

E-Journal USA

PROSINEC 2006

MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ USA /
ÚŘAD MEZINÁRODNÍCH INFORMAČNÍCH PROGRAMU

MĚNÍCÍ SE PROSTŘEDÍ KORUPCE

Otázky demokracie / prosinec 2006
Svazek 11, číslo 12

Vedoucí redaktor	Alexandra M. Abboud
Zástupce vedoucího redaktora	Rosalie Targonski
Specialista řešerší	Anita N. Green
Obrazový redaktor	Maggie Johnson Sliker
Návrh obálky	Min-Chih Yao
Šéfredaktor	George R. Clack
Výkonný redaktor	Richard W. Huckaby
Produkční	Christian Larson
Zástupce produkčního	Chloe D. Ellis
Redakční rada	Jeremy F. Curtin
	Janet E. Garvey
	Charles N. Silver
	Jeffrey E. Berkowitz

Úřad mezinárodních informačních programů amerického Ministerstva zahraničních věcí publikuje elektronický časopis v pěti tematických oblastech pod názvem eJournal USA – Ekonomické rozhledy, Globální otázky, Otázky demokracie, Zahraniční politika a Společnost a hodnoty. Tyto věstníky se zabývají zásadními problémy, kterým čelí Spojené státy americké a mezinárodní společnosti, jakož i problematikou americké společnosti, jejích hodnot, myšlení a institucí.

Věstník je vydáván každý měsíc v angličtině, poté následují verze ve francouzštině, portugalštině, ruštině a španělštině. Vybrané tituly se vydávají taktéž v arabštině, čínštině a perštině. Každé vydání nese katalogové číslo svazku (ročník publikace) a čísla (číslo vydání v daném ročníku).

Názory vyjádřené v těchto publikacích nejsou nezbytně totožné s postoji či politikou vlády Spojených států amerických. Ministerstvo zahraničních věcí USA nenese odpovědnost za obsah a nepřetržitou přístupnost internetových stránek, na kterých jsou publikace k nalezení; tuto odpovědnost nesou výhradně vydavatelé těchto stránek. Jednotlivé články, fotografie a ilustrace je možno reprodukovat a překládat mimo Spojené státy americké, pokud nejsou tyto označeny výslovným omezením autorských práv. V takovém případě je třeba žádat o svolení držitelů autorských práv v textu uvedených.

Úřad pro mezinárodní informační programy archivuje aktuální i minulé vydání věstníků v několika elektronických formátech a nabízí také seznam připravovaných čísel, a to na webové adrese <http://usinfo.state.gov/pub/ejournalusa.html>. K článkům je možno vyjádřit se cestou zastupitelského úřadu USA nebo přímo redakci na adrese:

Editor, eJournal USA
IIP/PUBS
U.S. Department of State
301 4th Street SW
Washington, DC 20547
United States of America
E-mail: eJournalUSA@state.gov

K tomuto vydání

„Korupce již není problémem lokálním, ale stala se nadnárodním jevem, který dopadá na všechny státy a jejich hospodářství. Mezinárodní spolupráce v oblasti prevence a kontroly je tudíž nezbytná.“ – Úmluva OSN proti korupci

„Korupce je největší překážkou ekonomického a sociálního rozvoje.“ – Světová banka

„Korupce zhoršuje situaci miliónů chudých“ – Transparency International

„Po příliš dlouhou dobu podryvá korupce na celém světě rozvoj a řádnou správu a živí trestnou činnost a nedůvěru“ – prezident G. W. Bush

Podle Světové banky je možno korupci obecně definovat jako zneužití veřejné pravomoci pro soukromý prospěch. Mezi typy korupce patří korupce na nejvyšší úrovni, kde se jedná o korupci mezi nejvyššími představiteli států a vlád, i korupce v malém, jako je uplácení malými částkami za drobné výhody v běžné populaci. Bez ohledu na rozsah korupce poškozují všechny takové činy rozvoj občanské společnosti a zhoršují chudobu, zejména tehdy, když jsou veřejné zdroje, které by mohly být použity na financování obecně prospěšných věcí, špatně spravovány a zneužívány veřejnými činiteli.

Na základě série mezinárodních dohod se v posledních letech začal vytvářet globální rámec pro boj s korupcí. Jednotlivé země jsou nyní schopny postupovat proti korupci efektivněji, neboť se mohou spolehnout na mezinárodní spolupráci a podporu při zavádění domácích protikorupčních opatření. Toto číslo eJournal USA se zaměřuje na nezastupitelné role, které veřejný a soukromý sektor i nevládní organizace hrají v celosvětovém boji proti korupci.

Redakce

Měníci se prostředí korupce

Zodpovědný a zásadový přístup mění prostředí korupce

CONDOLEEZZA RICEOVÁ, MINISTRYNĚ ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ

Spojené státy americké s hrdostí podporují všechny, kdo bojují proti korupci cestou dodržování řádné správy věcí veřejných a integrity, posilování důvěry veřejnosti, budování integrity trhu a podpory svobodných médií a otevřené společnosti.

Boj s korupcí pomocí mezinárodních smluv a závazků

JOHN BRANDOLINO A DAVID LUNA, PROTIKORUPČNÍ INICIATIVY, ÚŘAD PRO MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCI V OBLASTI NARKOTIK A VÝKONU PRÁVA PŘI MINISTERSTVU ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ USA

Vytvořením společných mechanismů pro boj s korupcí otevřelo mezinárodní společenství dveře k zvýšené multilaterální a bilaterální spolupráci na této velmi důležité avšak tradičně lokální frontě.

Boj proti kleptokracii

V roce 2006 přijaly Spojené státy Národní strategii k internacionalizaci úsilí proti kleptokracii.

Odhalování korupce: „sluneční“ zákony a svobodný přístup k informacím

DONALD F. KETTL, ŘEDITEL, FELSŮV VLÁDNÍ INSTITUT NA UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA

Protikorupční opatření a opatření na posílení transparentnosti ve státní správě vedou ke snížení korupce, neboť státní správu nutí k odstraňování plýtvání, podvodů a zneužívání.

Účinný protikorupční přístup

AGENTURA PRO MEZINÁRODNÍ ROZVOJ (USAID)

ÚŘAD PRO DEMOKRACII A VEŘEJNOU SPRÁVU

Řádný způsob vlády a zodpovědnost vytvářejí podmínky pro vyvedení lidí z chudoby, zlepšení vzdělání a zdravotní péče, posílení bezpečnosti hranic, rozšíření osobních svobod, vhodné ekonomické a rozvojové strategie a vedou ke vzniku zdravějších demokracií.

Cena korupce

JOHN SULLIVAN A ALEKSANDR SHKOLNIKOV, CENTRUM PRO MEZINÁRODNÍ SOUKORMÉ PODNIKÁNÍ

Korupce, která prospívá několika málo jednotlivcům, je velkým nákladem pro společnost, soukromý sektor a dlouhodobě také pro stát.

Globální rozvoj transparentnosti podnikatelského sektoru

PHILIP UROFSKY, PRÁVNÍK SKUPINY PRO SLOŽITÉ PRÁVNÍ KAUZY V SOUVISLOSTI S PODNIKOVÝMI PODVODY V ADVOKÁTNÍ FIRMĚ CADWALADER WICKERSHAM & TAFT LLP, WASHINGTON, D.C.

V roce 1977 přijal americký Kongres zákon proti korupčním praktikám v zahraničí (FPCA) s cílem zastavit uplácení zahraničních úředníků a obnovit veřejnou důvěru v integritu amerického podnikatelského sektoru.

Úloha občanské společnosti při zajištění účinné a udržitelné reformy
NANCY BOSWELL, PŘEDSEDKYNĚ A JEDNATELKA TRANSPARENCY
INTERNATIONAL-USA

Úloha občanské společnosti je klíčová při uvádění protikorupčních závazků do praxe.

“Champions of Development”

VELVYSLANEC JOHN DANILOVICH, VÝKONNÝ ŘEDITEL MILLENNIUM
CHALLENGE CORPORATION

Millennium Challenge Corporation představuje pro jednotlivé státy ohromnou motivaci k přijímání striktních protikorupčních opatření a k posilování protikorupčních institucí.

Bibliografie

Internetové zdroje

Zodpovědný a zásadový přístup mění prostředí korupce

Demokracie dokáže zajistit trvalou prosperitu pouze tehdy, jestliže funguje právní stát a státní správa pracuje transparentně a zodpovídá se ze svých činů občanům. Korupce nahodává tyto základní pilíře svobodné společnosti a lidského pokroku. Mezinárodní společenství je zajedno v tom, že každý muž, žena i dítě mají právo na to, aby jim bylo vládnuto s maximální veřejnou integritou tak, aby měli možnost realizovat plně svůj potenciál. Občané si od svých představitelů zaslouží zásadový a zodpovědný přístup. Největší naději v boji proti korupci nám dává trvalé udržování takových zásad, jako jsou bezúhonný způsob vlády, otevřenost, rovné zacházení a právní stát.

Trvalé hodnoty

Ve spolupráci se svými partnery usilují Spojené státy o podporu transparentnosti, stíhání korupce na vysoké úrovni a o zákaz poskytování útočiště zkorumpovaným představitelům.

Prostřednictvím takových právních nástrojů jako je Úmluva OSN proti korupci (UNCAC) jsme připraveni rozvíjet mezinárodní spolupráci za účelem zajištění a navrácení odcizeného majetku, který může být použit k dalšímu rozvoji a posilování kontroly.

Spojené státy s hrdostí podporují všechny, kteří bojují proti korupci. Podporujeme ty partnery, kteří usilují o řádný způsob vládnutí, integritu ve veřejném i soukromém sektoru a svobodu tisku. Takové úsilí obnovuje veřejnou důvěru ve vládu a vytváří rámec pro hospodářské investice do dané země.

Pro naplnění těchto vysokých standardů je třeba vybudovat koalici mezi veřejným a soukromým sektorem, a to na místní i celonárodní úrovni. Jak my, tak naši partneři, mají povinnost odsuzovat, odhalovat a trestat korupci. Na základě společných zásad budeme schopni vybudovat schopnosti i vůli národů a vlád bojovat s korupcí a transformovat její prostředí.

Nové obzory

Demokracie s sebou přináší každodenní úsilí o budování demokratických institucí. Jednotným přístupem k podpoře řádného vládnutí a proti korupci budeme schopni vybudovat lepší budoucnost. Cestou trvalé spolupráce s našimi mezinárodními partnery se nám podaří vybudovat takovou společnost, ve které každý jedinec dosahuje plné míry své svobody. A tím, že se zavážeme k odpovědnosti, dokážeme vytvořit pevný základ pro budoucí generace.

Condoleeza Riceová
ministřině zahraničních věcí USA

Boj s korupcí pomocí mezinárodních smluv a závazků

John Brandolino a David Luna

Boj proti korupci býval dříve doménou vlád jednotlivých států, avšak dnes je dílem mezinárodního společenství, které usiluje o to doplňovat úsilí na úrovni jednotlivých vlád. Autoři se zmiňují o celé škále multilaterálních a mezinárodních smluv, které vytvářejí globální protikorupční síť. John Brandolino je ředitelem programu proti trestným činnostem a David Luna je ředitelem protikorupční iniciativy. Oba působí v Úřadu pro mezinárodní spolupráci v oblasti narkotik a výkonu práva při Ministerstvu zahraničních věcí Spojených států.

Korupce byla kdysi považována za tak rozšířený fenomén, že úkol vypořádat se s ní se zdál téměř neřešitelný. Avšak za posledních 15 let zaznamenalo mezinárodní společenství výraznou a pozitivní změnu v oblasti globálního boje proti korupci. Před touto změnou nebyly jednotlivé státy ochotny o korupci ani hovořit a považovaly ji čistě za domácí problém. Dnes se však setkáváme s velkým množstvím různých shromáždění a multilaterálních mechanismů, které vznikly specificky s cílem řešit problém korupce. Před 15 lety umožňovaly některé země daňovou odpočitatelnost úplatků uhrazených zahraničním úředníkům. Dnes naopak stále větší počet států spolupracuje při stíhání úplatkářství. A před 15 lety také některé státy mylně tvrdily, že korupce je vlastně v některých kulturních kontextech přijatelná a že umožňuje rozvoj podnikání v rozvojových zemích. Takové tvrzení by se dnes nikdo neodvážil vyslovit.

Od roku 1996 byla přijata celá řada mezinárodních protikorupčních smluv, které slouží k zesílení politického úsilí potírat korupci a které nastavily základní mezinárodní standardy a praxi pro boj s korupcí. Boj s korupcí se kdysi považoval za výsostnou doménu každého státu. Částečně díky protikorupčním smlouvám, které dále posiluje vzrůstající politická vůle, je dnes všeobecně přijímáno to, že mezinárodní úsilí pomáhá snaze jednotlivých vlád bojovat s korupcí a že mezinárodní společenství má skutečný zájem na tom, aby byla korupce řešena jak lokálně tak na mezinárodní úrovni.

Vytvořením společných mechanismů pro boj s korupcí otevřelo mezinárodní společenství dveře k zvýšené multilaterální a bilaterální spolupráci na této velmi důležité avšak tradičně lokální frontě. To dále směřuje k sdílení osvědčené praxe, k budování důvěry a vztahů mezi zeměmi a ve svém důsledku pak posiluje účinnost bilaterálních a multilaterálních snah a rozvojových asistenčních programů.

Konsolidované zásady pro boj s korupcí

Multilaterální protikorupční dohody sjednocují mezinárodně uznávané zásady pro boj s korupcí a dávají formální rámec jejich implementaci. Tyto zásady, nedávno ztělesněné v Úmluvě OSN proti korupci (UNCAC), jdou nad rámec pouhé kriminalizace různých typů korupčního jednání a uznávají, že boj proti korupci vyžaduje sladění kroků na mnoha frontách.

Tyto smlouvy se zabývají jednou nebo několika těmito frontami protikorupčních aktivit, mezi které patří:

- Orgány činné v trestním řízení: nezávislé vyšetřovací, stíhací a soudní pravomoci jsou klíčem k efektivnímu odhalování a stíhání korupce a jako takové nutí vlády k přijímání účinných trestněprávních zákonů a postihů a nutí orgány činné v trestním řízení odhalovat úplatkářství a jiné klíčové formy korupce a předcházet jim.
- Prevence ve veřejném sektoru: celá řada mezinárodních protikorupčních smluv váže státy k množství kroků, mezi které patří: dodržování vysokých etických norem u státních zaměstnanců, vytváření transparentních systémů veřejných zakázek a finančního managementu, vyhýbání se střetu zájmů, povinnost finančních přiznání k osobnímu majetku, ochrana těch, kteří případ korupce oznámí, budování výkonných institucí a postupů odpovědnosti v rámci státní správy, jakož i mimo ni, a konečně přístup k informacím ve státním sektoru.
- Prevence v soukromém sektoru: Mezinárodní protikorupční smlouvy také žádají přijímání takových opatření, která konstruktivně ovlivňují chování v soukromém sektoru. Mezi ty patří efektivní regulatorní rámec znemožňující skrývání nezákonných plateb a úplatků v účetnictví společností, podvody ve společnostech a daňovou odpočitatelnost úplatku.
- Návazné mechanismy: některé multilaterální protikorupční smlouvy upravují i vytváření vyhodnocovacích mechanismů mezinárodní spolupráce a technické pomoci s cílem odstranit slabá místa. V současné době existují čtyři takové aktivní hodnotící mechanismy, které jdou cestou vzájemného hodnocení: the Organization of American States Follow-up Mechanism, Council of Europe Group of States Against Corruption, Organization for Economic Cooperation and Development Working Group on Bribery, Stability Pact Anticorruption Initiative.

Existující mezinárodní smlouvy a iniciativy

Nejrozsáhlejší a globálně platná smlouva vznikla pod záštitou OSN. Více než 130 zemí se účastnilo dvouletého vyjednávání Úmluvy OSN proti korupci, která vstoupila v platnost v prosinci 2005. Tato Úmluva řeší všechny výše uvedené oblasti a poprvé také

vytváří rámec pro spolupráci při zajišťování a zpětného získávání majetku. Je také první mezinárodní protikorupční smlouvou, která usiluje o skutečně globální uplatnitelnost. V současné době má 140 signatářů a 80 smluvních stran.

Rada Evropy vypracovala 3 primární nástroje boje proti korupci. Dva z těchto dokumentů mají formu úmluv (Trestněprávní úmluva o korupci Rady Evropy a Civilněprávní úmluva o korupci Rady Evropy z roku 1997) a jeden je tvořen nezávaznými zásadami (Dvacet zásad pro boj s korupcí Rady Evropy). Rada Evropy také vytvořila mechanismus vzájemného hodnocení implementace těchto zásad a úmluv platných pro 42 států včetně Spojených států amerických. Také Evropská unie přijala několik dokumentů k této problematice. Mezi ně patří Úmluva o boji proti korupci, vztahující se k úředníkům Evropských společenství nebo úředníkům členských zemí Evropské unie z roku 1997 a společná akce EU ke korupci v soukromém sektoru. V roce 2002 byl také přijat Rámec EU k boji proti korupci v soukromém sektoru. Pakt stability z roku 2000, který podepsalo 7 států jihovýchodní Evropy a ze kterého vyplývá mechanismus vzájemného hodnocení implementace, je známý pod zkratkou SPAI (Stability Pact Anticorruption Initiative).

Pod záštitou Organizace amerických států (OAS) byla v Latinské Americe v roce 1996 dojednána meziamerická Úmluva proti korupci, ke které byl v roce 2001 připojen i mechanismus vzájemného hodnocení implementace. K Úmluvě se do současnosti připojilo 33 států, včetně Spojených států amerických.

V Asii přijalo 21 států nezávazný pakt proti korupci. Tento pakt byl vytvořen pod záštitou Asijské rozvojové banky a Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj a do budoucna předpokládá i mechanismus vzájemného vyhodnocování. V roce 2004 představitelé zemí APECu (Asia-Pacific Economic Cooperation) odsouhlasili protikorupční akční plán APECu, jehož součástí je i závazek implementovat Úmluvu OSN proti korupci a na regionální úrovni odmítat poskytovat útočiště pro zkorumpované představitele, pro ty, kteří korumpovali a pro jejich nelegálně nabyté majetky.

Vytvořením společných mechanismů pro boj s korupcí otevřelo mezinárodní společenství dveře k zvýšené multilaterální a bilaterální spolupráci na této velmi důležité avšak tradičně lokální frontě.

Africký svaz na svém summitu, který se konal v Maputu v Mozambiku v červnu 2003, přijal Úmluvu afrického svazu k prevenci a potírání korupce. Protokol proti korupci Jihoafrického rozvojového společenství (SADC) obsahuje opatření přijatá 14 členskými státy SADC. Již v roce 1999 přijala Globální koalice pro Afriku (GCA) nezávazné zásady pro boj s korupcí, které platí v 11 členských státech GCA. Také arabské státy na Středním Východě postupují cestou regionální sítě, a to na základě iniciativy Good Governance for Development (GfD). Cílem iniciativy je podpořit probíhající proces reformy systému státní správy a modernizace veřejného sektoru a vytvářet podmínky

nezbytné pro ekonomický a sociální rozvoj celého regionu. Hlavním pilířem této iniciativy je boj proti korupci včetně snahy implementovat Úmluvu OSN proti korupci.

V roce 1997 podepsalo 37 států Úmluvu OECD proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích. Tato Úmluva obsahuje i mechanismus vzájemného hodnocení implementace. Úmluva je relativně úzká a konkrétní, neboť její hlavní záměr je vytvořit vnitrostátní zákony pro stíhání uplácení zahraničních veřejných činitelů.

Fungování a zásady Financial Action Task Force (FATF) rovněž významně přispěly k mezinárodnímu boji proti korupci. Ve svých 40 + 9 doporučeních FATF nastavuje celosvětové normy pro boj s praním peněz a finanční kriminalitou a také monitoruje implementaci těchto doporučení. Tento mezivládní orgán sdružuje zástupce dohledových a regulatorních orgánů a finančních institucí a zaměřuje se na formy zneužívání finančních systémů, z nichž jedna je představována korupcí.

V nedávných letech také skupina G8, neformální uskupení 8 zemí – Kanady, Francie, Německa, Itálie, Japonska, Ruska, Spojeného království a Spojených států – které se setkávají k diskusi o širokých ekonomických a zahraničně-politických tématech, učinila z boje proti korupci vysokou prioritu. Mezi hlavní aspekty těchto prioritních snah patří: boj proti korupci na nejvyšší úrovni (kleptokracii), neposkytování útočiště zkorumpovaným představitelům, koordinace při zajišťování nelegálně nabytého majetku a podpora pilotním projektům transparentnosti s cílem zlepšit a zprůhlednit kontrolu rozpočtů, udělování veřejných zakázek a licenčních řízení.

Výhled do budoucnosti

Mezinárodní protikorupční smlouvy hrají i nadále klíčovou úlohu při narůstající snaze mezinárodní komunity odsuzovat a potírat korupci. Tyto smlouvy zavazují státy jednat a také umožňují mezinárodní spolupráci a technickou pomoc v této oblasti.

Úmluva OSN proti korupci (UNCAC) představuje klíčový moment při budování architektury mezinárodních protikorupčních snah. Úmluva totiž přebírá témata z dříve existujících regionálních i globálních instrumentů a z jiných aktů a spojuje je do jednoho souborného systému závazků. Je první mezinárodní smlouvou s větším počtem než 40 smluvních stran. Počet signatářů se blíží 80 a Úmluva se pravděpodobně stane prvním globálně platným nástrojem, který řeší výhradně otázku korupce. Ověřené zásady boje proti korupci včetně zásady důležitosti mezinárodní spolupráce, jsou nyní zakotveny jako globální zásady, přijaté skupinou zemí nebo regionů stejného přesvědčení.

S tím, jak jednotlivé státy postupně přijímají UNCAC a k němu navazující proces implementace a technické pomoci, jsou existující regionální závazky a mechanismy i nadále důležité pro spolupráci jednotlivých států v rámci užšího známějšího prostředí a s bližšími partnery. Hlavní světoví exportéři musí nadále úzce a intenzivně spolupracovat při naplňování Úmluvy proti úplatkům OECD a souvisejících monitorovacích mechanismů s cílem snížit úplatkářství zahraničních představitelů v rámci mezinárodních

obchodních transakcí. Země OECD musí doložit svoji politickou vůli tím, že jejich trestněprávní zákony budou jasně postihovat úplatkářství.

Třebaže jsou mezinárodní nástroje a multilaterální rámcové dohody cenným nástrojem v globálním boji proti korupci, zůstává nadále jako klíčový obtížný úkol přeměnit politickou vůli v praktické a doložitelné kroky. Spojené státy se zavazují spolupracovat se všemi partnery po celém světě tak, aby se v horizontu 15 let stal účinný boj s korupcí druhou přirozeností většiny států na světě.

Generální sekretář OSN Kofi Annan, vlevo, hovoří o důležitosti doložení politické vůle představitelů afrických zemí bojovat s korupcí, chránit lidská práva a přijímat rozumnou hospodářskou politiku, 1998. V Africe bylo proti korupci přijato několik opatření včetně Úmluvy Afrického svazu k prevenci a boji proti korupci z července 2003.

Náměstek ministryně zahraničních věcí pro ekonomiku, obchod a zemědělství Josette Sheeran diskutuje s prezidentem J. W. Bushem o Národní strategii k internacionalizaci úsilí proti kleptokracii, tedy korupci na nejvyšší úrovni, během tiskové konference na Ministerstvu zahraničních věcí ve Washingtonu D.C., 10. srpna 2006.

Boj proti kleptokracii

Rozsáhlá korupce vysokými státními úředníky – kleptokracie – je velkou hrozbou pro demokracii a právní stát v rozvojových zemích. Taková korupce totiž podryvá finanční zodpovědnost, odrazuje zahraniční investice, zhoršuje ekonomické výsledky a snižuje důvěru v právní a soudní systém.

Podle Světové banky je každoročně vynaložen jeden bilion amerických dolarů na úplatky a podle OSN bylo dohromady 400 mld. amerických dolarů vyvezeno z Afriky do cizích zemí. Kleptokracie úzce souvisí s otázkami rozvoje, neboť korupce na nejvyšší úrovni podryvá ekonomický rozvoj a snižuje účinnost některých důležitých opatření, jako je například boj s chudobou. V mnoha místech na světě si kleptokraté plní vlastní kapsy namísto toho, aby šly peníze do rozvoje infrastruktur, například silnic, škol a nemocnic.

V posledních letech nacházejí Spojené státy americké a jejich partneři nové způsoby, jak zabránit těmto zkorumpovaným představitelům v přístupu k bohatství, které nabyli korupční cestou. Objevují se nové způsoby, jak se zaměřit na tento nelegálně nabytý majetek.

V roce 2006 přijaly Spojené státy v souvislosti s bojem proti korupci na nejvyšší úrovni Národní strategii k internacionalizaci úsilí proti kleptokracii. Tato strategie se s problémem korupce na nejvyšší úrovni vypořádává zcela novým způsobem tím, že zapojuje zahraniční partnery USA, jakož i finanční instituce do mnohem agresivnějšího úsilí při vytváření osvědčených postupů zjišťování a zajišťování ukradených peněz, při větším sdílení informací a při zajišťování lepší kontrolovatelnosti rozvojové pomoci.

Dvěma klíčovými aspekty boje proti kleptokracii jsou odmítnutí poskytnout útočiště zkorumpovaným představitelům a zajištění výnosů a vhodné naložení s nimi.

Odmítnutí poskytnout útočiště

12. ledna 2004 vydal prezident Bush prezidentské prohlášení 7750, kterým uděluje zvláštní oprávnění ministryni zahraničních věcí identifikovat ty osoby, kterým by měl být odepřen vstup do Spojených států vzhledem k jejich podílu na korupci ve veřejné sféře, která má závažné negativní dopady na národní zájmy Spojených států, mezi které patří:

- mezinárodní hospodářská činnost amerických podnikatelských subjektů;
- cíle americké zahraniční pomoci;
- bezpečnost Spojených států před nadnárodním terorismem a trestnou činností;
- stabilita demokratických národů a institucí.

Toto prohlášení brání těmto osobám ve vstupu do Spojených států, aby si zde nemohly užívat plodů korupčních aktivit, a vysílá jasný signál, že Spojené státy podporují mezinárodní úsilí v boji s korupcí ve veřejné sféře, ať k ní dochází kdekoli.

Zajišťování majetku

Spojené státy spolupracují se svými mezinárodními partnery při vysledování a zajišťování výnosů z korupce. S pomocí vyšetřovací orgánů činných v trestním řízení a nástrojů pro zabavování majetku mohou Spojené státy také poskytnout pomoc vyšetřováním v zahraničí.

V posledních letech navrátily úřady Spojených států do různých zemí miliony dolarů zpronevěřené bývalými představiteli těchto zemí.

Spojené státy budou též spolupracovat se svými zahraničními partnery při nacházení osvědčených postupů pro identifikaci, vysledování, zmrazení a zajištění majetku nezákonně nabytého cestou velké korupce. Spolu s mezinárodními finančními centry pracují USA na vytvoření a rozšíření osvědčených postupů pro zabránění vstupu výnosů z korupce na jejich území, pro sdílení podezřelých finančních informací a pro rozvoj partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem.

Vedle těchto opatření pak Millennium Challenge Account prezidenta Bushe – program, který poskytuje pomoc zahraničním vládám, které usilují spravedlivé způsoby vládnutí, investice do lidí a posilování ekonomické svobody – odměňuje ty země, které potírají korupci.

Odhalování korupce: „sluneční“ zákony a svobodný přístup k informacím

Donald F. Kettl

Adam Zyglis (www.adamzyglis.com), The Buffalo News

Třebaže je nemožné korupci ve Spojených státech zcela eliminovat, vedou protikorupční opatření a opatření na posílení transparentnosti ve státní správě ke snížení korupce, neboť státní správu nutí k odstraňování plýtvání, podvodů a zneužívání. Mezi důležité protikorupční nástroje patří svobodný přístup k informacím a „sluneční“ zákony. Autor Donald F. Kettl je ředitelem Felsova vládního institutu na University of Pennsylvania a autorem publikace System under Stress: Homeland Security and American Politics, 2. vydání (2007).

Již po dlouhou dobu používají Američané pro boj s korupcí dva odlišné přístupy. První – ten déle existující – je cesta regulace. Pokud vznikne nějaká praktika, kterou občané a volení představitelé považují za nerozumnou nebo nevhodnou, nastupuje instinkt přijmout proti takovému postupu zákon. Tento přístup vedl k nárůstu počtu pravidel a zákonů, někdy dokonce ke vzniku celých regulatorních aparátů, které mají zabránit opakování jednoho problému.

Vyšetřování aféry Watergate v období Nixonova působení v 70. letech, které zkoumalo způsob užití prezidentských pravomocí, vedlo ke vzniku druhého širokého přístupu k boji s korupcí. Sama pravidla a zákony nestačí na prevenci rozšířeného zneužívání výkonných pravomocí. Navíc se mnoho reformátorů velmi obávalo jak koncentrace výkonných pravomocí, tak i pláštiku tajemství, kterým bylo užití těchto pravomocí zahaleno. Kongres se pokusil o snížení korupce pomocí několika nových programů, jejichž cílem bylo posílení transparentnosti.

Korupci je samozřejmě nemožné zcela odstranit. Příležitostí pro manipulaci procesů ve správě věcí veřejných pro soukromý prospěch je příliš mnoho a je nemožné je legislativně odstranit. Ale, a o to se také pokusil americký přístup v 70. letech, je možné ji snížit otevřením dveří do státní správy, vpuštěním jasného světla a umožněním přísné kontroly státní správy s cílem odstranit plýtvání, podvody a zneužívání. Tento přístup je v americké politické tradici hluboce zakořeněn a je ozvěnou toho, co čtvrtý prezident Spojených států James Madison napsal v roce 1822. „Lidová vláda bez informací od lidu nebo bez možnosti je získat je jen předehrou k frašce či tragédii nebo obojímu. Vědění vždy vítězí nad neznalostí a lidé, kteří chtějí sami sobě vládnout, se musí vyzbrojit mocí, kterou jim vědění dává“

Svobodný přístup k informacím

Jedním z nejdůležitějších prvků této strategie je zákon o svobodném přístupu k informacím (FOIA). Tento zákon byl přijat již v roce 1966 a zajišťuje, že vládní dokumenty jsou ve své podstatě vlastnictvím lidu a že lidé mají právo do nich nahlížet. Tento zákon přenáší tradiční důkazní břemeno z presumpce, že dokumenty jsou soukromé, pokud občan neprokáže důvod do nich nahlížet, na presumpci, že dokumenty jsou veřejné, pokud stát neprokáže důvod (jako je například národní bezpečnost či

ochrana osobnosti) pro to je nezveřejnit. Možná ještě důležitější je to, že FOIA položila základ, na kterém byly vybudovány následné reformy: Občané mají právo vědět, co a jak dělá jejich vláda.

Doprovodný zákon, zákon na ochranu soukromí z roku 1974, uvádí, že občan má právo seznámit se s informacemi, které o něm stát uchovává. Kupříkladu Federální úřad vyšetřování (FBI) vede objemné složky k některým osobám. Kritici uvádějí, že FBI sběrem těchto informací porušuje práva těchto osob, že informace mohou být nepravdivé a že vláda může tyto informace proti těmto osobám použít bez jejich vědomí. Na základě zákona o ochraně soukromí mohou občané získat kopie těchto složek a mohou případně napadnout jejich obsah pro nepřesnost. Zákon také omezuje možnost státu zveřejňovat o občanech osobní informace. Oba zákony, FOIA a zákon na ochranu soukromí, nejenže daly právní základ pro vládní politiku transparentnosti, ale také ukládají státním úřadům jasně formulovat, jak budou tyto zákony implementovány tak, aby i sama politika transparentnosti byla transparentní.

Transparentnost státní správy

Kongres navázal na výše uvedené legislativní úsilí v roce 1976 přijetím zákona „Government in the Sunshine“. S několika málo výjimkami, zejména s ohledem na národní bezpečnost a ochranu soukromí, ukládá tento zákon, aby veškerá jednání v rámci státní správy a vlády byla otevřena veřejnosti. Orgány veřejné správy musí předem informovat o připravovaných schůzích a jejich programech a musí též uchovávat zápisy o výsledcích těchto jednání pro veřejnost. Navíc zákon velmi pečlivě definuje pojem „setkání, jednání, schůze“ tak, aby se zabránilo situacím, kdy vládní úředníci přijmou rozhodnutí, avšak budou tvrdit, že tomu nebylo v rámci úředního jednání.

O dva roky později přijal Kongres zákon o nejvyšším kontrolorovi, kterým vytvořil úřad vysoce postaveného kontrolora v každém federálním orgánu, který má na starosti nezávislý audit a šetření. Tito nejvyšší kontroloři jsou vybaveni širokými pravomocemi pro kontrolu činnosti státního orgánu a jsou vybaveni vlastním rozpočtem a zaměstnanci. Tento zákon byl přijat za prezidenta Jimmyho Cartera. Jeho nástupce Ronald Reagan zrušil všech 16 generálních inspektorátů, což vedlo k všeobecným obavám, že Reagan nebude postupovat dosti přísně proti plýtvání a zneužívání ve státní správě. Ronald Reagan reagoval tím, že znovu ustavil 5 generálních inspektorů, jmenoval 11 nových úředníků, o kterých řekl, že každý jeden z nich bude „přísnější než hlídací pes“. Generální inspektoři od té doby vyprodukovali celou řadu zásadních zpráv, ve kterých řeší klíčové otázky počínaje špatným managementem úřadu a konče potížemi při správě veřejných zakázek. Jejich zásadní odsudky často vedly ke vzniku politických konfliktů, avšak jejich úřady nadále zůstávají důležitou součástí politiky transparentnosti federální vlády, a to navzdory mnoha snahám o podrytí jejich úlohy.

Toto jsou vše iniciativy federální vlády a jejich přísné požadavky se vztahují pouze na federální úřady. Avšak většina vlád jednotlivých států USA přijala obdobnou legislativu, která se většinou vztahuje i na místní a městské správy. Od 70. let je transparentnost významným regulačním nástrojem při snaze o snižování korupce.

Další problémy

Zásadová politika samozřejmě ne vždy vede ke kýžené realitě. Vládní úředníci byli odsouzeni za zneužití svého veřejného postavení pro osobní prospěch. Formy zneužití zahrnují snahu o zajištění budoucího zaměstnání u podnikatelských subjektů, se kterými daný úředník vyjednával veřejnou zakázku, a přijímání úplatků v souvislosti se zakázkami. Úřady generálního inspektora zůstávají relativně malé ve srovnání s rozsahem činností, na které dohlížejí. To znamená, že se nevyhnutelně musí zaměřit jen na některé problémy, což vedlo k obvinění, že některé věci jsou přehlíženy a jiné naopak řešeny z politických důvodů.

Opatření k transparentnosti jsou opatření nákladná, protože se kvůli nim stává správní proces složitějším. Úřady musejí přijímat nové zaměstnance, kteří mají na starosti zpracovávat žádosti občanů o přístup ke složkám a informacím. Musí také vytvářet nové postupy pro informování veřejnosti o své činnosti a jejich výsledcích a také požadavek včasného informování o plánovaných schůzích, který ukládá „sluneční“ zákon, ztěžuje možnost rychle jednat, neboť každá schůze musí být předem veřejnosti oznámena. Navíc transparentnost nepronikla do státní správy všude stejně. Zejména justice, a to zvláště na federální úrovni, odmítla některá opatření transparentnosti, zejména možnost televizních přenosů z ústních jednání a z vynášení rozhodnutí.

Americké hnutí za transparentnost ve státní správě však nicméně přineslo pozitivní výsledky. Pomohlo obnovit důvěru ve vládu a její postupy, která byla velmi poškozena vyšetřováním aféry Watergate začátkem 70. let. Hnutí také posílilo občanskou angažovanost. A i kritici neochotně přiznávají, že navzdory procesním obtížím, které transparentnost přináší, vedla také větší transparentnost ke zlepšení celkové úrovně kvality rozhodování. Transparentnost nijak nenahrazuje právní regulaci, která nastupuje na prvním místě v boji proti korupci, a také korupci neodstraňuje, nicméně zcela jistě posiluje demokratičnost celého procesu vládnutí.

Prezident J. W. Bush podepisuje před členy Kongresu zákon o kontrole a transparentnosti federálního financování, 16. září 2006, Washington D.C. Zákon ukládá vytváření databázi všech státních zakázek, které by fungovaly on-line a byly vybaveny prohlížečící funkcí.

Účinný protikorupční přístup: Agentura pro mezinárodní rozvoj (USAID), Úřad pro demokracii a veřejnou správu

Účinný boj s korupcí začíná uvědoměním si dvou zásadních věcí: Za prvé, že žádný systém či společnost nejsou vůči korupci imunní, a za druhé, že je potřebné zahájit úsilí nalezením elementární shody v tom, co míníme slovem korupce.

Mnohostranný přístup je klíčový. I přes omezené zdroje věnují zaměstnanci USAID velké množství času práci s partnery v hostitelské zemi a s dalšími dárci s cílem zajistit všestranný přístup k protikorupční reformě s využitím diplomatických, jakož i programových zdrojů. Dobrým příkladem je zkušenost USAID z Keni, která ukazuje, čeho je možno dosáhnout na základě podpory reformátorů a institucí na několika frontách. Na jedné straně vedly události v zemi k rozhodnutí snížit pomoc některým vládním institucím, jako například Úřadu pro etiku ve státní správě, na druhé straně však dřívější podpora USA a jiných dárců pomohla tomuto Úřadu shromáždit důležité informace, které byly nyní předány parlamentnímu rozpočtovému výboru – také příjemci podpory USAID pro budování kapacit – a nadále pomáhají formovat důležitou veřejnou diskusi a kontrolní postupy v této zemi. K těmto věcem by nikdy nedošlo bez klíčové role keňské občanské společnosti, se kterou vytváří USAID partnerství a která je na čele boje s korupcí již po dlouhou dobu.

Občanská společnost je vždy nezbytným partnerem. Vlády nejsou ochotny se reformovat samy o sobě, a to ani tehdy, jestliže v jejich čele stojí někdo, kdo reformní změny podporuje. Nejlepších výsledků vždy dosahujeme tehdy, kdy se do procesu kontroly plnění rozvojových projektů a rozpočtů zapojí místní komunity. V Kolumbii změnily komunitní veedurias (kontrolní výbory občanů) způsob zaměstnávání učitelů v místních školách a zabránily stavebním společnostem v používání druhořadého materiálu při výstavbě silnic. Na Mali odhalili daňoví poplatníci v jednom okrese nesrovnalosti v místním hospodaření s financemi, což vedlo k odvolání a obžalobě několika místních představitelů. Obdobných výsledků dosáhly programy USAID v Rwandě, Tanzanii a v dalších zemích.

Budování institucí funguje nejlépe tam, kde jsou položeny základy řádného vládnutí a kde existuje politická vůle změnit způsob správy věcí veřejných. Podpora USAID pomohla Indonéské protikorupční komisi a Jihoafrickému zvláštnímu soudu pro hospodářskou trestnou činnost dosáhnout důležitých úspěchů, které by v méně vhodném prostředí nebyly možné. To dokazují výsledky protikorupčních komisí na celém světě.

Úspěšnou strategií je také vytváření zdrojů, politické vůle a rozvojových výsledků cestou zjednodušení protikorupčních cílů a zásad. USAID přijala tento přístup částečně kvůli omezeným financím na tradiční pomoc v oblasti státní správy a částečně proto, že se ukazuje, že boj s korupcí není možný pouze cestou státní správy. Co je ještě důležitější, máme také celou řadu příkladů toho, jak komunity a jejich správy zafungují v souvislosti s reformou, která zlepšuje fungování služeb a posiluje ekonomické postavení, a z toho je možno usuzovat, že právě tato oblast je slibná pro budoucnost. Na druhé straně jsme si vědomi rizika plynoucího z přesvědčení, že reformy budou mít protikorupční dopad bez toho, aby to bylo jasně řečeno při plánování, vyjednávání nebo v očekávaných výsledcích dané činnosti.

Při zjišťování toho, co funguje, nacházíme také některé neúčinné přístupy:

- programy pro veřejnou informovanost bez návaznosti na reformy
- reformy, které nejsou doprovázeny programy pro veřejnou informovanost

- neexistence dlouhodobého přístupu
- doporučení, která se neopírají o výzkum a dostupná data
- programy, které jsou vnímány jako programy zcela v režii dárců

USAID bude nadále úzce spolupracovat s vládami partnerských států, s nadnárodními institucemi a s komunitou nevládních organizací s cílem zajistit strategickou a efektivní vazbu mezi americkými diplomatickými a programovými iniciativami. Řádný způsob vlády a zodpovědnost vytvářejí podmínky pro vyvedení lidí z chudoby, zlepšení vzdělání a zdravotní péče, posílení bezpečnosti hranic, rozšíření osobních svobod, vhodné ekonomické a rozvojové strategie a vedou ke vzniku zdravějších demokracií.

Cena korupce

John Sullivan a Alexander Shkolnikov

John Sullivan je výkonným ředitelem centra pro mezinárodní soukromé podnikání (CIPE), které je odnoží Americké obchodní komory. Alexander Shkolnikov je programovým specialistou v CIPE. Přinášíme zde výtah z jejich článku, který se zabývá náklady na korupci pro podnikatelské subjekty i občany. Tento článek vyšel poprvé pod názvem „Combating Corruption: Private Sector Perspectives and Solutions“, který vyšel v publikaci CIPE v září 2004.

Proč bojovat proti korupci? V některých hospodářských systémech je korupce institucionalizovaná a vyrovnat se s ní v každodenní praxi se zdá jednodušší než proti ní bojovat. Podíváme-li se na korupci jako na ekonomický problém zjistíme, že korupce je více než pouze nevhodné jednání. Zjistíme, že korupce, která prospívá několika málo jednotlivcům, je velkým nákladem pro společnost, soukromý sektor a dlouhodobě také pro stát. Korupci je třeba odstranit, protože:

Misalokuje zdroje

Zdroje, které by v jiném případě směřovaly do výroby zboží či poskytování služeb, jsou věnovány na korupci. Sem patří přímé zdroje hotovostní, jakož i zdroje nepřímé, vynaložené na udržování kontaktů s představiteli státní správy nebo poskytnutí provozní či výrobní licence méně výkonné firmě. Korupce také misalokuje zdroje, které by mohly být použity na poskytování veřejných služeb. Peníze plynoucí z licenčních a daňových poplatků končí v kapsách zkorumpovaných vládních úředníků namísto toho, aby šly do státního rozpočtu. Zdroje také nejsou využívány nejefektivněji, protože státní zakázku nedostává nejlepší firma, ale firma s nejlepšími kontakty.

Chrání nevhodná a neúčinná politická opatření a zákonné úpravy

Ve zkorumpovaných systémech vytvářejí zákonodárci politiku a zákonná opatření, která neslouží k zlepšení celkové ekonomické či politické situace, ale naopak jsou ku

prospěchu několika málo vyvoleným, kteří stojí blízko rozhodovacímu procesu nebo kteří uplácení zákonodárce, aby přijímali pro ně vhodné úpravy.

Snižuje úroveň investic

Korupce má negativní dopad na výši jak zahraničních tak domácích investic. Investoři se dlouhodobě vyhýbají prostředí, kde korupce kvete, protože ta zvyšuje náklady na podnikání a podryvá právní stát. Korupce je často spojována s vysokou úrovní nejistoty, což investory odrazuje.

Snižuje hospodářskou soutěž a efektivnost

Úředníci, kteří požadují úplatky za udělení nebo naopak neudělení licencí či povolení, omezují počet firem, které jsou schopny vstoupit na trh, čímž vytvářejí nerovné prostředí, které nutí firmy, které nejsou ochotné či schopné uplácet, stáhnout se do neformální ekonomiky. To někdy vede k obchodnímu protekcionismu a také k zhoršené kvalitě a neefektivnosti, čímž se snižuje produktivita a konkurenceschopnost. Nepřítomnost hospodářské soutěže poškozuje spotřebitele, kterým se dostává méně moderních výrobků nižší kvality a kteří musí zaplatit vyšší ceny.

Snižuje výnosy do státního rozpočtu nezbytné k poskytování základního zboží a služeb

Daňové úniky, které jsou jednou z největších hrozeb pro příjmy do státního rozpočtu, jsou rozšířené v zemích s vysokou korupcí, protože firmy, působící v neformální ekonomice, nepřiznávají své zisky a tudíž neplatí daně. Firmy, které působí ve formální ekonomice, pak namísto daní platí úplatky tam, kde je zkorumpovaná i daňová správa a kde existují možnosti pro zneužívání daňových zákonů. Navíc zkorumpování úředníci strkají do vlastní kapsy poplatky a úhrady vybrané od firem ve prospěch státního rozpočtu, čímž dále veřejné prostředky krátí.

Zvyšuje veřejné výdaje

Veřejné investiční akce často vytvářejí příležitost pro uplácení státních úředníků. Zjednodušeně řečeno, vzhledem k možnosti přímo profitovat z udělení zakázky podvodníkům, jsou státní úředníci nakloněni propagovat co největší počet veřejných investičních akcí. S tím související skandály se objevují nejenom v rozvojových zemích, ale i v rozvinutých státech, kde není korupce tak všudypřítomná. V mnoha zemích se stává, že zakázka udělená korumpující firmě není nikdy realizována, protože dojde jednoduše k jejímu rozkradení. Korupce ústí v špatný management veřejných investičních akcí, čímž přispívá k většímu fiskálnímu deficitu a narušuje zdravou finanční politiku.

Snižuje produktivitu a odrazuje inovaci

V korupci prorostlých systémech věnují jednotlivci a firmy čas a zdroje na korupci (uplácení, budování vztahů se zkorumpovanými úředníky atd.) namísto, aby je věnovali na činnosti podporující růst. Korupce také odrazuje inovativnost, neboť ve zkorumpovaných systémech nefungují instituce na ochranu patentových a majetkových práv.

Zvyšuje náklady na podnikání (funguje jako další forma daně)

Čas a prostředky vynaložené na úplatky a na komplikované právní úpravy zvyšují náklady na podnikání. Tyto náklady jsou buď přeneseny na spotřebitele zvýšenou cenou anebo na produkty sníženou kvalitou, nebo slouží jako překážka pro to, aby vůbec firmy vstoupily na trh. Navíc zkorumpované soudní systémy omezují možnost podnikatelských subjektů dovolat se svých smluvních práv, což poškozují normální fungování a blokuje nové příležitosti.

Snižuje úroveň růstu

Korupce poškozují malé firmy, protože vysoké náklady na korupci (čas i peníze) jsou náklady, které malá firma obtížněji nese. Obecně řečeno, mají malé firmy menší šanci vyhnout se korupci a navíc často operují ve vysoce konkurenčním prostředí a nemohou tak přenést náklady na korupci vynaložené na zákazníky. V korupčním prostředí tudíž malé firmy obtížněji přežívají, což snižuje tempo hospodářského růstu, neboť malé firmy jsou ve většině hospodářství motorem růstu.

Snižuje zaměstnanost v soukromém sektoru

Tím, že vytlačuje podnikání do neformálního sektoru, že vytváří překážky pro vstup na trh a zvyšuje náklady na podnikání, snižuje korupce zaměstnanost v soukromém sektoru, protože firmy nerostou a neexpandují.

Snižuje počet kvalitních pracovních míst ve veřejném sektoru

Zkorumpované státní správy často nabízejí množství málo placených pracovních míst, aby si nerozházely voličstvo. Trpí také kvalita odvedené práce ve veřejném sektoru, neboť vládní úředníci se věnují vymáhání úplatků namísto poskytování služeb. V mnoha případech úřadů, které udělují licenci, dochází k zastavení licenčního řízení, pokud úředník nedostane další platbu či dárek.

Zhoršuje chudobu a nerovnost

Korupce snižuje výdělečný potenciál chudých, neboť se snižují příležitosti v soukromém sektoru. Tím, že vede k omezení výdajů na služby veřejného sektoru, pak korupce dále posiluje nerovnost – omezuje přístup k takovým klíčovým zdrojům, jako jsou zdravotní péče a vzdělání.

Podrývá vládu práva

Korupce vytváří prostředí, ve kterém nejsou státní úředníci odpovědní za své činy. V korupci prorostlých systémech existují zákony a pravidla pouze na papíře, nejsou však vynucovány konzistentně a spravedlivě. Rozhoduje tudíž to, koho znáte či kolik jste ochoten zaplatit. Nerozhoduje zákon.

Poškozuje demokratické tržní reformy

Mají-li být jednotlivé státy úspěšné při budování tržní ekonomiky a demokratické společnosti, musí budovat a rozvíjet instituce, které zajišťují vynucování práva a transparentní a inkluzivní proces vytváření politik. Vytváření takových zdravých institucí je ve zkorumpovaném systému úkol téměř nemožný. Zkorumpovaní úředníci, kteří mají reformy na starosti, nebudou pravděpodobně přijímat opatření, která by omezila jejich možnost profitovat z úplatků. Korupce také podrývá legitimitu veřejného úřadu a poškozuje demokratický proces, neboť odrazuje občany od účasti na veřejném životě.

Zvyšuje politickou nestabilitu

Všudypřítomná korupce přispívá k politické nestabilitě, neboť občané čas od času odstraní představitele, kteří jsou zkorumpovaní a nezastupují účinně jejich zájmy.

Vede k nárůstu trestné činnosti

Korupce vytváří systém, který nerespektuje vládu práva, a společnost, kde nejsou efektivní právní, soudní a vynucovací instituce. V zkorumpovaných zemích je pro podvodníky lehké vyplatit se z trestu. Korupce vede nejen k trestné činnosti politické a hospodářské, ale má na svědomí i rozvoj organizovaného zločinu.

Výtah z Economic Reform Issue Paper č. 0409, 22. září 2004, Copyright 2004, Centrum pro mezinárodní soukromé podnikání.

Názory vyjádřené v tomto článku nejsou nezbytně totožné s postoji či politikou vlády Spojených států amerických.

Globální fórum V

Páté Globální fórum k boji proti korupci a ochraně integrity se bude konat od 2. do 5. dubna 2007 v Jihoafrické republice. Přibližně 1500 nejvyšších představitelů vlád, zástupců mezinárodních a regionálních vládních organizací, vyšších protikorupčních úředníků, akademiků, odborníků a zástupců občanské společnosti z celého světa se sejde na tomto fóru, aby diskutovali o implementaci a praktických dopadech různých mezinárodních a regionálních norem pro boj s korupcí na místní, regionální a mezinárodní úrovni. První Globální fórum k boji proti korupci a ochraně integrity se konalo z popudu americké vlády ve Washingtonu D.C. v roce 1991. Od té doby proběhla návazná fóra v Nizozemí, Jižní Koreji a Brazílii. Závěrečná deklarace ze čtvrtého fóra

v Brazílii v roce 2005 je k nalezení na webové adrese
<http://usinfo.state.gov/ei/Archive/2005/Jun/11-988891.html>.

Globální rozvoj transparentnosti podnikatelského sektoru **Philip Urofsky**

V roce 1977 přijal americký Kongres zákon proti korupčním praktikám v zahraničí (FPCA). S cílem zastavit uplácení zahraničních úředníků a obnovit veřejnou důvěru v integritu amerického podnikatelského sektoru poté, co vyšetřování zjistilo, že více než 400 amerických podniků provádí pochybné nebo nelegální platby v celkové výši překračující 300 milionů amerických dolarů ve prospěch zahraničních vládních úředníků, politiků a politických stran. Dnes, pokud chtějí americké firmy podnikat v zahraničí, jsou tyto firmy povinny postupovat v souladu se zákonem FPCA.

Obecně tento zákon zapovídá uplácení zahraničních úředníků za účelem získání nebo udržení si zakázky. Zákon FPCA výrazně ovlivnil způsob, jakým americké firmy podnikají. Několik firem, které uplácely zahraniční úředníky, bylo předmětem trestního vyšetřování a civilních žalob, které vyústily ve velké pokuty a v zákaz účastnit se federálních výběrových řízení. Několik zaměstnanců a vedoucích představitelů těchto firem skončilo ve vězení. Aby se vyhnuly takovým následkům, přijaly mnohé firmy detailní program plnění zákona, jehož cílem je zabránit případně zjistit, nevhodné platby ze strany zaměstnanců a zástupců těchto firem.

Autor Philip Urofsky je právníkem skupiny pro složité právní kauzy v souvislosti s podnikovými podvody při advokátní firmě Cadwalader Wickersham and Taft LLP ve Washingtonu D.C. Pan Urofsky dříve sloužil jako státní zástupce na odboru podvodů Ministerstva spravedlnosti USA, kde měl na starosti dohled a samotné vyšetřování a stíhání porušení zákona proti korupčním praktikám v zahraničí.

Každý úkon, který provádí podnikatelský subjekt, ať již v zahraničí nebo ve Spojených státech, je nezbytně prováděn na základě úkonů představitelů, zaměstnanců nebo zástupců tohoto subjektu. Podle zákonů některých zemí mohou být obchodní společnosti stíhány za chybné úkony těchto jednotlivců. Obchodní společnosti a korporace jsou často tvořeny tisíci představitelů, zaměstnanců a zástupců, kteří působí na velkém geografickém území. Pokud se jeden zaměstnanec společnosti dopustí korupčního jednání, může být trestána celá společnost za kroky tohoto jednotlivce bez ohledu na jeho postavení ve společnosti.

Programy plnění

Aby zabránily vzniku tohoto problému, vytvořily mnohé obchodní společnosti ve Spojených státech detailní a rozsáhlé programy plnění tak, aby zajistily, že představitelé společnosti, její zaměstnanci a zástupci dobře chápou, jak aplikovat zákon FCPA v každodenní podnikatelské činnosti. Ačkoliv tyto programy původně vznikly proto, aby se společnosti nedostaly do právních problémů, americká vláda si brzy uvědomila

hodnotu těchto programů jako měkkých nástrojů vynucování práva a jejich rozvoj proto podporuje.

Program plnění musí řešit konkrétní rizika, kterým je společnost vystavena. Jedním z těchto rizik, jak v USA tak v zahraničí, je situace, kdy představitel společnosti, její zaměstnanec nebo zástupce nabídnu, nebo jsou požádáni, aby nabídli úplatek vládnímu činiteli za získání nějaké výhody nebo za to, aby se něco negativního společnosti nestalo. Americké společnosti, které působí mezinárodně, hovoří o tomto riziku, jako o riziku FCPA, tj. riziku, že společnost může být stíhána podle zákona proti korupčním praktikám v zahraničí, jakož i podle protikorupčních zákonů v dané cizí zemi.

Osvědčená praxe

Při přípravě programu plnění se není možné opírat o jeden systém osvědčené praxe, který by zajistil, že společnost je zcela ochráněna před rizikem FCPA. V mnoha ohledech je nejlepší praxí vyvinout takový program, který řeší specifická rizika specifické obchodní organizace. Existují však postupy a kontrolní mechanismy, jakož i jiné techniky, které se osvědčily a které mohou společnosti pomoci vytvořit si vlastní, na míru šitý program plnění.

Druhou nejlepší osvědčenou praxí je to, že program musí odpovídat typu podnikání, které společnost provozuje v zahraničí, a způsobu, jakým podniká. Například společnosti, jejichž hlavními odběrateli jsou státy, takový je například obranný průmysl, nebo jejichž produkty podléhají přísné regulaci, jako například pojišťovny a banky, se často dostávají do kontaktu s vládními úředníky a společnosti mohou tedy svůj program zaměřit na tyto kontakty a na zaměstnance, kteří se jich účastní. Na druhé straně společnosti, které prodávají širší škálu zákazníků, vládních i nevládních, jako například farmaceutické společnosti, musí implementovat program plnění, který se zaměřuje na všechny prodejce.

Třetí nejlepší osvědčenou praxí je to, že s takovým programem se musí důvěryhodným způsobem ztotožnit nejvyšší management. Management musí vyslat jasný signál, že takový je způsob, kterým společnost podniká. A tento signál musí být předán všem představitelům společnosti, jejím zaměstnancům a zástupcům s tím, že program plnění není jen formální přebyrokratizovanou procedurou, která odvádí pozornost od vlastního podnikání, nebo že se jedná o nějaké „nezbytné zlo“. Vrcholový management by na místo toho měl tento program považovat za ztělesnění korporátních hodnot a za záruku podnikatelského úspěchu v dlouhodobém horizontu. Manažeři by měli zdůraznit, že krátkodobý úspěch, nabytý nevhodnou metodou, například ve formě konkrétní lukrativní zakázky, by mohl vést k tomu, že společnost na dlouho ztratí svou dobrou pověst čestného a bezúhonného podniku, že bude vystavena trestnímu stíhání v jednom nebo více státech a že může být potenciálně vyloučena z výběrových řízení na státní zakázky.

Každý program plnění zákona FCPA by měl obsahovat jisté elementární složky. Mezi ty patří:

- Školení: Všichni zaměstnanci, kteří mají kontakt se zahraničními partnery, i když operují na domácí půdě, by měli být vyškoleni o podstatě zákona FCPA a o konkrétních zákazech, které tento zákon ukládá, jakož i ve specifických postupech, které společnost přijala, aby mohla čelit s tím souvisejícím rizikům. Vzhledem k tomu, že se jak pracovníci tak postupy po čase obmění, mělo by být toto školení prováděno pravidelně opakovaně a společnost by měla dbát na to, aby jím prošli všichni zaměstnanci.
- Na míru šitý program: I když se běžně hovoří o rizicích FCPA, tím skutečným rizikem je korupce bez ohledu na to, zda je jí porušován zákon FCPA nebo protikorupční zákon jiné země. Při školení zahraničních zaměstnanců je třeba vysvětlit, proč i pro ně je zákon FCPA relevantní (protože mateřská společnost je americkou společností a podléhá americkým zákonům), ale také zdůraznit důležitost souladu se všemi zákony. Třebaže společnosti mají zájem vystupovat ve vztahu ke všem zaměstnancům jednotně, měly by také zohledňovat místní specifika a zákony.
- Důkladná prověrka: Předtím, než společnost někoho najme, jako svého zástupce, který za společnost jedná, musí provést důkladnou prověrku, aby se vyloučilo, že tento člověk nedostane podnik do problému. Na základě osobních pohovorů, dotazníků, nezávislého výzkumu a referencí by se měla společnost ujistit, že nový zástupce je kvalifikovaný a má pověst bezúhonného a čestného člověka.
- Prověrka třetích stran: Dříve než společnost začne spolupracovat s jakoukoliv třetí stranou, ať se jedná o partnera v podnikání, subdodavatele, partnera pro společný podnik, dodavatele zboží nebo dodavatele služeb, musí společnost řádně tento subjekt prověřit, aby si ověřila, že například neposkytuje touto cestou peníze vládnímu úředníkovi. Takový problém vyvstává, když je vládní úředník vlastníkem takového třetího subjektu, nebo mu jinak plyne přímý prospěch z podnikání tohoto subjektu, a nebo když z takové situace vládní úředník má prospěch nepřímý, protože je dotčený třetí subjekt ve vlastnictví osoby blízké tomuto úředníkovi, anebo takovou osobu blízkou zaměstnává. Ve většině případů probíhá takové prověření na základě dotazníku, který třetí strana vyplní a ve kterém uvede své vlastníky, jednatele a vysoké manažery. Tato informace je pak ověřena ve veřejných zdrojích a na základě referencí. Další cestou jsou osobní pohovory s představiteli takového třetího subjektu.
- Smluvní podmínky: Společnosti by měly požadovat, aby se jejich zástupci a partnerské subjekty ve smlouvách zavázali neprovádět žádné nezákonné platby. Ještě důležitější je, aby na základě těchto smluv měla společnost možnost ukončit smluvní vztah, pokud by její zástupce nebo třetí strana smlouvu porušili. V závislosti na typu podnikání a relativních výhodách jednotlivých stran by měla společnost také usilovat o možnost auditů výdajů, které zástupce nebo třetí strana vynakládají v souvislosti s činností pro společnost.

- Interní výkaznictví: Důležitým aspektem programu plnění je zajistit, aby zaměstnanci vedli řádné výkazy, prováděli nezbytné prověřování a dohlíželi na výdaje podnikových fondů. Na určité úrovni je tato praxe pouze dobrou podnikatelskou praktikou, na úrovni zákonů však zajišťuje, že pokud by se objevilo obvinění, že společnost provedla nezákonnou platbu, pak lze doložit, že buď taková platba provedena nebyla, anebo byla provedena bez řádného souhlasu a v rozporu s firemní politikou a postupy.
- Pravidelné audity: Společnosti, které používají buď externí nebo interní auditory – či obojí – by měly dbát na to, aby byly příslušné audity prováděny jak v souvislosti se samotným programem plnění tak v souvislosti s výkazy, které se týkají té oblasti podnikání, jež je vystavena riziku FCPA. V ideálním světě pak takový audit potvrdí, že nebyly nalezeny žádné problémy či nejasnosti. V reálném světě může audit upozornit na oblast, kde je potřeba zvýšené kontroly, nebo kde program plnění neodpovídá organizačnímu uspořádání, anebo na zaměstnance či jejich skupiny, kteří by měli projít dalším školením. V nejhorším případě pak audit odhalí minulé či pokračující porušení zákona, tedy problém, který bude muset společnost rychle řešit.

Žádný program plnění nemůže zabránit úmyslné snaze jediného zaměstnance nebo skupiny zaměstnanců vyhnout se podnikové kontrole. Program plnění nemůže být ani účinný bez podpory všech vyšších manažerů v rámci organizace. Dobře postavený program založený na osvědčených praktikách přizpůsobených konkrétním potřebám společnosti může však pomoci odhalit nezákonné jednání, zabránit mu a umožnit společnosti, aby se soustředila na své podnikání.

Názory vyjádřené v tomto článku nejsou nezbytně totožné s postoji či politikou vlády Spojených států amerických.

Manažeři by měli zdůraznit, že krátkodobý úspěch, nabytý nevhodnou metodou, například ve formě konkrétní lukrativní zakázky, by mohl vést k tomu, že společnost na dlouho ztratí svou dobrou pověst čestného a bezúhonného podniku.

Úloha občanské společnosti při zajištění účinné a udržitelné reformy

Nancy Boswell

V současné době panuje široká shoda v tom, že korupce působí nesmírné škody a že ignorovat ji je projevem nezodpovědnosti. Pod tlakem občanské společnosti, která je tvořena nevládními, neziskovými a nezávislými organizacemi, přijaly státy a mezinárodní instituce protikorupční dohody a převzaly další závazky s cílem zlepšit způsob dohledu a odpovědnosti. Úloha občanské společnosti bude i nadále klíčová při převádění těchto závazků do praxe. Budoucnost protikorupčních snah závisí na hlubší angažovanosti

občanské společnosti a na její technické vybavenosti, finančních zdrojích, přístupu k informacím a dostatečném politickém prostoru pro plnění klíčové dohledové role. Nancy Boswell je členkou správní rady Transparency International a předsedkyní a jednatelkou Transparency International – USA, tedy americké pobočky této mezinárodní organizace. Transparency International je sítí organizací občanské společnosti ve více než 90 zemích a spolupracuje s vládními a mezinárodními institucemi, jakož i soukromým sektorem na snižování korupce a úplatkářství.

Začátkem 90. let zažehly občanské protesty proti korupci ve vládě a velkých podnicích protikorupční hnutí. V té době nebyl zcela jasný úplný rozsah škod, které korupce páchá, ani to, že je korupce běžně přijímána jako nevyhnutelná. Široké pochopení, že korupce zpomaluje rozvoj, zkrusluje hospodářskou soutěž, omezuje přístup chudých k základním službám a vytváří rizika v politické i osobní jistotě, je relativně nedávné.

Například Světová banka po letech popírání přiznala za vedení tehdejšího předsedy Jamese Wolfensohna, že korupce je „největší překážkou ekonomického a sociálního rozvoje“ a tudíž i odstraňování chudoby. Nejnovější strategie Světové banky proti korupci přesně popisuje celou škálu způsobů, kterými korupce poškozují ekonomický a politický život a zejména pak chudé vrstvy:

Chudým lidem na celém světě je každodenně odpírán přístup k zdravotní péči, školám a dalším základním službám, protože jejich systémy veřejné správy jsou nefunkční a protože oni sami nemohou nebo nechťejí uplácet. Korupce a špatný způsob veřejné správy znamenají, že zdroje, které by měly pohánět ekonomický růst a vytvářet nové příležitosti pro únik z chudoby, místo toho obohacují zkorumpovanou elitu. V některých případech vedly korupce a extrémně špatná správa k finančnímu a ekonomickému krachu, odcizení veřejnosti a dokonce násilí a státnímu kolapsu s katastrofickými důsledky pro chudé.

Podpora realizaci

S nalezením konsensu o míře škody způsobené korupcí přijaly vlády mnoha států celou řadu iniciativ k posílení a zlepšení způsobů veřejné správy. Teprve postupně si však uvědomují klíčovou úlohu občanské společnosti při realizaci cílů těchto iniciativ.

Například vlády v zemích obou Amerik přijaly v roce 1996 regionální protikorupční úmluvu, avšak teprve několik let poté, na popud občanských organizací v čele s Transparency International, odsouhlasily strany této Úmluvy návazný mechanismus pro její implementaci. Od přijetí tohoto mechanismu pak usilovala občanská společnost o širší příležitost k prezentaci svých názorů a ke spolupráci s vládami při implementaci Úmluvy. Jakmile se jí těchto příležitostí dostalo, poskytla občanská společnost rozhodující nevládní pohled na reformu a momentum k její realizaci. Obdobnou úlohu sehrála občanská společnost při revizi a prosazování Úmluvy OECD proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích a protikorupčních úmluv Rady Evropy a její Skupiny zemí proti korupci.

Z těchto zkušeností, jakož i ze zkušeností s jinými protikorupčními úmluvami, je zřejmé, že občanská společnost hraje klíčovou roli při realizaci obecných instrumentů. Úmluva OSN proti korupci (UNCAC), do dnešního dne ratifikována 80 státy, má nesmírný potenciál pro vytvoření globálního, jakož i vnitrostátního reformního rámce. Zkušenost s jinými úmluvami nás však učí, že i v souvislosti s Úmluvou UNCAC budou nezbytné účinné návazné kroky pro její realizaci.

Jak zdůraznila organizace Transparency International ve svých doporučeních Konferenci států, je nejpodstatnější součástí tohoto procesu transparentnost a široké a konzistentní zapojení občanské společnosti.

Občané ukazují protikorupční karty na protest proti vládním korupčním skandálům, Seoul, Korea, 3. května 2002. Nápisy na kartách nesou slovo korupce.

Zajištění dohledu nad vládami

Světová banka a další rozvojové banky připravily v posledních několika letech své protikorupční strategie, ve kterých berou v potaz význam občanské společnosti a její volání po dohledu nad vládami. Tyto banky, neboť vlády jsou jejich podílňíky, nyní obtížně hledají způsoby aktivnější spolupráce s občanskou společností a podporu této spolupráce samotnými vládami. V nejnovější strategii Světové banky se praví, že „klíčovou prioritou, která jde napříč všemi aspekty, je pomoci zemím a jejich vládám fungovat transparentně a umožnit větší účast a dohled ze strany občanských organizací a médií. Občané a média, pokud jsou vybaveni informacemi o fungování státních institucí, jsou nezbytní pro skutečnou kontrolu nad státem“.

Třebaže je tato zásada nepopíratelná a jednoznačná, jsou transparentnost a zapojení občanské společnosti v mnoha zemích stále iluzí. Navíc je kapacita multilaterálních institucí omezena politickou vůlí jejich členů. Kupříkladu Etický kodex Mezinárodního měnového fondu k fiskální transparentnosti, neboli jen „Kodex“, uvádí, že zveřejňování fiskálních informací včetně informací o rozpočtu a státních zakázkách je povinností vlád a mělo by být prováděno včas a přístupným způsobem. Ne všechny vlády však tuto praxi dodržují a všechny si ponechávají právo, a to navzdory snahám o opak, nezveřejňovat zprávy o tom, jak která vláda Kodex naplňuje.

Protestní pochod v Harare, Zimbabwe, 25. říjen 2003, Světový den proti korupci

Kodex věnuje zvláštní pozornost zejména transparentnosti, která je zásadní v kontextu přírodních zdrojů a těžebního průmyslu, neboť toto jsou oblasti ke korupci zvláště náchylné. Státy, které jsou bohaté na přírodní zdroje, se nemusí spoléhat na daňové výnosy a také státy historicky méně otevřené pojmům transparentnosti a kontroly jsou navzdory svým přírodním zdrojům státy nejchudší. Etický kodex vyžaduje „jasné a

transparentní smluvní vztahy“, čímž je zdůrazněna potřeba veřejného dohledu nad kroky vlády při udělování licencí a jiných způsobů vytěžování národního bohatství.

Tato zásada dala vzniknout iniciativě Transparentnost v těžebním průmyslu, která usiluje o větší transparentnost v oblasti plateb a výnosů z ropy, zemního plynu a těžby. Podle Spojeného království, které tuto iniciativu zahájilo v roce 2002, „větší transparentnost a přehled o výnosech umožní občanům a občanským institucím dohled nad vládami. Špatné nakládání s fondy nebo jejich odklon od trvale udržitelného rozvoje se tak stanou obtížnými.“

Vzrůstající počet protikorupčních iniciativ a iniciativ k transparentnosti je ve Spojeném království důsledkem poznání, že „úloha občanské společnosti bude naprosto klíčová při využívání údajů zveřejněných vládami a pro dohled nad veřejnými výdaji“.

Naplňování závazků

I když jsou transparentnost a účast občanské společnosti a její dohled klíčové, existuje předpoklad, že jakmile toho bude jednou dosaženo, bude občanská společnost vybavena kapacitou tyto klíčové funkce plnit. I když zaznamenáváme zvýšené úsilí posílit technické a finanční kapacity státu, obdobné úsilí podpořit občanskou společnost v neširším slova smyslu je stále nepřiměřeně malé. Další kroky je třeba podniknout v následujících oblastech:

- Transparentnost fungování státní správy, rozhodování a státních výdajů; přístup k informacím včetně neomezeného přístupu k internetu; a možnost účastnit se a vyjadřovat se musí být institucionalizované a běžně dostupné.
- Je třeba příslušného vzdělávání k tomu, aby občanské organizace, profesní sdružení a média byla schopna efektivně používat informace.
- Školení je též třeba v oblasti rozvíjení řádné veřejné správy, transparentnosti a zodpovědnosti v rámci občanských organizací.
- Finanční zdroje, bez politických vazeb, jsou nezbytné k tomu, aby mohla občanská společnost plnit své funkce: shromažďování informací, vzdělávání veřejnosti, budování koalic a využívání žádoucí odbornosti k analýze informací o výnosech z těžebního průmyslu, státním rozpočtu a veřejných zakázkách.
- Odpovědné organizace občanské společnosti musí mít volnost k tomu, aby se mohly organizovat a vystupovat, a nesmějí být právně omezovány ve své možnosti fungovat a získávat finanční zdroje z legitimních zdrojů.
- Aktivisté občanské společnosti, kteří se zabývají dohledem, včetně médií, musí být chráněni před žalobami pro pomluvu, výhrůžkami násilí a zatčením.

Pozornost těmto otázkám pomůže zajistit, aby občanská společnost naplnila své závazky. To je ještě důležitější v zemích, kde zájmy určitých skupin – těch zkorumpovaných, těch, kteří korumpují a těch, kteří korupci umožňují – činí z občanské společnosti prvek ještě významnější avšak její úsilí obtížnější. Podíváme-li se na množství známek toho, že vlády vzrůstajícího počtu zemí, vzdorují ba jsou přímo nepřátelské základním demokratickým právům, ukazuje se, že je nejvyšší čas, aby jednotliví aktéři

mezinárodního společenství vyjádřili jasnou podporu občanské společnosti. Jen tak vznikne nezbytný lokální impuls k reformě, která bude účinná a udržitelná.

Názory vyjádřené v tomto článku nejsou nezbytně totožné s postoji či politikou vlády Spojených států amerických.

„Champions of Development“

V roce 2002 inicioval prezident Bush vznik „nového paktu za globální rozvoj“ a navrhl vytvoření společnosti Millennium Challenge Corporation (MCC). Díky podpoře obou amerických politických stran uvolnil v lednu 2004 americký Kongres jednu miliardu dolarů na založení MCC a 1,4 miliardy dolarů a 1,7 miliardy dolarů v následujících letech na rozvoj této iniciativy a jejích zahraničních asistenčních programů, včetně programu Millennium Challenge Account (MCA). MCC se zaměřuje na podporu udržitelného ekonomického růstu a snižování chudoby cestou investic do oblastí, jako je zemědělství, vzdělání, rozvoj soukromého sektoru a budování kapacit.

Velvyslanec John Danilovich, výkonný ředitel Millennium Challenge Corporation a bývalý americký velvyslanec v Brazílii a v Costa Rice, hovořil o jedinečné úloze, kterou MCC hraje při boji s korupcí na celém světě.

Otázka: Jaká je úloha MCC v boji proti korupci a jakým způsobem antikorupční úsilí MCC napomáhá potírání chudoby?

Velvyslanec Danilovich: MCC představuje pro jednotlivé státy ohromnou motivaci k přijímání striktních protikorupčních opatření a k posilování protikorupčních institucí, neboť podmiňuje pomoc tím, jak dobře si vede daná země v protikorupčních ukazatelích. K dnešnímu dni odsouhlasila správní rada protikorupční asistenční programy v celkovém objemu 200 mil. amerických dolarů pro celou řadu zemí včetně Filipín, Ukrajiny, Moldávie, Paraguaje, Albánie, Tanzánie, Malawi, Indonésie a Zambie. Obecně řečeno se tyto programy zaměřují na reformu daňových systémů a správy, policie, soudnictví, sociálních služeb, protikorupčních útvarů a vládních kontrolních úřadů. Pomoc těmto zemím v boji proti korupci vede ke zlepšování veřejné správy a zvyšování atraktivity dané země pro soukromé investice, což je klíčem k dlouhodobému udržitelnému ekonomickému rozvoji na těchto nových trzích.

Otázka: MCC uvádí, že boj proti korupci je hlavní složkou boje proti chudobě. Jaká je návaznost mezi korupcí a chudobou?

Velvyslanec Danilovich: Korupce snižuje investice, zvyšuje náklady, snižuje produktivitu, podryvá důvěru ve veřejné instituce, zvyšuje úrokové sazby, omezuje rozvoj malých a středních podniků, poškozují správu veřejných financí a ústí v podřadnou úroveň vzdělání a zdravotnictví. Korupce také zvyšuje chudobu tím, že odklání veřejné výdaje ve prospěch bohatých a těch s kontakty, že oslabuje daňovou a celní správu, což vede k regresi daňového systému, k narůstání daňových úniků a k tomu, že se majetek chudších vrstev stává méně atraktivní pro zajišťování půjček. Světová banka hovoří o korupci jako o „největší překážce ekonomického a sociálního rozvoje“.

Velvyslanec John Danilovich, výkonný ředitel Millennium Challenge Corporation, vpravo uprostřed, gratuluje arménskému ministru financí a hospodářství Vardanu Chačatrianovi po podpisu paktu Millennium Challenge v objemu 235,65 mil. amerických dolarů mezi Spojenými státy a Arménskou republikou. Na Ministerstvu zahraničních věcí ve Washingtonu D.C., dne 27. března 2006. Slavnostnímu podpisu přihlížejí ministryně zahraničních věcí USA C. Riceová, uprostřed, a členové arménské delegace.

Otázka: Můžete jmenovat konkrétně některé země, které dosáhly výrazného úspěchu v potírání korupce ve státní správě? Jakými způsoby toho tyto země dosáhly?

Velvyslanec Danilovich: Od té doby, co byla Gruzie vybrána do programu MCC, provedla tato země hlubokou protikorupční reformu. To vedlo k podstatnému zlepšení ukazatelů korupce podle Institutu Světové banky: z 36. percentily v roce 2004 se posunula na 78. percentilu v roce 2005.

V roce 2002 asi 37 % firem v Gruzii uvádělo, že „nepravdivé jednorázové platby“ jsou často nezbytné pro dosažení výsledku. Tento údaj poklesl v roce 2005 na přibližně 7 %. Také takzvaná úplatková daň (podíl úplatků na ročním obratu) poklesla z 2,7 % v roce 2002 na 0,5 % v roce 2005. Gruzínská vláda pozatýkala zástupy zkorumpovaných veřejných úředníků, přijala důležité legislativní změny, které usnadňují stíhání korupčních věcí, propustila 15.000 příslušníků zkorumpovaných policejních sil, výrazně zvýšila platy 10.000 státních úředníků, aby je odradila od braní drobných úplatků, a zlepšila management veřejných financí přijetím střednědobého výdajového rámce a vytvořením jednoho účtu centrální vlády. Zpráva Světové banky za rok 2006 zmiňuje Gruzii jako jednoho z nejaktivnějších ekonomických reformátorů na světě: „Nový licenční zákon snížil počet licencovaných činností z 909 na 159. O licence je možno žádat na jediném místě předložením všech požadovaných dokladů, aniž by bylo třeba tyto doklady potvrzovat jinými úřady. Zjednodušený daňový systém odstranil 12 z 21 druhů daní. Průměrná doba pro zapsání majetku poklesla o 75 % a náklady na zápis o 70 %.“ Také IFC (International Finance Corporation) uvádí, že Gruzie je jedním z příkladů reformy, prováděné díky MCC.

Otázka: Jak jsou protikorupční iniciativy měřeny? Když některá země začne přijímat opatření proti korupci, je to měřeno určitými ukazateli? Jaké jsou ty ukazatele?

Velvyslanec Danilovich: Existují různé metody pro měření účinnosti protikorupčních iniciativ. Je možno provádět průzkum mezi firmami, občany a státními úředníky a dotazovat se jich na jejich zkušenosti s korupcí. Je možno také vyhodnotit sílu právního rámce proti korupci a měřit ochotu vlády daného státu vyšetřovat a stíhat korupční kauzy.

MCC se především spoléhá na index Institutu Světové banky (WBI) k měření korupce. Tento index se opírá o 21 různých zdrojů dat v závislosti na jejich dostupnosti v jednotlivých zemích. Jednou z výhod indexu WBI je, že měří vnímání a zkušenosti jednotlivců a firem v dané zemi a jejich vztah ke korupci. Tím získává stát zpětnou vazbu od lidí, kteří žijí a podnikají v dané zemi a kteří mají informace z první ruky.

Například jedním ze zdrojů, které užívá Institut Světové banky je Globální barometr korupce, který zpracovává Transparency International. V Indonésii, kde byl po léta veřejný sektor korupcí prorostlý, se konečně vláda pokouší o změny a to se také projevilo ve výzkumech Transparency International. Podle Globálního barometru korupce z roku 2005 je 81 % Indonésanů přesvědčeno, že korupce v následujících 3 letech poklesne. Ze všech 69 zemí, kde byl průzkum prováděn, byla Indonésie tou neoptimističtější, co se týče vládních protikorupčních opatření.

Otázka: Co je „efekt MCC“, o kterém jste hovořil v mnoha svých projevech?

Velvyslanec Danilovich: Kritéria výběru, která MCC používá, motivují země k přijetí reforem, které by jinak nepřijaly. Tyto země tak činí proto, aby získaly přístup k financím MCC a aby si tento přístup udržely. Tyto země svým vlastním úsilím přehodnocují svou politiku, regulatorní a právní rámec, aby zlepšily veřejnou správu, potlačily korupci, posílily investice do zdravotnictví a vzdělání a přijaly mikro a makroekonomickou reformu. Tomuto motivačnímu efektu říkáme „efekt MCC“. Jeho dopady máme podrobně zadokumentovány. Ve výzkumném projektu, který provedla International Finance Corporation, uvedlo 24 zemí, že MCC je primární motivací pro jejich úsilí vylepšit podnikatelské klima v dané zemi. IFC uzavřela, že reformy „mohou v průměrné rozvojové zemi navýšit tempo růstu o čtvrt až půl procentního bodu“.

Meziresortní výbory a prezidentské komise byly ustanoveny ve více než tuctu zemí, aby navrhly reformní strategie k řešení kritérií výběru. Prezidenti a ministři se na nás obrazejí, píší nám či oslovují naše velvyslance v jejich zemi: „Jaké reformy je třeba provést, abychom získali přístup k financování MCC?“

Tyto reformy tedy přinášejí hmatatelné výsledky.

Vláda v Salvadoru, kterou program MCC inspiroval ke snížení počtu dní, potřebného pro založení podniku ze 115 na 26, zaznamenala 500 %ní nárůst nových registrací a také prudký nárůst spokojenosti zákazníků: z 32 % na 87 %.

Také Dominikánská republika vyjádřila zájem o přístup k financování MCC a za tím účelem vytvořila 3 pracovní skupiny k odstranění slabých míst v každé z kategorií výběru: spravedlivá vláda, investice do lidí a ekonomická svoboda. Ministr pro technický rozvoj Temistocles Montás řekl o kritériích MCC následující: „Ztotožňujeme se s těmito cíli, protože je považujeme za správné. Jejich naplnění se stane součástí odkazu této vlády dominikánskému lidu.“ Vláda připravuje akční plán MCC a také webovou stránku, kde budou nastíněny reformy přijímané v souvislosti s MCC. Nedávno pak dominikánská vláda informovala, že zahájí celostátní kampaň očkování proti spalničkám, která předpokládá očkování 5 mil. lidí. I toto úsilí je motivováno snahou získat financování MCC.

Ministryně financí Indonésie, Srí Mulyani Indrawati opakovaně tvrdí, že hlavním motivem pro zájem o MCC je „pečeť kvality dobrého hospodáře“, což vysílá významný

signál pro soukromé investory. Jak říká: „nejde o peníze, jde o to, udělat to, co je správné.“ V tomto roce filipínská prezidentka Gloria Macapagal – Arroyo uvolnila bezprecedentních 19 mil. amerických dolarů na protikorupční iniciativy, čímž se téměř vyrovnala 20 milionové prahové částce MCC. Prahový program MCC dal Filipínám novou motivaci k boji s korupcí.

V rozvojovém světě si i ostatní dárci povšimli přístupu MCC k přidělování zdrojů těm zemím, které si dobře vedou v boji proti korupci. Mezi těmito dárci zaznamenáváme zvýšený zájem o ratingový systém nebo hodnotící karty – podobné jako jsou naše – pro rozhodování o tom, které země dostanou pomoc. Poskytování pomoci rozvojovým zemím nemůže fungovat, pokud tyto země nevezmou svůj rozvoj do svých rukou.

Poskytování pomoci rozvojovým zemím nemůže fungovat, pokud tyto země nevezmou svůj rozvoj do svých rukou.

Bibliografie

Vybraná literatura s protikorupční tematikou

- Della Porta, Donatella, and Alberto Vannucci.** *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption.* New York, NY: Aldine de Gruyter, 1999.
- Heidenheimer, Arnold J., and Michael Johnston, eds.** *Political Corruption: Concepts & Contexts.* New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2001.
- Johnson, Roberta Anne.** *The Struggle against Corruption: A Comparative Study.* New York, NY: Palgrave Macmillan, 2004.
- Johnston, Michael.** *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy.* Cambridge, UK; New York, NY: Cambridge University Press, 2005.
- Kang, David C.** *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines.* Cambridge, UK; New York, NY: Cambridge University Press, 2002.
- Karlins, Rasma.** *The System Made Me Do It: Corruption in Post-Communist Societies.* Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2005.
- Kidd, John, and Frank-Jürgen Richter, eds.** *Fighting Corruption in Asia: Causes, Effects, and Remedies.* River Edge, NJ: World Scientific, 2003.
- Klitgaard, Robert E.** *Controlling Corruption.* Berkeley, CA: University of California Press, 1988.
- Kpundeh, Sahr John.** *Politics and Corruption in Africa: A Case Study of Sierra Leone.* Lanham, MD: University Press of America, 1994.
- Krastev, Ivan.** *Shifting Obsessions: Three Essays on the Politics of Anticorruption.* Budapest, Hungary: Central European University Press, 2004.
- Levi, Michael, and David Nelkin.** *The Corruption of Politics and the Politics of Corruption.* Oxford, UK; Cambridge, MA: Blackwell Publishers, 1996.

- Mbaku, John Mukum.** Bureaucratic and Political Corruption in Africa: The Public Choice Perspective. Malabar, FL: Krieger Pub. Co., 2000.
- Mungiu-Pippidi, Alina.** "Corruption: Diagnosis and Treatment." *Journal of Democracy*, vol. 17, no. 3, July 2006, pp. 86-100.
- Naresh, Ragan.** "Public Corruption." *American Criminal Law Review*, vol. 43, no. 2, Spring 2006, pp.825-868.
- Pereira, Luiz Carlos Bresser, and Peter Spink, eds.** Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- Rose-Ackerman, Susan.** Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. New York, NY: Cambridge University Press, 1999.
- Sampford, Charles, et.al., eds.** Measuring Corruption. Aldershot, England; Burlington, VT: Ashgate, 2006.
- Shah, Anwar.** "Combating Corruption: Look Before You Leap." *Finance and Development*, December 2004, pp. 40-43.
- Stapenhurst, Rick, and Sahr John Kpundeh, eds.** Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity. Washington, DC: World Bank, 1999.
- Thompson, John B.** Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age. Malden, MA: Blackwell, 2000.
- Tulchin, Joseph S., and Ralph H. Espach, eds.** Combating Corruption in Latin America. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2000.

Internetové zdroje

Zdroje informací s protikorupční tematikou online

Příručky

The Open Society Justice Initiative

Poder Ciudadano's Transparent Elections Handbook (Preliminary Version, 2000)

http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102247

Overseas Private Investment Corporation (OPIC)

Anti-Corruption Policies and Strategies Handbook (2006)

<http://www.opic.gov/about/Transparency/documents/opicanticorruptionhandbook0906.pdf>

U.S. Agency for International Development (USAID)

Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies (2003)

http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacr223.pdf

A Handbook on Fighting Corruption (1999)

http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnace070.pdf

Webové stránky

The Cost of Corruption

<http://americanradioworks.publicradio.org/features/corruption/>

Fighting Corporate and Government Wrongdoing: A Research Guide to International and U.S. Federal Laws on White-Collar Crime and Corruption

<http://www.llrx.com/features/whitecollarcrime.htm>

Global Integrity

<http://www.globalintegrity.org/2004/country.aspx>

Global Integrity provides in-depth reports on the state of public integrity and corruption in 25 countries.

Transparency International

Global Corruption Report 2006

<http://www.transparency.org/publications/gcr>

Political Corruption: Selected Web Links

http://www.transparency.org/global_priorities/corruption_politics/links_political_corruption

Transparency International-USA

www.transparency-usa.org

U.S. Department of State

Anticorruption Initiatives

<http://www.state.gov/p/inl/corr/>

Bribery and Corruption

http://usinfo.state.gov/ei/economic_issues/bribery_and_corruption.html

Četba online

Anderson, James and Cheryl Gray. Anti-Corruption in Transition 3: Who Is Succeeding... and Why? World Bank Publications, 2006.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:20989777~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258599,00.html>

Gurgur, Tugrul, and Anwar Shah

Localization and Corruption: Panacea or Pandora's box?

World Bank Publications, 2005

<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/206958/Localizationandcorruption.pdf>

Money in Politics, A Study of Party Financing Practices in 22 Countries

<http://www.accessdemocracy.org/showdoc.asp?lang=1&id={324ACB49-B2B9-4CF2-971B-BD449BEF9377>

World Bank Governance Library

<http://info.worldbank.org/etools/library/governance.asp?topicID=646&n=1&del=&cdrom>

=

Obsahuje úplný text 45 publikací Světové banky ke korupci.