

Protikorupční priority české kanceláře Transparency International 2024/2025

9.12.2023 - | Transparency International ČR

Petr Fiala v letní diskusi na mezinárodním Meltingpot Fórum v Ostravě uvedl: „Česká republika by měla patřit mezi 10 nejúspěšnějších zemí světa. To znamená, že by měla být ekonomicky rozvinutá a zdravá země, která se vyznačuje i sociální soudržností a která se po všech stránkách dobře rozvíjí (...).“

„Jedná se o velmi ambiciózní myšlenku, která ale musí být podpořena konkrétními činy, jasným plánem a boj s korupcí z něj rozhodně nelze vynechat. V porovnání s průměrem EU si v něm Česko nevede dobře. Soustavné odsouvání protikorupční agendy na vedlejší kolej současnou vládou nás, spíš než mezi nejúspěšnější země, může nasměřovat do náruče populistů,“ komentuje Ondřej Kopečný, ředitel TI.

„Nynější vláda má pohodlnou ‚stoosmičkovou‘ většinu ve Sněmovně a při troše snahy může prosadit řadu protikorupčních opatření, po kterých desetiletí neúnavně voláme,“ apeluje na pětikoalici.

A jeho závěry potvrzuje i aktuální Index vnímání korupce (Corruption Perceptions Index – CPI) za rok 2022, v němž se Česká republika umístila s 56 body ze 100 možných na 41. příčce ze 180 hodnocených zemí. Dlouhodobě se tak nachází pod bodovým průměrem Evropské unie (EU), který činí 64 bodů.

ČR historicky v indexu dosáhla nejvýše na 59 bodů, což jí v roce 2018 zajistilo 38. pozici. Pokud chceme ekonomicky rozvinutou a zdravou zemi, je třeba mít vyšší zájmy a cíle i v tomto globálním žebříčku.

Skeptické hodnocení související s omezováním korupce v Česku potvrzují také letošní evropské reporty. Skupina států proti korupci (GRECO) kritizuje, že ČR splnila pouze tři ze čtrnácti doporučení. Stále chybí včasné zveřejňování zápisů ze zasedání parlamentních výborů či zavedení pravidel pro členy Parlamentu o tom, jak jednat s lobbisty a dalšími třetími stranami, které se snaží ovlivňovat legislativní proces. Snahou ČR má být učinit vzájemná jednání více transparentní.

Zpráva Evropské komise o stavu právního státu v ČR také nevyznívá příliš pozitivně. EU vychází také z expertízy poskytnuté naší nevládní protikorupční organizací. Komise v hodnocení Česku mimo jiné doporučuje: *„Aby přijalo opatření ke zkrácení délky řízení a zajištění nezávislosti vyšetřování a stíhání v případech korupce na vysoké úrovni a posílilo rámec integrity poslanců, zejména doplněním stávajících pravidel týkajících se efektu otáčivých dveří a lobbyingu.“*

Reporty a data hovoří jasně, korupce se nesmí nadále v Česku tolerovat a je třeba proti ní aktivně na nejvyšší úrovni vystupovat, a to se zapojením systémových a legislativních opatření. Jaká to jsou, se dozvíte detailněji v našich prioritách.

Prosazujeme strategické omezování korupce

V Česku nadále chybí dlouhodobá a kvalitní vládní koncepce omezující korupci v naší zemi. Současná „protikorupční strategie“ kabinetu Petra Fialy obsahuje především soubor protikorupčních opatření, ke kterým se ČR zavázala na mezinárodní úrovni.

Z pohledu TI jde o přístup, který je málo ambiciózní a chybí jeho aktivní prosazování ze strany politické reprezentace. Mnohá opatření se navíc ve strategiích objevují opakovaně, což svědčí o malé vůli je reálně naplňovat.

Dalším problémem je nesystémový přístup k naplňování protikorupční legislativy. Ten spočívá v roztríštěnosti, například přestupky v oblasti střetu zájmů řeší obce s rozšířenou působností.

„Chybějící vize pro boj s korupcí v Česku se projevuje také tím, že jednotlivé agendy jsou roztríštěné mezi různé úřady, které nemají dostatečné množství lidí a peněz na zajištění preventivních opatření proti ztrátám z veřejných rozpočtů. O účinném dohledu tak mnohdy nelze vůbec mluvit,“ vysvětluje Jan Dupák, vedoucí právník TI.

K tomu mají mnohé instituce problémy s nezávislostí. Nejviditelněji se to projevilo u Ministerstva spravedlnosti v aktuálních kauzách oznamovatelů spojených s fungováním ministerstva nebo jiných vládních úřadů.

Proti předání agendy whistleblowingu Ministerstvu spravedlnosti jsme dlouhodobě vystupovali, bohužel politiky vůbec nezajímalo, jak bude nové preventivní opatření proti korupci nebo škodám na životním prostředí fungovat v praxi.

Proto TI bude usilovat o to, aby opatření uvedená v současné strategii byla skutečně splněna. Dále chceme, aby ČR měla vlastní, ambiciózní a dlouholetý protikorupční plán, který bude mít jasné cíle, časový harmonogram pro jejich splnění a zdroje dat, na jejichž základě bude možné zhodnotit míru jejich splnění.

Aby mohly být protikorupční kroky v praxi účinné, musí být zajištěno finanční a personální zázemí pro metodiku i účinný dohled. Proto se TI zasazuje o vznik silného protikorupčního úřadu, který by byl garantem plnění dlouhodobé vládní strategie omezující korupci v ČR a měl možnost řešit v praxi jednotlivé případy porušení příslušných protikorupčních předpisů.

Požadujeme kvalitní protikorupční zákony a vysokou politickou integritu

Protikorupční legislativa a opatření představují důležitý rámec, který vymezuje základní pravidla hry. Zákony však samy o sobě nestačí, jsou totiž etickým a morálním minimem.

„Protikorupční zákony nemají být schvalovány jen formálně, aby si Česko ‚zlepšilo pověst‘ u mezinárodních organizací nebo dosáhlo na evropské fondy. Cílem musí být skutečně snížit riziko korupce nebo zlepšit fungování právního státu,“ říká Petr Leyer, právník a člen správní rady TI.

TI proto vždy aktivně usiluje o to, aby připravované zákony neobsahovaly mezery, které umožní jejich obcházení nebo snižují jejich efektivitu. Dokladem toho jsou naše připomínky k zákonu na ochranu oznamovatelů nebo k připravovanému zákonu o lobbingu.

Aby zákony byly skutečně účinné, musí existovat jasná vůle je dodržovat, a to zejména ze strany politiků, vysokých úředníků a dalších vlivných aktérů. Snahy o jejich zlehčování, mimo jiné v případech korupčních kauz, výrazně snižují důvěru ve smysluplnost nejen dané legislativy a opatření, ale i ve fungování právního státu.

Prostřednictvím kauz, které pomáháme rozkrývat nebo které komentujeme v médiích, od politiků vyžadujeme, aby nejen dodržovali zákony, ale také postupovali v souladu s etickými zásadami.

Politickou integritu se rovněž snažíme zlepšovat skrze naše protikorupční vzdělávání široké

veřejnosti, zástupců byznysu, komunikační kampaně, odborné semináře, veřejné akce a debaty.

Novela zákona o střetu zájmů

Současný zákon o střetu zájmů má velké množství nedostatků. Zkušenosti z minulého volebního období ukázaly, že není schopen účinně zamezit střetu zájmů na nejvyšší politické úrovni. Obsahuje ale i drobné mezery, které na jedné straně umožňují jeho obcházení nebo ztěžují veřejný dohled. Na druhé straně zase přináší zbytečné administrativní povinnosti, protože dosud nebyl zájem na tom, aby byla norma skutečně funkční.

Kromě toho v TI vidíme i nadále v každodenní činnosti naší protikorupční organizace, že se nedaří předcházet střetu zájmů nebo řešit vzniklé problematické situace. Zákon potřebuje komplexní úpravy, aby zaváděl účinná pravidla a nenabízel jednoduché způsoby, jak je obcházet. Nestačí tedy pouze řešit vlastnictví médií, ale zákon musí reflektovat i otázky kolem veřejných zakázek a rozpočtů.

Zákonná regulace lobbingu

Dlouhodobě chybějící regulace lobbingu má šanci na zásadní proměnu, protože k přijetí samotného zákona je Česko vázáno v Národním plánu obnovy, a to nejpozději v roce 2026. Vláda Petra Fialy tedy zpracovala nový návrh zákona týkající se lobbování, který je aktuálně v legislativním procesu a měl by se začátkem roku 2024 dostat do Poslanecké sněmovny.

„Zásadní pro funkčnost zákona je, aby byl schválen alespoň v aktuálně navrhované podobě, kterou podpořila Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí, kde TI hlasovala pro. Dále, aby bylo zajištěno institucionální zázemí a vymezeny kapacity na Ministerstvu spravedlnosti, které je garantem zákona. Pokud budou v průběhu čtení prosazeny pozměňovací návrhy na zavádění různých výjimek, pak by zákon neměl být schválen,” objasňuje Lucia Vilimovská, expertka TI na oblast lobbingu.

TI bude nadále proaktivně vstupovat do veřejného prostoru, aby podpořila kvalitní regulaci lobbingu v Česku, která bude mít smysl pouze tehdy, kdy bude zákon mířit na všechny lobbující.

Podporujeme funkční a nezávislé státní instituce

Naplnění protikorupčních opatření v praxi vyžaduje, aby státní úřady a dohledové instituce měly dostatečné rozpočty a kapacity, které jim umožní naplňovat jejich poslání. Funkční úřady vedené nezávislými experty, kteří dokážou odolávat politickým tlakům a zejména vlivu ze strany zájmových skupin z řad soukromého sektoru, jsou nezbytností. Takové instituce pak mají šanci zajistit férové prostředí a hlídat miliardové veřejné rozpočty.

TI dlouhodobě ve spolupráci s dalšími expertními organizacemi podporuje reformu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). Ten dohlíží zároveň na veřejné zakázky i hospodářskou soutěž.

„Každý den vidíme, jak je prostředí veřejných zakázek v Česku problematické. Na jedné straně se mnozí obávají možných chyb, které zmaří strategické investice státu nebo samospráv, vedle toho v některých zakázkách pořád probíhají více či méně viditelné manipulace. Podstatu problému vnímáme v nefunkčním dohledu, který stále nemá dostatečnou důvěru,” dodává k reformě Jan Dupák, vedoucí právník TI.

Reforma ÚOHS by měla spočívat v omezení koncentrace pravomocí v rukou předsedy úřadu. Dále v zavedení kolektivního rozhodování a snížení množství stupňů, v nichž se o zakázkách rozhoduje,

posílení transparentnosti a zavedení přísnějších pravidel pro výběr osob, které o drobných zakázkách i miliardových investicích rozhodují.

V neposlední řadě bude v nadcházejících dvou letech velmi důležité kvalitní fungování Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (ÚDHPSH). V červnu 2024 se budou konat volby do Evropské parlamentu a v roce 2025 vyprší mandát současné Poslanecké sněmovně.

„TI bude, tak jako v poslední dekádě, monitorovat předvolební kampaně a jejich financování i u těchto volebních kampaní, a to v rámci našeho projektu transparentnivolby.cz, který široké veřejnosti a médiím přináší unikátní hodnocení a pohled za oponu politického marketingu,“ komentuje David Kotora, vedoucí komunikace TI.

Voláme po dostupných otevřených datech

Dostupnost informací a dat může významně snížit riziko korupce. Otevřená a propojená data rovněž umožňují efektivnější rozhodování a řízení. Přesto stát a jeho instituce, které shromažďují velké množství důležitých informací, data dobrovolně nezveřejňuje a občas je i záměrně tají.

„V této oblasti budeme i nadále usilovat o vytvoření online nástroje, který umožní dohledat podle příjemce i poskytovatele všechny národní i evropské dotace. Opět jde o jeden z úkolů, ke kterému se Česko již zavázalo v rámci mezinárodní dobrovolné iniciativy Partnerství pro otevřené vládnutí, a který stále není splněn,“ vyzdvihuje potřebu otevřených dat ředitel TI Ondřej Kopečný.

Pro předcházení střetu zájmů, ale i pro prevenci před praním špinavých peněz nebo daňovými úniky, je důležitá funkční Evidence skutečných vlastníků. Ačkoliv rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie jde paradoxně proti transparentnosti, tak budeme nadále usilovat, aby evidence v Česku zůstala otevřená veřejnosti.

Jedná se totiž o nezbytný nástroj pro práci investigativních novinářů a expertních nevládních organizací, které monitorují korupci, majetkové vazby či praní špinavých peněz.

Stojíme za transparentním hospodařením s veřejnými financemi

Ve veřejných zakázkách se ročně rozdělí přibližně 990 miliard korun, což tvoří 14,6 % HDP dle údajů za rok 2022. Logicky jsou tedy zdrojem poměrně velkého korupčního rizika. TI roky sleduje prostředí veřejných zakázek, samotný vývoj legislativy a snaží se být protiváhou různým vlivovým tlakům.

Pakty integrity a důvěryhodné zadávání veřejných zakázek

TI se snaží zvýšit kvalitu veřejného zadávání a důvěru veřejnosti v tento proces prostřednictvím Paktů integrity. Jedná se o mezinárodně osvědčený nástroj, který umožňuje zapojení občanů do monitorování průběhu veřejné zakázky s cílem snížit míru rizika korupce a podvodů.

Aktuálně Transparency monitoruje v Česku řadu projektů financovaných z veřejných rozpočtů, a to například výstavbu pavilonů G1 a G2 v Institutu klinické a experimentální medicíny (IKEM) či projekt Pražské vodohospodářské společnosti (PVS) na modernizaci a přestavbu Stávající vodní linky Ústřední čistírny odpadních vod na Císařském ostrově v Praze.

K nejdůležitějším závazkům dohody patří nevyžadovat ani nenabízet jakoukoli formu úplatku v průběhu celého procesu veřejné zakázky, usilovat o maximální transparentnost a umožnit monitoring celého procesu.

Pakty integrity jsou tak univerzálním nástrojem, který může využít jakákoli občanská organizace se znalostí veřejných zakázek a zájmem o jejich monitorování.

Uhlíková korupce a promyšlené využití evropských fondů

V reakci na akutní projevy klimatické krize vznikají v rámci evropské sedmadvacítky rozsáhlé iniciativy, které mají za cíl buď změnu klimatu do budoucna omezit nebo alespoň řešit problémy s tím spojené.

Záměry jsou doprovázeny velkými částkami evropských peněz, které mají v jednotlivých členských státech podporovat zelená opatření nebo vedle toho snižovat negativní ekonomické dopady odklonu od fosilních zdrojů na obyvatelstvo.

Přerozdělování takto objemných finančních zdrojů je ale příležitostí pro korupci. Nejde pouze o běžná korupční rizika spojená s ovlivněním jednotlivých dotací.

„Zásadní je především riziko ovlivnění celkového směřování evropských peněz na národní úrovni, stanovení konkrétních podmínek pro čerpání dotací nebo využití nabídnutých prostředků na záměry, které životnímu prostředí vůbec nepomohou nebo mu dokonce uškodí,” upozorňuje náš vedoucí právník Jan Dupák, který se také této problematice v TI věnuje.

„Proto je důležité, aby tyto procesy byly transparentní a mohla se jich účastnit i veřejnost, která by právě z těchto zdrojů měla profitovat,” uzavírá.

Doposud jsme se v TI věnovali monitorování Fondu spravedlivé transformace, či Národního plánu obnovy, u kterých jsme identifikovali systémové problémy, mimochodem opožděné plánování, časový tlak, nedostatek informací, nebo slabé zapojení široké veřejnosti. To vše zvyšuje jak riziko korupce, tak neefektivního využití finančních prostředků.

Následně jsme navrhli a prosadili některé praktické změny ve fungování výše uvedených fondů, například Podvýbor pro transparentnost v rámci Národního plánu obnovy. Na naše zkušenosti s monitorováním a zaváděním transparentních mechanismů chceme navázat i v dalších fondech, které se začínají připravovat, jedním z nich je i Sociálně klimatický fond.

Sdílíme mezinárodní protikorupční zkušenosti

Mezinárodní systém je stále komplexnější a jeho vývoj turbulentnější. Ukazuje se potřeba posilovat demokratickou integritu nejen na národní úrovni, ale také v rámci mezinárodní spolupráce.

Česko má historické zkušenosti s demokratickou transformací, které předává státům nacházející se ve zlomových situacích či právě budující čerstvé demokratické režimy. TI tak nabízí celou řadu oblastí ke sdílení související mimo jiné s transparentností financování předvolebních kampaní, bojem proti praní špinavých peněz či podporou budování občanské společnosti.

Důležitým faktorem je, že česká kancelář TI je součástí nevládního globálního hnutí Transparency International, které čítá přes 100 národních poboček a jehož mezinárodní sekretariát sídlí v Berlíně. Jsme tak zapojeni do řady expertních projektů a investigativních kauz spolu s našimi kolegy a kolegy v zahraničí. Díky tomu šíříme protikorupční zkušenosti ve světě, ale i v tuzemsku.

Bojujeme proti praní špinavých peněz a daňovým rájům

Daňové ráje jsou globální téma, kterému je třeba se důsledně věnovat. Řada států, které takové označení mají, si uvědomují negativní konotace a deklarují snahu se tohoto označení zbavit. Tedy

nastavit národní legislativu tak, aby skutečný majitel byl v těchto zemích dohledatelný a samotné daňové zvýhodnění pro firmy nebylo velkým lákadlem.

„V zásadě se jedná pouze o deklaratorní prohlášení. Nadále existuje řada států, které umožňují organizovanému zločinu či politicky exponovaným osobám skrývat majetek, prát špinavé peníze a také se vyhýbat mezinárodním sankcím,“ popisuje vedoucí analytik TI Marek Chromý.

„Česko nadále zůstává zemí s výhodnými podmínkami pro praní špinavých peněz především pro osoby z bývalého Sovětského svazu a jeho satelitů. Je proto klíčové, aby státní aparát mohl pracovat s aktuálními a kvalitními informacemi,“ doplňuje.

V současné době se na půdě Evropské unie připravují již šestá AML (Anti-Money Laundering) směrnice proti praní špinavých peněz. Ta by měla napravovat zejména dva hlavní problémy. Především by měla ustanovit definice klíčových pojmů tak, aby již nemohlo docházet k různým interpretacím v různých státech EU.

Dále by pak směrnice měla upravovat nejasnosti ohledně přístupů do Evidencí skutečných majitelů v unijní sedmadvacítce, které vznikly v listopadu 2022 na základě rozhodnutí Evropského soudního dvora, který zneplatnil ustanovení 5. AML směrnice zaručující veřejný přístup k informacím o skutečných majitelích právních subjektů.

V rámci protikorupční sítě TI a ve spolupráci se zahraničními partnery celý tento proces monitorujeme a budeme se zasazovat o adekvátní implementaci nového nařízení.

Zahraniční vlastnické struktury, které jsou typické pro případy praní špinavých peněz, jsou také často používány v případech vyhýbání se mezinárodním sankcím. Tato problematika získala na významu po uvalení řady sankčních balíčků na představitele ruského režimu, oligarchy a firmy, a to v souvislosti s ruskou invazí na Ukrajinu.

Pro odhalování takových případů je klíčová nejen kooperace na straně státních institucí včetně mezinárodní spolupráce, ale i silná občanská a novinářská obec, která je schopná případy obcházení sankcí rozpoznat a upozornit na ně. Na několik takových případů TI v minulosti orgány činné v trestním řízení upozornila a bude v tom nadále pokračovat.

Bez těchto dílčích kroků je boj s praním špinavých peněz daleko těžší nejen pro státní instituce a orgány činné v trestním řízení, ale i pro investigativní média a protikorupční nevládní organizace. Zvláště důležitou roli pak mohou tato opatření hrát při vymáhání mezinárodních sankcí.

Financování a zdroje TI

Závěrem chceme dodat, že veškeré zdroje pro financování aktivit týmu české kanceláře Transparency International pocházejí výhradně z námi získaných zdrojů. Jejich přehled najdete ve výročních zprávách za jednotlivé roky. Podpořte naše aktivity, protože my pracujeme padni, komu padni. Děkujeme!

<https://www.transparency.cz/protikorupcni-priority-ceske-kancelare-transparency-international-2024-2025>