

## MANAŽERSKÉ SHRnutí

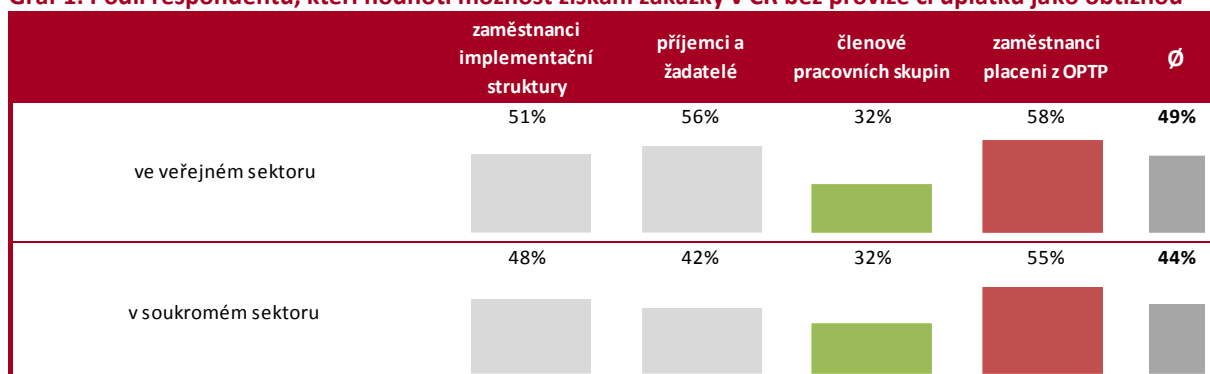
Cílem výzkumného šetření v roce 2016 bylo zajistit sběr dat k problematice **vnímání korupce v ESIF** a porovnání tohoto vnímání mezi jednotlivými zainteresovanými stranami v rámci ESI fondů (tedy zaměstnanci implementační struktury, žadatelé, členy pracovních skupin a osobami podílejícími se na řízení). Výsledky výzkumného šetření umožňují nepřímo ověřit funkčnost zavedených protikorupčních opatření pomocí identifikace rizikových oblastí výskytu korupce v rámci implementace ESI fondů.

Boj proti korupci je jednou z vládních priorit formulovanou v Programovém prohlášení vlády České republiky z roku 2014. Pro oblast ESI fondů měly být návazně na úkol stanovený v Akčním plánu boje s korupcí na rok 2015 shromážděna data pro evaluaci Strategie pro boj s podvodny a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014 – 2020, obsahující vyhodnocení způsobu a účinnosti naplňování jejich cílů a dodržování stanovených principů (samotná evaluace má být předložena v roce 2017).

Respondenti byli v rámci výzkumného šetření dotazováni na čtyři skupiny otázek. První skupina otázek byla zaměřena na vnímání korupce obecně, a to konkrétně na to, jak respondenti chápou pojem korupce, vzhledem k tomu, že tento pojem v současné době není v ČR jednoznačně vymezen, a na to, do jaké míry je podle nich korupce v současné době rozšířena v jednotlivých oblastech.

- Za korupci je nejčastěji považováno zneužití svěřených pravomocí (95 %), i ostatní hodnocené jevy je však za korupci možné označit podle 9 z 10 respondentů. U hodnocených jevů je také možné sledovat, do jaké míry jsou si respondenti jistí, že se jedná o korupci. U protislužby a upřednostňování určitého dodavatele je si více než polovina respondentů je jistá, že se jedná o korupci a cca třetina respondentů deklaruje, že se spíše jedná o korupci. U přijímání úplatků si pak téměř tři čtvrtiny respondentů (71 %) je jistých, že se jedná o korupci, podle pětiny z nich se pak spíše jedná o korupci.
- Podle respondentů v rámci všech cílových skupin byla míra korupce nejvyšší v 90. letech.
- Podle respondentů je snazší získat zakázku bez provize či úplatku v soukromém (56 %) než ve veřejném sektoru (51 %).
- Hodnocení toho, do jaké míry je možné získat ve veřejném nebo v soukromém sektoru zakázku bez provize či úplatku se lišilo podle cílové skupiny respondenta. V průměru nejpozitivněji vnímají možnost získání zakázky bez provize nebo úplatku členové pracovních skupin zřizovaných MMR-NOK, z nichž se dvě třetiny domnívají, že získat zakázku bez provize či úplatku je snadné. Nejméně pozitivně pak tuto možnost vnímají zaměstnanci placeni z OPTP – 58 % z nich si myslí, že bez provize či úplatku je získání zakázky obtížné.

**Graf 1: Podíl respondentů, kteří hodnotí možnost získání zakázky v ČR bez provize či úplatku jako obtížnou**



**Pozn.:** červenou barvou je označena nejvyšší hodnota (s přesností na dvě desetinná místa), zelenou barvou je označena nejnižší hodnota (s přesností na dvě desetinná místa); symbol Ø vyjadřuje průměrnou hodnotu za všechny cílové skupiny

Zdroj: INESAN



EVROPSKÁ UNIE  
Fond soudržnosti  
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO  
PRO MÍSTNÍ  
ROZVOJ ČR

- Největší míra korupce je podle respondentů v rámci politických funkcí ve státní správě, v krajských samosprávách a ve státem vlastněných firmách. Zkoumané oblasti v průměru nejlépe hodnotili členové pracovních skupin, nejhůře pak osoby placené z OPTP.
- Dá se tedy říci, že členové pracovních skupin jsou neoptimističtější, co se vnímání korupce týká, nejskeptičtější jsou pak respondenti placení z OPTP.

V rámci první skupiny otázek byly zařazeny i otázky na vnímání korupce v ESI fondech.

- Z deseti hodnocených oblastí respondenti průměrně nejméně vnímají korupci ve školství (průměrně 4,16), v soukromém sektoru (průměrně 5,24) a ESI fondech (průměrně 5,34).
- Oblasti implementační struktury (oblast ESI fondů, pracovníci ŘO, externí hodnotitelé, auditoři, kontroloři) jsou hodnoceny v průměru výrazně lépe, než ostatní oblasti veřejné správy.
- Nejčastěji se podle respondentů může korupce vyskytovat mezi externími hodnotiteli, nejméně často pak mezi auditory a kontrolory.

**Graf 2: Vnímání možnosti rozšíření korupce v rámci implementační struktury ESI fondů**

	zaměstnanci implementační struktury	příjemci a žadatelé	členové pracovních skupin	zaměstnanci placení z OPTP	Ø
mezi externími hodnotiteli	3,77	4,42	3,77	4,57	4,13
mezi pracovníky řídicího orgánu	3,39	4,67	3,04	4,17	3,82
mezi auditory	2,95	3,84	2,69	3,26	3,19
mezi kontrolory	2,87	3,71	2,79	3,42	3,20

**Pozn.:** hodnoty vyjadřují průměrné hodnocení na škále 1 až 10, kde 1=korupce se nevyskytuje a 10=korupce je velmi rozšířená;

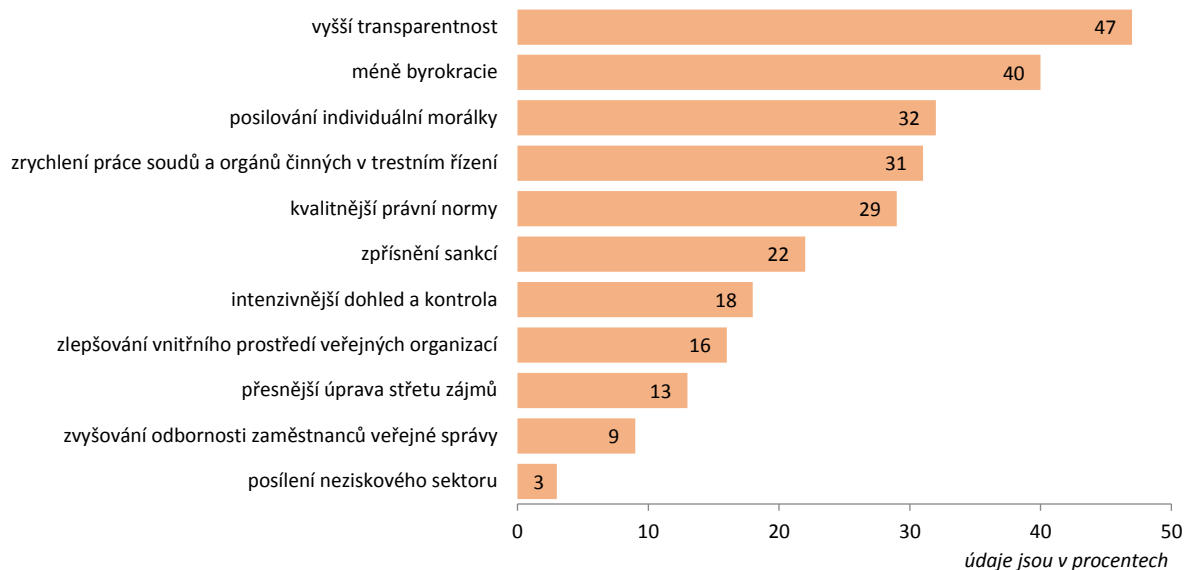
**Pozn.:** červenou barvou je označena nejvyšší hodnota (s přesností na dvě desetinná místa), zelenou barvou je označena nejnižší hodnota (s přesností na dvě desetinná místa); symbol Ø vyjadřuje průměrnou hodnotu za všechny cílové skupiny

Zdroj: INESAN

Ve druhé skupině otázek respondenti hodnotili opatření ke snížení korupce v ČR. V rámci této oblasti byla nejprve zkoumána efektivita aktuálních zákonných opatření, respondenti následně hodnotili, která další opatření by vedle ke snížení korupce.

- Pravděpodobnost odhalení korupčního jednání je podle většiny respondentů malá. Současné nastavení pravidel tedy může být podle respondentů nedostatečné, případně může být z pohledu respondentů nedostatečná snaha o odhalování korupčního jednání.
- Většina respondentů si také myslí, že tresty při prokázání korupčního jednání jsou v současné době nízké.
- Nejeftektivnější by na potírání korupce byla podle respondentů opatření zaměřená na zvýšení transparentnosti – za efektivní opatření je považuje téměř polovina respondentů (47 %). Respondenti dále vnímají jako efektivní snížení množství byrokracie (40 %) a posílení individuální morálky (32 %). Nejmenší množství respondentů pak považuje za efektivní zvyšování odbornosti zaměstnanců veřejné správy (9 %) a posilování neziskového sektoru (3 %).

**Graf 3: Nejeftivnější opatření ke snížení korupce v ČR**

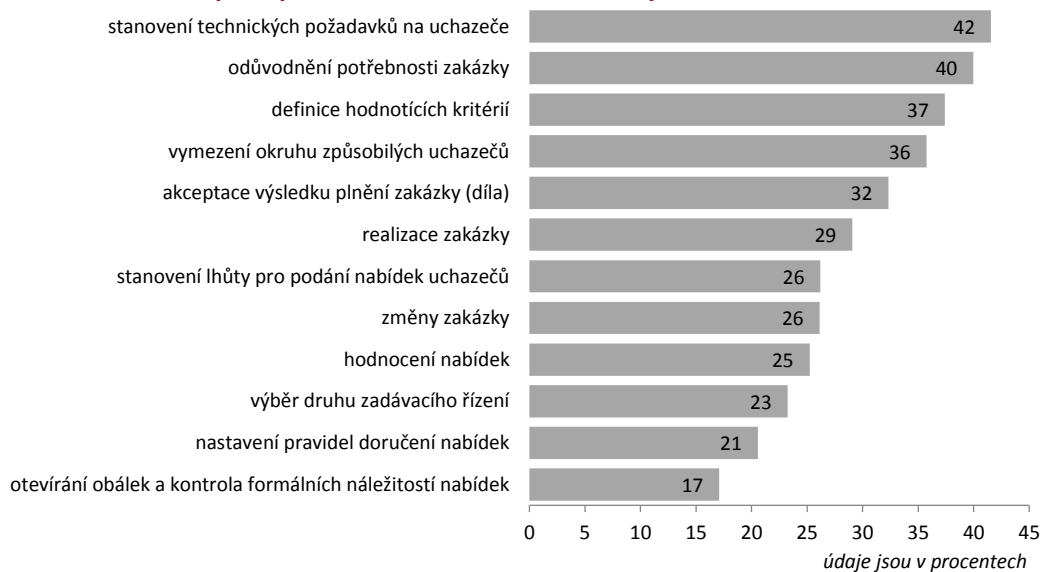


**Pozn.:** Respondenti mohli uvádět maximálně 3 odpovědi.  
Zdroj: INESAN

Třetí skupina otázek byla zaměřena na hodnocení pravděpodobnosti výskytu korupčního jednání (konkrétně výskytu jevů, které mohou na korupci ukazovat) v rámci vlastních ŘO (žadatelé a příjemci hodnotili pravděpodobnosti výskytu těchto jevů v rámci hodnocení jimi podávaných projektů). Respondenti pravděpodobnost výskytu korupčního jednání hodnotili bez ohledu na to, zda se s těmito jevy setkali či nikoliv. Cílem této skupiny otázek bylo upozornit na možné mezery v pravidlech týkajících se vyhlášení a zadávání veřejných zakázek a fungování ŘO.

- V oblasti zadávání veřejných zakázek je v průměru nejlépe hodnocena transparentnost procesu jejich zadávání, nejhůře pak důslednost kontrol realizace zakázek a způsobu plnění.
- Největší pravděpodobnost výskytu korupčního jednání (největší mezera) v rámci zadávání veřejných zakázek je podle respondentů u stanovení technických požadavků na uchazeče a v rámci odůvodnění potřebnosti zakázky. Nejméně je podle respondentů možné ovlivnit proces otevírání obálek a kontrolu formálních náležitostí.

**Graf 4: Mezery v nastavených pravidlech pro zadávání veřejných zakázek – podíl respondentů, kteří hodnotí možnost ovlivnění vybraných činností na straně zadavatele jako snadnou**



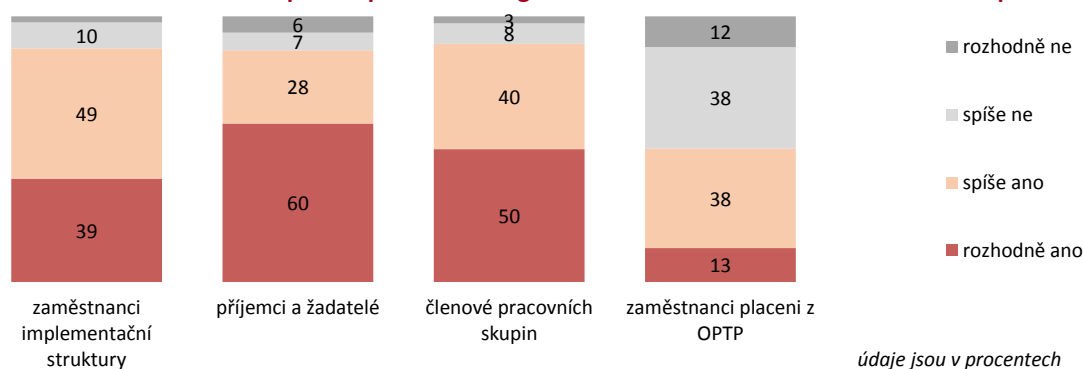
Zdroj: INESAN

- Podle 46 % zaměstnanců implementační struktury je možnost výskytu nepravdivých čestných prohlášení žadatelů. Podle 38 % žadatelů a příjemců je pak pravděpodobné zvýhodnění jednoho konkrétního uchazeče. Více než třetina respondentů z obou skupin hodnotila jako možný únik důvěrných informací a porušení smluvních podmínek při realizaci projektů.

V rámci čtvrté skupiny otázek byla zkoumána konkrétní protikorupční opatření v organizacích respondentů, jejich efektivita, dostatečnost a typ zavedených opatření.

- Většina respondentů vnímá potenciální dopad korupce na fungování jejich organizace jako velmi škodlivý, dá se tedy říci, že korupce je chápána jako vážné riziko.
- Možnost otevřeně hovořit o korupci má podle svého názoru alespoň do určité míry většina respondentů. V nejmenší míře tuto možnost vnímají respondenti placení z OPTP.

**Graf 5: Charakteristika korupčního prostředí v organizaci – možnost otevřeně hovořit o korupci**



Zdroj: INESAN

- Při hodnocení toho, do jaké míry současná pravidla chrání zaměstnance řídicího orgánu před tím, aby od nich uchazeči mohli požadovat nějaké zvýhodnění, byl významný rozdíl mezi příjemci a žadateli a ostatními skupinami. Pouze 46 % příjemců a žadatelů se domnívá, že tato pravidla jsou účinná, respondenti z ostatních skupin však tato pravidla vnímali jako účinná ve výrazně větší míře (průměrně 86 %).
- Pracovníci placení z OPTP v největší míře deklarují, že jsou v jejich organizaci zavedena protikorupční opatření.

Témata, která byla zkoumána napříč jednotlivými skupinami otázek, se týkala systémové korupce a pocitu ohroženosti korupcí.

- Vzhledem k tomu, že respondenti vnímají korupci především u politických funkcí ve státní správě, dá se říci, že vnímají především velkou (systémovou) korupci, což může být způsobeno i mediální prezentací korupce.
- Vnímání systémové korupce může být odvozeno i z velkého procenta respondentů, kteří si myslí, že získat zakázku ve veřejném či soukromém sektoru bez provize či úplatku je obtížné.
- Respondenti ve velké míře důvěřují nastavení pravidel v ESI fondech (oproti jiným oblastem veřejné správy).
- Dá se říci, že respondenti si ve velké míře mohou připadat korupcí ohroženi, vzhledem k tomu, že vnímají pravděpodobnost odhalení tohoto jednání jako nízké a zároveň v případě odhalení tohoto jednání vnímají současné tresty jako nízké. Toto také naznačuje možnost výskytu systémové korupce, vzhledem k tomu, že jedním z jejích znaků je to, že si korupčníci připadají bezpečně a zároveň při jejich odhalení nejsou dostatečně potrestáni.

## Doporučení vyplývající z výsledků výzkumu

Vzhledem k výsledkům výzkumného setření lze říci, že pro omezení korupce obecně by byla podle respondentů vhodná především opatření, týkající **větší transparentnosti**, oproti opatření, týkajícím se na příklad zvýšení sankcí či prevence.

Pro snížení pravděpodobnosti výskytu korupce v ESI fondech by tedy bylo vhodné **vymezit přesnou definici pojmu korupce**. Vzhledem k tomu, že u některých jevů si respondenti tímto vymezením nebyli jisti, je možné, že by se mohli dopustit korupčního jednání nebo například toto chování tolerovali, aniž by si toho byli vědomi. Zároveň jednoznačné vymezení tohoto pojmu může zvýšit pravděpodobnost odhalení a usvědčení korupčního jednání. Vymezení přesné definice je vhodným krokem předcházejícím zavedení protikorupčních opatření, aby bylo jasné, na jaké jevy tato opatření cílí.

Vzhledem k problematickému chápání významu slova korupce by při **zavádění nových protikorupčních opatření** mohlo být řešením tato opatření, alespoň v jejich názvu atd., **jako protikorupční neoznačovat**. To potvrzují i zjištění z pilotních rozhovorů, kdy vyšlo najevo, že téma korupce je respondenty ve velké míře chápáno jako citlivé, případně nejasné.

Ačkoli respondenti ve velké míře deklarují, že mají většinu protikorupčních opatření a dostatek informací o tom, jak čelit korupci, přiznávají, že v některých oblastech zadávání veřejných zakázek je určitá pravděpodobnost pro výskyt korupce. Z toho je tedy možné vyvodit, že **aktuálně zavedená opatření nejsou dostatečná**, ačkoli respondenti mají opačný pocit. Toto potvrzuje i rozdíl mezi tím, že zaměstnanci implementační struktury ve velké míře vnímají aktuální opatření jako účinná proto, aby je ochránila před případným tlakem ze strany dodavatelů nebo žadatelů, příjemci a žadatelé však tato opatření v průměru hodnotí jako výrazně méně efektivní.

Vzhledem k tomu, že respondenti mají tendence posuzovat oblasti a činnosti, které se jich osobně týkají, pozitivněji, než ty, které se týkají jiné skupiny respondentů, je možné na základě toho usoudit, že jednotlivé dotazované skupiny k sobě nemají příliš velkou důvěru. Vhodnými opatřeními v tomto směru by tedy mohlo být například **zvýšení transparentnosti procesů prováděných jednotlivými skupinami**. K některým oblastem zadávání veřejných zakázek mají však malou důvěru jak interní zaměstnanci, tak žadatelé a příjemci. Jedná se především o **stanovení technických požadavků na uchazeče, odůvodnění potřebnosti zakázky, definici hodnotících kritérií a možnost úniku důvěrných informací. Nově zaváděná opatření by se tedy měla týkat především těchto oblastí**. Při ověřování zavedených protikorupčních opatření dále vyšlo najevo, že ne všichni zaměstnanci implementační struktury, členové pracovních skupin ani zaměstnanci placení z OPTP si jsou těchto opatření vědomi (například existence opatření na ochranu whistleblowerů si je vědomo pouze 77 % členů pracovních skupin, pokud by tedy na korupční jednání narazili ti, kteří si těchto opatření vědomi nejsou, je menší pravděpodobnost, že by toto jednání nahlásili). Je tedy vhodné, aby byli **zainteresané strany s existujícími protikorupčními opatřeními seznámeni v maximální možné míře**.