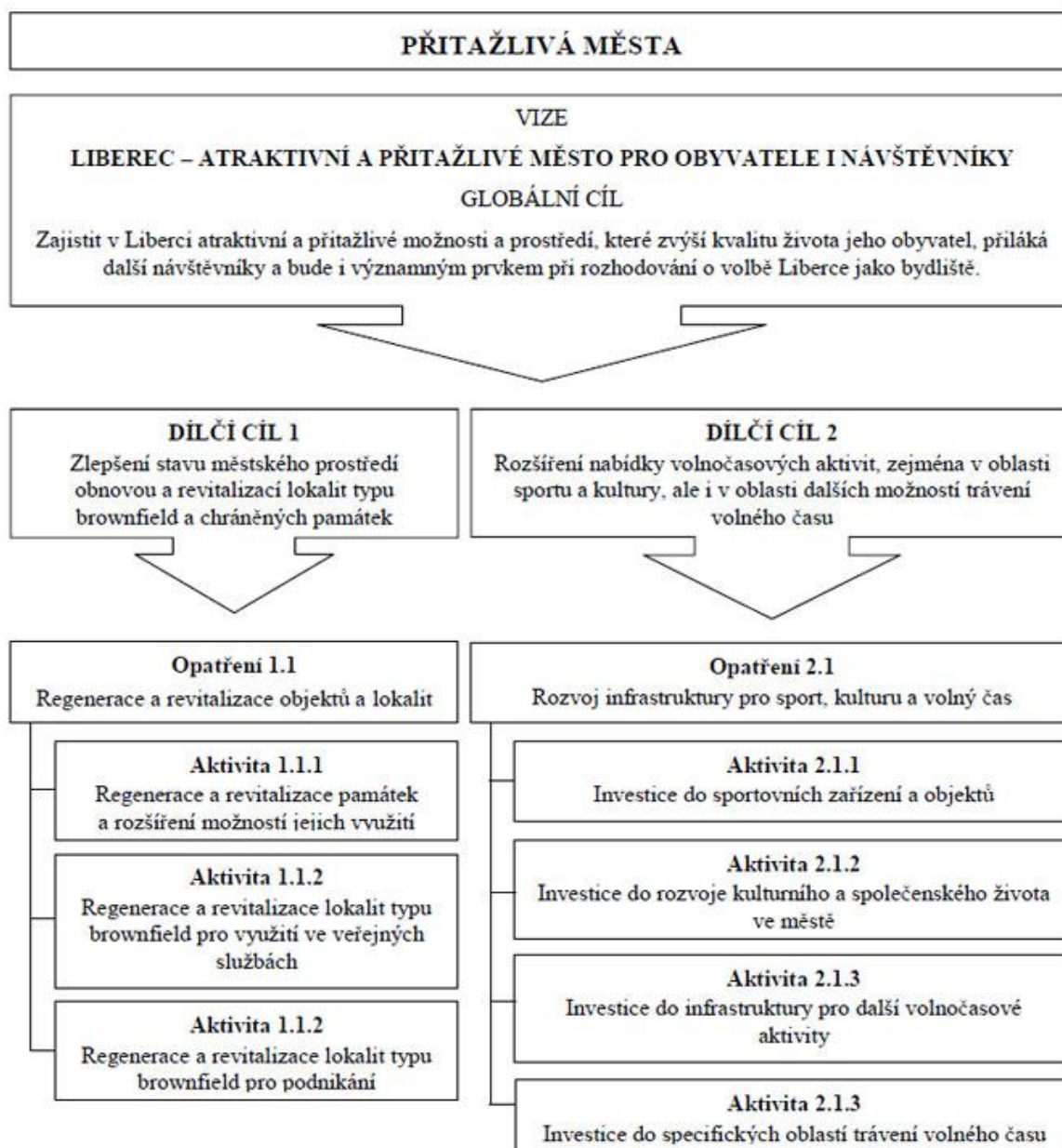
JACKSON, P. M. a C. V. BROWN. 2003. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 80-864-3209-2

SCHAEFFER, Michael. 2002. *Corruption and Public Finance*[online]. Anti-Corruption Resource Centre [cit. 2016-05-01]. ISBN I-00-00-00009-00. Dostupné z: <http://www.u4.no/recommended-reading/corruption-and-public-finance/>

Seznam příloh

Příloha A..... 79

Obrázek 2: IPRM: Atraktivní a kvalitní život v Liberci



Zdroj: IPRM Liberec, 2012