

Systemová korupce jako empirický výzkum: případ města Liberec

Ivan Langr¹

Abstract: *Systemic Corruption as Empirical Research: Case Study of the Liberec City*

Systemic corruption is not a failure of individuals, i.e. the result of their deviant behaviour, but a collective phenomenon shared mainly by public institutions as a whole. The phenomenon is based on an effort to establish a new set of corrupt norms inside such institutions affecting policymaking, administrative procedures, public procurements, and the behavior of employees etc. In spite of the fact that impacts of systemic corruption on the areas of government, civil freedoms, social cohesion, and public economy are well known, there is very little practical research involving concrete evidence of systemic corruption in particular cases. This paper attempts to clarify how to generate a set of indicators of systemic corruption and then identify and verify them in a real-life political environment – in our specific case, the administration and policymaking of Liberec City Council between 1998 and 2010. The research was based upon elaborated interviews (with politicians, public servants, prosecuting authorities etc.), document analysis (reports and papers of the city council and municipal government, contracts and invoices etc.), and political and media analysis. The results are significant, as only an understanding of how a corrupt system really works can lead to the implementation of suitable anticorruption measures.

Keywords: *systemic corruption, systemic corruption as a sociological research, indicators of systemic corruption, post-communist corruption, clientelism*

1. Úvod

Sociální vědy věnují systémové korupci a analýze jejího fungování souvisle prostor zhruba už od 70. let minulého století, takže obecné formy, jakých dokáže tento jev nabývat, i dopady na demokratickou i autoritářskou společnost jsou již relativně dobře známy. Na druhou stranu se lze překvapivě jen málo setkat s praktickými sociologickými výzkumy, které by se úspěšně zabývaly i systematickou evidencí konkrétních systémověkorupčních jevů v předem vymezeném prostředí a čase, jako tomu je například u Caidena a jeho výzkumů v amerických municipálních policejních okrscích v letech 1965–75 a uvnitř společnosti Enron (Caiden 1977, 2002) či Stefesovy případové studie Arménie a Gruzie (Stefes 2004). V případě systémové korupce přitom neobstojí tradiční koncepty korupce v podobě teorií *public office*, *public interest* a *market centered*, jak je například velmi podrobně představují handboky editované Heidenheimerem, Jonhstonem a LeVinem (1989: 8–10), resp. Heidenheimerem a Johnstonem (2002: 7–9) nebo v českém prostředí přehledová monografie z pera Friče et al. (1999) či Chmelíka a Tomici (2011). Podobně kriticky je třeba při řešení systémové korupce, resp. nastavení účinných antikorupčních politik přistoupit i k teorii *principal – agent* Roberta Klitgaard (1988, 2000), protože jím navržené a v globálním měřítku velmi užívané konvenční nástroje systémovou korupci potlačit nemohou (Rose-Ackerman 1996; Stefes 2007; Vanucci 2009; Mungiu-Pippidi [eds.] 2011; Frič 2012; Persson, Rothstein & Teorell 2013). Jak bude patrné dále, systémová korupce je kvalitativně jiným jevem než např. korupce

¹ Autor vystudoval veřejnou a sociální politiku na FSV UK v Praze, politologii na FF UHK v Hradci Králové a učitelství historie a češtiny na PF UJEP v Ústí nad Labem. Věnuje se mj. teoriím a výzkumu korupce a systémové korupce, institucionální a laické kontrole veřejné správy, lokálním politikám. V letech 1998–2007 pracoval jako novinář, nyní působí ve veřejné správě, resp. příspěvkové organizaci Statutárního města Liberec. Veškerou korespondenci pošlete na email: ivan.langr@volny.cz.

individuální a daleko více souvisí především s veřejnými institucemi, v nichž se rozrůstá, s vnějším prostředím, které tyto instituce obklopuje, jakož i s neformálními strukturami, které mají v celém systému korupčních vazeb a vztahů naprosto klíčovou roli.

Pokud se jedná o dosavadní stav bádání o tématu systémové korupce, lze se opřít především o výsledky americké vědy (Caiden & Caiden 1977, Caiden 1977, 2002, 2003; Stefes 2004, 2007; Hellman, Jones, Kaufmann 2000; Wallis 2006 aj.), které často kombinují teoretické poznatky s určitým praktickým výzkumem, stejně jako o příspěvky západoevropské provenience (Della Porta & Vanucci 1997; Teorell 2007; Rothstein 2007; Vanucci 2009; Rothstein & Uslaner 2012, Persson, Rothstein & Teorell 2013 aj.). Významnou oblastí je i produkce autorů z postsovětského bloku, jež se zpravidla soustředí na souběžný výklad korupce a klientelismu a na analýzu korupčního chování v postkomunistických zemích (Sajó 1998, 2002, 2003; Mungiu-Pippidi 2006, 2011; Ledeneva 2009 aj.). Samostatnou kapitolou do diskuze o korupci jsou pak příspěvky nadnárodních a globálních organizací – MMF, WB, OECD aj., které se často zabývají i měřením korupce a jejího vnímání (blíže o různých metodách např. Ledeneva 2009: 72-74, 79-81). Z hlediska systémové korupce byla v tomto směru podstatnou prací Helmana, Jonese & Kaufmanna (2000), která definovala pojem *state capture* a zavedla i systém jeho měření.

V českém a slovenském prostředí není naproti tomu reflexe systémové korupce nijak bohatá. Dlouhodobě se jejími aspekty, empirickým výzkumem i možným řešením zabývá především Frič v rámci vlastních výzkumů i studií CESES FSV UK (Frič et al. 1999, 2001, 2008, 2012), ceněn je rovněž sborník příspěvků brněnského Mezinárodního politologického ústavu *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii* (Dančák, Hloušek & Šimíček 2006) s řadou konkrétních příkladů možného pronikání korupce a klientelismu do sfér veřejněpolitického života, jako jsou politické strany, veřejná správa, média či justice. Podobný příklad v případové studii kauzy plzeňských práv dokládá i Dvořáková (2012). Ze samostatných odborných článků lze jako relevantní ještě jmenovat i příspěvky Lopourové (2004); Pachmana (2006); Sičákové-Beblavé & Beblavého (2007); Naxery (2012) či Otáhalu (2014), které však staví na teoretickém zkoumání, nikoli empirické evidenci, a v mnoha ohledech se věnují i běžné korupci na úkor systémové.

Následující text naproti tomu ukazuje, jak lze na teoretickém základě sociologicky vygenerovat sadu empirických indikátorů systémové korupce a následně je hledat a verifikovat v reálném politickém prostředí. V tomto případě ve fungování úřadu samosprávy (magistrátu) a volených místních politických orgánů ve městě Liberci zhruba v letech 1998 – 2010. Je nepochybné, že jen relevantní empirická evidence a skutečné pochopení, jakým způsobem korupční systém v konkrétním prostředí pracuje, může vést ke správnému nastavení vhodných antikorupčních nástrojů, snížení výskytu systémové korupce a demontáži, nikoli hlubší konzervaci neformálních korupčních struktur, které bývají jedním z podstatných prvků systému.

2. Teorie systémové korupce, dopady na společnost

Řada autorů již v předchozích letech přinesla různorodé typologické členění korupce. Heidenheimer (1970: 147-152) tak rozlišuje drobnou (*petty*) – všední (*routine*) – těžkou (*aggravated*), Johnston (1986: 466-474) tržní (*market*) – klientelistickou (*patron – client*) – nepotickou (*nepotism*) a krizovou (*crisis corruption*), přičemž podstatné v tomto případě jsou počty participujících a také stabilita korupčních vazeb; Karklins (2002: 24-30, 2005: 19-38) pak v rámci zemí střední a východní Evropy rozvádí hned 15 podtypů korupce ve třech velkých skupinách: malá administrativní, korupce uvnitř úřadů a korupční sítě. Ve všech zmíněných typologiích však lze

systémovou korupci najít jen jako izolované incidence, nikoli jako ohraničený, exaktně definovaný jev. Naproti tomu Frič et al. (1999) obecně korupci vnímá spíše jako postupně sílicí proces vedoucí od náhodných jevů přes korupci organizovanou až k její postupné institucionalizaci a systemizaci, která je vrcholným korupčním stádiem (Frič et al. 1999: 32-34). Systémová korupce i z tohoto hlediska už není selháním jednotlivce vůči platným normám, ale naopak kolektivní akcí (Persson, Rothstein & Teorell 2013: 450, 451, 454), tj. způsobem, jak se korumpování oddávají celé instituce, především ty veřejné (srovnej také relevantní koncept korupce jako patologické instituce, Teorell 2007). Povaha systémové korupce je totiž založena na institucionalizaci a standardizaci nových (rozuměj korupčních) norem, vynucování jejich dodržování, souběžně postihování deviantního nekorupčního chování, ale také na účinné ochraně všech jedinců, zapojených do neformálních korupčních struktur (Caiden & Caiden 1977: 307).

Tato autoregulační schopnost korupce samu sebe imunizovat (Frič et al. 1999: 29; Dvořáková 2012: 141) stále intenzivněji zasahuje i vyšetřující a justiční orgány, a projevuje se tak i v podobě ilegálních vyšetřovacích privilegií (Prchal 2006: 216) či obecněji řečeno podjatostí orgánů činných v trestním řízení, což detekci systémověkorupčních jevů, popř. jejich sociologické testování značně ztěžuje. V řadě případů tak bývají výzkumníci odkázáni jen na nepřímé indicie, podezření a dohady. Systémová korupce se sice zdaleka nevyhýbá ani tradičním demokraciím (Caiden 1977; Caiden 2003; Wallis 2006), ale živnou půdu nachází především v tranzitivních posttotalitních a postautoritářských zemích (Mungiu-Pippidi 2006; Stefes 2007),² a přitom výrazně ovlivňuje politické a ekonomické řízení států i jejich samospráv, sociální kohezi ve společnosti i politické svobody v podobě demokratické volební soutěže. Po boku systémové korupce se přitom zvláště v postkomunistických zemích rozvíjí i tzv. klientelismus, jenž zde nabývá forem „sociální organizace“ (Sajó 2002: 3), která může mít podobu různých vlivových sítí, dlouhodobě budovaných kontaktů na různých místech správy, recipročních vazeb s letitým plněním a protiplněním apod. (Sičáková-Beblavá, Beblavý 2004; Dvořáková 2012). Stručnou syntézu společenských dopadů systémové korupce lze vidět v následující tabulce:

² Mungiu-Pippidi (2006) dovozuje rozdílnou míru korupce u států autoritářských, tranzitivních a u liberálních demokracií, přičemž nejvyššího vzednutí se podle ní korupce dostává v etapě po přechodu k demokracii. Na základě toho rozlišuje tři sociopolitické systémy (partikulární, soutěžně partikulární a univerzální), v nichž dochází k principiálnímu rozporu v otázkách distribuce moci, rovnému, či nespravedlivému přístupu k veřejným statkům nebo (už Weberem požadovanému) oddělení veřejné a soukromé sféry, či naopak jejich vzájemnému prorůstání (Mungiu-Pippidi 2006: 94).

Tabulka 1: Dopady systémové korupce na společnost

	Decentralizovaná systémová korupce (Stefes)	Centralizovaná systémová korupce (Stefes)	Systémová korupce (Caiden, Caiden & Caiden)
Vládnutí	- rozptýl ekonomických zdrojů mezi soupeřící politické skupiny umožňuje politickou soutěž	- propojení politických sil a ekonomických zdrojů podkopává politickou soutěž	- obětování veřejného zájmu v zájmy úzké, dílčí a výběrové - blokování potřebných reforem, podkopávání důvěry ve veřejné instituce - zabraňuje účinné správě věcí veřejných
Občanské svobody	- masivní porušování občanských práv a svobod	- omezené porušování občanských práv a svobod	- omezování přístupu k rozhodování, potlačování opozice, což může přerůst i v násilí
Sociální soudržnost	- rozsáhlé zneužívání a vydírání způsobují širokou propast mezi bohatými a chudými	- zneužívání a vydírání způsobují rozdíly mezi bohatými a chudými	- rozšiřování sociálních rozdílů a vztahů mezi majetnými a chudými - přispívá k sociální anomii (chaos, dezorganizace, nedostatečná právní a sociální regulace aj.)
Veřejné zdroje a investice	- absence autority státu a všeobecná korupce vyčerpávají státní zdroje (příjmy) - korupční chaos odrazuje zahraniční a domácí investice a rdousí ekonomický růst	- centrálně kontrolovaný systém korupce limituje zneužívání státních prostředků a zajišťuje státu příjmy - zahraniční a domácí investice jsou korupcí méně odrazovány – ekonomický růst je stále možný	- odvod omezených zdrojů od občanské vybavenosti a služeb ve prospěch soukromého bohatství uprostřed všeobecné bídy

Zdroj: Stefes 2004: 4-5; Caiden & Caiden 1977: 307-308, Caiden 2003: 6-7, upraveno autorem

Jak je z tabulky zjevné, Stefes rozeznává pojetí centralizované a decentralizované korupce, což souvisí se způsobem, jakým se v jednotlivých postsovětských zemích, již v době komunistické nadvlády zkorumpovaných (Jowitt 1983, 1992; Frič et al. 1999; Sandholtz & Taagepera 2005), uskutečňovala tranzice k demokracii. Zjednodušeně řečeno, tam, kde byl přechod k demokracii sjednán (*negotiated transition*), dokázali noví lídři udržet nad stávajícím korupčním systémem kontrolu, zatímco tam, kde nejprve zkolaboval stát a jeho orgány (*state collapse*), musely nové elity svou autoritu obnovovat, což se jim ne vždy v plné míře povedlo (Stefes 2004: 3-4). Rozdíl ve vnímání obou korupcí nicméně reflektuje i způsob, jakým se procesu tranzice účastnily původní mocenské struktury: sjednané přechody dovolují některým z nich ponechat si kontinuálně vliv i další možnosti a příležitosti, v případě kolapsu jsou naopak obvykle zcela odstránuty od dalšího dění. Původní systémověkorupční prostředí je tak buď plynule uchováno pod souběžnou kontrolou dosavadních a nových lídrů, a zůstává tedy nadále centralizováno, nebo se více méně partikularizuje a podléhá různým vlivovým skupinám, a to třeba i na nejrůznějších regionálních úrovních. Centrum v tom případě ztrácí nad kontrolou korupce vliv.

Co je z uvedených dopadů na společnost jasně patrné? Systémová korupce jednoznačně preferuje partikulární zájmy různých soukromých skupin na úkor potřeb všeobecných, veřejných, přičemž k naplňování svých zájmů a zisků politické i ekonomické elity neváhají pošlapávat základních výdobytky demokracie – politickou soutěž, aktivity občanské společnosti ani efektivní veřejnou správu. V sociální oblasti dochází působením systémové korupce k enormní příjmové polarizaci, když se výrazně zvyšují rozdíly mezi extrémně bohatými lidmi a lidmi živořícími v chudobě, kteří navíc trápí i útlumem sociálních služeb z rostoucího nedostatku veřejných financí. Rozpočty veřejné sféry jsou přitom nejrůznějšími malverzacemi oslabovány a vyčerpávány dlouhodobě, což zejména v případě decentralizované korupce podvazuje ekonomický růst a odrazuje zahraniční investice (Stefes 2004: 4-5). Centrální systémověkorupční systém naopak dokáže na využívání a zneužívání veřejných prostředků do jisté míry dohlížet a kontrolovat nakládání s nimi, takže důvěra zahraničního kapitálu je pak o něco vyšší. Podobně jako Stefes i Shleifer & Vishny (1993) dovozují, že u zemí řízených nevýraznou centrální vládou dochází k zásadnímu prodražení ekonomického růstu právě proto, že slabé centrum umožňuje korupční rozmach málo kontrolovanému nezávislému spektru úředníků a agentur, což zahraniční investory odstrašuje. Takové uspořádání totiž napomáhá „vzájemnému soutěžení“ partikulárních zájmů s cílem maximalizovat „teritoriální“ korupční zisky, zatímco tam, kde centrální autorita dokáže tyto praktiky účinně regulovat, jsou autonomní jednání byrokracie a vlivových skupin výrazně stlačována ve prospěch korupčního monopolu.

Stefesův přístup k systémové korupci založený na způsobu tranzice je však nutné vnímat spíše jako modelový a mající povahu kontinua než dvou pevně daných izolovaných poloh (decentralizovaný vs. centralizovaný). Takže v případě komparativního empirického výzkumu je nakonec možné dojít k závěru, že většina tranzitivních států zaujme pozici někde mezi oběma póly (s mixem dopadů z obou kategorií), a přiřadit je k jedinečné kategorii bude obtížné, či dokonce nemožné. Pokud se pokusíme takto kategorizovat Českou republiku, může být jednoznačný závěr stejně tak obtížný: mezi autory sice panuje soulad v charakteristice dobových událostí, typologické ukotvení v rámci teorií tranzice, jak detailně zhodnotil např. Cívín (2004), je ale pestřejší. Při vědomí těchto aspektů se snad lze shodnout na tom, že současné české prostředí v některých analogických symptomech – rozvírající se nůžky mezi sociálními skupinami, pošlapávání sociálních práv, churavějící veřejný sektor a veřejné služby, hluboké propojení

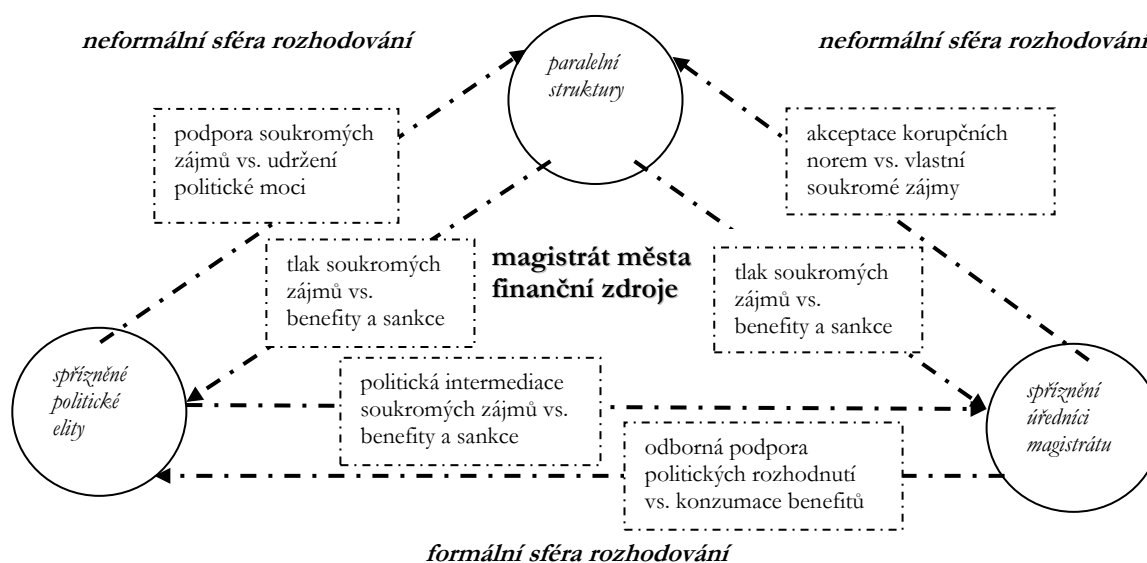
politických a ekonomických elit, bezkonceptní tvorba veřejných politik často na zakázku preferovaných skupin, dlouhodobě přiroušený ekonomický růst či trvalý pokles příjmů do státního rozpočtu aj. (Langr 2013: 35-36) – více odpovídá Stefesovu modelu decentralizované systémové korupce. Nicméně je relevantní dále diskutovat nejen o tomto, ale rovněž jaké místo mezi krajním pólem a pomyslným středem ČR vlastně zaujímá.

3. Systémová korupce a neformální struktury

Jedním z podstatných symptomů systémové korupce je existence neformálních struktur, které si osobují rozhodovat namísto formálních institucí, ať jsou volené či jmenované. V českém prostředí se pro takové subjekty, které často přerůstají doslova v paralelní centra moci, v poslední době vžilo pojmenování kmotři, což reflektuje tradiční mafiánský vztah mezi patronem (řídící osobou/osobami) a jeho klientem (řízenou osobou/osobami). Vztah je to velmi soudržný a výhodný, protože oba jeho prvky spojuje závislost ve společných zájmech a vzájemné zkorumpovanosti, ale také oboustranná vydíratelnost (Johnston 1986: 468-469). Čili jedná se tu o symbiózu formálních institucí a neformálních struktur nebo sítí (Frič et al. 1999: 34).

Symbiotické fungování neformálních a formálních struktur je dobře patrné i na předmětu uvedeného sociologického výzkumu, tj. formě rozhodování na liberecké radnici do roku 2010, přičemž nejlépe je vystihuje zobrazení v podobě tzv. železného trojúhelníku. Tedy klasického politologického schématu vazeb a vztahů jednotlivých prvků rozhodovacích procesů – v tomto konkrétním případě trojúhelníku korupčních vztahů. Jedná se vlastně o vždy dvoucestný systém distribuce rolí mezi osobami se soukromými podnikatelskými zájmy / právníckými osobami, politickými elitami volenými/dosazenými politickými stranami a úředníky na klíčových uzlových bodech veřejné správy. Přestože schéma je zpracováno na konkrétní prostředí Liberce, může v českých realitách nepochybně sloužit i jako obecný model.

Schéma 1: Institucionalizovaný neformální systém systémověkorupčního rozhodování na liberecké radnici (do r. 2010)



Zdroj: Langr 2013: 178

Ze schématu je patrné, že se paralelním strukturám, v tomto případě veskrze podnikatelským, jedná ve vztahu k politickým elitám i spřízněným úředníkům o naplňování svých ryze soukromých zájmů (nejčastěji o veřejné zakázky), přičemž v obou případech udržují svou neformální řídicí roli pomocí nejrůznějších benefitů pro své přívržence a pomahače, nebo sankcí v neprospěch těch, kteří odmítají korupční normy sdílet. Politické elity stojí především o udržení svého podílu na moci, proto ve vztahu k neformálním strukturám akceptují korupční normy; směrem ke svým podřízeným (samospráva) i nepodřízeným (přenesený výkon státní správy) úředníkům pak působí zejména jako intermediátor, převodník soukromých potřeb neformálních struktur. Ačkoli způsob komunikace je v tomto případě převážně formální, doprovází jej opět systém benefitů a sankcí (finanční odměny, kariéerní postup, šikana, ztráta zaměstnání apod.). Zkorumpovaní úředníci se zhošťují role administrátorů: rozhodují ve správním řízení, připravují odborné podklady pro zdůvodnitelná politická rozhodnutí elit, přičemž v obou případech ctí soukromé zájmy kmotrů. Sami za to mohou konzumovat nabízené benefity od politiků i podnikatelů, mít možnost budovat kariéru, nebo si jen jednoduše udržet své pracovní místo. Na základě všech předešlých výkladů tedy lze konstatovat, že kooperace všech tří složek systémověkorupčního prostředí tak má tři hlavní cíle:

- uspokojování soukromých zájmů a zisků,
- eliminaci jakékoli antikorupční strategie či vyšetřování,
- úsilí o to, aby chování všech kompliců bylo ve společnosti vnímáno jako standardní a běžné (Langr 2013: 44).

4. Indikátory systémové korupce

Trojúhelník korupčních vztahů už sám o sobě automaticky generuje první možné indikátory systémové korupce, které lze posléze ověřovat v reálném prostředí. Na základě teorie systémové korupce i vlastního příspěvku autora tak bylo možné pro potřeby uvedeného výzkumu vypreparovat celkem třináct indikátorů; ukazatele přitom charakterizují buď jednání jedinců uvnitř formálně zřízené veřejné instituce či úřadu, nebo přibližují vazby a vztahy mezi politiky/úředníky na jedné straně a vnějšími neformálními strukturami na straně druhé.

Indikátory systémové korupce, která váže svou přítomnost na existenci úřadu či veřejné instituce, obvykle nebývají samostatně stojícími prvky, ale naopak tvoří sekvenci na sebe navazujících kroků. Neboli tam, kde dochází k porušování vnitřních předpisů, následuje i skrývání takových přestupků, odměňování přísluhovačů a trestání deviantů (z pohledu systémové korupce tedy těch, kteří nectí korupční normy) apod. Celá sekvence tedy může vypadat následovně:

- 1) vědomé porušování interních předpisů a účelové skrývání takových přestupků (Caiden & Caiden 1977: 306-307; Caiden 2003: 5), což se často odehrává po silném nátlaku nadřízených na podřízené,
- 2) zajišťování významných benefitů a bonusů pro přísluhovače systému (Caiden & Caiden 1977: 307; Caiden 2003: 6), kteří předešlé výzvy k akceptování korupčních pravidel vyslyší,
- 3) účinná a stálá ochrana přísluhovačů systému i v případě jejich odhalení (Caiden & Caiden 1977: 307; Caiden 2003: 6), protože bezpečnost každého jednotlivého prvku zakládá bezpečí pro systém jako celek,

- 4) budování ovzduší nepolapitelnosti korupčníků a v případě jejich odhalení bagatelizace jejich viny (Caiden & Caiden 1977: 307; Caiden 2003: 6),
- 5) vytlačování jedinců, kteří se na korupci nechtějí podílet, na okraj a z vlivných nebo lépe placených pozic (Caiden & Caiden 1977: 307; Caiden 2003: 5), protože jejich chování je korupční sítí chápáno jako deviantní, a tedy odporující zájmům ostatních kompliců,
- 6) diskreditace whistleblowerů a snaha je pronásledovat, štvát a terorizovat (Caiden & Caiden 1977: 307; Caiden 2003: 6) jako odplata za jejich aktivní vzdor korupčním normám.

Následující indikátory už hranice úřadů a institucí přesahují a veskrze souvisí s přítomností silné neformální struktury, která prosazuje své vlastní zájmy na úkor veřejných:

- 7) *revolving door syndrome* (Transparency 2010: 2, 3), tedy zejména předem připravené a účelové přecházení úředníků do soukromého sektoru a naopak, což může vést až k přerodu veřejné instituce v agenturu soukromých zájmů (Jowitt 1983: 293, 1992: 121-122). Instituce totiž pod vlivem lidí vybavených korupčními úkoly přestává vnímat všeobecné zájmy jako prioritní a plní zájmy soukromé a partikulární,
- 8) stálá rotace úzké skupiny kádrů ve výkonných strukturách (Langr 2013: 49), tedy dlouhodobé držení politické moci v rukách omezené skupiny lidí (např. personální obsazování statutárních orgánů obchodních společností veřejných korporací),
- 9) existence paralelních center a struktur s neformální rozhodovací mocí (Langr 2013: 49), které si na místo veřejných institucí přivlastňují právo rozhodovat o tvorbě a směřování veřejných politik. Rozhodování volených orgánů, příp. úředníků je tak omezeno na čistě formální proceduru a pouhou administraci toho, co jim bylo zadáno paralelní mocenskou skupinou,
- 10) *state capture* (Hellman, Jones, Kaufmann 2000: 2) lze rozumět jako zajištění nebo ukořistění státu, resp. veřejného sektoru soukromými lovci či honci, kteří chtějí za pomoci ilegálních prostředků a nátlakových akcí dosáhnout změny pravidel hry a především omezit konkurenční přístup ostatních subjektů k veřejným zdrojům,
- 11) *business capture* (Jakovlev 2006: 1048) je do jisté míry opačný korupční případ, protože se projevuje jako sevření soukromých subjektů státem, resp. veřejnou správou. Podnikatelé se tedy musí v zájmu naplňování svých cílů ze sevření reálně vykoupit, a tedy uplácat,
- 12) *systematic corruption* (Wallis 2006: 25) souvisí s propojením politiky s ekonomikou a její manipulací s cílem naplnit své vlastní soukromé zájmy. Typickým produktem bývají politicko-ekonomické formace, které si snaží dlouhodobě udržet nadvládu nad veřejnými zdroji, protože jim přinášejí pravidelné zisky. Podstatná je přitom ona dlouhodobost a systematická, s jakou tyto účelové koalice fungují,
- 13) *venal corruption* (Wallis 2006: 25) pak může být méně propracovanou variantou systémové korupce, v níž se jedná čistě o prorůstání ekonomiky do politiky, resp. tytéž z veřejných rozpočtů projevující se v podobě nejrůznějších klientelistických metod (*crony* formy, protěžování, nepotismus aj.).

5. Systémová korupce v Liberci – metody a zdroje dat

Šíře systémověkorupčního prostředí byla empiricky dokumentována ověřováním výše zmíněných indikátorů na liberecké radnici (úřad magistrátu i volené politické orgány) a v okolním

podnikatelském prostředí, a to přibližně v letech 1998 – 2010, které byly mj. rámovány obdobím vlády ODS. Výzkum se tedy zaměřil na prokázání způsobů, jimiž se systémová korupce projevovala ve veřejné instituci (tj. vnitřní prostředí), a získávání poznatků, zda lze její stopy nalézt i ve vzájemných vazbách mezi touto institucí, veřejnými činiteli (politici a úředníci) a místními ekonomickými subjekty či jejich představiteli (tj. vnější prostředí). Vnitřní prostředí přitom zaobíralo fungování radnice jako úřadu i politické správy, způsob přípravy, tvorby a schvalování politik, interpersonální rovinu i vztah mezi interními předpisy a důrazem na jejich dodržování/porušování. Vnější prostředí pak odráželo chod instituce navenek, tedy vztah k ekonomickým subjektům, systému veřejných zakázek, možným klientelistickým vazbám apod. Podstatným ale také bylo zjistit osobní roli konkrétních jedinců, tedy způsob jejich zapojení do systémověkorupčních struktur, či naopak důvody jejich exkluze mimo ně.

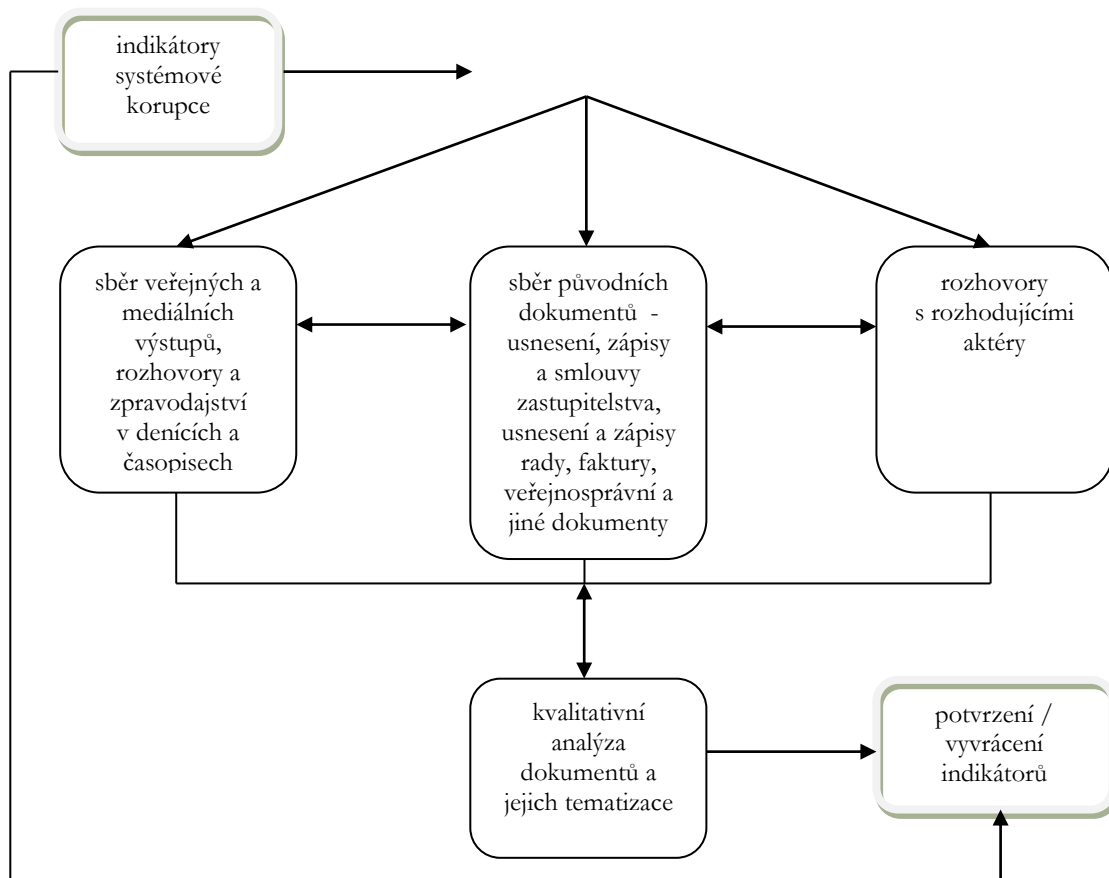
Kvalitativní výzkum se skládal ze sběru primárních dat, jejich analýzy a ověřování s uvedenými indikátory, jakož i z analýzy dat sekundárních. V letech 2012 a 2013 tak bylo provedeno 14 hloubkových rozhovorů s aktéry, kteří se v zadaném období na radnici podíleli na tvorbě a realizaci nejrůznějších lokálních politik (zastupitelé, radní, úředníci), a dále s pracovníky orgánů činných v trestním řízení. Respondenty bylo možné zjednodušeně rozdělit do tří kategorií, přičemž šlo o jedince:

1. systémem vypuzené na okraj a z vlivných pozic,
2. aktivně proti systému vystupující,
3. jsoucí součástí systému a profitující z něj.

Interview byla uvozena vlastní stručnou charakteristikou respondenta (jak dlouho na radnici či ve veřejném prostoru působil a v jaké oblasti), dále byly kladeny otázky, které souvisely se zpracovávaným tématem s cílem získat popis osobních zkušeností a zasvěcený pohled na zkoumanou problematiku, měly potvrdit či vyvrátit tvrzení předchozích respondentů, reagovat na dobové ohlasy v médiích či konfrontovaly aktéra s písemnými dokumenty. Jedinečná primární data ale rovněž generovala ústní a písemná vyjádření k dílčím tématům, o něž bylo požádáno dalších 10 osob (úředníci, podnikatelé, představitelé právnických osob). Ve všech uvedených případech tedy výběr respondentů odrážel nejen to, jak se po léta ve veřejném prostoru projevovali (mediální vyjádření, veřejné mluvené projevy aj.), ale reagoval i na jednotlivá zjištění z listinných dokumentů, tj. inspirací k interview bylo i zjištěné angažmá daného aktéra v konkrétní zkoumané problematice. Některé osoby pak byly kontaktovány na základě osobního doporučení (*snowball sampling*).

Zcela zásadní byl souběžný sběr a analýza i původních dat písemných, především dokumentů veřejnosprávní povahy (materiály z činnosti Magistrátu města Liberec i dalších orgánů veřejné správy, zápisy a materiály z neveřejných jednání rady města Liberce, zápisy a materiály ze zastupitelstva města Liberce, městem uzavřené smlouvy, sjetiny proplacených faktur aj.), které byly shromažďovány jak v režimu zákona 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, tak vlastním badatelským úsilím mj. na magistrátu a také v depozitu Státního okresního archivu, kam již byly převedeny materiály samosprávy (podklady pro jednání rady města a její usnesení a dokumenty zastupitelstva města) starší roku 2002. K dispozici byla dále data sekundární povahy, jako byly třeba drobné studie a analýzy libereckého prostředí od nevládních organizací, a konečně velké množství mediálních výstupů aktérů. Triangulací se získávaná data vzájemně iniciovala, ověřovala a prostupovala (intertextualita), byla kategorizována do různých tematických složek a závěrem srovnávána s předem definovanými indikátory. Následující schéma modelově ukazuje, jakým způsobem výzkum v praxi probíhal.

Schéma 2: Získávání, ověřování a kategorizace informací



Zdroj: Langr 2013: 56

Ze schématu je patrná vzájemná interakce všech zdrojů informací, jakož i jednotlivých analytických fází. Výzkum tak souběžně sestával z charakteristiky daného politicko-ekonomického prostředí a analýzy konkrétních modelových příkladů, na nichž byly ověřovány předem definované jednotlivé indikátory, tedy vzájemné chování a jednání úředníků, politické reprezentace a ekonomických subjektů aj., a to v logice příčina → účinek. Podstatné nebylo jen zjednodušeně kvantifikovat, tedy postihnout, kdo a co nějakým způsobem činil, ale také proč tomu tak bylo a jakých k tomu užil prostředků (Langr 2013).

Je zřejmé, že u empirického výzkumu systémové korupce lze očekávat řadu omezení, příp. etických dilemat, s nimiž se musí výzkumník předem vypořádat. Ve všech případech rozhovorů tak bylo nutné respondentům předem předložit tzv. informovaný souhlas s tím, že jejich jméno bude v textu uvedeno – přestože anonymizaci nakonec požadovali pouze tři ze zpovídaných, přinesla práce jen základní charakteristiku jednotlivých respondentů a mnohdy záměrně zakryla jejich plnou identitu včetně pohlaví a politické příslušnosti. Na druhou stranu mnohé citace v textu autor uvedl plnými jmény těch, kteří jsou připraveni své názory a postoje dodatečně veřejně obhájit. Také dokumenty samosprávy a státní správy starší roku 2006 byly v několika případech již skartovány, nebo nebyly dostupné z důvodů souběžného vyšetřování orgánů

činných v trestním řízení nebo orgánů státní správy (především Finanční správa ČR, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže). Z dalších limitů výzkumu je nutné uvést především to, že řadu informací získaných z jednotlivých rozhovorů se nepodařilo ověřit z jiných zdrojů, a nemohly tedy být použity, řada indicií měla pouze nepřímou povahu, a nepodařilo se je tedy plně prokázat, mnozí respondenti neměli zájem či odvahu se vyjadřovat k nedávným či dokonce ještě živým kauzám a tři respondenti pozvání k rozhovoru vůbec nepřijali.

Téma systémové korupce bylo teoreticky možné zkoumat i pomocí jiných metod, například kvantitativními dotazníky či analýzou sociálních sítí (SNA) na úrovni liberecké radnice jako instituce a rolí a vazeb (klientelismus) některých jedinců k vnějšímu okolí (Buštíková 1999: 194). Nicméně i tyto metody mají řadu omezení, ať už se jedná o přílišnou povrchnost dotazníků, která neumožňuje proniknout do tak složitého fenoménu, jímž systémová korupce je, nebo o absenci pozorování jako datového základu SNA při výzkumu zaměřeném do minulosti. Metodologicky tak byl výzkum klasickou případovou studií, stojící na konstruktivistickém paradigmatu, jehož předpokladem je sociální konstrukce reality (Baxter & Jack 2008: 545), či jinak řečeno zkoumáním fenoménu systémové korupce v reálném kontextu, za užití vícero zdrojů dat (interview, písemná data primární i sekundární, mediální vyjádření), jejichž analýza reflektovala předchozí teoretické závěry (Yin 2003: 9, 13-14). Podobně ke svým výzkumům v minulosti přistoupili i již zmiňovaní Caiden (1977, 2002), Stefes (2004) či Wallis (2006).

6. Systémová korupce v Liberci – výsledky výzkumu

Lze konstatovat, že v rámci výzkumu se podařilo v zadaném místě a čase verifikovat všech 13 indikátorů systémové korupce. Z výzkumné zprávy³ je možné vzhledem k povaze a rozsahu této stati uvést následující výsledky (Langr 2013).

a. Paralelní centrum moci a state capture/ systematic corruption

Všechny tři prostupující se indikátory lze považovat za naplněné především v souvislosti se zadáváním stavebních veřejných zakázek po roce 2000. V praxi se kontrahování projevovalo častým používáním netransparentních způsobů zprostředkování, zejména pořádáním veřejných soutěží s omezeným počtem účastníků, ale i přestupky vůči zákonům 40/2004 Sb. a 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, jak na ně postupně v letech 2007 až 2012 upozornily Nejvyšší kontrolní úřad a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS).⁴ Aplikováním výše zmíněných přístupů město Liberec znemožňovalo velké řadě soukromých subjektů konkurenční přístup k veřejným zdrojům, s jinými naopak vytvářelo koalice, které dovolovaly udržovat společnou politicko-ekonomickou nadvládu nad městem.

Skutečným hybatelem celého systému bylo postupně bytnější paralelní centrum, konglomerát místních elit ekonomických a politických, do jejichž rukou se sbíhaly nitky rozhodování o největších investicích samosprávy. Karel Vacek, majitel společnosti Snowhill, která na přelomu let 2005 a 2006 usilovala o pronájem městského lyžařského areálu Ještěd, popsal, že se v čase vyjednávání o své investici kromě tehdejšího primátora Jiřího Kittnera (ODS) musel sejít i se spolumajitelem největší liberecké stavební firmy Syner, Petrem Syrovátkem, a to přímo v

³ Jedná se o empirickou část diplomové, resp. rigorózní práce, obhájené autorem v červnu, resp. říjnu 2013 na Fakultě sociálních věd UK v Praze.

⁴ ÚOHS udělil Liberci za tzv. nezákonné dělení zakázek pro MS 2009 souhrnnou pokutu ve výši 6,55 miliónu korun, spor mezi úřady je nyní předmětem správních žalob.

jeho firmě: „Bylo mi řečeno, že pokud chci v Liberci něco dělat, tak se s ním musím domluvit. [...] Zprvu jsem si myslel, že to je pohádka. První jednání pro mě bylo velmi zajímavé. Nikdy jsem se nesetkal, aby se sešli tři lidi – primátor, šéf stavební firmy, která s lyžováním nemá nic společného, a investor. Bylo to zvláštní, myslel jsem, že to byla nějaká sranda, nebyly to rozhodně hovory o Ještědu. [...] V podstatě o tom, že je potřeba dát peníze do hokeje. Především mluvili hlavně o sobě, jak jsou mocní a že všechno, co je v Liberci dobrého, je díky nim, že umí sehnat peníze a tak. [...] já vůbec nevěděl, kam jdu. Nesešli jsme se na radnici, ale v Syneru. Kýval jsem hlavou a bylo mi to jedno, nepřikládal jsem tomu velký význam. Myslel jsem, že když uděláme dobrou práci a vytvoříme dobrou nabídku, tak to bude jednoduchá věc. Považoval jsem tu návštěvu za formalitu.“⁵ (Langr 2013: 66-67).

Tabulka 2: Stavební zakázky zadané městem Liberec vybraným firmám v letech 2000 – 2010

Firma	počet zakázek vybraným firmám/ celkový počet	objem pro firmy/ celkem (mil. Kč)	forma VŘ (OVS vs. VVZ) ⁶
BREX	19	291,33	2x OVS, 14x VVZ, 3x bez uveřejnění
Interma	9	1244,45	5x OVS, 2x VVZ, 2x bez uveřejnění
Regionální stavební	13	218,15	0x OVS, 11x VVZ, 2x bez uveřejnění
SSŽ/Eurovia CS	26	708,06	6x OVS, 15x VVZ, 5x bez uveřejnění
Strabag	18	418,33	2x OVS, 14x VVZ, 2x bez uveřejnění
Syner	15	1233,97	3x OVS, 11x VVZ, 1x bez uveřejnění
Celkem	100/136	4114,59/4961,57	18x OVS, 67x VVZ 15x bez uveřejnění

Zdroj: Langr 2013: 80

Z analýzy stavebních veřejných zakázek⁷ soutěžených v letech 2000–2010 v tabulce 2 vyplývá, že město Liberec zadalo v tomto období 136 zakázek v celkovém objemu 4,96 miliardy korun. Na těchto zakázkách se pak ze 74 % podílela šestice firem – BREX, Interma, Regionální stavební, SSŽ/Eurovia CS, Strabag a holding Syner (v abecedním pořadí). Přesněji řečeno, tyto firmy pro sebe získaly plných 100 zakázek v objemu 4,1 miliardy. Pro dokreslení fungujícího systému je nutné uvést i způsoby veřejných soutěží, které tyto společnosti ovládly – v 67

⁵ *Liberec patří na Sicílii, říká zájemce o Ještěd*. MF DNES 21. 1. 2006. Kraj Liberecký, s. 3.

⁶ OVS – otevřená veřejná soutěž, VVZ – soutěž s omezenou účastí, tzv. výzva více zájemcům.

⁷ Autor vycházel z dílčí analýzy zakázek za léta 2000–2004, provedené v rámci projektu Klientelistická mapa ČR (Transparency 2005), rozbor v období 2005–2010 je pak vlastním badatelským příspěvkem. Autor v rámci analýzy stanovil dvě dílčí kritéria: zjistit vítěze stavebních zakázek v objemu od 1 miliónu bez DPH výš a také formy, jakými byly zakázky soutěženy. Data byla získávána jak na základě zákona 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, tak z veřejných rejstříků Centrální adresa a elektronický věstník zakázek ISVZUS.

případech šlo o formu s omezenou účastí firem, resp. o tzv. výzvu více zájemcům (nejčastěji pěti), jen v 18 případech o obchodní veřejnou soutěž, která naopak umožňuje otevřený přístup libovolného množství zájemců, v 15 případech pak o uzavřenou soutěž bez uveřejnění (obvykle na dodatečné práce), která dovoluje zadat zakázku tzv. z ruky původním dodavatelům.

Podstatnou souvislostí je i fakt, že město v rámci omezeného řízení, tedy v nejčastěji praktikovaných soutěžích, vyzývalo k účasti takřka neměnný okruh firem, čímž žádoucí konkurenční přístup dále devalvovalo. Nerovný přístup silně rezonuje na souboru 21 zakázek vypsaných v rámci omezeného řízení ve sportovních areálech Ještěd a Vesec pro potřeby mistrovství světa v klasickém lyžování (MS 2009). V každé z 21 soutěží město oslovilo vždy jen pět uchazečů – dohromady 28 stavebních společností, přičemž 13 z nich ale pouze jednou, další čtyři pak dvakrát. Každou z pětice výše jmenovaných firem (s výjimkou Intermy) však město k podání nabídky naopak vyzvalo 10 a vícekrát. Tyto firmy si také mezi sebe rozdělily všechny zmíněné zakázky v poměru SSŽ 8x, Syner a Strabag 4x, Regionální stavební 3x a BREX 2x. Na to, že město Liberec vyzývalo v rámci VVZ stále stejný okruh firem, přitom upozornily jak ÚOHS, tak kontrolní výbor zastupitelstva města a už v roce 2006 i bývalá náměstkyně primátora Eva Kočárková v rámci projektu Transparency International Radnice bez korupce.⁸

Uskutečněné rozhovory, písemné dokumenty i mediální vyjádření pak vypovídají o tom, že vítěze (zejména velkých) stavebních veřejných zakázek vybíralo město už jen formálně, protože o přidělení bylo předtím fakticky rozhodnuto v paralelních strukturách. Například exnáměstek primátora Jaromír Baxa (2010–2011, Změna pro Liberec) uvedl, že „se lidem a skupinám okolo Syneru dle mého názoru podařilo ovládnout proces přípravy strategických rozhodnutí, následně vytvořit takový systém, kdy příprava těch stavebních zakázek potom, co se rozhodne, jakým směrem se vydá, proběhne ve firmách, které dlouhodobě spolupracují na stavebních zakázkách tady v Liberci, budou to řešit firmy, dělající stavební dozor, které jsou dlouhodobě zapojené tady v Liberci, budou to řešit právní firmy, které dlouhodobě spolupracují, které připravují jak výběrové řízení, tak smlouvy tak, aby se do výběrových řízení nepřihlásil dostatečně velký počet firem, nebo aby se případně ty firmy mohly vyloučit. Chce to pak samozřejmě mít spolupracující firmu, která provádí ta výběrová řízení, nebo je aspoň provede tak, aby ty nějaké nekalé věci, které v těch výběrových řízeních byly, byly přikryté, a pak samozřejmě je to o dohodách mezi těmi stavebními firmami, kdo to bude dělat papírově, kdo to bude dělat ve skutečnosti a u koho budou končit peníze...“ (Langr 2013: 85-86).

Respondent, který se jako volený politik v liberecké veřejné správě pohybuje už od roku 2002, pak popsal systém přidělování zakázek na městě ještě konkrétněji: „Vždycky se dohodlo, která firma to bude, ta vítězná, a potom v podstatě to byl velmi propracovaný systém, kdy ten okruh firem potom odevzdával, neříkám, že úplatky, ale odevzdával spíš třeba jako na hokej – když [...] se podíváte, kdo tam byl sponzorem, kdo si vzal reklamy, kdo si vzal skyboxy atd., a podíváte se na firmy, který vítězily v těch veřejných zakázkách, tak u těch větších je tam najdete, u těch menších to byli subdodavatelé, kteří dostávali od těch vítězných ty subdodávky [...] co se týká těch menších, které nebyly přes centrální adresu uveřejňované – ty podlimitky, to šel materiál do rady, kde se řeklo, oslovíme těhle pět [...] takže se vyzvalo pět a byly tam nějaké podmínky soutěže a tak, všichni to splnili, nebo tam někdo udělal botu, tak ho vyloučili. Takhle to bylo

⁸ 1) Rozhodnutí ÚOHS č. j. R130/2011/VZ-7128/2012/310/PMO ze dne 8. 6. 2012. Dostupné na <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-9642.html>. 2) Dokumenty ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 28. 6. 2007. Protokol z kontroly stupně rozpracovanosti přípravy a realizace MS 2009. 3) Radnice bez korupce (2006) – odpovědi kandidátů do zastupitelstva.

řízený. No, a co šlo zase přes (tj. nadlimitní zakázky – pozn. aut), tak tam byly takový omezující kritéria, že bylo jasné, že se může zúčastnit 3, 4, 5 firem, který si uměli ošéfovat...“ (Langr 2013: 85).

Jeho slova jsou dobře patrná právě na historicky nejdražší městské jednorázové investici – miliardové multifunkční hokejové aréně (2000–2010). Podle souboru získaných a ověřených dat totiž všechny fáze veřejněpolitického cyklu v případě arény ovládla největší regionální stavební skupina Syner, kam patří i hokejový klub Bílí Tygři, který je rovněž největším uživatelem tohoto sportoviště. Jeden z libereckých politiků popsal situaci ohledně přípravy projektu na radnici v letech 2002–2003 následovně: „Co se týče arény, tam jednoznačně to byl výtvar Syneru, protože ten v podstatě nosil ty materiály na radnici, dá se říct připravené, a tam už jenom docházelo k tomu jejich schvalování. Nevybavuji si vůbec nic, kde by bylo nějaké jednání, kde by se jednalo o koncepci té věci přímo na radnici. To bylo prostě připravený a takto servírováno už jako hotová záležitost.“ (Langr 2013: 71–72). Jiná respondentka, bývalá náměstkyně primátora Dagmar Helšusová (Strana OS), uvedla: „Jsem hluboce přesvědčena, že za vznikem arény samozřejmě [...] byl tlak lobby kolem hokeje. To je s něčím svázaný. Úkolem lobby je přesvědčit radnici, takhle to chceme a takhle to bude, takhle by to bylo dobře. A druhá věc je, jestli na to ta radnice přistoupí. A jestli na té radnici v té době bylo uskupení, které řeklo jo, na to my přistupujeme, tak se to hezky potkalo.“ (Langr 2013: 72). Podnikatelská skupina tak podle všeho stavbu iniciovala, pozvala část úředníků, zastupitelů a radních (2002) do zámoří na poznávací turné po hokejových halách,⁹ jak je patrné z rozhovorů, aktivně připravovala způsob financování stavby (2003), zprostředkovala i jeho krytí úvěrem od První městské banky (dnes PPF Banka),¹⁰ realizovala hlavní stavbu i dodatečné práce v areálu (2003–2009)¹¹ a získala na základě koncesní

⁹ *Soukromá firma zaplatí radním cestu do Ameriky*. MF DNES 30. 1. 2002. Kraj Liberecký, s. 1. srov. *Cestu do USA dilem platí i daňový poplatník*. Právo 22. 2. 2002. REGION – Královéhradecký kraj, Liberecký kraj, Pardubický kraj, s. 10. srov. Státní okresní archiv Liberec. Dokumenty ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 26. 3. 2002. Zpráva o služební cestě do USA.

¹⁰ Financování stavby bylo vymyšleno následovně: v průběhu srpna 2003 Syner koupil firmu Z&A s r. o., která se vzápětí přejmenovala na Sportovní areál Liberec (dále SAL); smlouvou z 21. 10. 2003 jej převzalo od Syneru město Liberec – společnost již přitom měla smluvně zajištěný úvěr od PPF banky ve výši 510 miliónů, který mělo město splácet formou pronájmu arény své nové společnosti SAL v roční výši 35–43 miliónů, a to až do roku 2017. Důkazem toho je mj. dopis s podmínkami pro financování stavby z 19. 8. 2003 adresovaný bankou přímo jednomu z jednatelů firmy Syner, nikoli představitelům investora, tedy Statutárního města Liberec (Langr 2013: příloha č. 6). Zastupitelstvo města pak stavbu arény a její financování úvěrem schválilo jen o pár dní později, 2. 9. 2003. Na tomtéž zasedání zastupitelstva ekonomický náměstek primátora z let 1990–1994, Michal Hron, veřejně shrnul: „Kdo je vlastně iniciátorem a motorem celého projektu? Kde se tvoří jeho koncepce a vymýšlejí podmínky? Jsou to orgány města nebo je to společnost Syner? [...] Do dneška si o tom [...] šuškali vrabci na střeše, že za vším je Syner, ale ode dneška, kdo si jen prolustuje k tomuto jednání podklady, nemusí poslouchat šuškáni vrabců. Máme zde dopis úvěrující banky, který je adresován společnosti Syner, máme zde společnost, kterou Syner obstaral, aby ji prodal městu. Zcela otevřeně a dokonce písemně se dokládá, že celou akci nepřipravuje město a jeho orgány, nýbrž společnost Syner. Jakým právem ale Syner tyto kroky podniká? Vždyť je to dodavatel stavby, nikoli pověřená osoba, která pro město zajišťuje financování akce. Jestliže tyto metody připouštíme, zpochybňujeme tím principy samosprávné demokracie, neboť z čí vůle a kde se má rozhodovat o veřejných prostředcích? Na radnici nebo v sídle společnosti Syner?“ Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 2. 9. 2003, s. 15.

¹¹ Syner získal nejen hlavní zakázku za 725 miliónů (2002), ale v roce 2005 i dodatečné práce za 119 miliónů a v letech 2008 a 2009 další menší zakázky za souhrnných 22 miliónů. Jestliže v prvních dvou případech bylo zadavatelem přímo město, ve třetím případě městská akciovka Sportovní areál Liberec a v posledním pak přímo dceřiná firma Syneru, S group SPORT FACILITY MANAGEMENT, provozovatel celého sportovního komplexu. Syner – referenční stavby. Dostupné na <http://www.syner.cz/referencni-stavby/id:12039>. (17. 2. 2013). Syner – referenční stavby. Dostupné na <http://www.syner.cz/referencni-stavby/id:12047>. (17. 2. 2013). Věstník veřejných

smlouvy provozovatelská práva až do roku 2030.¹² Město Liberec jako investor zatížený stamiliónovými úvěry bylo naopak v rámci projektu odkázáno jen do pozice formálního schvalovatele a administrátora.

b. Business capture

S hokejovou arénou ostatně souvisí i naplnění indikátoru business capture. Přímo v samotném podnikatelském prostředí Liberce se totiž, jak je patrné již z rozhovoru uvedeného výše, vyvinul zvláštní systém připouštění dodavatelských firem ke stavebním zakázkám a jejich subdodávkám, který souvisel s ochotou těchto subjektů souběžně recipročně sponzorovat hokejový klub. Zjednodušeně řečeno, vše ukazuje na to, že pokud chtěla firma získat zakázku, musela jako kompenzaci sponzorovat klub. Poměrně známé jsou reportáže České televize a TV Nova z února/března roku 2009, v nichž Dušan Smrž, jeden z jihočeských podnikatelů, potvrdil, že jeho firma mohla získat zakázku v rámci budování infrastruktury pro MS 2009 jedině výměnou za sponzoring extraligového hokejového klubu ve výši nejméně půl miliónu na sezónu.¹³ Podobné informace pak přinesla i hloubková interview s představiteli dvou dodavatelských firem z Liberce, stejně jako data získaná ze souboru smluv k nájmu VIP boxu v hokejové aréně (tzv. skybox) a prezentaci reklamy téhož plátce ve vnitřních prostorách sportoviště – celková hodnota sponzoringu v takovém případě dosáhla za sezónu bezmála 1 miliónu.¹⁴ V daném roce naopak tento konkrétní plátce reklamy získal ve městě veřejnou zakázku, v následujících letech pak další tři. Nakolik se jednalo ale jen o dohody v rámci jednotlivých soukromých subjektů, nebo zda do systému bylo přímo zapojeno i město, nebylo zatím možné spolehlivě podložit. Zůstávají jen fakta: zakázky vyhlašovalo město, sponzorství šlo soukromému klubu a nájemné za skybox pak ve prospěch arény, již provozuje tatáž podnikatelská skupina, která klub vlastní a stavěla celou arénu. Bývalý primátor Liberce Jiří Drda (1990–1998, ODS) však mezi veřejnými zakázkami a hokejem vidí přímou souvislost: „[...] bohužel ten argument byl takový, že prostě se ten hokej taky musí z něčeho platit, takže jestli si dneska někdo myslí, že jsou tady firmy, který platěj hokej, fotbal z vlastního, tak jistě by se tam našel i podíl z těch veřejných prostředků, které tam tímto způsobem tečou přes, bych řekl, neopodstatněné výdaje na veřejných zakázkách. A je to sisyfovská práce tohle dokázat a rozbít.“ (Langr 2013: 89).

c. Revolving door syndrome a venal corruption

Přestože přecházení zaměstnanců veřejné sféry do soukromého sektoru a naopak je poměrně běžným a často nevinným jevem, ve spojení *revolving door* syndromu a forem *venal corruption* lze nalézt znaky účelového a prokorupčního jednání. V případě Liberce tuto charakteristiku splňuje například bývalý úředník, který do r. 1998 vedl technický odbor magistrátu a v letech 1998–2002 pak působil v pozici neuvolněného radního za lokální Demokratickou regionální stranu.

zakázek ISVZUS – oznámení o zadání zakázky. Dostupné na <http://www.isvzus.cz/cs/Form/Display/95720>. (17. 2. 2013).

¹² Koncesní smlouva mezi Statutárním městem Liberec a S group SPORT FACILITY MANAGEMENT, s. r. o. ze dne 16. 12. 2009.

¹³ *Liberecký bermudský trojúhelník*. TV Nova. Na vlastní oči. 25. 2. 2009. srov. *Mistrovství světa v podivném utrácení peněz*. ČT 1. Reportéři ČT. 9. 3. 2009.

¹⁴ Jedná se o tři smlouvy, které se uzavíraly souběžně: 1) Smlouva o reklamě mezi Bílí Tygři Liberec, s. r. o., a klientem, 2) Dohoda o podmínkách užívání skyboxu a doplňkových službách mezi provozovatelem arény a klientem, 3) Smlouva o nájmu nebytových prostor (skyboxu) mezi provozovatelem arény a klientem. Přestože autor práce všechny tři smlouvy fyzicky vlastní, s ohledem na zachování anonymity zdroje k nim neuvádí žádné další bližší údaje.

Souběžně jeho firma (inženýrské práce, technický dozor investora), založená v roce 1998, získávala první veřejné zakázky, její majitel pak pro město dlouhodobě zpracovával/zpracovává jako fyzická osoba i soudněznalecké posudky. Například od podzimu 2003 do května 2008 takto za posudky a další dodávky získal bezmála 790 tisíc, firma pak od března 2003 do května 2012 městu fakturovala za provedené zakázky takřka 41 miliónů.¹⁵ Zjednodušeně je možné konstatovat, že dotyčná osoba mohla informace a kontakty získané v období veřejné služby mnohonásobně zúročit ve svém paralelním i pozdějším podnikání, a to i přímým prostřednictvím svého čtyřletého politického angažmá a s využitím všech nabytých osobních vazeb.

Za zvláště signifikantní lze považovat dva případy: pouhý den před obecními volbami, 30. 10. 2002, uzavřelo město mandátní smlouvu s výše zmíněnou firmou na technický dozor investora a inženýrskou činnost na stavbě hokejové arény s maximální přípustnou cenou 7,6 miliónu¹⁶; od dubna 2006 do září 2007 uzavírá město s toutéž firmou šestici mandátních smluv (celkem za 11,5 miliónu) na činnosti spojené s technickým dohledem nad výstavbou sportovišť na Ještědu a ve Vesci pro MS 2009. Všechny smlouvy související s MS 2009 následně kvůli nezákonnému dělení zakázek (věcná, místní a časová souvislost) napadl ÚOHS.¹⁷ Naskýtá se tak otázka, zda by podobného podnikatelského postavení a nepochybně (zvážíme-li objem fakturací) i úspěchu mohla firma dosáhnout i bez úřednicko-politické minulosti svého majitele. Samotný empirický výzkum pak přinesl další obdobné příklady spojení obou indikátorů – případ bývalé vedoucí úřednice magistrátu, jejíž firma od roku 2002 vydělala milióny za služby a poradenství městu v oblasti veřejných zakázek, bývalého zaměstnance jedné z firem skupiny Syner, který v roce 2009 nastoupil na radnici do funkce tzv. specialisty pro koordinaci koncepčních záležitostí, a jak uvidíme dále v textu, pobíral zde po dva roky jedny z nejvyšších odměn, jakož i případ bývalého radničního ekonoma s vazbami na soukromé firmy, které profitovaly z veřejného rozpočtu. V jeho případě se přitom indikátory *revolving door syndrom* / *venal corruption* snoubí s indikátory benefitů pro přísluhovače systému a také jejich ochrany v případě jejich odhalení¹⁸ (Langr 2013: 150-154).

¹⁵ Soubor faktur, které autor získal na základě zákona 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím z Magistrátu města Liberec.

¹⁶ Mandátní smlouva na výkon inženýrské činnosti a technický dozor investora mezi městem Liberec a Investing CZ ze dne 30. 10. 2002 (Langr 2013: příloha č. 5).

¹⁷ Sbírky rozhodnutí ÚOHS. Rozhodnutí R132/2011/VZ-6856/2012/310/JR. Dostupné na <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-9644.html>. (5. 4. 2013).

¹⁸ Úředníkovi byla kladena za vinu zmanipulovaná veřejná soutěž na pořízení notebooků v roce 2003, za niž byl kritizován i svou resortní náměstkyní primátora Evou Kočárkovou. Primátor Jiří Kittner se však úředníka v médiích zastal. V témže a v příštím roce pak úředník obdržel vysoké roční odměny, za další rok pak přešel do městské akciovky a stal se předsedou jejího představenstva, až v roce 2008 skončil v další soukromé firmě napojené na rozpočet města (Langr 2013).

d. Porušování interních předpisů a trestání nekorupčníků

Naplnění obou indikátorů bylo prokázáno zejména uvnitř liberecké radnice jako veřejné instituce. Výzkum například přinesl přepisy zápisů z neveřejných zasedání rady města z let 2005 a 2006, na nichž vedení Liberce mimo rámec interních předpisů a po předchozím zamítnutí bytové komise přidělilo dva nájemní byty vedoucím magistrátním úředníkům a jeden řadové úřednici, shodou okolností družky dalšího vysokého představitele magistrátu. Jak ukazuje box 1, na radě města se přidělení bytů vedoucím úředníkům ani příliš nediskutovalo (I., II.). Vzhledem k tomu, že jednání rady jsou neveřejná, autor jednotlivé mluvčí i osoby zmíněné v jejich promluvách anonymizoval.

Box 1: Zápis ze zasedání Rady města Liberec dne 20. 9. 2005, s. 12-13

(I.) Ing. JK: „Asi jste si všimli, že tam máme přidělení bytu panu K., které komise nedoporučila. Komise ho nedoporučila z principiálních důvodů, protože nesplňuje kritéria, nicméně já bych vás stejně chtěl poprosit, abychom tento byt přidělili a to také proto, že se jedná o byt v Zeleném údolí, tzn. o ty drahé byty, které stejně nikomu z těch lidí, které schvalujeme, nepřidělíme, protože oni je nechtějí. Jinými slovy on půjde do toho bytu s tím vysokým nájmem v Zeleném údolí...“

Ing. PK: „Musíme to řešit formou služebního bytu, nemůžeme mu to přidělit rovnou. Já myslím, že služební byt je trochu anachronismus, zejména v těchto případech. Já bych se přimlouval, aby to přidělení bylo rovnou.“

...

Ing. JK: „Já si myslím, že o nic nejde, ty nájemníky tam moc dobře nesháníme, protože ty byty jsou drahé. On holt si tady něco vydělává, pak co si bude vydělává, když tady skončí, nám je to jedno, ten nájem bude muset platit.“

Ing. EK: „Ale my tam asi nemůžeme dát pak po dobu 5ti let, my tam musíme dávat podle těch pravidel rok, dobu neurčitou.“

Ing. JK: „Já bych tam dal poskytnutí bytu č. 201 o velikosti 1+1 v Liberci, ..., paní N. to s ním udělá, jak je správně, a přesuneme to do bodu schvaluje...“ **(hlasování: jednomyslně odsouhlaseno)**

(II.) Ing. JK: „Tady jsme to zachytili a říkám rovnou, že to v bytové komisi nebylo, protože by závěr bytové komise byl stejný jako u pana K. a opět s paní N. jsme to probírali. Není to náhodně vybraný byt, je to byt, který je ve velmi špatném stavu, my ho sice máme v bance bytů, nabízíme ho na ta vystěhování a on si ho samozřejmě nikdo nevezme, protože je ve velmi špatném stavu a ti lidé prostě nejsou nijak nuceni, my jim prostě musíme nabízet byty, dokud oni s nimi nesouhlasí. Takže tento byt v té bance je dlouho a několikrát byl nabízen bez jakékoliv odezvy.“

Ing. EK: „Tak ale ten byt by měl jít do dražby správně podle našeho režimu. Tak jestliže ho teď přidělíme takto, tak trochu je to v rozporu, ale prosím, já bych se jenom chtěla zeptat, jestli bychom jí také nemohli přidělit byt v Zeleném údolí?“

...

Ing. JK: „My předpokládáme, a ona to ví, že ten byt nezůstane městu, my jí ho přidělíme, zařadíme ho do privatizace a ona si ho bude muset koupit, nebo si ho nekoupí, pak si ho koupí kdokoliv, rozhodně si kvůli ní ten byt nenecháme jako městský. To jsem jí dost jasně sdělil.“ **(hlasování: jednomyslně odsouhlaseno)**

Zdroj: Langr 2013: 125-126.

Takové jednání může mít jen dvojí vysvětlení: buď se jedná o odměnu za již prokázané služby a akceptaci nových korupčních norem, nebo naopak založení klientelistického vztahu závislosti do budoucna. Stejně znaky nese i nestandardní přidělení nájemního bytu tehdejšímu vedoucímu libereckého pracoviště Pozemkového fondu v roce 2002, které bylo rovněž v rozporu s interními pravidly a nedoporučením komise. Vedoucí pracoviště fondu totiž ve stejnou dobu vlastnil nejen rodinný dům v obci asi 25 kilometrů od Liberce vzdálené, ale také byl trvale hlášen do nájmu v soukromé bytové správě v centru Liberce.¹⁹ Radní nadto toto rozhodnutí učinili na svém posledním zasedání před komunálními volbami. Otázkou je, zda za neregulérním přidělením bytu stál politický kalkul směrem k budoucí koalici (vedoucí kandidoval na předním

¹⁹ Na tématu v roce 2002 autor pracoval se svou kolegyní ještě coby redaktor deníku Právo. *Liberečtí radní čachrovali s městským bytem.* Právo 3. 12. 2002. Severní Čechy, s. 14. *Frydrychovi broží, že o byt přijde.* Právo 5. 12. 2002. Severní Čechy, s. 10. *Frydrych dostal na byt dekret.* Právo 6. 12. 2002. Severní Čechy, s. 10.

místě za Stranu OS, která se po volbách stala pro ODS koaličním partnerem, ale sám se nakonec do zastupitelstva nedostal), nebo stávající funkce na fondu, který s městem často spolupracoval v otázce vynětí pozemků. V každém případě získal vedoucí dekret na obecní byt o velikosti 120 m² (4+1) s jednoročním nájmem. A s odstupem času bylo možné studiem kupních smluv zjistit, že po 13 měsících, 25. 11. 2003, mu zastupitelstvo nakonec předmětný byt prodalo za necelých 652 tisíc.²⁰

Trestání nekorupčníků nebo jedinců, kteří se z nějakého důvodu už nadále nechtěli na systémověkorupčním jednání podílet či byli sami prostředím z různých důvodů vypuzeni, bylo možné pozorovat v linii úřednické i politické. Patrně nejzřetelnější úřednický případ je spojen se jménem Miroslava Chvály, vedoucího oddělení na magistrátním odboru životního prostředí, který se v roce 2006 coby úředník státní správy dostal do rozporu se zájmy samosprávy, resp. paralelního centra moci. Správní úředník totiž odmítl pro porušení zákona dodatečně schválit vynětí lesních pozemků pro již realizovanou stavbu lyžařského vleku, který byl součástí rozsáhlého stamiliónového investičního záměru v areálu Ještěd.²¹ Protože nebylo možné bez jeho kladného vyjádření v pracích legálně pokračovat a Chvála nehodlal ustoupit, zrušila po týdnu jeho rozhodnutí o zastavení stavby vleku jeho nadřízená²² a za měsíc poté sama vydala souhlasné správní rozhodnutí.²³ O další měsíc později dostal Chvála z magistrátu výpověď pro nadbytečnost. Kontrola vrchního státního dozoru ministerstva životního prostředí nicméně v roce 2007 v případě konstatovala celou řadu porušení lesního i stavebního zákona, stejně jako zákona o ochraně přírody a krajiny a za jako vědomě protiprávní označila i zmíněné správní rozhodnutí Chválovy nadřízené. Samotný úředník se však již na magistrát nevrátil a nyní pracuje na jiném městském úřadě jako tajemník. Jeho případ, jakož i řada dalších, nicméně obnažuje časté pnutí mezi investičními záměry samospráv, mnohdy tlačnými zájmy soukromých investorů, a státní správou (v přeneseném výkonu), která má naopak dbát na soulad s legislativou.

e. Terorizování whistleblowerů

Systémověkorupční prostředí obecně nedokáže unést jakoukoli sílu argumentů protivníků, které narušují jemné předivo vazeb a vztahů korupčních struktur a jsou v rozporu s jejich interpretací událostí. Takové jedince se proto snaží veřejně zesměšňovat, dehonestovat a v jistém smyslu terorizovat. V případě Liberce jsou prokazatelné především ataky na exnáměstkou primátora Jaromíra Baxu a občanskou aktivistku Alenu Dvořáčkovou. V obou případech zaslala společnost Syner stížnost jejich zaměstnavatelům, rektoru Univerzity Karlovy (Baxa) a Finanční správě ČR (Dvořáčková), aktivistku navíc za její článek v tisku zažalovala o omluvu a milión korun. Baxa si kromě svého půlročního působení na radnici, kdy se spolu se svými politickými partnery pokoušel rozbít léty konzervované systémověkorupční vazby, firmu znepřátelil svou případovou studií *Propojení politiky a businessu: Liberec a Syner*, již v roce 2011 veřejně prezentoval. Ve stížnosti rektoru univerzity (UK) se firma ohradila nejen proti odborným závěrům studie, ale i

²⁰ Český úřad zeměměřičský a katastrální. Smlouva o převodu vlastnictví jednotky a spoluvlastnického podílu k pozemku č. j. 2604/03/0336 ze dne 3. 12. 2003.

²¹ Informace k případu Chvála pocházejí jak z rozhovoru se samotným dotyčným, tak z následně citovaných veřejnosprávních dokumentů. Ministerstvo životního prostředí České republiky. Protokol o výsledcích vrchního státního dozoru MŽP provedeného dne 28. a 29. 11. 2006 na odboru životního prostředí a odboru stavebního úřadu MM Liberec č. j. 90867/ENV/06, 3761/640/06.

²² Tamtéž.

²³ Magistrát města Liberec, odbor životního prostředí. Rozhodnutí o dočasném odnětí pozemků určených pro plnění funkcí lesa v k. ú. Světlá pod Ještědem...na dobu 25 let č. j. MML/ZPOL/213157/06 ze dne 22. 11. 2006.

proti jejímu formálnímu zpracování a zpochybnila Baxovu způsobilost vyučovat na Institutu ekonomických studií Fakulty sociálních věd UK.²⁴ Stížnost byla navíc sepsána jako otevřený dopis, což je ve vztahu k dehonestujícím dopadům signifikantní. Rektor UK ji nicméně odmítl jako neopodstatněnou.²⁵ Dvořáčková pak Syner popudila svým článkem v MF DNES v prosinci 2011 s titulkem *Město živí konta Syneru*,²⁶ kde podala rozbor koncesní smlouvy na provozování hokejové arény. Ani u jejího zaměstnavatele ale stížnosti neměly očekávaný dopad, také žalobu odmítly prvoinstanční i odvolací soud. V obou případech se spíše než o souboj argumentů jednalo o střet různých politických názorů, čemuž odpovídalo i řešení zvolené oponentem. Tedy veřejně napadat kroky protivníka, příp. jej zesměšňovat.

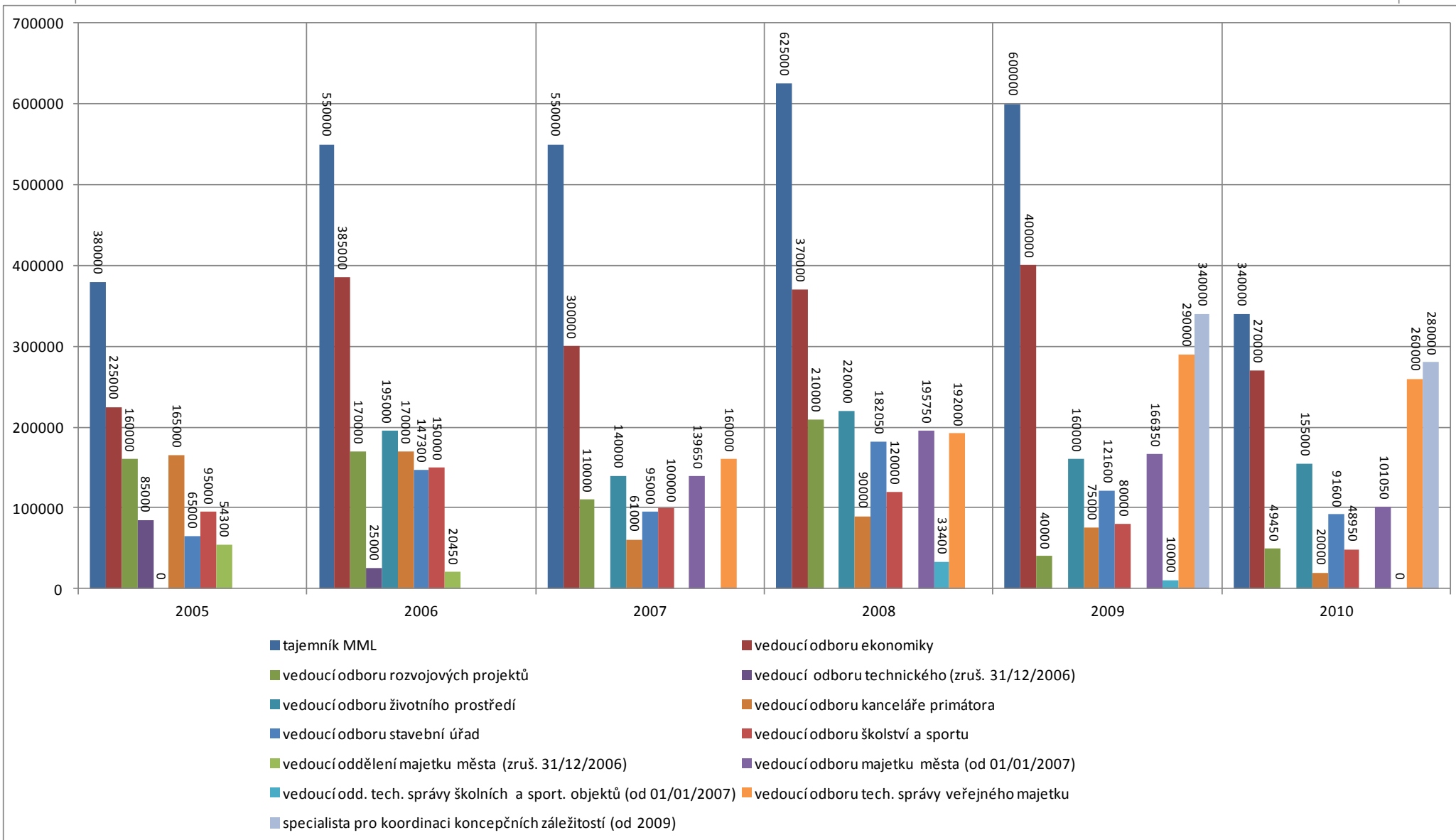
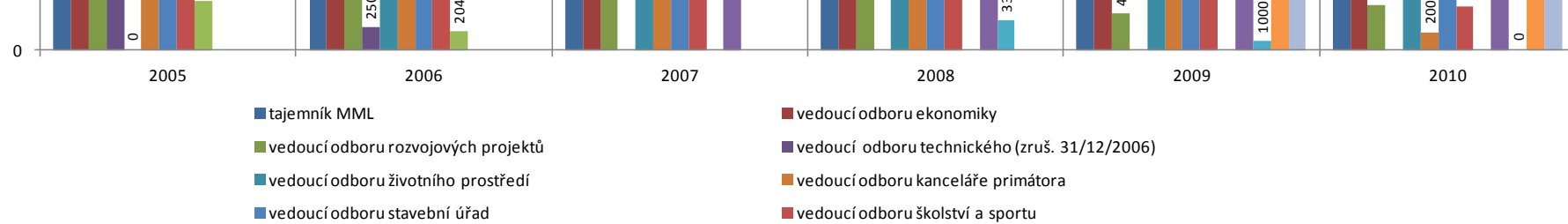
f. Benefity a bonusy pro přísluhovače systému

Už bylo ukázáno, že systémověkorupční prostředí dokáže trestat ty, kteří s ním netáhnou za jeden provaz, nebo se dokonce jeho vůli přičí. Stejně tak ale na druhé straně umí štědře odměňovat své souvěrce a přísluhovače systému. Dobře patrné to bylo už ve zmíněném případě obecních bytů, které radní přidělili vybraným magistrátním úředníkům, přestože ti na to neměli nárok. Další způsob udělování benefitů byl verifikován v souvislosti s vyplácením nenárokových odměn vybraným úředníkům státní správy i samosprávy.

²⁴ Stížnost rektoru Univerzity Karlovy na nevhodné veřejné vystupování exnáměstka J. Baxy, 8. 2. 2012. Dostupné na <http://www.syner.cz/tiskove-zpravy/id:15434>. (25. 1. 2013).

²⁵ Dopisy vedení UK a FSV UK společnosti Syner. Dostupné na <http://fsv.cuni.cz/?calendar=1385852400&time=1332370800>. (25. 1. 2013).

²⁶ *Alena Dvořáčková: Město živí konta Syneru*. MF DNES 2. 12. 2011. Kraj Liberecký, s. 4.



Jak je vidět z grafu 1 (přehled byl kvůli možné kolizi se zákonem na ochranu osobních údajů zpracován podle funkčních pozic, a nikoli konkrétních zaměstnanců), v období mezi rokem 2005 a listopadem 2010 se v tomto směru podařilo v rámci magistrátu najít u vedoucích různých odborů až násobné rozdíly. Přičemž největší odměny kromě tajemníka pravidelně náležely vedoucím těch odborů, které měly zásadní vliv na tvorbu podkladů investiční a rozvojové povahy (odborní ekonomiky, rozvojových projektů, technické správy veřejného majetku, specialista pro koordinaci koncepčních záležitostí) nebo byly kompetentní v důležitých správních rozhodnutích (stavební úřad, odbor životního prostředí). Podstatné přitom je, že vysoké odměny často putovaly s konkrétní osobou i v situaci, že byla přerazena do vedení jiného odboru (např. rozvojové projekty → technická správa majetku), přičemž jejímu nástupci na původním odboru okamžitě klesly o celý řád. Z toho je spíše patrná souvislost odměn a jedinců, nikoli odměn a složitosti agend, příp. zodpovědnosti. V případě tajemníka tak roční odměny ve sledovaném období dosahovaly rozmezí 340–625 tisíc/rok, u odboru ekonomiky 225–400 tisíc, u rozvojových projektů / technické správy 110–290 tisíc, specialista pro koordinaci pak po dobu svého dvouletého působení na radnici (2009 a 2010) získal 340 a 280 tisíc. Vedoucí státněsprávních odborů stavebního úřadu a životního prostředí pak inkasovali 65–182 tisíc/rok, resp. 140–220 tisíc. Po volební porážce ODS a jejich koaličních partnerů na podzim 2010 se však řada vedoucích výše zmíněných odborů rozhodla své působení na magistrátu ukončit; radní na svém posledním zasedání v listopadu 2010 jim pak na odchodnou schválili další vysoké jednorázové odměny: tajemníkovi 300 tisíc, vedoucím odboru ekonomiky, majetku města, technické správy a kanceláře primátora v rozpětí 200 – 280 tisíc. Ostatním úředníkům, kteří na magistrátu zůstali, naopak přidělili odměny o řád i dva nižší.²⁷ Nové vedení města ale o dva dny později vyplacení statistických odměn zrušilo z důvodu jejich nemravnosti.

7. Závěr

Přestože téma systémové a institucionalizované korupce rezonuje v sociálních vědách relativně dlouho, často jsou jevy s ním spojené jednoduše řazeny do všeobecné problematiky korupce jako takové. To se ale ukazuje jako nesprávné, protože východiska systémové a individuální korupce i jejich dopady na společnost jsou natolik výrazně odlišné, že vyžadují také rozdílnou evidenci a léčbu. Pokud se například zaměříme na tzv. indikátor kontroly korupce, ukazující míru odolnosti veřejné správy vůči korupčním atakům, který v rámci Worldwide Governance Indicators sestavuje Světová banka (WB 2011), zjistíme, že výchozí data obsahují kombinaci jevů malé a velké korupce (*grand and petty forms of corruption*) souběžně s indikátorem *state capture*, který je naopak správně řazen k systémové korupci. Výsledná data jsou žebříčkem zemí na určité škále,²⁸ o faktické míře systémové korupce v daných státech ale neříkají takřka nic. A není-li systémová korupce správně vnímána a nejsou-li správně analyzovány její jednotlivé průvodní jevy a dopady, nelze zvolit ani účinná řešení k její eliminaci. To se ostatně odráží i v současném sociálněvědním diskurzu, který se v rámci debaty nad vhodnými antikorupčními nástroji již před několika lety

²⁷ Přehled výše nevyplacených odměn a výše nevyplacených částí odměn schválených dne 22. 11. 2010. Dokument Magistrátu města Liberec (Langr 2013: příloha č. 11.).

²⁸ V rámci indikátoru kontroly korupce zaujímala Česká republika v roce 2011 mezi zeměmi staré evropské patnáctky 14. místo před Itálií a Řeckem, ve srovnání se státy bývalého východního bloku, které do EU vstoupily v roce 2004, resp. 2007, se pak umístila na 5. místě z 10. Nejvyšší míru odolnosti přitom tradičně vykazovaly severské demokracie (WB 2011).

oprostil od klitgaardovského analytického rámce, rozšířeného v globálním měřítku na začátku 90. let minulého století. Koncept založený na principu zkorumpovaného agenta a čestného principála totiž nemá v případě systémové a institucionalizované korupce, kde se korupci oddávají naprosto všichni včetně principálů, žádné opodstatnění (Persson, Rothstein & Teorell 2013: 451, 452). Pokud tedy v takovém případě veřejná správa a politické elity realizují nesprávné antikorupční politiky, nejenže negativní jevy neutlumí, ale v řadě případů je konzervují či spíše ještě posílí (Sajó 2002: 2; Vanucci 2009: 258; Frič 2012: 2; Persson, Rothstein & Teorell 2013: 454, 456).

Zdá se, že sociálněvědní diskurz se v současné době ustálil na dvou základních předpokladech, které je nutné k potlačování systémové korupce naplnit. Prvním je volba systémového neinkrementálního řešení, které rychle postihne příčiny systémové korupce a její kořeny – v tomto směru bývají za relevantní považovány zejména návrhy tzv. teorie velkého třesku (Big Bang Theory), která ofenzivou na zkorumpované instituce dosáhne jejich rychlé proměny (Rothstein 2007), radikální transformace financování politických stran za pomoci povinných daňových asignací občanů (Frič 2012), které znemožní politickým elitám bezbřezě zneužívat veřejné zdroje a černé fondy, a podstatné oslabení neformálních kmotrovských struktur (Stefes 2007; Mungui-Pippidi 2006), které jsou v případě systémové korupce jednoznačně řídicími aktéry. Druhým předpokladem je pak skutečně aktivní kooperace alespoň části politických lídrů (Rothstein 2007; Mungui-Pippidi 2006), kteří se stanou součástí jakési „povstalecké armády“, složené z těch, kteří korupcí ztrácejí, namířené vůči predátorským skupinám (Mungui-Pippidi 2006: 96-98), a prosadí systémové řešení shora. Otáhal (2014) naopak na základě von Misesových a von Hayekových konceptů vidí recept na řešení korupce v podstatném převedení veřejného vlastnictví ve prospěch soukromého, které omezuje tzv. dobývání renty. Na druhou stranu řada autorů všespásnou roli trhu ve společnosti odmítá, vidí ji jako ideologicky podmíněnou a staví proti ní naopak komplementaritu trhu, státu a občanské společnosti jako hlavních regulátorů (Potůček 1997).

Je téměř příznačné, že česká veřejná správa i politické elity výše zmíněná doporučení stále opomíjejí: v národní strategii boje proti korupci sice vláda nepovažuje za hlavní problém ČR drobnou administrativní korupci, „ale korupci systémovou, organizované zneužívání veřejných zdrojů s napojením na politické struktury“ (Strategie 2013: 18), přesto ale jako nástroje řešení volí konvenční opatření, jako je zvyšování profesionality veřejné správy, transparentnosti, odpovědnosti či produkce různých antikorupčních zákonů, které mají pokrýt skuliny v legislativě apod. (Strategie 2013: 53-106). Přestože lze souhlasit s Fričem (2012), že jednou z příčin tohoto stavu je jistě fakt, že na schvalování antikorupčních restriktivních opatření se podílejí i sami korupčníci, kteří je tak vědomě činí předem impotentními, na druhé straně je zřejmé, že špatná řešení často navazují na žádné nebo jen špatné a povrchní analýzy a empirické výzkumy. Signifikantním příkladem je poměrně čerstvý návrh protikorupční strategie Magistrátu města Liberec, schválený v květnu 2013 radou města. Materiálu nejenže nepředcházela žádná podrobnější analýza korupčního klimatu ve městě,²⁹ ale zároveň nabízí jen klitgaardovské konvenční nástroje, které hodlá aplikovat výhradně na úřednický stav. Ze schématu 1 i výsledků autorova výzkumu je přitom naprosto zřejmé, že pokud antikorupční strategie nezasáhne také

²⁹ Dokument dokonce plánuje analýzu jako jeden ze svých výstupů. V tomto případě je ale třeba upozornit, že analýza je vždy jen prostředkem, nikoli cílem jakékoli veřejné politiky. Dokumenty Rady města Liberec dne 7. 5. 2013. *Návrh protikorupční strategie Magistrátu města Liberec*. Dostupné na <http://www.liberec.cz/files/dokumenty/odbory/kancelar-primatorky/ostatni/30-navrh-protikorupcni-strategie-mml.pdf>. (6. 8. 2013).

spřízněné politické elity a zejména neformální paralelní struktury, je předem bezcenná, protože původní systémověkorupční vazby nikterak nenaruší (Langr 2013).

Několik výše uvedených příkladů z rozsáhlé empirické části obou kvalifikačních prací přitom dostatečně ilustruje, jakým způsobem lze v předem daném prostředí a čase k výzkumu systémové korupce přistoupit. Na základě teoretických poznatků, jak je představili například Stefes a Caiden & Caiden, a projekce konkrétního prostředí do schématu místních korupčních vazeb a vztahů je možné vygenerovat sadu empirických indikátorů, které jsou následně buď verifikovány, nebo vyvráceny. To ale předpokládá nejen například důkladné vyhodnocení rozsáhlých rozhovorů a dlouhodobou práci s písemnými dokumenty, ale také hlubokou znalost předmětného politického a ekonomického prostředí. V případě města Liberce se podařilo verifikovat všech 13 definovaných indikátorů, některá podezření nicméně zůstala jen ve formě indicií, které zatím nebylo možno prokázat. Tato podezření se týkala například vysokoškolských studií práv, která sedm magistrátních úředníků (přenesený výkon státní správy) absolvovala v první dekádě nového milénia na plzeňské právnické fakultě, což v určitém kontextu může, ale také nemusí být zajímavý aspekt. Stejně tak se zatím jen málo podařilo proniknout do role a financování politických stran a jejich napojení na orgány činné v trestním řízení, a to jak ODS a ČSSD, tak malých lokálních a regionálních stran, Unie pro sport a Demokratické regionální strany, které od roku 1998 plnily roli koaličních satelitů ODS. Tyto strany přitom vznikly spíše na klientelistickém základě, pozbývají ideový základ a slouží pouze jako prostředek „ekonomického a mocenského profitu“ (Klíma 2006: 55). Žádoucí je rovněž důkladná analýza hospodaření městských obchodních společností, systému vazeb kolem nich a způsob obsazování jejich statutárních orgánů. To ale zase ztěžuje vágní formulace zákona 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, která přes existenci judikátů Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu³⁰ umožňuje managementu společností unikat veřejnému dohledu, stejně jako parlamentem neschválené rozšíření pravomocí NKÚ v lednu 2013, které zabránilo snaze vpustit do municipálních společností nezávislého externího auditora.

Bibliografie

- Baxter, P. – Jack, S. (2008): Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers, *The Qualitative Report*, roč. 13, č. 4, s. 544-559.
- Bušítková, L. (1999): Analýza sociálních sítí, *Sociologický časopis*, roč. 35, č. 2, s. 193-206.
- Caiden, G. – Caiden, N. (1977). Administrative Corruption, *Public Administration Review*, roč. 37, č. 3, s. 301-309. DOI: 10.2307/974828
- Caiden, G. (1977): *Police Revitalization*. Lexington, Lexington Books/ D. C. Heath.
- Caiden, G. (2002). Enron, Accountancy, and Professional Ethics, *Public Integrity*, roč. 4, č. 4, s. 321-332.
- Caiden, G. (2003): The burden on our backs; corruption in Latin America. Příspěvek přednesený na VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28 – 31. října 2003, on-line verze

³⁰ Za přelomové rozsudky jsou v odborné literatuře považovány verdikty ÚS ze dne 27. 2. 2003 (sp. zn. III. ÚS 686/02), ze dne 24. 1. 2007 (sp. zn. I. ÚS 260/06, Letiště Praha) a NSS ze dne 16. května 2007 (č. j. 3 Ads 33/2006-57, Všeobecná zdravotní pojišťovna) a ze dne 29. května 2008 (č. j. 8 As 57/2006-67, FC Hradec Králové a. s.), kdy obě soudní autority postupně vymezily znaky veřejných institucí jako povinných ve smyslu zákona 106/1999 Sb. a subsumovaly pod ně mj. jak státní podniky, tak za určitých podmínek i municipální obchodní společnosti.

- (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047701.pdf>), [cit. 12. 1. 2013].
- Civín, J. (2004): Rámcová charakteristika československé tranzice 1989 – 1990, Středoevropské politické studie, roč. 4, č. 1, on line verze (<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=190>), [cit. 9. 12. 2012].
- Dančák, B. – Hloušek, V. – Šimíček, V. (2006, eds.): Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii. Brno, Masarykova univerzita.
- Della Porta, D. – Vanucci, A. (1997): The Perverse Effects of Political Corruption, Political Studies, roč. 45, s. 516-538. DOI: 10.1111/1467-9248.00094
- Dvořáková, V. (2012): Rozkládání státu. Praha, Euromedia Group – Universum.
- Frič, P. (2001): Korupce – deviantní chování, nebo sociální dezorganizace? Příklad české policie, Sociologický časopis, roč. 37, č. 1, s. 65-72.
- Frič, P. (2008): Světlé a stinné stránky neformálních sítí v postkomunistické společnosti, Sociologický časopis, roč. 44, č. 2, s. 295-319.
- Frič, P. (2012): Political Consumerism on the Political Market: A systemic solution for systemic corruption. Příspěvek přednesený na International Conference on Corruption: Causes, Consequences and Control – Perspectives from Transitioning and Transitioned States. Karáčí, 20. – 21. října 2012.
- Frič, P. et al. (1999): Korupce na český způsob. Praha, G plus G.
- Heidenheimer, A. – Johnston, M. – LeVine, V. (1989, eds.): Political Corruption. A Handbook. New Brunswick, Transaction Publishers.
- Heidenheimer, A. – Johnston, M. (2002, eds.): Political Corruption: concepts and contexts. New Brunswick, Transaction Publishers.
- Heidenheimer, A. (1970): Perspectives on the Perception of Corruption, in: A. Heidenheimer – M. Johnston (2002, eds.): Political Corruption: concepts and contexts. New Brunswick, Transaction Publishers.
- Hellmann, J. – Jones, G. – Kaufmann, D. (2000): Seize the state, seize the day: State capture, Corruption and Influence in Transition, World Bank Policy Research Working Paper 2444, on-line verze (<http://ssrn.com/abstract=240555>), [cit. 15. 3. 2013].
- Chmelík, J. – Tomica, Z. (2011): Korupce a úplatkářství. Praha, Linde.
- Jakovlev, A. (2006): The Evolution of Business – State Interaction in Russia: From State Capture to Business Capture?, Europe-Asia Studies, roč. 58, č. 7, s. 1033 – 1056. DOI: 10.1080/09668130600926256
- Johnston, M. (1986): The Political Consequences of Corruption. A Reassessment, Comparative Politics, roč. 18, č. 4, s. 459-477. DOI: 0.2307/421694
- Jowitt, K. (1983): Soviet Neotraditionalism: The Political Corruption of a Leninist Regime, Soviet Studies, roč. 35, č. 3, s. 275-297. DOI: 10.1080/09668138308411481
- Jowitt, K. (1992): Neotraditionalism, in: New World Disorder: the Leninist extinction, Los Angeles, University of California Press, s. 121-138, on-line verze (<http://books.google.cz/books?id=Qip-U'Tnpvh8C&printsec=frontcover&hl=cs#v=onepage&q&f=false>), [cit. 8. 1. 2013].
- Karklins, R. (2002): Typology of Post-Communist Corruption, Problems of Post-Communism, roč. 49, č. 4, s. 22-32.
- Karklins, R. (2005): The Typology of Post-Communist Corruption, in The system made me do it: corruption in post-communist societies, New York, M. E. Sharpe, Inc., s. 19-38, on-line verze (<http://www.google.com/books?hl=cs&lr=&id=JBYf43lkmDwC&oi=fnd&pg=PR7&dq=rasma+karklins&ots=143spoCZmU&sig=k7pbm6JSElplHBZjXD7oHGy8yNs#v=onepage&q&f=false>), [cit. 2. 12. 2011].

- Klíma, M. (2006): Stranictví a klientelismus v Česku, in B. Dančák – V. Hloušek – V. Šimíček (eds.): Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii. Brno, Masarykova univerzita.
- Klitgaard, R. – MacLean-Abaroa, R. – Parris, L. (2000): *Corrupt Cities: a Practical Guide to Cure and Prevention*. Washington, World Bank Institute.
- Klitgaard, R. (1988): *Controlling Corruption*. London, University of California Press.
- Langr, I. (2013): *Systémová korupce v Liberci. Jak ji řešit?* Praha, Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Rigorózní práce.
- Ledeneva, A. (2009): *Corruption in Postcommunist Societies in Europe: A Re-examination*, *Perspectives on European Politics and Society*, roč. 10, č. 1, s. 69-86. DOI: 10.1080/15705850802700017
- Lopourová, V. (2004): *Koncept korupce v českém transformačním kontextu*, *Czech Journal of Political Science*, č. 4, s. 354-369.
- Mungiu-Pippidi, A. (2006): *Corruption: Diagnosis and Treatment*, *Journal of Democracy*, roč. 17, č. 3, s. 86-99.
- Mungiu-Pippidi, A. (2011, eds.): *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*. Berlin, HSOG. DOI: 10.1353/jod.2006.0050
- Návrh protikorupční strategie Magistrátu města Liberec. (2013), on line verze (<http://www.liberec.cz/files/dokumenty/odbory/kancelar-primatorky/ostatni/30-navrh-protikorupcni-strategie-mml.pdf>), [cit. 6. 8. 2013].
- Naxera, V. (2012): *Korupce a postkomunismus*, *Středoevropské politické studie*, roč. 14, č. 2-3, s. 248-271, on line verze (<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=524>), [cit. 8. 2. 2014].
- Otáhal, T. (2014): *Mises, Hayek and Corruption*, *Journal of Business Ethics*, roč. 119, č. 3, s. 399-404. DOI: 10.1007/s10551-013-1646-x
- Pachmann, A. (2006): *Korupce v České republice*, *Veřejná správa*, č. 14.
- Persson, A. – Rothstein, B. – Teorell, J. (2013): *Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem*, *Governance: An Institutional Journal of Policy, Administration and Institutions*, roč. 26, č. 3, s. 449-471. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x
- Potůček, M. (1997): *Nejen trh*. Praha, SLON.
- Prchal, P. (2006): *Vyšetřování trestných činů volených politických představitelů*, in: *Transparentní procesy v politickém rozhodování. Sborník textů k problému korupce politických představitelů*, Praha, Transparency International Česká republika.
- Rose-Ackerman, S. (1996): *Redesigning the State to Fight Corruption. Transparency, competition, and privatization*, *Public Policy for the Private Sector*, č. 75, s. 1-4.
- Rothstein, B. (2007): *Anti-Corruption – A Big Bang Theory*, *QoG Working Paper Series*, č. 3, s. 1-27.
- Sajó, A. (2002): *Clientelism and Extortion: Corruption in Transition*, in: S. Kotkin – A. Sajó (eds.): *Political Corruption in Transition. A Skeptic's Handbook*. Budapest, Central European University Press, on-line verze (<http://books.google.cz/books?id=iBCjNt4xiR8C&printsec=frontcover&hl=cs#v=onepage&q&f=false>), [cit. 1. 2. 2013].
- Sajó, A. (2003): *From corruption to extortion: Conceptualization of post-communist corruption*, *Crime, Law & Social Change*, č. 40, s. 171-194. DOI: 10.1023/A:1025736621543
- Sandholtz, W. – Taagepera, R. (2005): *Corruption, Culture and Communism*, *International Review of Sociology*, roč. 15, č. 1, s. 109-131. DOI: 10.1080/03906700500038678
- Shleifer, A. – Vishny, R. W. (1993): *Corruption*, *The Quarterly Journal of Economics*, roč. 108, č. 3, s. 599-617.

- Sičáková-Beblavá, E. – Beblavý, M. (2004): Prístupy k definovaniu korupcie, *Sociológia*, roč. 39, č. 4, s. 316-336.
- Stefes, C. (2004): Systemic Corruption in Armenia and Georgia, *Conference Papers – Western Political Science Association.*, s. 1-3.
- Stefes, C. (2007): Measuring, Conceptualizing, and Fighting Systemic Corruption: Evidence from Post-Soviet Countries, *Perspectives on Global Issues*, roč. 2, č. 1, s. 1-16.
- Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 – 2014. (2013), on-line verze (<http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/Strategie-2013-a-2014--aktualni-verze.pdf>), [cit. 10. 8. 2013].
- Teorell, J. (2007): Corruption as an Institution: Rethinking the Nature and Origins of the Grabbing Hand, *QoG Working Paper Series*, č. 5, s. 1-24.
- Transparency International Česká republika. (2005): Klientelistická mapa stavebních zakázek, Praha, Transparency International Česká republika, on-line verze (<http://old.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=2778>), [cit. 3. 12. 2012].
- Transparency International. (2010): Regulating the Revolving Door, *Working Paper 6*, Berlin, Transparency International.
- Uslaner, E. – Rothstein, B. (2012): Mass Education, State Building and Equality - Searching for the Roots of Corruption, *QoG Working Paper Series*, č. 5, s. 1-41.
- Vanucci, A. (2009): The Controversial Legacy of „Mani Pulite“: A Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-Corruption Policies, *Bulletin of Italian Politics*, roč. 1, č. 2, s. 233-264.
- Wallis, J. J. (2006): The Concept of Systematic Corruption in American History, in: E. Glaeser – C. Goldin (eds.): *Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History*, A National Bureau of Economic Research Conference Report. Chicago and London, University of Chicago Press, on-line verze (<http://www.nber.org/chapters/c9977>), [cit. 12. 1. 2013].
- Yin, R. (2003): *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, Sage Publications.

Systemic corruption as a subject of empirical research: the case of Liberec

SUMMARY

The paper focuses on systemic corruption in post-communist countries, especially in the Czech Republic. Systemic corruption is not the individual failure of a person to comply with binding norms, but rather a collective action (Persson, Rothstein & Teorell 2013: 450, 451, 454), i. e. the way whole institutions, especially public ones, engage in corrupt practices. The nature of systemic corruption is based not only on the institutionalization of new norms, which enforces their observance and simultaneously sanctions individuals for their deviant non-corrupt behaviour, but also on the effective protection of all individuals participating in corrupt informal structures (Caiden & Caiden 1977: 307).

This article analyses the impact of systemic corruption on society, where it significantly influences the political and economic management of countries and their municipalities, social cohesion, and political freedom, such as the freedom to participate in free and fair elections (Caiden & Caiden 1977, Caiden 2003; Shleifer & Vishny 1993; Stefes 2004). In post-soviet states, systemic corruption goes hand in hand with clientelism having forms of social organization (Sajó 2002: 3); one of the main symptoms of systemic corruption is also the existence of informal structures which arrogate to themselves decision-making

instead of public authorities, whether they are elected or appointed. In the environment of the Czech Republic, such informal entities are often transformed into parallel power centres, usually labelled godparents, which literally reflects the traditional mafia relationship between a patron and his client.

On the basis of the theory of systemic corruption, the author extracted thirteen indicators which have been verified in the real political environment. All of these describe either the actions of individuals within formally established public institutions, or ties and relations between politicians/officials on the one hand, and external informal structures on the other:

1) the intentional violation of internal rules and the deliberate covering up of such behaviour (Caiden & Caiden 1977: 306-307; Caiden 2003: 5),

2) the provision of significant benefits and bonuses for acolytes (Caiden & Caiden 1977: 307; Caiden 2003: 6),

3) the effective and permanent protection of acolytes, even if they are exposed (Caiden & Caiden 1977: 307; Caiden 2003: 6),

4) the building of an atmosphere of elusiveness and the trivialization of a violator's guilt should they be exposed (Caiden & Caiden 1977: 307; Caiden 2003: 6),

5) the exclusion of those who do not want to participate in corruption, to peripheral roles away from powerful or well-paid jobs, because their behaviour is felt as deviant (Caiden & Caiden 1977: 307; Caiden 2003: 5),

6) the discrediting of whistleblowers and efforts to pursue and terrorize them (Caiden & Caiden 1977: 307; Caiden 2003: 6),

7) the revolving door syndrome (Transparency 2010: 2, 3) – the calculated movement of officials to the private sector and vice versa – possibly leading to the transformation of a public institution into an agency of private interest (Jowitt 1983: 293, 1992: 121-122),

8) the constant rotation of a small group of elites in executive structures (Langr 2013: 49), i.e. the long-term maintenance of political power in the hands of a limited group of people (such as those sitting on the boards of publicly-owned corporations, etc.),

9) the presence of parallel structures and centres with informal powers of decision-making (Langr 2013: 49) which, to the detriment of public institutions, possess the *de facto* authority to formulate and develop public policies,

10) state capture (Hellman, Jones, Kaufmann 2000: 2), meant as the capture or imprisonment of the state or public sector as a whole by private individuals, who, through illegal means, achieve changes in the rules of the game and primarily restrict the access of rival companies to public funds,

11) business capture (Jakovlev 2006: 1048), the analogous opposite of state capture; i.e. entrepreneurs must bribe elements of public administration to achieve their goals,

12) systematic corruption (Wallis 2006: 25), the manipulation of links between policy and economy in order to achieve vested interests. This is characterized by the formation of political and economic entities which seek to sustain their control over public funds,

13) venal corruption (Wallis 2006: 25), usually a less sophisticated variant of systemic corruption related to penetration of the economy to the policy, or rather the abuse of public funds through various corrupt methods such as cronyism, favoritism, nepotism, etc.

The spread of a systematically-corrupt environment was empirically documented by the verification of these indicators at Liberec Town Hall, in the Czech Republic, and in the surrounding business environment between the years 1998 and 2010. The qualitative research consisted of primary data collection, primary data analysis, and verification of the indicators specified above, as well as secondary data analysis. Between 2012 and 2013, 14 in-depth interviews were conducted with both stakeholders, who

participated in the development and implementation of various local policies (councilors, members of the assembly, officials), and investigators. However, unique primary data were also collected from a further ten individuals (officials, businessmen, representatives of private companies, etc.) who contributed oral or written statements and comments on some topics. In addition, original written data were collected, especially documents of public administration (town hall papers, documents from other public institutions, council and assembly records, contracts, and invoices, etc.), as well as secondary data, such as small studies and analyses of the Liberec environment by NGOs, and a large amount of media records.

It can be concluded that in the Liberec case the research managed to verify all specified indicators of systemic corruption. For instance, the indicators labelled *parallel power centre*, *state capture*, and *systematic corruption* were verified mainly in connection with public procurement (construction contracts) after 2000. In practice, contracts were awarded by means of the frequent use of less transparent types of award procedure, particularly involving a limited number of participants to the detriment of an open procedure with an unlimited number of competitors. *Business capture* was developed in a special system in which the gaining of access to public contracts and supplies (sub-contracts) was linked to the willingness of competitors reciprocally and simultaneously to sponsor Liberec's ice hockey club. The research also uncovered transcripts of non-public minutes, taken during sessions of the city council during 2005 and 2006, involving decisions of the city's leaders which violated internal regulations on the renting of flats to council officials. The system was also able to mock and terrorize its opponents – in the case of Liberec, this was seen primarily in attacks (in the form of complaints about their activities to their employers) on the former deputy mayor Mr Jaromír Baxa and on community activist Mrs Alena Dvořáková. On the other hand, the system was also able to reward its acolytes and helpers with various bonuses and benefit.

By using the Liberec case, the paper aims to demonstrate how to examine systemic corruption empirically. The results presented are consistent with some partial studies of Liberec's political environment which were published in the past by NGOs such as Transparency International.