EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 3.2.2014
COM(2014) 38

ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

ZPRÁVA O BOJI PROTI KORUPCI V EU

I. Úvod

Politický kontext a cíle zprávy

Korupce vážně poškozuje ekonomiku a společnost jako celek. Mnohé země ve světě trpí hluboce zakořeněnou korupcí, která brání hospodářskému rozvoji, podrývá demokracii a poškozuje sociální spravedlnost a právní stát. Členské státy EU nejsou vůči této realitě imunní. Povaha a rozsah korupce se v různých zemích liší, ale ovlivňuje všechny členské státy. Má dopady na dobrou správu, řádné řízení veřejných financí a konkurenční trhy. V krajních případech podkopává důvěru občanů v demokratické instituce a postupy.

Tato zpráva obsahuje analýzu korupce v členských státech EU a popisuje kroky podnikané k předcházení korupci a boji proti ní. Jejím záměrem je zahájit debatu mezi Komisí, členskými státy, Evropským parlamentem a dalšími zúčastněnými stranami, která by podpořila činnost věnovanou boji proti korupci a určila možnosti, v nichž může napomoci evropský rozměr.

Členské státy EU mají většinou zavedeny potřebné právní nástroje a instituce k předcházení korupci a boji proti ní. Jejich výsledky však v EU nejsou uspokojivé. Protikorupční pravidla nebývají vždy rázně vymáhána, systémové problémy se neřeší dosti účinně a příslušné instituce nemají vždy dostatečnou kapacitu pravidla prosazovat. Deklarované úmysly mají stále ještě příliš daleko ke konkrétním výsledkům a často se zdá, že chybí opravdová politická vůle korupci vymýtit.

S cílem zajistit příspěvek EU přijala Komise v červnu 2011 sdělení o boji proti korupci v EU[1], kterým se zavádí Zpráva o boji proti korupci v EU sloužící k mapování a vyhodnocování úsilí členských států v této oblasti s cílem dosáhnout větší politické angažovanosti k účinnému řešení korupce. Tato zpráva je tak nyní zveřejňována poprvé; další zprávy budou vydávány vždy jednou za dva roky.

V souladu s mezinárodními právními nástroji[2] tato zpráva definuje korupci v širokém smyslu jako „zneužití postavení k vlastnímu prospěchu“. Pokrývá tudíž konkrétní korupční jednání a opatření přijatá členskými státy specificky za účelem prevence nebo postihu korupčního jednání, jak jej vymezují právní předpisy, a zmiňuje také celou škálu oblastí a opatření, jež mají vliv na riziko výskytu korupce a na schopnost mít ji pod kontrolou.

Tato zpráva se zaměřuje na vybrané hlavní problémy, které jsou pro každý členský stát zvláště důležité. Popisuje osvědčené postupy i slabiny a ukazuje kroky, které umožní členským státům řešit korupci účinněji. Komise uznává, že některé z těchto problémů spadají výhradně do působnosti jednotlivých států. Je však ve společném zájmu Unie zajistit, aby všechny členské státy měly účinné protikorupční politiky a aby EU členské státy v tomto úsilí podporovala. Zpráva má tudíž za cíl podpořit v celé EU přísné protikorupční normy. Tím, že upozorňuje na problémy – stejně jako na osvědčené postupy – existující v EU, dodává tato zpráva věrohodnosti také úsilí EU o podporu protikorupčních norem jinde ve světě.

---

1 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:CS:PDF

2 Zejména Úmluva OSN proti korupci a protikorupční právní nástroje Rady Evropy, včetně usnesení (97) 24 o dvaceti zásadách pro boj proti korupci a doporučení č. R (2000) 10 o kodexech chování veřejných činitelů a č. R (2003) 4 o společných pravidlech proti korupci ve financování politických stran a volebních kampaních.

Korupce je složitý jev, který má hospodářský, sociální, politický a kulturní rozměr, a nelze ji snadno odstranit. Účinná politická reakce se tedy nemůže omezovat na standardní soubor opatření; neexistuje univerzální řešení pro všechny. Zpráva proto zkoumá korupci ve vnitřních souvislostech každého členského státu a navrhuje, jak by bylo možné ve vnitrostátním kontextu řešit otázky, které jsou pro jednotlivé členské státy nejdůležitější.

Další vysvětlení metodiky této zprávy je uvedeno v příloze.

Širší politický kontext

Finanční krize zvýšila tlak na Evropany a jejich vlády. S ohledem na současné hospodářské výzvy, jimž Evropa i země mimo ni čelí, je zapotřebí posílit záruky integrity a transparentnosti veřejných výdajů. Občané očekávají, že EU bude hrát významnou roli v pomoci členským státům při ochraně jejich legální ekonomiky proti organizované trestné činnosti, finančním a daňovým podvodům, praní špinavých peněz a korupci, zejména v době hospodářské krize a úsporných rozpočtových opatření. Odhaduje se, že jen korupce jako taková stojí ekonomiku EU 120 miliard EUR ročně, což je pouze o něco méně než roční rozpočet Evropské unie[3].

Evropa 2020 je **strategie EU pro růst** na současné desetiletí s cílem podpořit inteligentní a udržitelnou ekonomiku podporující začlenění, čímž by měla pomoci EU a jejím členským státům dosáhnout vyšší míry zaměstnanosti, produktivity a sociální soudržnosti. Výzkum ukazuje, že úspěch strategie Evropa 2020 závisí také na takových institucionálních faktorech, jako je řádná správa věcí veřejných, právní stát a kontrola korupce[4]. Boj proti korupci přispívá ke konkurenceschopnosti EU v globální ekonomice. V tomto kontextu byla protikorupční opatření u mnohých členských států zdůrazňována v rámci evropského semestru – ročního cyklu koordinace hospodářských politik, který zahrnuje podrobnou analýzu programů hospodářských a strukturálních reforem členských států EU a rovněž doporučení pro jednotlivé země. Obecněji vzato zlepšení účinnosti veřejné správy, zejména ve spojení s větší transparentností, může pomoci zmírnit rizika související s korupcí. Sdělení Komise z ledna 2014 nazvané Za obnovu evropského průmyslu tudíž klade důraz na kvalitu veřejné správy coby důležitý aspekt strategie EU pro růst[5].

Struktura zprávy

Tato zpráva o boji proti korupci v EU zahrnuje všech 28 členských států. Má tuto strukturu:

I. **Úvod**, v němž je představen politický kontext a cíle zprávy.

II. Výsledky **průzkumů Eurobarometr** z roku 2013 týkajících se vnímání korupce a zkušeností s ní.

---

3 Celkové ekonomické náklady korupce nelze snadno vypočítat. Uvedený číselný údaj se zakládá na odhadech specializovaných orgánů a institucí, jako je Mezinárodní obchodní komora, organizace Transparency International, iniciativa OSN Global Compact, Světové hospodářské fórum, a iniciativy Clean Business is Good Business (2009), podle nichž korupce na celosvětové úrovni dosahuje hodnoty 5 % HDP. Viz také sdělení Komise o boji proti korupci v EU ze dne 6. června 2011: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:CS:PDF

4 Excellence in Public Administration for competitiveness in EU Member States (Vysoká kvalita veřejné správy pro konkurenceschopnost v členských státech EU) (2011–2012): http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/

5 COM(2014) 14.

III. **Horizontální kapitola,** jež popisuje trendy související s korupcí v celé EU. Shrnuje hlavní zjištění. Závěry a navrhované budoucí kroky pro každý jednotlivý členský stát jsou uvedeny (pouze) v příslušných kapitolách věnovaných jednotlivým zemím.

IV. **Tematická kapitola,** která se věnuje jedné průřezové otázce, jež má na úrovni EU zvláštní význam. Tato první zpráva se zaměřila na oblast zadávání veřejných zakázek, která má klíčový význam pro vnitřní trh, je upravena rozsáhlými právními předpisy EU a je vystavena velkému riziku korupce. Tato kapitola se zabývá korupcí a protikorupčními opatřeními ve vnitrostátních systémech zadávání veřejných zakázek.

V. **Metodická příloha,** která popisuje, jak byla zpráva vypracována a jaké byly metodické volby a omezení.

VI. **Kapitoly věnované jednotlivým zemím**, které pokrývají všech 28 členských států. Tyto kapitoly nepodávají vyčerpávající popis problémů souvisejících s korupcí a protikorupčních opatření. Namísto toho upozorňují na vybrané hlavní problémy zjištěné prostřednictvím individuálního hodnocení každé země s náležitým ohledem na vnitrostátní kontext.

a) **Úvod,** v němž je stručně popsána všeobecná situace týkající se korupce. Uvádí vybrané ukazatele včetně vnímání společně s fakty, trendy, výzvami a vývojem souvisejícími s korupcí a protikorupčními opatřeními.

b) **Otázky v centru pozornosti**. U každé země je vybráno a analyzováno několik problémů. Důraz je kladen na slabiny a oblasti ke zlepšení, avšak analýza se zaměřuje na budoucí vývoj a poukazuje na plány a opatření jdoucí správným směrem i na otázky vyžadující další pozornost. Zdůrazněny jsou osvědčené postupy, které by mohly být inspirací pro druhé. Rozsah otázek v centru pozornosti se neomezuje na záležitosti uvedené v tematické kapitole (zadávání veřejných zakázek). Některé kapitoly však zvláštní analýzu zadávání veřejných zakázek obsahují; je tomu tak u zemí, kde byly v oblasti zadávání veřejných zakázek zjištěny závažné problémy.

Volba hlavních otázek v každé z kapitol věnovaných jednotlivým zemím je založena na těchto ohledech:

- závažnost a dopad problému v poměru k dalším výzvám týkajícím se korupce v dané zemi,
- rozsah možných souvisejících dopadů na širší okruh politik (například velké mezery v kontrole nad zadáváním veřejných zakázek, které vytvářejí významné riziko zneužití veřejných prostředků), a
- schopnost poukázat na konstruktivní a konkrétní kroky do budoucna.

Budoucí kroky a následná činnost

Body vyžadující další pozornost uvedené v každé z kapitol věnovaných jednotlivým zemím odrážejí snahu Komise nalézt opatření, která mohou přinést **přidanou hodnotu** při řešení hlavních otevřených problémů v oblasti předcházení korupci a boje proti ní. Jsou přizpůsobeny kontextu a potřebám každé země. Jsou konkrétní a cílené, aniž by zacházely do

přílišných podrobností, a jejich cílem jsou hmatatelné změny v praxi. Tam, kde je to relevantní, tato zpráva vychází z **doporučení již formulovaných jinými mechanismy pro podávání zpráv o boji proti korupci** (zejména Skupinou států proti korupci (GRECO), která působí v rámci Rady Evropy, a OECD), z nichž některá členské státy ještě nesplnily, a tato doporučení podporuje.

V rámci činnosti navazující na tuto zprávu chce Komise vést konstruktivní diskusi zaměřenou na budoucí vývoj o nejlepších způsobech vypořádání se s korupcí, zejména ohledně bodů, u nichž zjistila, že vyžadují další pozornost. Komise doufá v rozsáhlou diskusi o protikorupčních opatřeních za aktivní účasti členských států, Evropského parlamentu, vnitrostátních parlamentů, soukromého sektoru a občanské společnosti a sama se těší, že se bude diskusí aktivně účastnit, a to jak na úrovni EU, tak v členských státech.

Kromě toho hodlá Komise zavést **program pro vzájemné sdílení zkušeností** pro členské státy, místní nevládní organizace a další zúčastněné subjekty s cílem určit osvědčené postupy a překonávat nedostatky protikorupčních politik, zvyšovat povědomí nebo poskytovat odbornou přípravu. Toto úsilí by mělo mít vazbu na otázky vyžadující pozornost, jež jsou obsaženy ve zprávě, a usnadnit následnou činnost. Program pro vzájemné sdílení zkušeností bude zahájen po přijetí zprávy a bude vycházet ze získané zpětné vazby a z diskusí se zúčastněnými subjekty o konkrétních potřebách, jež by mohl řešit.

Komise hodlá pečlivě analyzovat zpětnou vazbu ve vztahu k této první zprávě, reflektovat případné mezery a omyly a poučit se pro druhou zprávu. Bude přezkoumána metodika a dále zvážena možnost vytvoření nových ukazatelů korupce.

Činnost se v budoucnu zaměří například na to, jak byla realizována opatření navržená v této první zprávě, a na zhodnocení programu pro sdílení zkušeností.

II. Výsledky průzkumu Eurobarometr týkajícího se vnímání korupce a zkušeností s korupcí

V rámci přípravy této zprávy o boji proti korupci v EU byly počátkem roku 2013 provedeny dva průzkumy Eurobarometr: 1) zvláštní průzkum Eurobarometr[6] a 2) „bleskový průzkum“ zaměřený na podniky[7]. U většiny zemí pořadí podle indexu CPI[8] zveřejňovaného Transparency International obvykle souhlasí s odpověďmi, které uvedli respondenti Eurobarometru.

Shrneme-li údaje ze zvláštního průzkumu Eurobarometr nejprve ohledně všeobecného vnímání rozšíření korupce a zadruhé z hlediska toho, zda byl skutečně očekáván úplatek

6 Průzkum prováděný mezi občany ve všech členských státech každé dva roky založený na osobních rozhovorech se vzorkem 1 000 nebo 500 respondentů (podle počtu obyvatel). Tohoto průzkumu se na konci února a začátku března 2013 zúčastnilo celkem 27 786 osob (reprezentativní vzorek). Průzkum se zabýval mimo jiné všeobecným vnímáním korupce, osobními zkušenostmi s korupcí a postoji k výhodám a darům. Zatímco průzkumy Eurobarometr se od roku 2007 konají každé dva roky, Komise se v roce 2013 rozhodla přizpůsobit otázky potřebám této zprávy. Případné srovnávání s předchozími roky by se proto mělo provádět opatrně. Celá zpráva je k dispozici na adrese: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm#397

7 Telefonický průzkum, takzvaný bleskový Eurobarometr, se týkal šesti odvětví v EU-28 a byl poprvé proveden v roce 2013 ve dnech od 18. února do 8. března. Na svůj názor byly dotazovány podniky (všech velikostí) z odvětví energetiky, zdravotnictví, stavebnictví, výroby, telekomunikací a finančnictví. Celá zpráva je k dispozici na adrese: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_374_361_en.htm#374

8 Index vnímání korupce (Corruption Perception Index, CPI) zveřejňuje každoročně organizace Transparency International: http://cpi.transparency.org/cpi2013/

(osobní zkušenost s úplatkářstvím), je zřejmé, že členské státy mohou být charakterizovány různě.

Odpovědi potvrzují pozitivní vnímání a nízkou zkušenost s úplatkářstvím v **Dánsku, Finsku, Lucembursku a Švédsku**. Respondenti z těchto zemí zřídka uváděli, že se od nich očekával úplatek (méně než 1 % případů), a počet osob, které si myslí, že korupce je rozšířená (20 %, 29 %, 42 %, resp. 44 %), je významně nižší než průměr EU. V případě **Spojeného království** byl očekáván úplatek pouze od 5 osob z 1 115 (méně než 1 %), což je nejlepší výsledek z celé Evropy, nicméně údaje týkající se vnímání korupce ukazují, že 64 % respondentů ve Spojeném království si myslí, že korupce je v jejich zemi rozšířená (průměr EU je 74 %).

V zemích, jako je **Německo, Nizozemsko, Belgie, Estonsko a Francie**, se sice více než polovina respondentů domnívá, že korupce je rozšířený jev, avšak skutečný počet osob, které musely zaplatit úplatek, je nízký (kolem 2 %). Výsledky těchto zemí se jeví jako dobré také podle indexu Transparency International. **Rakousko sdílí s touto skupinou podobné rysy** s výjimkou o něco vyššího počtu respondentů (5 %), kteří uvedli, že se od nich úplatek očekával.

V některých zemích, včetně **Maďarska (13 %), Slovenska (14 %) a Polska (15 %)**, relativně vysoký počet osob uvedl, že má s úplatkářstvím osobní zkušenost, avšak jen v jasně daném a omezeném počtu odvětví. U těchto zemí je většina případů úplatkářství soustředěna do jednoho odvětví, jímž je zdravotnictví. Existují důkazy, že strukturální problémy ve zdravotnictví dávají popud k uplácení zdravotníků. Ve všech uvedených zemích podrobné odpovědi skutečně ukazují, že největší počet osob uvádí zdravotnictví, zatímco jiné instituce či odvětví (například policii, celní úřady, politiky, státní zastupitelství atd.) zmínilo méně než 1 % respondentů. Korupce v širším smyslu je v těchto zemích vnímána jako rozšířená (82 % v Polsku, 89 % v Maďarsku a 90 % na Slovensku).

V některých zemích, včetně **Portugalska, Slovinska, Španělska a Itálie**, je úplatkářství vzácné, ale korupce v širším slova smyslu je zdrojem vážných obav; relativně nízký počet osob uvedl, že byly v posledních 12 měsících o úplatek požádány nebo byl od nich očekáván. Zatímco osobní zkušenost s úplatkářstvím je zjevně vzácná (1–3 %), vnímání je tak silně ovlivněno nedávnými politickými skandály a finanční a hospodářskou krizí, že se to odráží v negativním dojmu respondentů z celkové situace týkající se korupce (90 %, 91 %, 95 % a 97 %).

Pokud jde o země zaostávající jak v míře vnímání, tak ve skutečných zkušenostech s korupcí, patří mezi ně **Chorvatsko, Česká republika, Litva, Bulharsko, Rumunsko a Řecko**. V těchto zemích 6 až 29 % dotazovaných uvedlo, že byli během posledních 12 měsíců požádáni o úplatek nebo se od nich očekával, přičemž 84 až 99 % se domnívá, že korupce je v jejich zemi rozšířená. Chorvatsko a Česká republika s mírně lepším skóre než ostatní země z této skupiny působí o něco pozitivnějším dojmem.

Země, které nebyly uvedeny výše (tj. Lotyšsko, Malta, Irsko a Kypr), vykazují výsledky, které se výrazně neodchylují od průměru EU v žádném z těchto aspektů.

Na evropské úrovni si tři čtvrtiny respondentů (76 %) myslí, že korupce je v jejich vlastní zemi rozšířená. Zeměmi, kde si respondenti nejčastěji myslí, že korupce je rozšířená, jsou Řecko (99 %), Itálie (97 %), Litva, Španělsko a Česká republika (vždy 95 %). **Čtvrtina Evropanů (26 %) – oproti 29 % podle průzkumu Eurobarometr z roku 2011 – se domnívá, že korupce se jich osobně dotýká v každodenním životě.** To, že se jich korupce osobně dotýká, uvádějí nejčastěji lidé ve Španělsku a v Řecku (vždy 63 %), na Kypru

a v Rumunsku (vždy 57 %) a v Chorvatsku (55 %), naopak nejméně často toto tvrzení zaznívá v Dánsku (3 %), ve Francii a v Německu (vždy 6 %). **Přibližně každý dvanáctý Evropan (8 %) tvrdí, že v posledních 12 měsících zažil případ korupce nebo ho byl svědkem.** Skutečnost, že zakusili korupci nebo jí byli svědky, uvádějí nejčastěji respondenti v Litvě (25 %), na Slovensku (21 %) a v Polsku (16 %), nejméně často pak ve Finsku a v Dánsku (vždy 3 %), na Maltě a ve Spojeném království (vždy 4 %).

Asi tři čtvrtiny Evropanů (73 %) uvádí, že úplatkářství a využívání konexí je často nejsnazší cesta k získání některých veřejných služeb v jejich zemi. Toto přesvědčení je nejrozšířenější v Řecku (93 %), na Kypru (92 %), na Slovensku a v Chorvatsku (vždy 89 %). **Obdobně jako v roce 2011 si přibližně dva ze tří Evropanů (67 %) myslí, že financování politických stran není dostatečně transparentní a pod dozorem.** Tento názor mají nejčastěji respondenti ze Španělska (87 %), Řecka (86 %) a z České republiky (81 %), nejméně často zastávají tento názor respondenti z Dánska (47 %), Spojeného království (54 %), Švédska (55 %) a Finska (56 %). **O něco méně než čtvrtina Evropanů (23 %) souhlasí s názorem, že úsilí jejich vlády v boji proti korupci je účinné**; asi čtvrtina (26 %) si myslí, že v jejich zemi je veden dostatečný počet stíhání, aby občany odradil od korupčních praktik.

Pokud jde o bleskový průzkum zaměřený na podniky, výsledky jednotlivých zemí vykazují nápadné rozdíly: mezi nejvyšší (Řecko: 99 %) a nejnižší (Dánsko: 10 %) mírou vnímání korupce je rozdíl 89 procentních bodů. (Stejný výsledek odráží zvláštní průzkum Eurobarometr zmíněný výše: 20 % oproti 99 %.) V Řecku jsou všichni respondenti kromě jediného přesvědčeni, že korupce je v Řecku rozšířená.

Na evropské úrovni více než 4 společnosti z 10 považují korupci za problém pro podnikání, a totéž platí pro protežování a nepotismus. Na konkrétní otázku, zda je korupce *problém pro podnikání*, odpovědělo 50 % společností z odvětví stavebnictví a 33 % společností z odvětví telekomunikací/IT, že to je závažný problém. **Čím menší společnost, tím častěji se korupce a nepotismus jeví jako problém pro podnikání.** Korupce se nejčastěji považuje za problém pro podnikání v případě společností z České republiky (71 %), Portugalska (68 %), Řecka a Slovenska (obě země 66 %).

III. Hlavní zjištění této zprávy

Analýzy jednotlivých zemí odhalily široké spektrum problémů souvisejících s korupcí, jakož i mechanismů pro kontrolu korupce, z nichž některé se osvědčily jako účinné, zatímco jiné výsledky nepřinášejí. Přesto lze vysledovat některé společné rysy buď v celé EU, nebo v rámci skupin členských států. Vnitrostátní analýzy ukazují, že mezi oblasti zvlášť ohrožené korupcí v členských státech patří zadávání veřejných zakázek, a to kvůli nedostatečným kontrolním mechanismům a nedostatkům v řízení rizik. Hodnocení korupčních rizik, včetně správných i nesprávných praktik v oblasti zadávání veřejných zakázek, je uvedeno v následujícím oddíle.

Tento souhrn stručně zmiňuje hlavní otázky, které jsou podrobněji posuzovány v kapitolách věnovaných jednotlivým zemím. Jsou shrnuty do čtyř skupin (A. Politický rozměr, B. Kontrolní mechanismy a prevence, C. Represe, D. Rizikové oblasti), přestože kvůli složité povaze zkoumaných otázek může docházet k určitému překrývání. Podrobnější souvislosti a analýzy lze nalézt v kapitolách věnovaných jednotlivým zemím.

A. Politický rozměr

Upřednostnění protikorupčních politik

Protikorupční politiky se staly v rámci politické agendy většiny členských států viditelnější. Finanční krize přitáhla pozornost k otázkám integrity a odpovědnosti osob, které rozhodují. Většina členských států potýkajících se s vážnými hospodářskými obtížemi uznává závažnost problémů souvisejících s korupcí a zpracovala (nebo zpracovává) protikorupční programy pro související rizika a rizika zneužívání veřejných prostředků. V některých členských státech obsahují ekonomické ozdravné programy výslovné požadavky týkající se protikorupčních politik. I tehdy, když protikorupční politiky nejsou s ozdravným programem formálně spojeny, doplňují ozdravná opatření, zejména v zemích, kde korupce představuje vážný problém. Doporučení týkající se účinného boje proti korupci byla vyslovena také v kontextu evropského semestru pro koordinaci hospodářských politik.

Tato zpráva nevychází z předpokladu, že zastřešující protikorupční strategie jsou při předcházení korupci nebo boji proti ní nezbytné. Nicméně dlouhotrvající absence komplexních protikorupčních strategií v některých členských státech, které čelí systémovým problémům s korupcí, se ukázala být problematickou, neboť typ problémů, které je nutno řešit, vyžaduje komplexní koordinovaný přístup na ústřední úrovni. V některých z těchto členských států byly nedávno přijaty vnitrostátní protikorupční strategie, zatímco v jiných takové strategie dosud zavedeny nejsou. Protikorupční strategie přijaté v některých členských státech na základě hodnocení dopadu předchozích strategických programů, po veřejných konzultacích a za aktivní účasti občanské společnosti a řady veřejných a autonomních institucí působících v oblasti vymáhání a sledování jsou zmíněny jako pozitivní kroky, s výhradou, že je třeba vyčkat výsledků ve fázi jejich realizace.

Většina členských států, které čelí vážným problémům při vypořádávání se s korupcí, zavedla složité a propracované právní a institucionální rámce i řadu cílených strategií či programů. Ty však samy o sobě nevedou nutně k hmatatelným výsledkům. Naproti tomu v jiných členských státech, kde příslušné předpisy nebo strategické programy chybějí, byla korupce viditelně omezena pomocí preventivních systémů a praktik, tradic zahrnujících dodavatele a příjemce veřejných služeb nebo v některých případech pomocí vysokých norem pro transparentnost.

Politická odpovědnost

Sociální protesty vyprovokované krizí si vzaly na mušku nejen hospodářské a sociální politiky, ale také integritu a odpovědnost politických elit. Ostře sledované skandály související s korupcí, zneužitím veřejných prostředků nebo neetickým chováním politiků přispěly k nespokojenosti veřejnosti a nedůvěře v politický systém.

Integrita v politice je pro mnohé členské státy závažným problémem. Kodexy chování politických stran nebo volených shromáždění na ústřední nebo místní úrovni jsou spíše výjimkou než pravidlem. Pokud jsou takové kodexy zavedeny, často jim chybí účinný mechanismus pro dohled nebo jasná sankční pravidla, takže odrazující postihy bývají ukládány jen zřídkakdy. V některých případech vytvořila nedostatečná odpovědnost pocit, jako by byly politické elity beztrestné.

Obavy v některých členských státech souvisejí nejen s rostoucí nedůvěrou veřejnosti, ale také s rizikem špatné pověsti v mezinárodním kontextu. V důsledku toho členské státy nyní přisuzují boji proti korupci mnohem vyšší prioritu, což vede k významným krokům nebo oznámení radikálních reforem.

V některých členských státech byla za závažný problém označena politizace náboru středních vedoucích pracovníků a pracovníků na nižších pozicích ve veřejné správě na ústřední, regionální či místní úrovni. Tyto praktiky zvyšují náchylnost ke korupci a riziko střetu zájmů, oslabují kontrolní mechanismy a mají dopad na důvěryhodnost veřejné správy jako celku.

Odpovědnost volených veřejných činitelů za korupci

Zásadním problémem v souvislosti s protikorupčními politikami je chybějící harmonizovaná definice „úřední osoby“ na úrovni EU, která by zahrnovala i volené veřejné činitele. Komise předložila v roce 2012 návrh směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie9, který obsahuje definici úřední osoby včetně osob vykonávajících legislativní úřad. Jednání v Radě10 a v Evropském parlamentu11 o navrhované směrnici ukazují nedostatečnou podporu navržené definice, jejímž účelem je označit korupci páchanou volenými veřejnými činiteli za trestný čin. Komise je však toho názoru, že má-li EU dospět ke společnému postoji, je zapotřebí jednoznačně harmonizovat trestní odpovědnost volených veřejných činitelů za trestný čin korupce.

Financování politických stran

Jedním ze širších problémů stojících v pozadí, u něhož zkušenosti ukazují, že má dopad na korupci, je financování politických stran. Nedávné rozsáhlé korupční kauzy zahrnující nelegální financování stran zasáhly politiky v několika členských státech. V řadě členských států bylo zaznamenáno kupování hlasů a jiné formy nepatřičného ovlivňování voličů.

Hodnocení Skupiny států proti korupci (GRECO) týkající se financování stran mělo viditelný dopad na reformu právního a do jisté míry i institucionálního rámce v této oblasti. Až na některé výjimky většina členských států nedávno pozměnila své právní předpisy pro financování stran a zpřísnila normy týkající se transparentnosti, včetně darů. Ve dvou členských státech neexistuje žádné omezení pro anonymní dary. Zveřejňování účetnictví politických stran není v jednom z těchto členských států povinné. Hlavní politické strany však uzavřely dobrovolnou dohodu o zajištění finanční transparentnosti. Kromě toho se připravují změny právních předpisů pro financování stran, jejichž cílem je splnit doporučení GRECO. Druhý z těchto dvou členských států plány na další změnu svých právních předpisů podle doporučení GRECO neoznámil. Jiný členský stát nedávno přezkoumal své právní předpisy pro financování stran, ale zůstávají v nich mezery, pokud jde o horní hranice darů, režim sponzorování společnostmi vlastněnými státem, mechanismy dozoru a pravomoci k ukládání sankcí.

Dobře upravený a transparentní systém financování stran – Finsko

Finsko v roce 2010 změnilo zákon o politických stranách, v němž zohlednilo všechna doporučení GRECO. Finsko mělo předtím pouze omezenou úpravu financování politických stran. Nový právní rámec směřuje k transparentnosti financování kandidátů ve volbách, politických stran i dalších subjektů přidružených k politickým stranám. Bude-li tento zákon používán v souladu se záměry, podstatně zvýší transparentnost politického financování. Podle GRECO může Finsko posloužit jako inspirace dalším zemím.

9 COM(2012) 363.
10 Viz všeobecný postoj ze dne 3. června 2013, dokument Rady č. 10232/13.
11 Viz stanovisko Výboru pro právní záležitosti, A7-0000/2013.

V některých případech politické strany zpřísnily své normy pro integritu a potrestaly nebo vyloučily členy zapletené do korupčních skandálů. V jednom členském státě byly zaznamenány významné úspěchy ve zlepšování transparentnosti a odpovědnosti parlamentního systému. Nicméně ani v zemích s takovými příklady politické odpovědnosti nepatří reakce na základě integrity k všeobecné praxi.

Značné nedostatky přetrvávají v dohledu nad financováním stran. Dopadu nedávných legislativních reforem bude třeba teprve vyčkat. Často se sice zaplní jedna mezera v právních předpisech (například transparentnost a horní hranice darů), ale objeví se jiné (např. režim půjček poskytovaných za velmi volných podmínek, schémata vícenásobných darů, nedostatečný dohled nad nadacemi nebo jinými subjekty napojenými na politické strany atd.). Proaktivní dohled a odrazující tresty za nelegální financování stran v EU stále ještě nejsou běžnou praxí a je třeba dalšího úsilí, aby bylo zajištěno jejich konzistentní používání.

B. Kontrolní mechanismy a prevence

Používání preventivních politik

Preventivní politiky zahrnují širokou škálu aspektů včetně jasně definovaných etických pravidel, opatření ke zvyšování povědomí, budování kultury integrity uvnitř různých organizací, stanovení pevného postoje vedení v otázkách integrity, až po účinné mechanismy vnitřní kontroly, transparentnost, snadný přístup k informacím veřejného zájmu, účinné systémy hodnocení práce veřejných institucí atd. Pokud jde o předcházení korupci, panují mezi členskými státy značné rozdíly. U některých bylo provádění preventivních politik dosud roztříštěné a nepřineslo přesvědčivé výsledky. U jiných přispěla účinná prevence k dlouhodobé pověsti „čistých zemí“. Ačkoli korupce se v těchto zemích nepovažuje za hlavní problém, jsou zavedeny aktivní a dynamické programy integrity a prevence a většina ústředních a místních orgánů je považuje za prioritu. U dalších členských států byla korupce dlouho vnímána jako menší problém, a proto není zastáván žádný aktivní postoj na podporu komplexních preventivních aktivit.

Aktivní podpora integrity veřejného sektoru – Nizozemsko

V nizozemské veřejné správě je aktivně podporována integrita, transparentnost a odpovědnost. Úřad pro podporu integrity ve veřejném sektoru (BIOS) zřízený Ministerstvem vnitra je nezávislá instituce, která motivuje a podporuje veřejný sektor v navrhování a provádění politik integrity.

Mnohá nizozemská města a obce navíc uplatňují místní politiku v oblasti integrity, která zlepšila odhalování případů týkajících se integrity (zvýšení počtu případů ze 135 v roce 2003 na 301 v roce 2010). Místní politiky integrity se v posledních 20 letech rozvinuly a staly se nedílnou součástí místní správy.

Vnější a vnitřní kontrolní mechanismy (jiné než prosazování práva)

Kontrolní mechanismy hrají důležitou roli jak v předcházení korupci ve veřejných orgánech, tak v jejím odhalování. Některé členské státy kladou velké nároky na donucovací orgány a orgány pověřené trestním stíháním nebo na protikorupční agentury, které jsou považovány za jediné instituce odpovědné za řešení korupce v zemi. Činnost těchto institucí je mimořádně důležitá, avšak hluboce zakořeněnou korupci nelze vyřešit bez komplexního přístupu majícího

za cíl zlepšení prevence a kontrolních mechanismů v celé veřejné správě na ústřední i místní úrovni.

Významnou úlohu v prosazování protikorupčních reforem sehrály některé účetní dvory. V několika členských státech je účetní dvůr aktivní při oznamování podezření na korupci dalším příslušným orgánům. V některých případech je také institucí odpovědnou za ověřování financování stran a volebních kampaní. Jeho proaktivnímu přístupu však neodpovídají srovnatelně účinné vnitřní a vnější kontroly na regionální a místní úrovni.

V mnoha členských státech jsou vnitřní kontroly na jejich území (zejména na místní úrovni) slabé a nekoordinované. Tyto kontroly je třeba posílit a provázat je s důraznými politikami prevence, aby se v boji proti korupci dostavily hmatatelné a udržitelné výsledky.

Majetková přiznání

Předkládání majetkových přiznání veřejných činitelů na citlivých postech je praxe, která přispívá k upevnění odpovědnosti úředních osob, zajišťuje zvýšenou transparentnost a usnadňuje odhalování možných případů nezákonného obohacování, střetu zájmů a neslučitelnosti, stejně jako odhalování a vyšetřování možných korupčních praktik.

Přístupy ke zpřístupňování informací o majetku volených veřejných činitelů se pohybují od požadavku na zpřístupnění značného objemu informací[12] po omezenější zpřístupňování či politiku nezpřístupňování. Pro profesionální veřejné činitele v určitých odvětvích by majetková přiznání mohla být způsobem, jak předcházet střetům zájmů. Navzdory takto rozdílným přístupům lze pozorovat obecný trend směrem k přísnějším požadavkům na zpřístupňování informací o majetku veřejných činitelů. Některé členské státy, které tradičně režim majetkových přiznání nepoužívaly, takové systémy nedávno zavedly nebo jejich zavedení ohlásily.

Důležitým aspektem je jejich ověřování. V některých členských státech mají orgány nesoucí odpovědnost za dohled nad majetkovými přiznáními omezené pravomoci a nástroje. V jiných neexistuje mnoho dokladů o aktivním provádění nebo vymáhání těchto pravidel. V několika zemích je systém ověřování složitý a těžkopádný, což má dopad na jeho účinnost. Mezi členskými státy lze nalézt několik příkladů důkladného ověřování: v těchto státech provádějí hloubkové kontroly specializované nezávislé protikorupční agentury či agentury pro integritu, které mají potřebné pravomoci a nástroje k ověření původu majetku veřejných činitelů v širokém spektru databází (daňová správa, obchodní rejstřík atd.), aby mohly zjistit případné nesrovnalosti v přiznáních.

Pravidla týkající se střetu zájmů

Střety zájmů odrážejí situaci, kdy veřejní činitelé jednají, mají v úmyslu jednat nebo vytvářejí dojem, že jednají ve prospěch soukromého zájmu[13]. Problematika střetu zájmů proto spadá do

12 Zpřístupnění informací o majetku nemusí automaticky znamenat zveřejnění, neboť musí být vyvažováno s právem na ochranu údajů. Některé z členských států, které používají systémy majetkových přiznání, všechna majetková přiznání nezveřejňují. Požadují však, aby veřejní činitelé předložili podrobná majetková přiznání příslušným orgánům.

13 Rada Evropy definuje střet zájmů jako situaci, kdy „úřední osoba má soukromý zájem, který je takový, že ovlivňuje nebo se zdá, že ovlivňuje, nestranný a objektivní výkon úředních povinností dotyčné osoby“, přičemž soukromým zájmem se rozumí „jakákoli výhoda pro dotyčnou osobu, její rodinu, blízké příbuzné, přátele a osoby či organizace, na něž má obchodní či politické vazby. To zahrnuje rovněž jakékoli závazky, finanční či občanské, vůči těmto osobám či organizacím.“ Viz doporučení Výboru ministrů č. R (2000) 10 členským státům o kodexech chování veřejných činitelů: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf.

působnosti celé škály protikorupčních nástrojů a přezkumných mechanismů, včetně těch, které mají vazbu na Úmluvu OSN proti korupci (UNCAC), GRECO a OECD.

Předpisy a sankce použitelné v oblasti střetu zájmů se v rámci EU různí. V některých členských státech existují zvláštní právní předpisy, které se týkají širokého spektra volených a jmenovaných veřejných činitelů, i specializované agentury, jejichž úkolem je provádět kontroly. Úroveň zkoumání je v různých členských státech různá: některé mají nezávislé agentury pro sledování střetu zájmů, ale jejich kapacita sledovat tyto situace v celé zemi je omezená a činnost navazující na jejich rozhodnutí nedostatečná; jindy je ověřováním pověřena etická komise, která je podřízena parlamentu; v některých případech kontrolu členů parlamentu provádí parlamentní komise nebo v jiných případech komise pověřená kontrolou střetu zájmů a majetkových přiznání, ačkoli často s omezenou kapacitou a pravomocí ukládat sankce. Věcné ověřování je často formální a většinou se omezuje na administrativní kontroly. Monitorovací kapacita a nástroje nutné k provádění hloubkových kontrol jsou často nedostatečné.

Obzvláštní potíže všeobecně pramení z málo četných a slabých sankcí použitelných na volené veřejné činitele. Kodexy chování různých volených shromáždění, pokud se vztahují na střet zájmů, zpravidla neobsahují odrazující sankce. Stranická disciplína a sebekontrola nemusí být v tomto ohledu dostatečně účinné. Rovněž zrušení smluv a postupů uzavřených nebo provedených v situacích střetu zájmů nebo vymáhání náhrady odhadovaných škod je často ponecháno na všeobecných občanskoprávních předpisech a v praxi nebývá účinně prováděno.

Střety zájmů při rozhodování, přidělování veřejných prostředků a zadávání veřejných zakázek, zejména na místní úrovni, představují v mnoha členských státech stále se opakující situace. Tato zpráva analyzuje mimořádné výzvy v této oblasti na regionální a místní úrovni v těch členských státech, kde se tyto problémy jeví jako vážnější. Existují (často značné) rozdíly mezi regiony a místními správami a chybí jednotný přístup k ukládání minimálních standardů a zvyšování povědomí o těchto záležitostech. Střet zájmů zpravidla není v členských státech EU předmětem trestního stíhání. V jednom členském státě jsou střety zájmů kriminalizovány, avšak dosud neexistuje historie úspěšně stíhaných případů. Některé formy střetů zájmů jsou trestně stíhány také v dalším členském státě (např. nezákonný zájem na činnosti, kterou veřejný činitel řídí nebo na niž dohlíží).

Mobilita pracovní síly mezi veřejným a soukromým sektorem je pro fungování moderní společnosti nezbytná a může veřejnému i soukromému sektoru přinést četné výhody. Vyplývá z ní však potenciální riziko, že bývalí veřejní činitelé zveřejní informace ze svých přechozích funkcí, které by zveřejněny být neměly, nebo že bývalí pracovníci ze soukromého sektoru zaujmou veřejné funkce, což způsobí střet zájmů ve vztahu k jejich bývalému zaměstnavateli. Tuto situaci cíleně řeší pouze některé členské státy a provádění opatření je často slabé.

C. Represe

Trestní právo

Protikorupční trestněprávní předpisy jsou většinou zavedeny a splňují normy Rady Evropy, OSN a právních předpisů EU. Jeden členský stát neratifikoval Úmluvu OSN proti korupci. Hlavní překážka ratifikace v tomto členském státě spočívá v chybějící trestní odpovědnosti volených veřejných činitelů za úplatkářství.

Některé členské státy zavedly nebo plánují podstatné reformy trestního práva a trestního řízení. Společným cílem je řízení zefektivnit, urychlit a posílit protikorupční nástroje (včetně

lepší definice trestných činů, v některých případech přísnějších sankcí a ustanovení o zkrácených řízeních). Při rýsování tenké hranice mezi legitimním a nelegitimním chováním mají některé členské státy stále ještě úzký prostor pro trestní postih.

Kvalita provádění **rámcového rozhodnutí 2003/568/SVV o boji proti korupci v soukromém sektoru** je nevyrovnaná[14]. Výrazné nedostatky existují v provádění ustanovení o trestním postihu všech prvků aktivní a pasivní korupce a dále v odpovědnosti právnických osob. Dokonce i u členských států, které rámcové rozhodnutí provedly, jsou informace o prosazování vzácné.

Účinnost protikorupčních agentur

Každý členský stát sám rozhoduje o tom, jaké institucionální struktury pro řešení korupce ve svém vnitrostátním kontextu potřebuje, a to v závislosti na rozsahu a povaze korupce v dané zemi, ústavním a právním rámci, tradicích, vazbách s jinými vnitrostátními politikami, celkovém institucionálním uspořádání atd.

Některé členské státy mají ústřední protikorupční agentury, které kombinují preventivní a represivní činnost, zatímco v jiných existují samostatné protikorupční agentury věnující se prevenci, z nichž některé mají také pravomoc ověřovat majetek, střet zájmů, neslučitelnost a v některých případech financování stran. V jiných zemích existují speciální orgány činné v trestním řízení zabývající se bojem proti korupci.

V současnosti se všeobecně uznává, že zřizování specializovaných protikorupčních agentur, ať už se zaměřením na prevenci, represi, nebo na obě složky, není všelékem. Dosažené výsledky se různí. Analýzy jednotlivých zemí v této zprávě však ukazují, že některé z agentur byly účinným motorem protikorupčních reforem ve své zemi.

Výsledky práce některých protikorupčních agentur byly udržitelnější než jiných. Mezi faktory, které ovlivňují jejich (krátkodobý či dlouhodobý) úspěch patří záruky nezávislosti a absence politického zasahování, výběr a služební postup pracovníků na základě zásluh, meziodvětvová spolupráce operačních týmů a dalších institucí, rychlý přístup k databázím a zpravodajství a zajištění potřebných zdrojů a dovedností. Tyto prvky nejsou ve všech členských státech soustavně propojovány.

Osvědčené postupy týkající se protikorupčních agentur

<u>Slovinská Komise pro předcházení korupci (CPC)</u> konsolidovala svou úlohu, v níž se snaží „udržovat právní stát pomocí protikorupčního úsilí“, což uznal i slovinský ústavní soud. Navzdory omezeným zdrojům má CPC slušné výsledky v realizaci více než 1 000 přezkumů a vyšetřování ročně. Ověřuje majetek a zájmy vůdčích představitelů všech hlavních politických stran a nedávno odhalila porušení právního předpisu o majetkových přiznáních a údajně nevysvětlené majetkové poměry významných politických osobností.

<u>Rumunské státní protikorupční ředitelství (DNA).</u> DNA jako specializovaný útvar státního zastupitelství pro boj proti korupci na střední a vysoké úrovni si vybudoval pozoruhodnou pověst nestranným vyšetřováním a stíháním podezření z korupce na nejvyšších úrovních politiky, soudnictví a dalších odvětví, jako je daňová správa, celní správa, energetika,

14 KOM(2011) 309 v konečném znění, Druhá zpráva o provádění rámcového rozhodnutí 2003/568/SVV ze dne 6. června 2011: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:CS:PDF

doprava, stavebnictví, zdravotnictví atd. V posledních sedmi letech DNA obvinil více než 4 700 osob. Z toho 90,25 % obvinění bylo potvrzeno pravomocným rozhodnutím soudu. Na základě pravomocného rozhodnutí soudu bylo odsouzeno téměř 1 500 obviněných, z nichž téměř polovina zastávala velmi vysoké funkce. Klíčem k těmto výsledkům byla struktura DNA, která kromě státních zástupců, již vedou vyšetřování a dohlížejí na ně, zahrnuje také justiční policii a odborníky z oblasti hospodářství, financí a IT.

Lotyšský úřad pro předcházení korupci a boj proti ní (KNAB) si vydobyl solidní pověst v Lotyšsku i za jeho hranicemi. Kombinuje činnost související s prevencí, vyšetřováním a vzděláváním, včetně kontroly financování stran. KNAB funguje také jako vyšetřující orgán ve fázi před soudním řízením, je vybaven tradičními pravomocemi policie a má přístup k bankám a daňovým databázím. V poslední době prošel úřad obdobím vnitřních sporů.

Chorvatský úřad pro boj proti korupci a organizovanému zločinu přidružený k úřadu generálního státního zástupce (USKOK) si vydobyl pověst proaktivním vyšetřováním a úspěšným stíháním, a to i ve významných případech vysoce postavených volených i jmenovaných veřejných činitelů.

Ústřední španělské specializované protikorupční státní zastupitelství získalo solidní pověst vyšetřováním a stíháním, včetně případů na vysoké úrovni s podezřením na složité systémy nelegálního financování stran. Katalánský úřad pro boj proti podvodům, regionální protikorupční úřad specializovaný na prevenci a vyšetřování korupce a podvodů, je jediným svého druhu ve Španělsku. S cílem zajistit prevenci zneužívání veřejných prostředků a jejich vyšetřování je rovněž pověřen vedením dalších subjektů.

V některých členských státech protikorupční agentury, které vyšetřují politiky, následně čelí přímému či nepřímému nátlaku. Takový nátlak zahrnuje veřejná prohlášení nebo jiné zpochybňování legitimity vedení těchto agentur nebo jejich institucionálních pravomocí a kompetencí. Je důležité zajistit pro tyto protikorupční agentury nezbytné záruky, aby mohly dále plnit své úkoly bez nepatřičného nátlaku.

Kapacita orgánů činných v trestním řízení

Účinnost **donucovacích orgánů a orgánů pověřených trestním stíháním** při vyšetřování korupce je v EU velmi rozdílná. Mezi faktory, jež byly při hodnocení účinnosti zvažovány, patří odhadovaný rozsah a povaha korupce, kterou musejí řešit, rovnováha s preventivními opatřeními, politická vůle podporovat jejich nezávislost, kapacita a zdroje, jež mají k dispozici, potenciální překážky vyšetřování, účinnost soudnictví, zejména jeho nezávislost, atd. Hodnocení je obtížné, neboť statistiky korupčních trestných činů ve většině členských států nejsou ucelené. Prakticky neexistují aktuální přesné konsolidované statistiky zachycující všechny procesní fáze případů korupce.

Samotná represivní opatření nejsou pro účinný boj proti korupci dostatečná. Schopnost soudního systému ukládat odrazující trestní sankce nicméně hraje významnou odrazující roli a je jasným signálem, že korupce se netoleruje.

Některé členské státy se zvlášť zaměřují na represivní stránku a činnost donucovacích orgánů se stala nejviditelnějším aspektem protikorupčního úsilí. Vynikající výsledky jsou vidět také v členských státech, kde je účinný celý systém stíhání (nejen útvary specializované na korupci). V některých jiných členských státech je úspěšné stíhání vzácné nebo vyšetřování zdlouhavé.

Klíčovým prvkem protikorupčních politik je nezávislost soudní moci, a to z hlediska schopnosti soudního systému účinně se zabývat případy korupce, včetně té na vysoké úrovni, i z hlediska norem pro integritu v rámci soudního systému samotného. Účinné pojistky nezávislosti a vysoké etické normy v soudním systému jsou zásadně důležité pro zajištění potřebného rámce účinného soudnictví, které spravedlnost v korupčních případech vykonává objektivně a nestranně bez jakéhokoli nepatřičného vlivu. V některých členských státech lze konstatovat, že nezávislost donucovacích orgánů a trestního stíhání je problém. Aniž by byla posuzována celková institucionální struktura, která odráží ústavní, právní a kulturní uspořádání každého členského státu a vztahují se na ni samostatné mechanismy a postupy na úrovni EU – zejména každoroční srovnávací přehled EU v oblasti soudnictví a rámec právního státu oznámený a nastíněný předsedou Barrosem v jeho projevu o stavu Unie v letech 2012 a 2013 – zaznívají v některých případech konkrétní obavy, že státní zastupitelství a soudy jsou v korupčních případech vystaveny politickému ovlivňování. Mezi příklady patří netransparentní nebo svévolné používání postupů pro jmenování, povyšování nebo propouštění hlavních státních zástupců pracujících na případech korupce, jakož i propouštění nebo pokusy o diskreditaci protikorupčních institucí nebo jejich vedoucích představitelů bez zjevného objektivního důvodu. V jiných případech zažily protikorupční donucovací orgány, jak političtí aktéři zasahují do jejich řízení a fungování. Rozsáhlé pravomoci, jimž se těší některé protikorupční instituce, nejsou vždy vyváženy odpovědností, což vede k dojmu, že by se mohly vyhýbat ostře sledovaným případům nebo se uchylovat ke kontroverzním vyšetřovacím metodám.

Neexistuje jednotná norma, kterou by bylo možno považovat za vzor pro postupy jmenování a propouštění vedoucích představitelů donucovacích orgánů nebo státních zastupitelství. Tato rozhodnutí jsou ve většině členských států v rukou vlád, což vyjadřuje politickou odpovědnost a odráží skutečnost, že orgány činné v trestním řízení patří do exekutivy. Bez ohledu na konkrétní uplatňovaný postup musí být tento proces věrohodný a založený na zásluhách, aby nevznikl dojem politické zaujatosti a aby mohli policisté a státní zástupci vyšetřovat korupci kdekoli, kde ji odhalí.

V některých členských státech byl také jako slabina zdůrazněn nedostatek účinné koordinace mezi donucovacími orgány a protikorupčními agenturami.

Analýzy jednotlivých zemí poukazují na obavy ohledně integrity **soudní moci** při práci na případech korupce a obavy o její nezávislost či integritu, což ilustrují rozsah a povaha případů korupce, do nichž byli zapojeni soudci nebo státní zástupci. Specializovaný protikorupční soud zřízený v jednom členském státě se potýkal se značnými problémy (a dokonce byl dočasně zrušen), což mělo dopad na jeho stabilitu a schopnost vybudovat si přesvědčivou pověst.

V několika členských státech se zdá, že chybí odhodlání soudců a jejich schopnost řešit složité nebo citlivé případy korupce. V některých členských státech hrozí v případech korupce promlčení, neboť soudní řízení se ukazují být nadměrně dlouhá a těžkopádná. Nastávají situace, kdy způsob uplatňování procesních pravidel v praxi vede ke značným zpožděním, v některých případech s cílem zabránit dokončení soudního řízení.

Omezený odrazující účinek soudních rozsudků byl zdůrazněn také u několika členských států, kde bylo konstatováno, že typickým jevem je četnost podmíněných nebo nízkých trestů za korupci. Existují nicméně případy, kdy soudy vynesly v nedávné době za korupci odrazující tresty odnětí svobody.

V jednom členském státě je za rozhodující podnět k prosazování legislativních a institucionálních reforem ve vztahu k případům korupce považována role vyšetřovacích tribunálů, ale analýza rovněž vzbudila pochybnosti ohledně délky tohoto řízení a skutečného dopadu na stíhání.

Je třeba poznamenat, že vyšetřování případů korupce v některých členských státech mohou často bránit procedurální nedostatky. Mezi příklady patří nadměrná nebo nejasná ustanovení o zbavení imunity nebo jejich nesprávné uplatňování a institut promlčení, který brání dotažení složitých případů do konce, zvláště v kombinaci se zdlouhavými řízeními nebo rigidními pravidly pro přístup k bankovním informacím, která překážejí finančnímu vyšetřování a přeshraniční spolupráci.

D. Specifické rizikové oblasti

Drobná korupce

Drobná korupce zůstává rozšířeným problémem pouze v několika členských státech. V těchto zemích se početným protikorupčním iniciativám nepodařilo drobnou korupci vyřešit. Několik členských států, kde byla před desetiletími drobná korupce vnímána jako opakující se problém, dosáhlo v této oblasti pokroku; průzkumy přímých zkušeností s korupcí odhalují pozitivní trendy a někdy je v tomto ohledu dokonce řadí nad průměr EU. I přes slibný pokrok směrem k omezení drobné korupce řada členských států stále ještě bojuje s rizikovými podmínkami ve zdravotnictví, kde přetrvávají pobídky k neoficiálním platbám za rozdílné zacházení.

Korupční rizika na regionální a místní úrovni

Bylo zjištěno, že korupční rizika jsou vyšší na regionální a místní úrovni, kde zásady brzd a protivah a vnitřní kontrola bývají slabší než na centrální úrovni. V rámci některých členských států existují značné rozdíly, pokud jde o řádnou správu věcí veřejných a účinnost protikorupčních politik[15].

V mnoha členských státech nejsou široké diskreční pravomoci regionálních vlád nebo místních správ (jež také spravují značné zdroje) doprovázeny odpovídající úrovní odpovědnosti a odpovídajícími kontrolními mechanismy. Na místní úrovni vyvolávají mimořádné problémy střety zájmů. Je zapotřebí větší úsilí k šíření osvědčených postupů, které některé regiony nebo místní správy používají, a vytvoření rovných podmínek pro volené i jmenované veřejné činitele na místní úrovni, zejména co se týče norem pro transparentnost, majetkových přiznání, prevence a postihování střetu zájmů, jakož i kontroly veřejných výdajů.

Dobrou zprávou je, že na místní a regionální úrovni byly zaznamenány účinné preventivní postupy. V jednom členském státě byla zřízena síť více než 200 regionálních, městských a provinčních správních orgánů, které spolupracují na předcházení korupci a infiltraci mafie do veřejných struktur.

15 Zjištění Institutu pro kvalitu veřejné správy (Quality of Government Institute), Univerzita v Göteborgu, Švédsko.

Vybraná ohrožená odvětví

Analýza upozornila v několika členských státech na určitá odvětví, jež se zdají být zvlášť ohrožena korupcí, čímž vyzvala k cílené reakci.

Městská výstavba a stavebnictví jsou odvětví, ve kterých je ohrožení korupcí obvykle vysoké v celé EU. Zpráva je označuje za zvláště náchylná ke korupci v některých členských státech, kde bylo v posledních letech vyšetřováno a stíháno mnoho případů korupce. Jeden členský stát zřídil v reakci na rizika v této oblasti specializované státní zastupitelství pro boj proti trestné činnosti v oblasti životní prostředí a územního plánování, což zahrnuje široké rozpětí trestných činů, včetně korupce. V jednom členském státě, kde bylo udělování povolení v rámci územního plánu, a to především rozsáhlým projektům, ovlivněno tvrzeními o korupci a nezákonném financování stran, bylo za oblast ohroženou korupcí označeno environmentální plánování.

Zdravotnictví, další odvětví, kde lze obecně zaznamenat ohrožení korupcí, zejména v oblasti zadávání zakázek a farmaceutického průmyslu, bylo v řadě členských států posuzováno podrobněji. Tyto země nyní vyvíjejí strategie a reformy k řešení korupce ve zdravotnictví. Hmatatelné výsledky jsou však zatím vzácné. Zdrojem obav jsou i nadále neoficiální platby a korupce v zadávání veřejných zakázek a ve farmaceutickém odvětví.

Korupce ve správě daní, která byla uvedena jako závažný problém v jednom členském státě, vyžaduje cílenou strategickou reakci.

Celkově chybí ve většině výše uvedených členských států ucelený mechanismus posuzování rizik nebo odvětvové strategie k řešení korupce v ohrožených odvětvích.

Integrita a transparentnost finančního sektoru

V návaznosti na finanční krizi byla často zmiňována potřeba vyšší integrity a norem pro transparentnost ve finančním sektoru. Tato zpráva poukazuje na uvedenou problematiku v souvislosti s řadou členských států.

Zpráva Parlamentního shromáždění Rady Evropy spojuje „velké případy korupce“ s daňovými úniky prostřednictvím offshore společností a daňových rájů[16]. Odkazuje na iniciativu Světové banky[17] a Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu (UNODC) ohledně navracení odcizeného majetku, která analyzovala 150 závažných případů korupce a nalezla přímé spojení mezi rozsáhlou korupcí vysokých veřejných činitelů a zatajováním kradeného majetku prostřednictvím netransparentních fiktivních společností, nadací a svěřenství. Zpráva navíc uvedla překážky v šetření a vysledovatelnosti odcizeného majetku způsobené nedostupností informací o skutečných vlastnících a využíváním důmyslných korporátních struktur působících ve více jurisdikcích.

Tatáž zpráva Parlamentního shromáždění uváděla mezi jinými členy Rady Evropy jeden členský stát, který „poskytuje útočiště více či méně pochybným finančním a právním uspořádáním offshorového systému nebo je toleruje“. Dotyčný členský stát nedávno oznámil plány na revizi svého právního rámce pro přístup k bankovním informacím.

16 http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18151&lang=EN
17 http://star.worldbank.org/star/

V jiném členském státě nedávné kontroverze, které se dotýkaly finančního sektoru, včetně velkých bank, a souvisely s takovými otázkami, jako stanovování úrokových sazeb, nezodpovědné a spekulativní úvěry a neuplatňování náležité péče, vzbudily obavy ohledně regulace a prosazování stávajících pravidel. Široce se také diskutovalo o úloze bank při usnadňování či umožňování praní špinavých peněz. Lze očekávat, že plány na veřejně přístupný rejstřík vlastníků zapsaných společností zlepší transparentnost.

Jiný členský stát se zavázal posílit svůj bankovní dohled, regulační rámec i ochranná opatření proti praní špinavých peněz.

Zahraniční úplatkářství

Členské státy, které účinně řeší korupci v rámci svých vlastních hranic, často čelí problémům s chováním svých společností v zahraničí, zvláště v zemích, kde je korupční jednání rozšířené. OECD provádí v této oblasti přísné monitorování a ve svých pravidelných hodnoceních vyzdvihuje dobré i méně uspokojivé výsledky v prosazování práva. V řadě členských států existují osvědčené postupy, ať už co se týče významného počtu úspěšných stíhání a vysokých sankcí, prioritizace případů zahraničního úplatkářství či nedávného přijetí komplexního zákona proti úplatkářství, který posílil právní a procesní nástroje pro prevenci a stíhání korupce, zvláště zahraničního úplatkářství.

Dobrý legislativní rámec řešící domácí a zahraniční úplatkářství – zákon o úplatkářství, který přijalo Spojené království

Zákon o úplatkářství z roku 2010, který vstoupil v platnost dne 1. července 2011, řadí Spojené království mezi země s nejpřísnějšími pravidly proti úplatkářství na světě. Považuje za trestný čin nejen uplácení a přijímání úplatků a uplácení zahraničních veřejných činitelů, ale rozšiřuje trestněprávní odpovědnost také na komerční organizace, které nezabrání úplatkářství spáchanému jejich jménem. Ustanovení o soudní příslušnosti mimo rámec výsostného území státu umožňují Úřadu pro vyšetřování závažných podvodů (Serious Fraud Office, SFO) trestně stíhat jakoukoli společnost nebo přidruženou osobu přítomnou na území Spojeného království i v případě, že jde o společnost se sídlem v zahraničí. Komerční organizace jsou osvobozeny od trestněprávní odpovědnosti, pokud měly dostačující postupy pro předcházení úplatkářství.

Průvodní dokument Úřadu pro vyšetřování závažných podvodů nazvaný Pokyny pro komerční organizace (Guidance to Commercial Organisations, GCO) podporuje informovanost o novém legislativním rámci a poskytuje podnikům praktické vodítko (včetně případových studií) ohledně jejich zákonné povinnosti předcházet úplatkářství nebo jej odhalovat. Pokyny pro komerční organizace v souladu s předchozím doporučením OECD objasňují, že podpůrné platby jsou považovány za nezákonné úplatky, a poskytují podnikům kritéria k rozlišení pohostinnosti od skrytých forem úplatkářství.

Úřad pro vyšetřování závažných podvodů má širokou pravomoc vyšetřovat a trestně stíhat závažné a složité podvody včetně korupce. Za určitých okolností může Úřad pro vyšetřování závažných podvodů v souladu s výše uvedenými pokyny zvažovat příkazy a vyrovnání v rámci občanskoprávního odškodnění.

OECD kritizovala jiné členské státy za nedostatečné nebo neexistující trestní stíhání zahraničního úplatkářství vzhledem ke korupčním rizikům, kterým jejich společnosti čelí v zahraničí.

Společnosti ve vlastnictví státu

V některých členských státech, kde jsou nejasné právní předpisy a politizace znemožňuje jmenování do funkcí na základě zásluh a sledování veřejného zájmu, existují nedostatky v oblasti dohledu nad společnostmi ve vlastnictví státu. Navíc nejsou k dispozici dostatečné protikorupční záruky nebo mechanismy prevence a postihování střetu zájmů. Transparentnost přidělování finančních prostředků a v některých případech nákupu služeb těmito společnostmi je malá. Nedávná šetření údajného zneužití finančních prostředků, korupčního jednání a praní peněz souvisejícího se společnostmi ve vlastnictví státu naznačují vysokou míru rizik spojených s korupcí v této oblasti, jakož i slabiny kontroly a prevence.

Zpráva u několika členských států zdůrazňuje potřebu větší transparentnosti a účinných kontrol zrychlených procesů privatizace, jež mohou zvýšit riziko korupce.

Vazby mezi korupcí a organizovanou trestnou činností

V členských státech, kde organizovaná trestná činnost působí vážné problémy, se korupce často používá jako pomocný nástroj. V jednom členském státě byly početné případy údajného nezákonného financování stran na centrální nebo regionální úrovni spojeny také s organizovanými zločineckými skupinami. Propojení mezi organizovanými zločineckými skupinami, podniky a politiky zůstává pro takové členské státy problémem, zejména na regionální a místní úrovni a při zadávání veřejných zakázek, ve stavebnictví, údržbě, nakládání s odpady a v jiných odvětvích. Výzkum ukázal, že v jiném členském státě ovlivňuje organizovaná trestná činnost všechny úrovně včetně politiky. Politická korupce je zde často považována za nástroj pro získání přímého nebo nepřímého přístupu k moci. Dotyčná země byla považována za zemi s nejrozvinutější stínovou ekonomikou ze všech členských států EU. Celkově zůstává korupce vážnou hrozbou coby prostředek infiltrace organizovaných zločineckých skupin do veřejného a soukromého sektoru, jak konstatuje Posouzení hrozeb závažné a organizované trestné činnosti v EU provedené Europolem v roce 2013.

E. Související problémy

Existuje řada souvisejících problémů, které – ačkoli samy o sobě nemusí být nutně s korupcí spojeny – mohou mít dopad na to, do jaké míry je prostředí korupci otevřeno. Účinné politiky v těchto oblastech mohou vést ke snížení počtu příležitostí ke korupčnímu jednání.

Politiky týkající se transparentnosti a svoboda informací

Otevřenost a transparentnost mohou vůči korupci působit odrazujícím způsobem a mohou pomáhat odhalit porušení pravidel, jestliže k nim dojde. Přestože legislativa většiny členských států je v této oblasti dostatečná a některé se chystají přijmout zákony, provádění norem pro transparentnost je nevyrovnané. Jeden členský stát vyvinul online aplikaci, která nabízí přehled veškerých výdajů veřejného sektoru za zboží a služby *(viz též oddíl věnovaný veřejným zakázkám)*. Poskytuje také podrobné údaje o správních a dozorčích radách všech společností vlastněných a ovládaných státem včetně jejich výročních zpráv.

Účinné protikorupční politiky v některých členských státech vycházejí částečně z tradice otevřenosti, transparentnosti a zpřístupňování informací.

Směřování k transparentnosti rozhodování ve veřejné správě – Řecko

Zákon přijatý v roce 2010[18] *stanovil povinnost všech veřejných institucí zveřejňovat svá rozhodnutí online, včetně rozhodnutí týkajících se zadávání veřejných zakázek. Od 1. října 2010 jsou všechny veřejné instituce, regulační orgány a orgány místní samosprávy povinny umisťovat svá rozhodnutí na internet pomocí programu Clarity (diavgeia – διαύγεια)*[19]*. Rozhodnutí veřejných subjektů nelze provést, nejsou-li umístěna na internetové stránce Clarity. Výjimku z této povinnosti mají pouze rozhodnutí, která obsahují citlivé osobní údaje nebo informace týkající se národní bezpečnosti. Každý dokument je digitálně podepsán a je mu automaticky přiřazeno jedinečné číslo. V případě rozporu mezi zněním zveřejněným ve vládním věstníku a zněním na stránce Clarity platí internetová verze. Zveřejňují se také uzavřené veřejné zakázky.*

Ochrana oznamovatelů

Odpovídající mechanismy pro whistleblowing, které stanoví postupy v rámci veřejné správy s cílem poskytnout oficiální cesty pro oznamování případů, které pracovníci považují za nesrovnalosti nebo dokonce za protiprávní jednání, mohou pomoci překonat problémy spojené s odhalováním korupce (a také v dalších oblastech). Whistleblowing však naráží na obtíže vzhledem k všeobecné neochotě oznamovat korupční jednání ve vlastní organizaci a kvůli strachu z odvety. V tomto ohledu má klíčový význam budování kultury integrity uvnitř každé organizace, zvyšování povědomí a tvorba účinných ochranných mechanismů, které by potenciálním oznamovatelům dodaly jistotu[20].

Transparentnost působení zájmových skupin („lobbování“)

Ve složitém prostředí veřejné tvorby politik je žádoucí, aby veřejná správa vstupovala do průběžného dialogu se zainteresovanými stranami zvenčí. Všechny zainteresované strany by měly mít možnost se vyjádřit, mělo by se tak ale dít transparentním způsobem. Jelikož lobbování může přinášet riziko korupce a regulačního zajetí, je žádoucí mít zavedeny mechanismy vytvářející rámec pro tyto činnosti, ať už skrze právní předpisy či prostřednictvím dobrovolné registrace lobbistů.

Tyto mechanismy mohou pomoci dosáhnout přehlednosti i transparentnosti ve vztahu mezi orgány veřejné moci a vnějšími zainteresovanými stranami. Jako takové pak mohou pomoci snížit riziko korupce. Doposud byla tato oblast rozvíjena jen v poměrně málo členských státech, avšak některé jiné členské státy právní předpisy nebo pravidla připravují nebo diskutují o možnosti zavést nové mechanismy.

18 Zákon 3861/2010.
19 http://diavgeia.gov.gr/en
20 Organizace Transparency International provedla v rámci projektu spolufinancovaného EU srovnávací analýzu právních rámců na ochranu oznamovatelů v EU, viz: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu

IV. Veřejné zakázky

A. Všeobecný přehled rámce EU

Velikost trhu veřejných zakázek v EU

Zadávání veřejných zakázek je významný prvek vnitrostátních hospodářství v EU. Orgány veřejné moci a veřejnoprávní subjekty utratí každý rok přibližně jednu pětinu HDP EU za zakázky na zboží, práce a služby[21]. Přibližně 20 % této celkové sumy se týká veřejných zakázek, které překračují limity, od nichž se uplatní pravidla EU pro zadávání veřejných zakázek. Pro rok 2011 odhadla Komise celkovou hodnotu výzev k předkládání nabídek přesahujících uvedené limity EU na přibližně 425 miliard EUR[22].

Význam protikorupčních politik pro zadávání veřejných zakázek

Vzhledem k výši generovaných finančních toků a k řadě jiných faktorů je zadávání veřejných zakázek oblastí s častým výskytem korupčního jednání. Podle výzkumu věnovaného zadávání veřejných zakázek a korupci z roku 2008 mohou zvýšené náklady zakázky v důsledku korupčního jednání dosáhnout 20 až 25 %, a v některých případech dokonce 50 % celkových nákladů zakázky[23]. Jak poukazuje OECD ve svých Zásadách pro integritu při zadávání veřejných zakázek, „*slabá správa věcí veřejných při zadávání veřejných zakázek brání hospodářské soutěži a zvyšuje cenu zaplacenou správou za zboží a služby, čímž přímo ovlivňuje veřejné výdaje, a tím i zdroje daňových poplatníků. Dotčené finanční zájmy a úzká interakce mezi veřejným a soukromým sektorem činí ze zadávání veřejných zakázek významnou rizikovou oblast*[24].“

Studie týkající se odhalování a omezování korupce při zadávání veřejných zakázek v EU z roku 2013 dospěla k závěru, že celkové přímé náklady na korupci při zadávání veřejných zakázek v pouhých pěti sektorech (tj. silnice a železnice, voda a odpady, městská výstavba a výstavba inženýrských sítí, odborná příprava a výzkum a vývoj) v osmi členských státech[25] dosáhly v roce 2010 výše od 1,4 miliardy EUR až do 2,2 miliardy EUR[26].

Hodnocení jednotlivých zemí v této zprávě ukazují na zadávání veřejných zakázek jako na jednu z oblastí nejvíce ohrožených korupcí, což ilustruje také řada případů korupce na vysoké úrovni týkajících se jedné nebo několika zemí. Vzhledem k tomu, že míra korupčního rizika během procesu zadávání veřejných zakázek je značně vysoká, jsou ochranná opatření proti korupci a proti podvodům v zadávání veřejných zakázek prioritní záležitostí jak pro členské státy EU, tak pro orgány EU[27].

---

21 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf

22 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf

23 http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf.

24 Zásady OECD pro integritu při zadávání veřejných zakázek (OECD Principles for Integrity in Public Procurement): http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf

25 Francie, Itálie, Maďarsko, Litva, Nizozemsko, Polsko, Rumunsko a Španělsko.

26 Odhalování a omezování korupce při zadávání veřejných zakázek v EU – vývoj metodiky odhadu přímých nákladů na korupci a jiných prvků pro mechanismus hodnocení EU v oblasti boje proti korupci (Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption), 30. června 2013, PricewaterhouseCoopers a ECORYS.

27 Konkrétnější příklady jsou uvedeny v oddíle o osvědčených postupech i negativní praxi.

Slabé stránky předcházení korupci a jejího potlačování při zadávání veřejných zakázek mají nepříznivý vliv na správu vnitrostátních a unijních prostředků.

Stávající právní rámec EU

Hlavním cílem právních předpisů EU o zadávání veřejných zakázek (tj. směrnice o zadávání veřejných zakázek, směrnice o veřejných službách, směrnice o zadávání veřejných zakázek v oblasti obrany a bezpečnosti a směrnice o přezkumném řízení)[28] je zajistit dodržování zásad Smlouvy o fungování Evropské unie, zejména zásad volného pohybu zboží, svobody usazování a volného pohybu služeb, jakož i jiných zásad, které z ní plynou. Účelem právních předpisů o zadávání veřejných zakázek je zajistit, aby trhy s veřejnými zakázkami byly pro celou Unii otevřené a aby přispívaly k co nejúčinnějšímu využívání veřejných financí, a tím podporovaly spravedlivou, jednotnou a transparentní platformu pro veřejné výdaje. To může příznivě ovlivnit také celkové protikorupční politiky EU, v nichž transparentnost a spravedlivá hospodářská soutěž hrají při předcházení korupčnímu jednání důležitou úlohu.

Právní předpisy o zadávání veřejných zakázek zahrnují také ustanovení, jež mají větší přímou relevanci pro protikorupční politiky, jako jsou vyloučení ze zadávacího řízení subjektů, proti nimž bylo vydáno pravomocné soudní rozhodnutí na základě obvinění z korupce, podrobná ustanovení o veřejnosti a transparentnosti různých fází cyklu zadávání zakázek, minimální normy pro prostředky nápravy, zvláštní ustanovení o mimořádně nízkých nabídkách a ustanovení stanovující určité požadavky na změny smluv. Udělování koncesí na stavební práce se v současnosti řídí jen omezeným počtem ustanovení sekundárního práva[29], zatímco na koncese na služby se vztahují pouze obecné zásady Smlouvy o fungování Evropské unie.

Některé členské státy mají specifická právní ustanovení, která se zabývají korupcí v oblasti veřejných zakázek, nebo uplatňují specifická opatření zaměřená na snížení rizika korupce, jak je podrobně uvedeno níže. Většina členských států však řeší korupci při zadávání veřejných zakázek pomocí svých obecných právních předpisů o korupci.

Databáze veřejných zakázek Tenders Electronic Daily (TED), on-line verze Dodatku k Úřednímu věstníku Evropské Unie, je pravidelně aktualizována zadávacími řízeními z celé Evropy. Oznámení o zakázce a oznámení o zadání zakázky, která přesahují prahové hodnoty směrnic o zadávání veřejných zakázek, jsou zveřejňována v Úředním věstníku/TED. Roční přezkum provádění veřejných zakázek za rok 2012 zaznamenal, že počet oznámení o zakázce a oznámení o zadání zakázky během minulých let nadále trvale rostl[30]. To ukazuje, že

28 Směrnice 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, Úř. věst. L 134, 30.4.2004, s. 114, směrnice 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, Úř. věst. L 134, 30.4.2004, s. 1, a směrnice 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES, Úř. věst. L 216, 20.8.2009, s. 76.
Směrnice 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce, Úř. věst. L 395, 30.12.1989, s. 33, ve znění směrnice 2007/66/ES, a směrnice Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se uplatňování pravidel Společenství pro postupy při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací, Úř. věst. L 76, 23.3.1992, s. 14–20.

29 Udělování koncesí na stavební práce se v současnosti řídí základními pravidly směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, zatímco udělování koncesí na služby přeshraničního zájmu se řídí zásadami Smlouvy, a to zejména zásadami volného pohybu zboží, svobody usazování a volného pohybu služeb, jakož i zásadami, které z nich plynou, jako jsou rovné zacházení, zákaz diskriminace, vzájemné uznávání, proporcionalita a transparentnost.

30 SWD(2012) 342 final: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf

směrnice a TED přispěly ke zvýšené publicitě veřejných zakázek a zadávání veřejných zakázek.

Monitorování řádného uplatňování pravidel EU pro zadávání veřejných zakázek

V případech potenciálních porušení pravidel EU pro zadávání veřejných zakázek jedná Komise jakožto strážce Smluv na základě stížností nebo z vlastního podnětu. V tomto směru usiluje Komise o zajištění souladu s pravidly pro zadávání veřejných zakázek, ať jsou důvody jejich porušování jakékoli, bez ohledu na to, zda porušení bylo spácháno vědomě, nebo je důsledkem nedostatečné znalosti či chyb.

Komise zpravidla nevyšetřuje, zda by porušení pravidel EU pro zadávání veřejných zakázek mohlo být způsobeno korupcí. To spadá do pravomoci členských států. Řízení o porušení Smlouvy[31] však často odkazují na nesrovnalosti, které ukazují na určité slabiny při uplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek, jež jsou také vysoce relevantní pro hodnocení účinnosti předcházení korupci a mechanismů kontroly.

Roční přezkum provádění veřejných zakázek za rok 2012 vypracovaný Komisí poukázal na 97 neuzavřených případů porušení spočívajícího v nesprávném uplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek, z nichž více než polovina se týkala pouhých tří členských států. Většina těchto případů se týkala tvrzení o neoprávněném využití vyjednávacího řízení bez předchozího zveřejnění, diskriminace, přímého zadávání, nedostatečné transparentnosti, neoprávněných změn smlouvy, nesprávného uplatňování vnitřních pravidel nebo porušení obecných zásad Smlouvy[32].

Soudě podle typu případů, ve kterých jsou Komisí zahájena řízení o porušení Smlouvy pro údajné porušení pravidel EU ohledně koordinace postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, jsou typem řízení nejvíce postiženým nesrovnalostmi vyjednávací řízení bez zveřejnění. Většina případů chybného uplatňování se týká oblasti infrastruktury, po níž následují kanalizace a odpady, zadávání zakázek na služby IT, železnice, zdravotnictví a energetika.

Probíhající reformy právních předpisů EU

Komplexní hodnocení ukázalo, že směrnice o zadávání veřejných zakázek dosáhly do značné míry svých cílů[33]. Vedly k větší transparentnosti, vyšší úrovni hospodářské soutěže a měřitelným úsporám v důsledku nižších cen. Přesto je však považováno za nutné další zlepšení z hlediska zjednodušení postupů a posílení záruk proti podvodům a korupci. Komise proto v prosinci 2011 navrhla revizi směrnic o zadávání veřejných zakázek. Navržené nové

31 Řízení o porušení Smlouvy představují řízení zahajovaná Evropskou komisí proti členskému státu v případě údajného nedodržení právních předpisů EU. Každý členský stát je odpovědný za provádění právních předpisů EU (prováděcí opatření před stanovenou lhůtou, soulad a řádné uplatňování) ve svém vlastním právním řádu. Evropská komise nese odpovědnost za zajištění toho, aby právní předpisy EU byly správně používány. Proto pokud členský stát v důsledku svého jednání nebo opomenutí právní předpisy EU nedodrží, má Evropská komise své vlastní pravomoci, aby se takové porušování právních předpisů EU („porušení Smlouvy“) pokusila ukončit, a v případě potřeby může věc postoupit Evropskému soudnímu dvoru. Komise může zahájit tři druhy řízení o porušení Smlouvy: v případě nesdělení prováděcích opatření ve stanovené lhůtě, pokud provedení ve vnitrostátním právu není v souladu s pravidly EU a pokud dochází k nesprávnému uplatňování (jednáním nebo opomenutím, jež lze přičíst členským státům).

32 Jiná porušení zahrnovala záměnu kritérií výběru a kritérií pro zadání zakázky, nesprávné uplatňování pravidel pro spolupráci veřejných orgánů (jinou než vnitřní), výpočet hodnoty zakázky, kritéria výběru (jiné problémy než diskriminační kritéria), neoprávněné vyloučení z veřejné soutěže, rámcové dohody a neoprávněné použití výjimky pro oblast obrany a bezpečnosti.

33 Hodnotící zpráva, SEK(2011) 853 v konečném znění.

právní předpisy pokrývají zadávání zakázek v oblasti vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb[34], zakázek na stavební práce, dodávky a služby[35] a udělování koncesí regulovaných na evropské úrovni. Komise navrhla ustanovení týkající se střetu zájmů (poprvé definovaného v právních předpisech EU), centralizovaných údajů o korupci, podvodech a střetech zájmů, přísnějších pravidel pro změny smluv, širších kritérií vyloučení a monitorování uzavřených smluv. Návrh Komise je v současné době projednáván v Evropském parlamentu a Radě. Návrh obsahoval rovněž zřízení monitorovacího dohledu nad prováděním pravidel zadávání veřejných zakázek, systémů varování a výměny informací pro odhalování podvodů a korupce. Členské státy však proti takovýmto opatřením vznesly zásadní námitky, neboť je pro své orgány státní správy vnímaly jako příliš zatěžující.

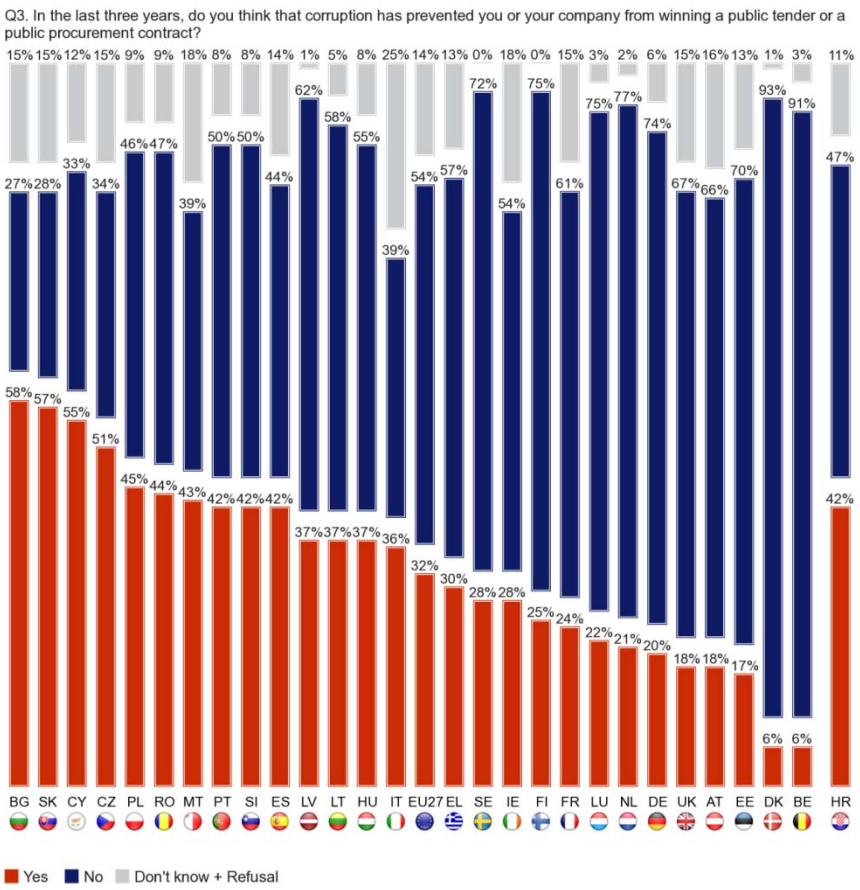
Cílem návrhu o udělování koncesních smluv[36] je snížení nejistoty obklopující udělování těchto smluv a podpora veřejných a soukromých investic do infrastruktury a strategických služeb poskytovaných za ekonomicky nejvýhodnějších podmínek. Navržená směrnice o koncesích obsahuje také ustanovení, která od členských států požadují, aby přijaly pravidla mající za cíl bojovat proti zvýhodňování a korupci a předcházet střetům zájmů, zaměřená na zajištění transparentnosti zadávacího řízení a rovného zacházení se všemi uchazeči.

Předpokládá se, že nový soubor předpisů o zadávání veřejných zakázek bude přijat počátkem roku 2014.

Výsledky průzkumů Eurobarometr o korupci

Podle bleskového průzkumu Eurobarometr o korupci se zaměřením na podniky z roku 2013[37] uvádějí více než tři z deseti (32 %) společností v členských státech, které se zúčastnily zadávání veřejných zakázek, že jim korupce zabránila získat zakázku. Tento názor zastávají nejčastěji společnosti působící ve stavebnictví (35 %) a ve strojírenství (33 %). Zastává jej více než polovina zástupců společností z Bulharska (58 %), Slovenska (57 %), Kypru (55 %) a České republiky (51 %).

34 KOM(2011) 895 v konečném znění: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0895:FIN:CS:PDF
35 KOM(2011) 896 v konečném znění: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:CS:PDF
36 KOM(2011) 897 v konečném znění: http:/eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0897:FIN:CS:PDF
37 Bleskový průzkum Eurobarometr č. 374 z roku 2013.



Podle téhož průzkumu jsou nadměrná byrokracie (21 %) a kritéria, jež se zdají být šitá na míru určitým účastníkům, (16 %) hlavními důvody, proč se společnosti v posledních třech letech nezúčastnily zadávacích řízení na veřejné zakázky. Více než čtyři z deseti společností uvádějí, že rozsah nezákonných praktik při postupech zadávání veřejných zakázek je široký, jmenovitě se jedná o specifikace šité na míru konkrétním společnostem (57 %), střet zájmů při hodnocení nabídek (54 %), koluzní dohody (52 %), nejasná kritéria výběru nebo hodnocení (51 %), zapojení uchazečů do tvorby specifikací (48 %), zneužívání vyjednávacích řízení (47 %), zneužívání důvodů nouze k odůvodnění použití nesoutěžního nebo zrychleného postupu (46 %) a změny smluvních podmínek po uzavření smlouvy (44 %). Všechny tyto praktiky označují za rozšířené obecně nejčastěji strojírenské a stavební společnosti.

Více než polovina všech společností uvádí, že korupce je rozšířená při zadávání veřejných zakázek řízeném státními (56 %) nebo regionálními či místními orgány (60 %).

Podle zvláštního průzkumu Eurobarometr zaměřeného na korupci z roku 2013 45 % dotazovaných Evropanů věří, že podplácení a zneužití vlivného postavení k osobnímu prospěchu jsou mezi úředníky přidělujícími veřejné zakázky rozšířené. Země, kde si respondenti nejčastěji myslí, že mezi úředníky přidělujícími veřejné zakázky existuje rozšířená korupce, zahrnují Českou republiku (69 %), Nizozemsko (64 %), Řecko (55 %), Slovinsko (60 %), Chorvatsko (58 %) a Itálii (55 %). Mezi země s nejstabilnějším kladným vnímáním veřejných činitelů v této oblasti patří Dánsko (22 %) společně s Finskem (31 %), Irskem (32 %), Lucemburskem (32 %) a Spojeným královstvím (33 %).

B. Osvědčené postupy a negativní praxe při řešení korupčních rizik v rámci zadávání veřejných zakázek

Všeobecné poznámky

Tato kapitola přezkoumává korupční rizika spojená se zadáváním veřejných zakázek na základě výsledků hodnocení jednotlivých zemí v rámci této zprávy o boji proti korupci v EU, jakož i na základě jiných údajů a studií Komise. Pro účely této analýzy jsou brány v úvahu všechny fáze cyklu zadávání veřejných zakázek, tj. před podáváním nabídek (včetně hodnocení potřeb a specifikací), podávání nabídek (včetně uzavírání smluv: výběr, hodnocení a zadání zakázky) a po zadání. V úvahu je brána také fáze realizace smluv. To je v souladu s analýzou OECD z roku 2009, jež zdůraznila potřebu přijmout další opatření pro předcházení korupčním rizikům, ke kterým dochází během celého cyklu zadávání veřejných zakázek, od fáze hodnocení potřeb až po řízení smluv a úhradu, což zahrnuje také využívání zadávání zakázek v oblasti národní bezpečnosti a v mimořádných situacích[38].

Zatímco tento oddíl se věnuje osvědčeným postupům a negativní praxi obecně v celé EU, aspekty zadávání veřejných zakázek byly analyzovány také podrobněji v některých kapitolách týkajících se jednotlivých zemí. Výběr členských států, pro něž byla provedena takováto hloubková analýza korupčních rizik při zadávání veřejných zakázek specifických pro danou zemi, byl učiněn na základě hodnocení rozsahu problému a/nebo závažnosti výzev, jež tento problém v dotyčných konkrétních zemích způsobil. To neznamená, že problematika zadávání veřejných zakázek ve zbývajících členských státech nevyžaduje další pozornost, ale že se Komise rozhodla upřednostnit jiné problémy související s korupcí, jež se zdály být důležitější než zadávání veřejných zakázek.

Podezření na případy korupce a střetu zájmů v oblasti řízení finančních prostředků EU mohou podle stávajících platných nařízení EU vést k přerušení či pozastavení plateb až do přijetí vhodných nápravných opatření ze strany členského státu, jež zahrnují rovněž posílení řídicích a kontrolních systémů.

Ani obecné analýzy, ani analýzy zaměřené na jednotlivé země nemají za cíl stanovit v této oblasti obecně platná měřítka, nýbrž spíše uvést slabiny a odpovídající řešení (jak v oblasti prevence, tak na straně represe), která v praxi buď uspěla, nebo selhala.

Konkrétní zjištění

Rizikové oblasti a struktura korupce

Soudě podle stíhaných případů korupce při zadávání veřejných zakázek v členských státech patří mezi nejčastěji se objevující problémy navrhování specifikací uzpůsobených na míru tak, aby zvýhodňovaly určité uchazeče, rozdělování veřejných zakázek na menší zakázky s cílem vyhnout se soutěži, střet zájmů ovlivňující různé fáze řízení a týkající se nejen úředníků odpovědných za zadávání veřejných zakázek, ale také vyšší úrovně veřejných zadavatelů, nepřiměřená a neoprávněná kritéria výběru, neoprávněné vyloučení uchazečů, neoprávněné využívání postupů pro naléhavé případy, nedostatečná analýza situací, kdy byly nabídkové ceny příliš nízké, nadměrné spoléhání na nejnižší cenu jako na nejdůležitější kritérium v neprospěch kritérií týkajících se kvality výstupů a schopnosti realizace zakázky a neoprávněné výjimky ze zveřejňování nabídek. Kromě postupu zadávání veřejných zakázek

38 http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesforintegrityinpublicprocurement.htm

byla v mnoha případech audity identifikována rizika související s fází následující po zadání veřejné zakázky, kdy také může docházet k nezákonným provizím a je například úmyslně snížena kvalita výstupů. Mezi další modely jednání týkající se fáze po zadání veřejné zakázky, které byly u případů korupce zjištěny, patří nedostatečné odůvodnění změn veřejných zakázek a následné změny smluv, jimiž se měnily podmínky specifikace a zvyšoval rozpočet.

Studie z roku 2013 o odhalování a omezování korupce při zadávání veřejných zakázek v EU[39] určila čtyři hlavní typy nesrovnalostí, které se týkaly 96 případů, v nichž byla tvrzení o korupci již potvrzena pravomocnými soudními rozhodnutími nebo kde existují výrazné ukazatele korupčního jednání. K těmto praktikám patří: 1) dohody o ovlivnění nabídek ve výběrových řízeních – tzv. „bid rigging“ (ve formě potlačení nabídek, doplňkových nabídek a rotace nabídek a subdodávek), kdy je zakázka se souhlasem veřejných činitelů nebo bez něj „přislíbena“ jednomu zhotoviteli; 2) nezákonné provize, kdy veřejný činitel požaduje nebo přijímá úplatek, jenž bude zaúčtován v rámci zadávacího řízení, včetně administrativních procesů; 3) střet zájmů; 4) jiné nesrovnalosti včetně záměrně špatného řízení či nevědomosti, kdy veřejní činitelé neprovádí náležité kontroly či nedodržují požadované postupy a/nebo tolerují či ignorují zřejmé záměrné špatné řízení ze strany zhotovitelů.

Jakkoli je používání vyjednávacího řízení a postupů přímého zadávání za určitých okolností odůvodněné, existují případy, ve kterých se tak děje s cílem vyhnout se povinnostem soutěžního řízení. V některých členských státech míra využívání nesoutěžních řízení značně přesahuje průměr EU. Neoprávněné používání vyjednávacích řízení také zvyšuje riziko korupčního jednání. Některé členské státy stanovily za účelem boje proti riziku zneužívání vyjednávacích řízení nebo přímého zadávání právní povinnost předem oznamovat vyjednávací řízení bez zveřejnění orgánům pro dohled nad veřejnými zakázkami nebo pro jejich přezkum.

Stavebnictví, energetika, doprava, obrana a zdravotnictví se zdají být při zadávání veřejných zakázek korupcí nejohroženější.

V několika členských státech, kde se objevila tvrzení o případech nezákonného financování stran, se vyskytly situace, kdy bylo takovéto financování údajně poskytováno výměnou za příznivá rozhodnutí v oblasti zadávání veřejných zakázek. V některých jiných případech se tvrzení týkala příliš úzkých vazeb mezi podniky a politiky na ústřední nebo místní úrovni, které podněcovaly údajné korupční jednání spojené se zadáváním veřejných zakázek.

Rizika v oblasti zadávání veřejných zakázek na regionální a místní úrovni

Zadávání veřejných zakázek na regionální a místní úrovni vyvolává mimořádné otázky tam, kde místní orgány mají širokou diskreční pravomoc, která není doprovázena dostatečnými kontrolami a protiváhami. Na této úrovni se přiděluje významné procento veřejných financí a zároveň jsou zde slabé vnitřní i vnější kontrolní mechanismy. V zemích nacházejících se v procesu konvergence, kde je velmi podstatná část veřejných investic spolufinancována ze strukturálních fondů, toto riziko zmírňují požadavky na řízení a kontrolu těchto finančních prostředků. Jejich účinné uplatňování však představuje skutečný problém. V několika

39 Omezování a odhalování korupce při zadávání veřejných zakázek v EU – vývoj metodiky odhadu přímých nákladů na korupci a jiných prvků pro mechanismus hodnocení EU v oblasti boje proti korupci (Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption), 30. června 2013, PricewaterhouseCoopers a ECORYS.

členských státech odhalily kontrolní mechanismy případy, kdy veřejní činitelé používali majetek místní správy k uzavírání transakcí se společnostmi, jež s nimi byly ve spojení. V některých obcích a regionech se postupně pevně konsolidovaly klientelistické sítě kolem malých zájmových skupin. Většina případů se týkala tvrzení o nezákonném financování stran, nezákonném osobním obohacování, zneužití státních nebo evropských finančních prostředků, zvýhodňování a střetů zájmů nebo obvinění z nich. V nemnoha členských státech došlo k případům, kdy si někteří představitelé organizované trestné činnosti na úrovni obcí zřizovali své vlastní politické strany nebo infiltrovali do zastupitelstev obcí, aby uplatňovali vliv na prosazování práva nebo soudnictví na místní úrovni a manipulovali veřejné zakázky. S cílem toto riziko řešit provedly některé obce protikorupční opatření, jako je zřízení systémů pro vnitřní finanční řízení a kontrolu.

Mezi odvětví nejvíce náchylná ke korupci na místní úrovni patří stavebnictví spojené s městskou výstavbou a také nakládání s odpady. Případy korupce na vysoké úrovni, do nichž byli v některých členských státech zapleteni regionální a místní veřejní činitelé, odhalily, že rozhodnutí o změnách územních plánů[40] byla někdy přijímána pod tlakem místních stavebních podnikatelů v souvislosti s budoucími smlouvami o výstavbě nemovitostí.

V některých členských státech místní správy vypracovaly – nebo je od nich požadováno, aby vypracovaly – své vlastní akční plány integrity nebo protikorupční akční plány. Zatímco některé z nich jsou pouze formalistické nebo nerovnoměrně vymáhané a jejich skutečný dopad je obtížné vyhodnotit, jiné jsou průkopnickými kroky v budování modelů, které v praxi fungují. Veřejní zadavatelé jsou v některých členských státech povinni vypracovat své vlastní plány integrity a vyhodnotit korupční rizika.

Iniciativy občanské společnosti měly v několika případech příznivý dopad na odpovědnost místní správy ohledně transparentnosti veřejných výdajů.

Iniciativa Otevřená místní správa – Slovensko

Slovenská iniciativa Otevřená místní správa řadí v rámci vnějšího monitorování veřejných výdajů 100 slovenských měst podle souboru kritérií založeného na transparentnosti při zadávání veřejných zakázek, přístupu k informacím, dostupnosti údajů veřejného zájmu, účasti veřejnosti, profesní etice a střetech zájmů. Projekt řídí Transparency International. Více podrobností lze nalézt v kapitole věnované Slovensku.

Pokyny pro předcházení korupci při zadávání veřejných zakázek na místní úrovni – Německo

Brožura o předcházení korupci v nabídkových řízeních schválená Německým sdružením měst a obcí společně se Spolkovým sdružením malých a středních stavebních zhotovitelů poskytuje přehled preventivních opatření proti korupci při zadávání veřejných zakázek na úrovni měst a obcí[41]. Patří mezi ně zvyšování povědomí a kodexy chování, rotace zaměstnanců, přísné dodržování pravidla „čtyř očí“, jasné předpisy pro sponzorování a zákaz přijímání darů, zřízení centralizovaných orgánů pro zakázky a zadávání zakázek, přesný popis zakázky a kontrola odhadů, organizace výběrových řízení, včetně utajení nabídek a předcházení pozdějším manipulacím s nabídkami, zvýšené používání elektronického zadávání zakázek, dokumentace rozhodování a pečlivá kontrola dozorčích orgánů, vyloučení podniků, které byly

40 Rozhodnutí, která mění klasifikaci územního členění ohledně nemovitosti či pozemku nebo čtvrti. S každou klasifikací se pojí jiná omezení a jiné povinnosti.

41 Brožura je navržena zejména coby soubor pokynů pro veřejné zakázky v jedné z oblastí, které jsou korupcí ohroženy nejvíce, tj. stavebnictví, ale platí popřípadě pro veškeré veřejné zakázky obcí.

uznány vinnými z trestných činů v oblasti korupce, a zřízení černých listin / korupčních registrů.

Střety zájmů a majetková přiznání

Na střet zájmů se v členských státech vztahují obecné právní předpisy o předcházení korupci nebo specifická ustanovení o zadávání veřejných zakázek. Účinnost předcházení střetům zájmů při zadávání veřejných zakázek a jejich odhalování proto závisí na účinnosti celkových kontrolních mechanismů v této oblasti. Pokud jde o střety zájmů, které ohrožují postupy zadávání veřejných zakázek, zvláštní slabiny lze zaznamenat na místní úrovni. Některé členské státy provedly prostřednictvím svých protikorupčních agentur a agentur pro integritu cílené kontroly ohledně střetu zájmů v určitých oblastech, které jsou považovány za zvláště ohrožené. To vedlo ke zvýšenému počtu odhalených případů zahrnujících střet zájmů a odhalených veřejných zakázek uzavřených k vlastnímu prospěchu v neprospěch veřejného zájmu.

Pokud existují pravidla pro majetková přiznání použitelná na veřejné činitele, téměř vždy se vztahují také na úředníky odpovědné za zadávání veřejných zakázek.

Více podrobností lze nalézt v oddíle „Hlavní zjištění“ a v pododdílech o střetu zájmů a majetkových přiznáních.

Politiky řízení korupčních rizik[42]

V několika členských státech nedávno proběhly nebo právě probíhají reformy zadávání veřejných zakázek, jež mají zvýšit transparentnost a dále podpořit spravedlivou hospodářskou soutěž. V některých členských zemích jsou zavedeny vnitrostátní protikorupční strategie, které zahrnují prevenci a potlačování korupce při zadávání veřejných zakázek. Časté legislativní změny však v některých členských státech způsobily právní nejistotu a nedostatky v procesu provádění a odpovídajících kontrolních mechanismech. V některých členských státech je jako překážka hladkého provádění vnímána také složitost právních předpisů.

Pouze v několika málo členských státech je od veřejných zadavatelů požadováno, aby přijali plány integrity a vyhodnotili korupční rizika. Ve většině případů jsou taková vyhodnocení rizik prováděna za podpory buď donucovacích orgánů, nebo protikorupčních agentur. Několik členských států již po nějakou dobu provádí systémy varování[43], které zvyšují povědomí na ústřední i místní úrovni. Několik členských států také vyvinulo specifické nástroje řízení rizik uzpůsobené na míru konkrétním výzvám, kterým čelí na státní nebo regionální úrovni.

<u>Nástroje řízení rizik a platformy pro zadávání veřejných zakázek v Itálii</u>

Několik sítí a sdružení regionálních a místních správ aktivně provádí opatření za účelem předcházení infiltraci mafie do veřejných struktur a podpory transparentnosti zadávání veřejných zakázek na regionální úrovni (např. Avviso Pubblico, ITACA[44]). Na úrovni orgánů veřejné moci byla přijata různá další opatření pro předcházení pronikání trestné činnosti do

42 Politiky řízení rizik se zabývají určením rizik, jejich vyhodnocením a stanovením priorit, po čemž následují konkrétní akce zaměřené na zmírnění a kontrolu možného dopadu těchto rizik.

43 Mechanismy varování, určené na pomoc veřejným zadavatelům nebo ústředním orgánům pro zadávání veřejných zakázek při odhalování korupčního jednání, jsou výstražné systémy, které zahrnují identifikaci a monitorování určitých ukazatelů, jejichž výskyt může ukazovat na podezření na korupční chování (např. nahromadění určitého počtu ukazatelů může v systému signalizovat výstrahu, jež by vyžadovala důslednější ověření nebo kontroly).

44 Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale.

veřejných zakázek (např. CAPACI – Creation of Automated Procedures Against Criminal Infiltration in public contracts (zřízení automatických postupů proti pronikání trestné činnosti do veřejných zakázek) – projekt a pokyny, které vydal Výbor pro koordinaci přísného dozoru nad velkými veřejnými stavebními pracemi za účelem kontroly bránící mafii v účasti na velkých projektech v oblasti infrastruktury). Více podrobností lze nalézt v kapitole věnované Itálii.

Údaje o případech korupce nebo střetu zájmů odhalených v postupech zadávání veřejných zakázek na vnitrostátní a/nebo regionální či místní úrovni jsou málokdy centralizovány nebo uchovávány v celostátním rejstříku. Členské státy většinou vnímají takovýto centralizovaný sběr údajů jako zbytečnou administrativní zátěž. Tyto údaje by však bylo možno využít k vypracování řádných vyhodnocení rizik a mohly by také významně přispět k jednotnému provádění protikorupčních politik na vnitrostátní a regionální či místní úrovni.

Pravidelné a strukturované studie trhu před zadáváním veřejných zakázek nejsou s výjimkou složitých zakázek a zakázek vysoké hodnoty běžnou praxí. Pouze ve velmi málo členských státech se vytvářejí databáze jednotkových nákladů na centrální nebo místní úrovni či podle odvětví. Takové databáze mohou pomoci při provádění srovnávací analýzy mezi podobnými typy projektů (např. dodávek nebo prací) a jejich výstupy. Mohou pomoci určit rizika nebo podezření na korupční chování v případě, že je zjištěn závažný nesoulad, a to přes omezení takového přístupu vzhledem ke složitosti produktů a rozmanitosti vstupů, jež se podílejí na konečném výstupu[45].

Transparentnost

Ve většině členských států bylo dosaženo patrného zlepšení úrovně transparentnosti postupů zadávání veřejných zakázek, částečně v souvislosti s prováděním směrnic o zadávání veřejných zakázek do vnitrostátních právních předpisů a jejich uplatňováním. Některé z nich přijaly rozsáhlá opatření k zajištění zveřejňování ročních účetních závěrek a rozvah orgánů veřejné moci v uživatelsky vstřícných formátech v reálném čase, včetně podrobností o nákladech na stavební práce a služby.

<u>Sledování veřejných finančních prostředků – on-line aplikace slovinské Komise pro předcházení korupci</u>

On-line aplikace „Supervizor“ poskytuje informace o obchodních transakcích zákonodárné, soudní a výkonné moci, autonomních státních orgánů, místních společenství a jejich poboček, které mají právní subjektivitu atd. Aplikace uvádí smluvní strany, největší příjemce, právnické osoby, které jsou ve spojení, data, částky a účel transakcí. Poskytuje přehled o průměrně 4,7 miliardách EUR ročně utracených veřejným sektorem za zboží a služby. Obsahuje také podrobnosti o správních a dozorčích radách všech společností ve vlastnictví státu a státem ovládaných společností a jejich výroční zprávy. Tento systém transparentnosti usnadňuje odhalování nesrovnalostí ve veřejných zakázkách a výdajích.

<u>Celostátní internetový portál pro centralizaci informací o veřejných zakázkách (BASE) – Portugalsko</u>

45 Materiály pro výstavbu dálnice se například mohou mezi jednotlivými místy velmi lišit v závislosti na podnebí, zeměpisných podmínkách místa, kde k výstavbě dochází, atd.

Od roku 2008, po vstupu kodexu veřejných zakázek v platnost, zavedlo Portugalsko celostátní internetový portál BASE (www.base.gov.pt), který soustřeďuje informace o veřejných zakázkách. Za správu tohoto portálu nese odpovědnost Institut pro výstavbu a nemovitosti (InCI). BASE přijímá údaje z elektronického vydání portugalského Úředního věstníku a z certifikovaných elektronických platforem týkajících se otevřených a omezených řízení předcházejících zadání. Všichni veřejní zadavatelé používají vyhrazenou oblast portálu pro zaznamenání údajů o zakázce, vložení zakázek samotných a pro záznam informací o jejich plnění. V letech 2008 až 2011 zveřejňoval portál BASE pouze zakázky vztahující se k přímému zadávání. Od ledna 2012 musí portál BASE zveřejňovat všechny zakázky vyplývající ze všech typů postupů, které se řídí kodexem veřejných zakázek. Zveřejňuje také informace o plnění zakázek. Zveřejňování zakázek jak na portálu BASE, tak v Úředním věstníku je nyní povinné pro přímé úpravy, zvýšení ceny již uzavřených smluv o 15 % a možné sankce.

Elektronická databáze veřejných zakázek – Chorvatsko

V březnu 2013 byly jako výsledek projektu financovaného EU místní nevládní organizací spuštěny internetový portál a elektronická databáze veřejných zakázek. Databáze konsoliduje informace související s prováděním postupů zadávání veřejných zakázek a společnostmi zapojenými do postupů zadávání veřejných zakázek a je volně dostupná veřejnosti. Elektronická databáze obsahuje v souladu s předpisy o zveřejňování majetku také informace o majetku a zájmech veřejných činitelů. Takové souhrnné údaje umožňují provádění křížových kontrol.

V několika členských státech je přístup k dokumentům a informacím o zadávání veřejných zakázek omezen příliš rozsáhlými výjimkami a širokou definicí důvěrnosti týkající se dokumentace veřejných zakázek.

V některých jiných členských státech nedodržuje zadávání zakázek organizované podniky ve vlastnictví státu stejné standardy transparentnosti, soutěže nebo dohledu jako běžné postupy zadávání veřejných zakázek. V některých členských státech se vyskytly případy, kdy podniky ve vlastnictví státu uzavíraly nesoutěžní kupní smlouvy se zvýhodněnými partnery za vyšší než tržní ceny.

Zveřejňování uzavřených smluv ještě není v EU rozšířenou praxí. Existují některé členské státy, kde se smlouvy zveřejňují v celém rozsahu, a v jednom členském státě je zveřejnění dokonce podmínkou platnosti smlouvy (tj. smlouva by měla být zveřejněna do tří měsíců od podepsání, jinak je neplatná).

Dohody o integritě a úloha občanské společnosti

Dohody o integritě jsou dohody mezi veřejným zadavatelem konkrétního projektu a uchazeči, v nichž se všichni zavazují, že se zdrží jakéhokoli korupčního jednání. V takových dohodách jsou zahrnuta také určitá ustanovení o monitorování, transparentnosti a postihu. Za účelem zajištění účinnosti jejich provádění jsou dohody o integritě často monitorovány skupinami občanské společnosti. V některých členských státech, které uplatňují obsáhlou politiku transparentnosti, se občanská společnost stala při složitém monitorování zadávacích postupů a veřejných zakázek velmi aktivní. V některých členských státech jsou, často z podnětu nevládních organizací, dohody o integritě uzavírány v souvislosti se zadáváním určitých veřejných zakázek, zejména pokud jde o velké veřejné zakázky (např. rozsáhlé projekty infrastruktury).

Používání elektronického zadávání zakázek

Elektronické zadávání zakázek nabízí kromě zlepšení účinnosti postupů zadávání veřejných zakázek další ochranná opatření z hlediska předcházení korupčnímu jednání a jeho odhalování, protože pomáhá zvýšit transparentnost, umožňuje lepší provádění standardizovaných postupů a podporuje kontrolní mechanismy. Stávající směrnice o zadávání veřejných zakázek obsahují ustanovení, která požadují, aby všechny členské státy zavedly elektronické zadávání zakázek, mimo jiné prostřednictvím elektronického zveřejňování oznámení o zakázkách, elektronické komunikace (včetně podávání nabídek) a nového, plně elektronického zadávání zakázek, jako jsou dynamické nákupní systémy a elektronické dražby. V době přijetí, v roce 2004, doprovázel směrnice akční plán[46].

Jak ukazuje přezkum provádění veřejných zakázek za rok 2012, došlo k určitému pokroku v používání elektronického zadávání zakázek, ale celkově je stále ještě využíváno v pouze 5 až 10 % postupů zadávání zakázek prováděných v celé EU. Několik členských států však dosáhlo významného pokroku směrem k plnému provádění elektronického zadávání zakázek ve fázích předcházejících zadání. To platí zejména v případě těch členských států, kde se elektronické zadávání zakázek stalo podle vnitrostátních právních předpisů povinným a očekává se, že bude postupně zaváděno.

Balíček právních předpisů Komise o zadávání veřejných zakázek stanoví postupný přechod k plně elektronické komunikaci.

Osvědčené postupy v provádění elektronického zadávání zakázek

Litva učinila významný pokrok v poskytování on-line přístupu ke kombinovaným údajům o zadávání veřejných zakázek. Rozsah zveřejněných informací přesahuje požadavky právních předpisů EU, neboť zahrnuje návrh technických specifikací i uzavřené a provedené veřejné zakázky. Od dodavatelů se také požaduje, aby ve svých nabídkách uváděli subdodavatele. Od roku 2009 musí být nejméně 50 % celkové hodnoty nabídek na veřejné zakázky uskutečněno elektronicky. V důsledku toho vzrostl v roce 2010 podíl elektronického zadávání zakázek ze 7,7 % na 63 % a přiblížil se cíli 70 % do roku 2013.

Estonsko zřídilo portál pro elektronické zadávání zakázek a související elektronické služby (např. portál pro registraci a řízení společností a centralizaci účetnictví veřejného sektoru). Registr státních veřejných zakázek je portál elektronických zadávacích řízení, kde se od roku 2003 všechna oznámení o veřejných zakázkách zveřejňují elektronicky. Zákon o veřejných zakázkách stanoví další vývoj, jako jsou elektronické dražby, elektronický nákupní systém a elektronický katalog, a vyžaduje od roku 2013 elektronická zadávací řízení v 50 % veškerých veřejných zakázek. V roce 2012 bylo zhruba 15 % zadávacích řízení provedeno pomocí elektronického zadávání zakázek, což je třikrát více než v roce 2011.

Portugalský program pro elektronické zadávání zakázek byl zahájen v červnu 2003 jako centralizovaná a vysoce kvalitní platforma, která podporuje účinnost a hospodářskou soutěž pomocí zvýšené transparentnosti a úspor v procesu zadávání veřejných zakázek. Tento portál – http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx – nabízí možnost stáhnout si zdarma kompletní dokumentaci nabídky a specifikace. Slouží také k šíření výzev k předkládání nabídek, přijímá dotazy dodavatelů a spravuje veškeré aspekty výměny informací on-line. Nástroj pro správu smluv zajišťuje vkládání veřejných zakázek a umožňuje monitorování uzavřených smluv a elektronickou fakturaci. Systém pro správu informací pomáhá rovněž

46 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/actionplan/actionplan_cs.pdf

shromažďovat, uchovávat a systematicky uspořádat statistiky týkající se postupu zadávání veřejných zakázek.

Více podrobností o těchto postupech lze nalézt v kapitolách věnovaných příslušným zemím.

Kontrolní mechanismy

Podle platných právních předpisů EU je zřízení **ústředního nákupního subjektu** volitelné. Většina členských států však tuto volbu provedla do svých vnitrostátních právních předpisů. Jak je uvedeno v Ročním přezkumu provádění veřejných zakázek za rok 2012, většina členských států určuje zvláštní orgány, které zajišťují mnohé nebo všechny úkoly související se zadáváním zakázek, s některými výjimkami, kde dotyčné pověřené instituce nejsou určeny zvlášť k zajišťování zadávání zakázek, nýbrž se jedná pouze o jeden z jejich úkolů (např. orgány pro hospodářskou soutěž). V některých z členských států, kde ústřední orgán existuje, je však jeho schopnost vypořádat se s postupně narůstajícími úkoly omezena nedostatečným počtem zaměstnanců a nedostačující odbornou přípravou.

Směrnice o přezkumném řízení ponechávají na členských státech, aby rozhodly, zda **přezkumy** zajišťují správní nebo soudní orgány. Výběr z těchto dvou možností je mezi členskými státy rozdělen půl na půl. V několika členských státech neexistují dostatečné záruky nezávislosti těchto orgánů pro přezkum na vměšování ze strany politiky, včetně jmenování jejich vedení a zaměstnanců.

V několika minulých letech byla zaznamenána tendence ke zvýšené **profesionalizaci zadávání veřejných zakázek** ve formě soustředění poptávky a centralizace pomocí rámcových smluv (ve výši 17 % celkové hodnoty nadlimitních zakázek zadaných v období let 2006 až 2010[47]) a společného nákupu (12 % celkové hodnoty uvedených nadlimitních zakázek). Orgány státní správy na ústřední i místní úrovni čím dál více využívají specializované orgány, jako jsou ústřední nákupní subjekty, zatímco větší využívání rámcových smluv mění povahu zadávání zakázek. V současné době se praxe mezi členskými státy výrazně liší.

Ve vztahu k **povědomí a školení o protikorupčních politikách,** přestože zde ve většině členských států v posledních letech došlo ke zlepšení, vidí úředníci odpovědní za zadávání veřejných zakázek svoji úlohu při odhalování korupčního jednání jako poněkud omezenou. Navíc se mezi členskými státy výrazně liší účinnost spolupráce mezi orgány pro zadávání veřejných zakázek, donucovacími orgány a protikorupčními agenturami. V mnoha případech je spolupráce pouze formální a statistiky ukazují nízký počet oznámení o podezření na korupci nebo střet zájmů podaných orgány pro zadávání veřejných zakázek donucovacím orgánům nebo agenturám pro integritu.

V některých členských státech, kde jsou kontrolní mechanismy, zejména na **místní úrovni,** poněkud slabé nebo roztříštěné, se zdají být rozšířené případy zvýhodňování při rozdělování veřejných finančních prostředků ve státních, místních a regionálních orgánech zapojených do zadávání veřejných zakázek.

Zatímco **účinnost kontrolních mechanismů** týkajících se fází před podáváním nabídek, podávání nabídek a zadávání zakázek se v členských státech zlepšila, fáze provádění (následující po zadání veřejné zakázky) je monitorována méně bedlivě. Některé vnitrostátní

47 Zadávání veřejných zakázek v Evropě – náklady a účinnost (Public procurement in Europe – cost and effectiveness), PricewaterhouseCoopers & ECORYS, London Economics, březen 2011.

účetní dvory nebo kontrolní úřady často poukazovaly na to, že k nesrovnalostem dochází ve fázi provádění. V mnoha členských státech se účetní dvory staly klíčovými hráči při identifikaci mezer a nedostatků v souvislosti s postupy zadávání veřejných zakázek. Jejich doporučení v této oblasti jsou často prováděna nedostatečně.

Vlastnictví uchazečů a subdodavatelů je při postupech zadávání veřejných zakázek kontrolováno velmi vzácně. V nejméně jednom členském státě právní předpisy umožňují uzavírat veřejné zakázky se společnostmi, jež mají anonymní akcionáře, přičemž zároveň nenabízejí dostatečně silná ochranná opatření proti střetu zájmů.

Koordinace dohledu, částečné překrývání, rozdělení úkolů nebo roztříštěné kontrolní mechanismy na ústřední a místní úrovni, včetně fáze provádění, stále ještě způsobují problémy v řadě členských států.

Kontrolní mechanismy pro zadávání veřejných zakázek pod prahovými hodnotami uvedenými v právních předpisech EU jsou ve většině členských států zvláště slabé. To vzbuzuje obavy zejména ve vztahu k zaznamenané praxi, při níž se zakázka rozdělí na několik menších, aby se obešly požadavky a kontroly zadávání zakázek v EU.

Vyloučení

V souladu s právními předpisy EU jsou ve všech členských státech zavedena povinná pravidla pro vyloučení, podle nichž jsou uchazeči, kteří byli pravomocně odsouzeni za korupci, vyloučeni ze zadávacích řízení. Mnohé vnitrostátní právní předpisy obsahují ustanovení o sebeočistě[48]. Členské státy nejsou povinny seznamy vyloučených osob[49] zveřejňovat a také tak obvykle nečiní. V mnoha členských státech mají veřejní zadavatelé křížový přístup do svých interních databází vyloučení. Mezinárodní seznamy vyloučených osob nejsou zpravidla považovány za základ pro vyloučení v členských státech EU.

Sankce

Ve většině členských států spadá korupce při zadávání veřejných zakázek pod trestné činy, jako jsou úplatkářství a obchodování s vlivem. Existují členské státy, ve kterých jsou specifické trestné činy související s korupcí ovlivňující průběh zadávání veřejných zakázek samostatným trestným činem. Když je odhaleno korupční chování nebo střet zájmů, jsou postupy zadávání zakázek zpravidla pozastaveny, přerušeny nebo zrušeny. V případě uzavřených smluv, ve vztahu k nimž jsou korupční chování nebo střet zájmů odhaleny nebo k nim dojde po udělení zakázky, je však situace odlišná. V mnoha případech je kromě postihu korupčního chování nebo střetu zájmů jako takového nutná samostatná občanskoprávní žaloba na zrušení veřejné zakázky. To s sebou často nese zdlouhavá řízení a hrozí, že výsledky se dostaví příliš pozdě, kdy již bude obtížné nebo dokonce nemožné ztráty plně vymoci. V některých jiných členských státech zahrnují veřejné zakázky protikorupční doložku, která zaručuje účinnější následná opatření v případě prokázání korupčního jednání během doby planosti smlouvy (např. jasné postupy pro prohlášení smlouvy za neplatnou nebo pro uplatnění jiných smluvních sankcí).

48 Sebeočista umožňuje společnostem přijmout opatření k nápravě situací, jež vedly k jejich zařazení na seznam vyloučených osob, a v důsledku vede ke zrušení vyloučení ze zadávacích řízení.

49 Seznamy společností vyloučených ze zadávacích řízení mimo jiné kvůli pravomocným rozsudkům za korupci nebo jiné závažné trestné činy.

V některých členských státech, kde korupce při zadávání veřejných zakázek vzbuzuje zvláštní obavy, je historie stíhání a pravomocných soudních rozhodnutí slabá a jen málo případů korupce při zadávání veřejných zakázek je uzavřeno s odrazujícími sankcemi. Tyto případy obvykle trvají dlouho a smlouvy nebo projekty bývají v době, kdy je korupční jednání odhaleno, často již provedeny. Případy korupce při zadávání veřejných zakázek jsou často složité a někdy do nich mohou být zapleteni vysoce postavení činitelé. Proto jsou pro zajištění účinného a spravedlivého soudního řízení nutné specifické technické znalosti. V některých členských státech přetrvávají nedostatky v oblasti odborné přípravy státních zástupců a/nebo soudců v oblasti problematiky zadávání veřejných zakázek.

C. Závěry a doporučení týkající se veřejných zakázek

Výše uvedené výsledky ukazují na pokrok při provádění protikorupčních politik v oblasti veřejných zakázek v členských státech, ale tato oblast i nadále zůstává rizikovou. Je třeba vyvíjet další úsilí zaměřené na posilování norem pro integritu. Revize směrnice o zadávání veřejných zakázek, směrnice o veřejných službách a také navrhovaná směrnice o udělování koncesí zahrnují protikorupční normy a normy řádné správy věcí veřejných jakožto důležitou součást celkového modernizačního úsilí. Na výše uvedené přetrvávající obavy ve značné míře reagují minimální normy pro střet zájmů navržené v uvedených směrnicích, předběžné tržní konzultace, kritéria pro povinné a dobrovolné vyloučení, pravidla pro sebeočistu, přísnější ustanovení o změnách a ukončení zakázek, centralizace údajů o případech korupce a střetu zájmů a také povinnosti v oblasti monitorování a podávání zpráv.

Pokud jde o možná další opatření, jež by členské státy měly přijmout, vyplývají ze 17 kapitol věnovaných jednotlivým zemím, ve kterých se poukazuje na problémy v oblasti veřejných zakázek, a z analýzy provedené v tomto oddíle tato obecná doporučení:

1. Potřeba systematického používání posouzení korupčních rizik v rámci zadávání veřejných zakázek

- Posouzení rizik by měla být vypracovávána na úrovni orgánů dohledu nad zadáváním veřejných zakázek bez ohledu na jejich institucionální uspořádání, s podporou donucovacích orgánů nebo protikorupčních agentur či agentur pro integritu.

- Zajistit centralizaci údajů o odhalených korupčních praktikách a strukturách, včetně údajů o střetech zájmů a praktikách „otáčivých dveří“. Na těchto centralizovaných údajích založit posouzení rizik.

- Na základě posouzení rizik vypracovat cílená opatření pro zvláště ohrožená odvětví a pro řešení nejčastějších typů nesrovnalostí, ke kterým dochází během cyklu zadávání zakázek nebo po něm.

- Provádět cílené protikorupční politiky na úrovni regionální a místní správy. Posouzení rizik mohou rovněž pomáhat při zjišťování zvláště ohrožených míst na této správní úrovni.

- Vypracovat a šířit společné pokyny pro používání výstražných systémů. Pomáhat veřejným zadavatelům a orgánům dohledu při odhalování korupčního chování, zvýhodňování a střetů zájmů.

2. ***Dodržování přísných norem týkajících se transparentnosti v celém cyklu zadávání zakázek i během realizace zakázek***

- Zajistit společné minimální normy pro transparentnost na úrovni regionální a místní správy v souvislosti s postupy při zadávání veřejných zakázek a ve fázi realizace veřejných zakázek.

- Zvážit určitou formu zveřejňování uzavřených smluv o veřejných zakázkách nebo zajištění přístupu k nim, včetně ustanovení o právech, povinnostech a smluvních pokutách, až na přesně definované, omezené a oprávněné výjimky vyplývající z důvěrné povahy určitých smluvních ustanovení.

- Posílit transparentnost postupů v oblasti veřejných zakázek, před udělením zakázky i po jejím udělení, prostřednictvím online zveřejňování účetních závěrek a rozvah a rozepsaných nákladů na veřejné práce, dodávky a služby všemi správními strukturami (na ústřední, regionální a místní úrovni). Zajistit větší transparentnost zadávání zakázek prováděného podniky ve vlastnictví státu a v rámci partnerství veřejného a soukromého sektoru.

3. ***Posílení vnitřních i vnějších kontrolních mechanismů v celém cyklu zadávání zakázek i během realizace zakázek***

- Zajistit dostatečnou kapacitu orgánů pro přezkum veřejných zakázek, konzultačních orgánů a orgánů dohledu a případně také účetních dvorů pro plnění jejich úkolů při ověřování.

- Posílit mechanismy vnitřní kontroly pro účely prevence korupčních praktik a střetů zájmů a jejich odhalování. Zajistit účinné a jednotné metodiky kontrol zaměřených na odhalování korupce a střetů zájmů v průběhu cyklu zadávání veřejných zakázek. Takové metodiky by se měly přednostně zaměřit na nejvíce ohrožené postupy v oblasti veřejných zakázek nebo nejvíce ohrožené úrovně správy a na *ad hoc* neohlášené kontroly prováděné nezávislými subjekty dohledu.

- Posílit kontrolní mechanismy a nástroje pro fázi následující po udělení veřejné zakázky a fázi její realizace.

- Zajistit dostatečná následná opatření v návaznosti na doporučení účetních dvorů, jež poukazují na nesrovnalosti v oblasti veřejných zakázek.

- Provádět kontroly vlastnictví uchazečů a subdodavatelů.

- Zajistit přiměřené mechanismy kontroly nad zadáváním zakázek prováděným společnostmi ve vlastnictví státu a v rámci partnerství veřejného a soukromého sektoru.

4. ***Zajištění uceleného přehledu a větší informovanosti o potřebě a metodách prevence korupčních praktik a jejich odhalování na všech úrovních veřejných zakázek***

- Zajistit účinnou koordinaci mezi orgány vykonávajícími dohled nad veřejnými zakázkami.

- Rozvíjet a zvyšovat informovanost o podrobných pokynech v oblasti prevence a odhalování korupčních praktik a střetů zájmů v oblasti veřejných zakázek, zejména na regionální a místní úrovni.

- Poskytovat zvlášť uzpůsobenou přípravu pro státní zástupce a soudce zaměřenou na technické a právní aspekty postupu zadávání veřejných zakázek.

5. Posílení sankčních režimů

- Zajistit používání odrazujících sankcí ve vztahu ke korupčním praktikám, zvýhodňování nebo střetům zájmů v oblasti veřejných zakázek.

- Zajistit účinné kontrolní mechanismy pro včasné zrušení rozhodnutí a/nebo veřejných zakázek, pokud tento proces ovlivnily korupční praktiky.

PŘÍLOHA

Metodika

Oblast působnosti zprávy

Jak je uvedeno v úvodu, tato zpráva definuje korupci v souladu s mezinárodními právními nástroji jako „zneužití postavení k vlastnímu prospěchu“. Ačkoli přesný význam a rozsah tohoto pojmu je předmětem akademické diskuse, vyplývá z toho, že tato zpráva zahrnuje dva úhly pohledu. Zaprvé se věnuje konkrétním případům korupčního jednání a opatřením, jež členské státy přijímají konkrétně za účelem prevence nebo postihu korupčního jednání, jak jej vymezují právní předpisy. Zadruhé se zabývá určitými druhy jednání a opatřeními, jež ovlivňují riziko výskytu korupce a schopnost státu mít ji pod kontrolou. V důsledku toho se tato zpráva týká širokého okruhu problémů spojených s korupcí, k nimž vedle úplatkářství, obchodování s vlivem a zneužití funkce patří aspekty související s nepotismem, zvýhodňováním, nelegálním lobbováním a střetem zájmů. Cílem této první zprávy o boji proti korupci v EU je zaměřit se na omezený okruh klíčových problémů souvisejících s korupcí. Širší hlediska jsou uvedena kvůli zasazení do souvislostí.

Z hlediska korupce je důležité ústavní uspořádání (stupeň postoupení moci, postavení justice, státní zástupci coby protiváha výkonné složky), organizace a kvalita veřejné služby, aktivní úloha státu v ekonomice a privatizace. Zpráva neprovádí obecné hodnocení ústavního uspořádání nebo toho, kudy prochází hranice mezi státním a soukromým vlastnictvím. Ve vztahu k decentralizaci je tudíž neutrální, ale zabývá se tím, zda jsou zavedeny přiměřené kontrolní mechanismy pro řízení korupčních rizik. Totéž platí o privatizaci: převod státních aktiv do soukromých rukou s sebou nese určitá korupční rizika, ale může snížit dlouhodobá rizika spojená s korupcí, nepotismem a klientelismem. Zpráva se zabývá pouze tím, zda jsou zavedeny transparentní soutěžní postupy, aby se snížilo riziko korupce. Existují též různá právní a ústavní uspořádání upravující vztahy mezi státními zastupitelstvími a mocí výkonnou. Zpráva zaujímá k těmto různým modelům neutrální stanovisko, neboť zkoumá pouze to, zda jsou státní zástupci schopni případy korupce účinně stíhat.

Zdroje informací

Komise byla rozhodnuta zamezit zdvojování stávajících mechanismů pro podávání zpráv a vyhnout se zvyšování administrativní zátěže pro členské státy, které se podílejí na různých, z hlediska zdrojů náročných hodnoceních založených na vzájemném hodnocení (GRECO, OECD, Úmluva OSN proti korupci, FATF, MONEYVAL). Zpráva proto nevychází z podrobných dotazníků nebo vysílání odborníků do jednotlivých zemí. Zakládá se na nepřeberném množství informací dostupných ze stávajících mechanismů pro monitorování a na údajích z jiných zdrojů včetně vnitrostátních orgánů veřejné moci, výzkumné činnosti akademických institucí, nezávislých odborníků, odborných skupin, organizací občanské společnosti atd.

Tato zpráva dále vychází z informací souvisejících s korupcí týkajících se celé řady oblastí politiky (např. veřejné zakázky či regionální politika) od různých útvarů Komise a příslušných agentur EU (Europol a Eurojust). Byly zadány zvláštní studie a průzkumy za účelem dalšího rozšíření znalostní základny v oblastech, které jsou významné pro tuto zprávu. Z podnětu Evropského parlamentu nechal úřad OLAF vypracovat rozsáhlou studii o korupci při veřejných zakázkách realizovaných s využitím fondů EU. Její závěry byly zapracovány do tematické kapitoly i do kapitol věnovaných členským státům. Další studie se zabývala korupcí

ve zdravotnictví. V roce 2013 byly provedeny dva průzkumy Eurobarometr; první byl zacílen na širokou veřejnost, druhý byl proveden na reprezentativním vzorku společností v každém členském státě. Údaje o korupci na regionální úrovni byly čerpány ze studie o kvalitě veřejné správy, kterou vypracoval Institut pro kvalitu veřejné správy v Göteborgu. Komise rovněž použila informace získané v rámci výzkumných projektů spolufinancovaných EU, např. zprávy organizace Transparency International o vnitrostátních systémech ověřování integrity.

Zpráva o boji proti korupci v EU vychází rovněž z mechanismu spolupráce a ověřování – mechanismu následného monitorování po přistoupení k EU vytvořeného pro Rumunsko a Bulharsko, který řídí Evropská komise. Ačkoli oba tyto mechanismy slouží jiným účelům, stávající zpráva čerpá z obsáhlých poznatků a poučení získaných v postupu mechanismu spolupráce a ověřování a v příslušných kapitolách věnovaných těmto dvěma zemím na ně odkazuje. Po ukončení postupu mechanismu spolupráce a ověřování bude tato zpráva i nadále sledovat ty otázky, které jsou relevantní z hlediska korupce.

Pokud jde o Chorvatsko, obsáhlé informace byly shromážděny v rámci předvstupního procesu a souvisejícího monitorování. Z širšího pohledu přineslo monitorování protikorupčního úsilí, které bylo součástí procesu rozšíření, mnoho užitečných poučení, jež bylo možné v tomto kontextu využít, zejména faktory ovlivňující udržitelnost protikorupční agendy.

Přípravný proces a podpůrné nástroje

S cílem podpořit práci na přípravě zprávy o boji proti korupci v EU rozhodla Komise v září 2011 o ustavení **skupiny odborníků na problematiku korupce**. Tato odborná skupina poskytuje poradenství v oblasti celkové metodiky a hodnocení obsažených ve zprávě. Na základě otevřené výzvy, na kterou se přihlásilo téměř 100 uchazečů, bylo vybráno sedmnáct odborníků. Vybraní odborníci působí v široké škále oblastí (orgány veřejné moci, prosazování práva, justice, služby prevence, soukromý sektor, občanská společnost, mezinárodní organizace, výzkum aj.). Odborníci působí vlastním jménem a nezastupují instituce, z nichž pocházejí. Skupina začala pracovat v lednu 2012 a scházela se v průměru jednou za tři měsíce[50].

Komise také vytvořila **síť místních výzkumných zpravodajů**, která zahájila činnost v srpnu 2012. Tato síť doplňuje práci odborné skupiny, neboť shromažďuje a zpracovává příslušné informace ze všech členských států. Tvoří ji odborníci na problematiku korupce, kteří působí ve výzkumných ústavech a organizacích občanské společnosti. Aby byl zajištěn zcela objektivní přístup, hlavní výstupy přicházející od zpravodajů kontroluje 28 externích hodnotitelů, kteří vydávají stanoviska ke spravedlivosti těchto výstupů.

Komise uspořádala dva **semináře** za účasti orgánů členských států (protikorupčních agentur, státních zastupitelství, koordinujících ministerstev), výzkumných pracovníků, nevládních organizací, novinářů a zástupců podnikatelských kruhů. První seminář se konal dne 11. prosince 2012 v Sofii za účasti zainteresovaných stran ze 14 členských států (AT, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IT, PT, RO, SK, SI). Druhý praktický seminář se uskutečnil dne 5. března 2013 ve švédském Göteborgu a zúčastnily se ho zainteresované strany z ostatních 14 členských států (BE, DE, DK, EE, FI, IE, LU, MT, NL, LT, LV, PL, SE, UK).

50 Jména členů skupiny a zápisy ze zasedání jsou k dispozici na adrese: http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2725

Cílem těchto seminářů bylo informovat o práci Komise na přípravě zprávy a získat příklady osvědčených postupů i negativní praxe v oblasti boje proti korupci v členských státech.

Komise rovněž obdržela vstupy od vnitrostátních protikorupčních orgánů, které jsou součástí sítě EPAC/EACN (Evropští partneři v boji proti korupci / Evropská síť kontaktních míst pro boj proti korupci).

Komise též umožnila orgánům členských států, aby se seznámily s prvními návrhy kapitol věnovaných příslušným zemím (bez bodů, u nichž se členským státům doporučuje, aby se jimi dále zabývaly) a aby se k nim vyjádřily. Tyto připomínky byly při přípravě zprávy důsledně zváženy.

Metodika posuzování a použití ukazatelů

Zpráva je založena především na **kvalitativním**, nikoli na kvantitativním hodnocení. Kvalitativní hodnocení, jak je uvedeno výše, vychází z posuzování každé země v jejích vlastních souvislostech. Důraz je kladen na to, co v dané zemi z hlediska protikorupčního úsilí funguje a co nikoli. Kvantitativní přístupy hrají méně významnou roli, hlavně proto, že je obtížné vyjádřit v číslech, jak velký problém korupce představuje, a ještě obtížnější je stanovit pořadí zemí podle výsledků. Překážkou pro použití kvantitativního přístupu je také skutečnost, že známé průzkumy mají tendenci při stanovování svých indexů vycházet z údajů někoho jiného. To vytváří kaskádový efekt: složené indexy založené na tomto přístupu mohou odrážet údaje získané rok nebo dva roky před jejich zveřejněním. Průzkumy například často používají výsledky Eurobarometru, avšak než je složený index zveřejněn, může být k dispozici jiný, aktuálnější průzkum Eurobarometr.

Průzkumy vnímání poskytují vzhledem ke skryté povaze korupce důležitý ukazatel přetrvávání problému v průběhu času. Průzkumy jsou již ze své podstaty omezeny na rozsah kladených otázek a výrazně závisí na otevřenosti respondentů. Výsledky průzkumů jsou také nepochybně ovlivněny bezprostředními událostmi, k nimž dochází v době provádění pohovorů. Když určitá země přijme přísnější opatření proti korupci, jež vedou k odhalení většího počtu případů, k větší publicitě ve sdělovacích prostředcích a větší informovanosti veřejnosti, mohou průzkumy vnímání zároveň vést k negativní dynamice – více lidí než dříve bude uvádět vysokou míru vnímané korupce. Odpovědi mohou být rovněž politicky ovlivněné a spojovat popularitu určité vlády s neúčinným prováděním politik. Přesto lze pouhé vnímání rozšířené korupce samo o sobě považovat za určitý ukazatel neúčinných politik.

Překročíme-li rámec průzkumů vnímání, existují zajímavé výzkumy zabývající se vzájemnými souvislostmi mezi určitými hospodářskými a sociálními ukazateli a korupcí. Korupce byla například zkoumána z hlediska možné korelace s tempem hospodářského růstu, přidělováním veřejných finančních prostředků, rozšířením internetu, výší rozpočtu státních zastupitelství a prosazováním pravidel hospodářské soutěže. V praxi se však vyskytly problémy, pokud jde o schopnost shromáždit věrohodné a srovnatelné údaje vysoké kvality o všech členských státech a přesvědčivě prokázat spojení mezi těmito faktory a korupcí. V neposlední řadě pak je obtížné z těchto korelací vyvodit jednoznačné závěry pro stanovení politik.

I přes tato omezení se Komise rozhodla využít již existující ukazatele. Byla provedena co nejkomplexnější inventura těchto ukazatelů, aniž by se zásadně hodnotila spolehlivost či relevance dostupných údajů. Tento seznam byl získán kompilací údajů z již existujících průzkumů (provedených organizací OECD, Světovou bankou, Světovým hospodářským fórem, organizací Transparency International, akademickou obcí apod.), z Eurobarometru

a z mnoha dalších zdrojů. Cílem soupisu nebylo vytvořit základ pro nový index korupce, nýbrž poskytnout analytické prvky doplňující kvalitativní hodnocení, které tvoří ústřední část zprávy. V průběhu přípravy seznamu Komise zjistila, že by mohla vzniknout zásadní potíž, kdyby se ve snaze proniknout k jádru korupčních problémů, a zejména při formulování uskutečnitelných a na míru šitých politických doporučení, opírala především o ukazatele a statistické údaje. Přesto byly shromážděny již zavedené ukazatele, které mají přímou relevanci pro protikorupční úsilí a jsou podpořeny spolehlivými údaji, s cílem prozkoumat situaci v členských státech a zjistit oblasti vyžadující zevrubnější analýzu v rámci výzkumu zaměřeného na situaci v jednotlivých zemích. Tyto údaje 1) byly využity pro vymezení situace (tj. úvod ke kapitolám o jednotlivých zemích) a 2) slouží jako východisko/doplněk dalšího výzkumu konkrétních otázek/oblastí na úrovni států nebo na úrovni EU zaměřeného na vymezení problému a hodnocení reakce; 3) v konečném důsledku také pomohly určit vady nebo nedostatečnou soudržnost různých zdrojů.

Pečlivé posouzení zasluhuje interpretace statistik trestního soudnictví v oblasti korupce. V případě závažné trestné činnosti, jako jsou krádeže, loupeže, vloupání nebo napadení, lze oprávněně očekávat, že oběť oznámí trestný čin policii. Statistiky trestné činnosti proto mohou ukazovat na rozsah problému. Korupce je na rozdíl od těchto trestných činů skrytá a ve většině případů neexistuje žádná přímá oběť, která by mohla tento trestný čin oznámit. Procentuální podíl neodhalených případů je u korupce pravděpodobně mnohem vyšší než v případě jiné trestné činnosti.

Vysoký počet případů oznámených donucovacím orgánům a projednávaných před soudem a vedoucích k odsouzení může ukazovat na rozměry problému korupce. Na druhé straně přináší také pozitivní obraz: může existovat menší tolerance vůči korupci, a proto větší vůle tento trestný čin oznamovat; donucovací orgány a justice jsou vybaveny nezbytnými prostředky pro odhalování a trestní stíhání případů korupce. Platí to i opačně: malý počet oznámených případů a trestních stíhání není nutně projevem nízké úrovně korupce, ale může vyplývat z toho, že neexistuje vůle čelit korupci a že státní zástupci a soudci nejsou motivováni a/nebo nemají nástroje a zdroje potřebné k tomu, aby se případy korupce mohli zabývat. Srovnávání údajů o trestních stíháních je navíc velmi obtížné ze dvou důvodů. Zaprvé, v členských státech neexistuje jednotná trestní definice korupce, což vede k tomu, že trestná činnost spojená s korupci je vykazována různým způsobem. Zadruhé, vzhledem k rozdílům v trestním řádu, například v požadavcích na shromažďování důkazů, může být korupce stíhána na základě obvinění z jiných trestných činů (např. podvod, praní peněz).

Množství informací o korupci dostupných v jednotlivých členských státech, a to i mimo rámec případů trestné činnosti, je různé. I zde by byl možný dvojí výklad, jak je uvedeno výše. Na jedné straně by bylo možné stanovit vzájemnou souvislost mezi rozsahem problému a množstvím dostupných informací. Na druhé straně existují případy, kdy korupce není v popředí zájmu, a proto existuje poměrně málo informací, jež by umožnily změřit její rozsah a posoudit, zda jsou politická opatření dostatečná a účinná. Tento metodický problém zvyšuje obtížnost provádění smysluplných srovnání mezi členskými státy.

Opatření k řešení korupce

Tato zpráva vychází z předpokladu, že problém korupce nemá jediné řešení vhodné pro všechny. Nenavrhuje standardizovaná řešení pro všechny členské státy; například to, jaká opatření (legislativní či jiná) jsou zapotřebí k řešení problému střetů zájmů, závisí na řadě faktorů, včetně toho, nakolik je střet zájmů v určité zemi již vnímán jako problém, jaké zavedené kulturní normy zde existují, do jaké míry se musí uznávané společenské normy

odrážet v právních předpisech. Záměrem zprávy je předložit doporučení, která jsou vhodná v podmínkách každého členského státu.

V době před deseti lety byly za univerzální recept pro upřednostnění problému korupce v politické agendě a pro posílení politické vůle a zdrojů považovány komplexní protikorupční strategie. Výsledky však byly různé. V určitých případech se práce na strategiích stala katalyzátorem skutečného pokroku, avšak v některých jiných případech měly působivé strategie jen malý nebo žádný dopad na situaci v terénu. Zpráva je proto v doporučeních k přijímání strategií opatrná a činí tak pouze tehdy, pokud je zřejmé, že úsilí spojené s vypracováním strategie povede k pozitivní angažovanosti a k významnému zlepšení spolupráce mezi orgány.

Podobně jako strategie byly velice módní protikorupční agentury. I zde se dosažené výsledky různí. V některých případech, kdy agentury mají silný mandát, se ukázalo, že nezávislé, odhodlané vedení znamenalo průlom v dalším vývoji, který umožnil trestně stíhat případy korupce na vysoké úrovni. V jiných případech mohlo zřízení agentur sehrát negativní úlohu, neboť vzbudilo dojem, že ostatní orgány nemusí odvádět svůj díl práce. Zpráva proto posuzuje každou situaci v jejích vlastních souvislostech a bere v úvahu konkrétní okolnosti každé země, aniž by vybízela k jedinému řešení, které by bylo vhodné pro všechny.

Zpráva obrací pozornost na skutečnost, že určité orgány, které by mohly hrát v boji proti korupci klíčovou úlohu, nejsou dostatečně vybaveny lidskými a finančními zdroji. Komise si je dobře vědoma toho, že v současných podmínkách, kdy jsou přijímána úsporná opatření, může vyčlenění větších zdrojů pro určité instituce a na realizační úsilí narážet na vážné potíže. Takovéto alokace však za určitých situací mohou přinést s postupem času podstatné úspory díky tomu, že se sníží náklady korupce. Zpráva proto v některých případech vyzývá k tomu, aby byla vyčlenění zdrojů pro konkrétní veřejné orgány nebo na konkrétní programy, které mají klíčový význam z hlediska prevence korupce a boje proti ní, udělena vyšší priorita.

Součinnost se stávajícími mechanismy pro monitorování a referenční hodnota pro hodnocení

Na mezinárodní úrovni jsou hlavními mechanismy pro monitorování a hodnocení Skupina států proti korupci (GRECO), která působí v rámci Rady Evropy, pracovní skupina OECD zabývající se problematikou podplácení a kontrolní mechanismus Úmluvy OSN proti korupci (UNCAC). Při přípravě této zprávy Komise obsáhle čerpala z poznatků těchto mechanismů (zejména GRECO a OECD). Velký význam pro nastavení hodnotících měřítek mají protikorupční normy, jako je UNCAC nebo normy stanovené GRECO a OECD (například dokumenty Rady Evropy Trestněprávní úmluva o korupci a Dodatkový protokol k této úmluvě, Občanskoprávní úmluva o korupci, Dvacet zásad pro boj proti korupci přijatých Výborem ministrů Rady Evropy, doporučení Rady Evropy o financování politických stran, doporučení Rady Evropy o kodexu chování veřejných činitelů a Úmluva OECD o boji proti podplácení).

Zpráva neopakuje podrobnou technickou analýzu, kterou obsahují zprávy GRECO nebo OECD, navazuje však na jejich doporučení, pokud doposud nejsou prováděna a jsou relevantní z hlediska klíčových otázek, jimiž se zabývají kapitoly věnované konkrétním zemím. Tím, že staví do popředí vybraná doporučení, jež byla již dříve předložena v rámci jiných mechanismů, chce zpráva podpořit jejich provádění.

Zvláštní význam má součinnost s GRECO, neboť zahrnuje všechny členské státy EU i další evropské země, kterých se týká budoucí rozšíření, a země Východního partnerství. Komise

v současně době přijímá opatření, jež v budoucnu umožní plné přistoupení EU a také užší spolupráci s ohledem na příští vydání Zprávy o boji proti korupci v EU.