

# Globální a lokální boje proti korupci: případová studie Transparency International

ONDŘEJ CISAŘ\*

## **Abstract: Global and Local Fights against Corruption: A Case Study of Transparency International**

This article presents an analysis of the activities of Transparency International – a transnational non-governmental organization that plays a crucial role in the fight against corruption. The article primarily focuses on the interactions between the Czech chapter of Transparency International and local political actors in the Czech Republic. Immediately after its establishment in 1998 the Czech chapter received a high level of attention from the Czech political authorities and since then there has been intense cooperation between Transparency International and political authorities. In order to explain this mode of successful cooperation, the article turns to theoretical tools provided mainly by the theory of social movements. I employ the notion of political opportunity structure, define it internationally, and claim that in the case of the anticorruption struggle the international political opportunity structure that facilitated the access of Transparency International to the Czech political system has been formed by the influence of the European Union on the Czech Republic. EU conditionality in Eastern Europe has pushed the internationally recognized anticorruption norm high on the agenda. It has thereby changed the configuration of domestic opportunities in the Czech political field in a way that empowered Transparency International to engage in successful cooperation with the political authorities. The established global anticorruption norm provided the political claims of Transparency International with legitimacy. Therefore, before analyzing the activities of Transparency International in the Czech Republic, the article describes the process of institutionalization of the global anticorruption norm.

*Keywords:* anticorruption struggle; Transparency International; transnational non-governmental organizations; international norms; political opportunity structure; EU conditionality; international pressure.

## 1. Úvod

Tato studie podává analýzu aktivit transnacionální nevládní organizace, která hraje důležitou roli v oblasti boje proti korupci – Transparency International (TI). Stať se tak primárně zaměřuje na kampaň vybrané transnacionální organizace ve specifické politické oblasti. Základním cílem této stati je prezentovat výsledky výzkumu interakce TI s konkrétním lokálním (národním)

---

\* Veškerou korespondenci adresujte na: Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity, Gorkého 7, 602 00 Brno, e-mail: [cisar@fss.muni.cz](mailto:cisar@fss.muni.cz)

politickým prostředím České republiky. Stať bude identifikovat průběh a výsledky interakce TI a českého politického prostředí (pole) a pomocí konkrétního mechanismu se pokusí tyto výsledky vysvětlit. Jak uvidíme dále, ačkoli nelze v České republice boj proti korupci považovat za skutečně úspěšný, samotnému problému je věnována relativně vysoká pozornost. TI pak v českých podmínkách patří do značné míry prominentní místo mezi nevládními organizacemi, neboť se jí od jejího založení v roce 1998 daří udržet si otevřený přístup do politického systému, jehož aktéři s TI navíc ochotně kooperují. To není samozřejmost. Právě naopak, tento *modus úspěšné kooperace* si vyžaduje vysvětlení.

Částečně lze úspěch TI vysvětlit tím, že prezentuje „zavedenou značku“, která jí otevírá dveře k politickým reprezentantům země. V tomto smyslu tedy česká pobočka (skupina, anglicky *chapter*) TI využívá vnější zdroj (reputaci), který je jí poskytován transnacionální strukturou této organizace. To však nevysvětluje relativně „vysoký profil“, který boj proti korupci v České republice na konci 90. let 20. století získal. Měli bychom jej tedy přičítat úspěšné strategii české skupiny TI? Byly vhodné podmínky zajištěny jiným způsobem? Základní argument této stati říká, že v případě boje proti korupci se otevřela *mezinárodní struktura politické příležitosti*, která proměnou domácích politických podmínek umožnila TI přístup k relevantním politickým aktérům v České republice.

Tato stať aplikuje přístup založený na pozornosti širšímu politickému prostředí (struktura politické příležitosti) na studium TI v kontextu České republiky. Koncept „struktury politické příležitosti“ původně popisoval konfiguraci politických institucí a politických aktérů dané politiky v určitém časovém okamžiku jako ústřední determinant *diferencovaného přístupu*, který různá sociální hnutí získávají do politického procesu. Zjednodušeně lze říci, že politickou mobilizací můžeme podle tohoto modelu očekávat tehdy, když se pro ni objeví *příležitosti v daném politickém systému* (otevrou se institucionální přístupové body, hnutí se podaří získat spojení mezi politickou elitou, sníží se politická represe atd.). Tento přístup byl tedy primárně rozpracován na úrovni politiky (státu) pro studium především nekonvenčních politických aktérů – sociálních a revolučních hnutí (srov. např. Kriesi *et al.*: 1995, Tarrow 1998, pro kritické shrnutí Crossley 2002). Stejný přístup je však aplikovatelný také při studiu více konvenčních forem politického jednání, např. jednání zájmových skupin (např. Burstein 1999). Tento přístup je použitelný také při studiu *nevládních organizací prosazujících primárně politické cíle či veřejný zájem*, což je také případ TI.

## 2. Teoretický exkurz: politické příležitosti a europeanizace

Přístup založený na konceptu struktury politické příležitosti byl nejprve formulován pro vysvětlení nekonvenčního politického jednání na úrovni státu. V tomto smyslu to byly politické instituce státu, které politickým aktérům poskytovaly primární příležitosti pro jejich jednání. Avšak s určitým zpochybnutím postavení státu jako exkluzivního ohniska politiky ve stále více ekonomicky, kulturně i politicky provázaném světě došlo také k reformulaci tohoto konceptu (srov. např. Marks a McAdam 1999, Tarrow 2001, 2002). Ačkoli byl koncept původně operacionalizován jako institucionální struktura státu (politiky) a takto vysvětloval politické jednání a dopad tohoto jednání na základě konfigurace národních politických institucí, nic nebránilo tomu, aby byl reformulován a specifikován pro rozdílné úrovně politického jednání – vedle

úrovně národních politických institucí lze definovat příležitosti mezinárodně nebo regionálně či lokálně. Proto nemá význam mluvit o jediné struktuře politických příležitostí, ale o pluralitě různých struktur, které vzájemně interagují a ovlivňují jednání politických aktérů. Z hlediska zaměření této stati je pak nejpodstatnější způsob, jakým na sebe působí politické příležitosti na národní a mezinárodní úrovni (srov. také Císař 2003a).

Na vliv, který na domácí politické příležitosti vytváří širší mezinárodní prostředí, upozornila celá řada sociálních vědců (srov. Risse-Kappen 1995, Risse *et al.*: 1999, Tarrow 1999, Meyer 2003). Například podle Davida Meyera: „Změny v mezinárodním kontextu mohou proměnou politických a ekonomických podmínek a/nebo percepce těchto podmínek změnit příležitosti pro aktivisty uvnitř země“ (Meyer 2003: 20). Meyer tak upozorňuje na to, že v řadě případů nelze jednání určitého politického aktéra vysvětlit tehdy, když nevezmeme v úvahu mezinárodní kontext, v němž je národní politická aréna, v níž tento aktér primárně jedná, zasazena. Podle Meyera totiž „mezinárodní požadavky mohou otevřít větší domácí politické příležitosti“ (tamtéž: 21).

Meyer proto navrhuje chápat domácí politické příležitosti jako zasazené či „zahnížděné“ (*nested*) v širším mezinárodním prostředí, které podstatným způsobem ovlivňuje podmínky politických interakcí, ke kterým v domácích politických arénách dochází. Politici aktéři totiž nejsou ovlivňováni jen institucemi států, v jejichž rámci operují. Proto je „důležité rozšířit naše koncepte struktury politických příležitostí, abychom uvažili efekty exogenních faktorů ... Moderní národní stát není samostatná ekologická jednotka izolovaná od exogenních tlaků“ (tamtéž: 30). Meyer tak (mezi jinými) upozorňuje na význam vlivu mezinárodních institucí (organizací a norem) pro konečný dopad politického jednání nestátních subjektů v domácím politickém kontextu. V této stati se budu snažit ukázat, že v případě boje proti korupci v České republice to byl především tlak Evropské unie (EU), který měnil konfiguraci domácích politických příležitostí ve prospěch TI.

Podmínky členství, kterým jsou kandidátské země vystaveny, totiž mění podmínky v domácích politických arénách těchto zemí a v některých politických oblastech významně ovlivňují jednání domácích politických aktérů (srov. např. Linden 2002). Tlak EU navíc formoval politiku ve východoevropských státech mnohem hlouběji než v případě dnešních členských států. Podle Heather Grabbeové to vyplývá ze tří faktorů: (1) přístupový proces je v případě východoevropských zemí mnohem rychlejší, než byl v případě současných členů, (2) kvůli postkomunistické transformaci nemají domácí politické instituce ve východní Evropě schopnost tlaku EU čelit, (3) kandidátské země nemají možnost na základě své úvahy nepřijmout některou část přístupové agendy, a proto musí uvádět své politiky do souladu s maximalistickou verzí politik EU (Grabbe 2001: 1014–1015). Spolu s tím jdou podmínky členství specifikované v Kodaňských kritériích nad rámec požadavků, které musely splnit ty státy, které dnes EU tvoří: „budoucí členové musí převzít nejen ‚povinnosti členství‘ – tj. *acquis communautaire* – ale musí mít ‚fungující tržní ekonomiku‘ a ‚schopnost vyrovnat se s kompetitivními tlaky a tržními silami uvnitř Unie‘ stejně jako ‚stabilní instituce garantující demokracii, vládu zákona, lidská práva a respekt a ochranu menšin““ (Grabbe 2002: 5). EU tak podstatným způsobem zasahuje do pravidel politické hry, jak je hrána v domácích politických polích kandidátských zemí.

Tento tlak měl na mysli Thomas Risse-Kappen, když v polovině 90. let zdůrazňoval význam mezinárodní institucionalizace pro konečný politický úspěch transnacionálních aktérů (nestátních subjektů operujících skrze státní hranice). Podle Risse-Kappena v těch politických

oblastech, které jsou regulovány mezinárodními normami a institucemi, roste pravděpodobnost úspěchu těch transnacionálních aktérů, kteří prosazují požadavky, které jsou s těmito normami v souladu: „Čím více je daná oblast regulována mezinárodními normami vzájemné spolupráce, tím průchodnější by se měly stát státní hranice pro transnacionální aktéry“ (Risse-Kappen 1995: 7). V těch politických oblastech, které jsou regulovány mezinárodními normami a institucemi, roste pravděpodobnost úspěchu transnacionálních aktérů. Tlak, který mezinárodní instituce na státy vyvíjí, otevírá pro tyto transnacionální aktéry příležitosti v domácím politickém procesu.

Podle Risse-Kappena tak mezinárodní instituce usnadňují transnacionálním aktérům přístup do domácí politické arény. Tlak mezinárodních organizací však nejen umožňuje lepší přístup, ale také zvyšuje pravděpodobnost konečného úspěchu, neboť požadavkům dané transnacionální organizace dodává legitimitu. Jinými slovy, pokud jsou cíle, které nevládní organizace v určité politické oblasti prosazuje, v souladu s požadavky mezinárodních norem, legitimita těchto požadavků vzroste a tato organizace bude lépe schopna nalézt domácího partnera (tamtéž: 31–32). Stejný argument pak Thomas Risse opakuje při studiu konkrétního dopadu europeanizace v domácích politických polích členských zemí EU: „europeanizace vede nejen k adaptačním tlakům, ale také různým způsobem umocňuje domácí zájmy“ (Cowles a Risse 2001: 229). Podle Risseho a jeho spolupracovníků totiž „domácí aktéři užívají europeanizaci jako příležitost k prosazení svých cílů“ (Risse et al. 2001: 11). Jak už řečeno, tento proces se netýká jen současných členů, ale také kandidátských zemí.

V kontextu východoevropských zemí tak tlak EU konstituuje mezinárodní strukturu politických příležitostí pro jednání politických aktérů (včetně nevládních organizací). Tlak EU proměnil podmínky politického boje v domácích politických arénách a tím vytvořil pro některé organizace příležitosti pro prosazení jejich politických požadavků. V případě korupce se tato struktura politických příležitostí konstitovala v průběhu 90. let, kdy se tento problém dostal do centra globální politické agendy (tomuto problému se věnuje následující sekce). Díky tomu došlo v průběhu relativně krátké doby k institucionalizaci globální antikorupční normy, která nyní ve formě konvencí, dohod a doporučení mezinárodních organizací proměňuje podmínky v domácích politických prostředích. Procesu institucionalizace antikorupční normy se věnuje čtvrtá sekce. Další sekce pak navazuje konkrétní studii strategií TI, aby připravila půdu pro dvě následující sekce, které popisují a analyzují interakce TI s politickými aktéry v českém politickém poli. Předposlední sekce se pak zaměřuje na konkrétní projevy globálního antikorupčního konsensu v České republice, který se koncem 90. let materializoval především ve formě tlaku EU, který byl na Českou republiku vyvíjen v souvislosti s přístupovým procesem. V závěru této sekce identifikují konkrétní mechanismus, který v tomto případě působil. Stať je uzavřena krátkým shrnutím.

### 3. Transparentnost a boj proti korupci jako globální problém

„Transparentnost“ si koncem 20. století našla cestu na seznam priorit řady důležitých aktérů mezinárodní politiky. V souvislosti s tím se v globální aréně boj proti korupci, především pak proti úplatkářství, konstitoval jako důležitý politický problém. Korupce a boj proti ní se dostaly do centra politické agendy významných mezinárodních organizací, kterým začala sekundovat

celá řada organizací nevládních, které korupci vyhlásily válku. Mezi nimi pak nejvýznamnější roli sehrála TI, na jejíž aktivity se v následujícím textu zaměřím především. Zatímco v době před koncem Studené války korupce jakoby neexistovala, v posledním desetiletí 20. století vyrostla jako jeden z *nejdůležitějších mezinárodních problémů*. Nejen to. V důsledku soustředěného tlaku řady národních, mezivládních i nestátních aktérů došlo k institucionalizaci „protiúplatkářské normy“ (srov. McCoy a Heckel 2001 a následující sekci této stati). Díky tomu se boj proti korupci stal neodmyslitelnou součástí politického diskurzu vlád i jiných organizací a to i v tom případě, když jejich praxe požadavkům kladeným na transparentní politické rozhodování neodpovídá. Podobně jako například ideologie lidských práv se i *ideologie transparence a nezkorumpovatelnosti* stala nezpochybnitelným standardem, podle něhož jsou politické systémy přísně poměřovány. Jak a proč k tomu došlo právě na konci 20. století?

Podle některých názorů byla za rostoucí netolerancí k rozšiřující se korupci činnost nevládních organizací, zvláště pak TI. Například podle Fredrika Galtunga, „způsobila transnacionální síť vedená Transparency International radikální změnu v globálních postojích ke korupci“ (Galtung 2000: 17–18). Galtung tak zdůrazňuje význam nevládních organizací a podtrhuje zvláštní postavení TI. Zároveň s tím však nachází další faktory, které vytvořily celkově příznivé podmínky pro rozvoj globálního antikorupčního diskurzu. Mezi těmito faktory lze najít především pád komunismu a následné budování tržních společností ve východní Evropě, otevřené příležitosti pro přeshraniční transakce rozličných aktérů a rozšíření informačních technologií, které tyto aktéry vybavily možností globálně vyměňovat strategické informace. Za *nejdůležitější faktor* pak ve shodě s jinými teoretiky označuje konec Studené války. Zatímco totiž během Studené války byla korumpovanost některých režimů zastíněna jejich rolí, kterou údajně hrály při zadržování komunismu, po pádu Berlínské zdi přestal tento důvod existovat. Nebylo již nadále nutné podporovat určitý režim právě jen proto, že je nekomunistický. Díky tomu se otevřela příležitost zaměřit se na problém, kterému do té doby nebyla věnována žádná pozornost. I když tedy Galtung zdůrazňuje význam činnosti TI, je si vědom širších podmínek, které musely být splněny proto, aby mohla rozvinout svou protikorupční kampaň (tamtéž: 21).

Tento moment pak více než Galtung zdůrazňují ti autoři, kteří jsou buď k roli TI (a nevládních organizací obecně) skeptičtí (Krastev 2000) nebo se ji snaží vidět jen jako jednu ze sady příčin, které ke konstituci globálního protikorupčního diskurzu vedly (Wang a Rosenau 2001). Ivan Krastev (2000) roli TI a jiných nevládních organizací otevřeně zpochybňuje. Místo nevládních organizací typu TI zdůrazňuje Krastev obchodní zájmy amerických společností, které skrze ministerstvo zahraničí tlačily ostatní státy k tomu, aby svým firmám znemožnily uplácet úředníky a politiky v zahraničí. Americkým firmám bylo totiž již v roce 1977, kdy byl v USA přijat Zákon o korupčních praktikách v zahraničí (*Foreign Corruption Practices Act*), uplácení v zahraničí znemožněno, což je při udělování veřejných zakázek citelně znevýhodňovalo. To podle Krasteva vedlo k tomu, že americké firmy si začaly stěžovat na nerovné postavení především v zemích bývalého třetího světa, v nichž díky korupci jejich konkurenti nad americkými firmami získávali převahu.

USA proto začaly tlačit své partnery v OECD k tomu, aby definovali uplácení v zahraničí jako kriminální čin, a aby znemožnili firmám zahrnovat úplatky do nákladových položek. Tento tlak se vystupňoval zvláště po roce 1993, kdy v USA nastoupila Clintonova administrativa, která chápala sledování amerických ekonomických zájmů jako jednu ze svých priorit. Podle Krasteva tato „(o)chodní verze ... ukazuje, že objevení se korupce jako globálního politického

problému (global policy issue) nemůže být redukováno na populární „tlak zespod“: byla to mnohem více spíše kombinace tlaku zespod a tlaku shora, v níž se obě strany vzájemně používaly a zneužívaly v globálním antikorupčním tanci“ (tamtéž: 29–30). Zatímco během Studené války to byly bezpečnostní zájmy USA, které boj proti korupci znemožňovaly, po jejím konci tento boj americké – tentokrát obchodní zájmy – umožnily.

Vedle americké podnikatelské lobby a samotných USA Krastev poukazuje na tlak dalších transnacionálních korporací a Brettonwoodských institucí (Mezinárodního měnového fondu, MMF a Světové banky, SB). Tlak transnacionálních korporací, jejichž aktivity spoluvytváří současný globální trh, je v souvislosti s rozsahem jejich působení pochopitelný. Jak upozorňuje Krastev, korupční prostředí vyžaduje, aby aktéři, kteří v něm jednají, měli znalost lokálních podmínek. Jen tak se lze pohybovat v netransparentním prostředí, v němž o komerčním úspěchu rozhodují velmi specifické konkrétní znalosti lokálních pravidel hry. V tomto smyslu korupce funguje jako určitý druh protekcionismu, neboť automaticky vylučuje všechny aktéry, kteří přicházejí zvnějšku. Tito aktéři postrádají znalost lokálních podmínek. Pro transnacionální korporace je mnohem výhodnější, když mohou hrát podle transparentních a unifikovaných pravidel, která platí bez ohledu na znalost specifického kontextu globálně (tamtéž: 31).

„Transparentnost“ a boj proti korupci se stejně tak zabydlela ve slovníku, politikách a sadách doporučení Brettonwoodských institucí. Mimo to, že je k tomu tlačily USA, lze podle Krasteva uvést nejméně další tři důvody vysvětlující fakt, že se MMF a SB začaly korupci v 90. letech zabývat: (1) tlak na vyšší transparentnost samotných programů těchto organizací, (2) konkurence mezi oběma organizacemi, díky níž byl nový protikorupční diskurz přijat nejprve ve SB, která se takto mohla diferencovat vůči MMF a (3) rostoucí kritika neoliberalních politik prosazovaných těmito organizacemi. Jejich deklarovaná role v boji proti korupci umožnila těmto organizacím v očích na konci 20. století stále kritičtější odborné veřejnosti znovu dokázat, že mají co nabídnout i přesto, že podle některých kritiků ztratily právo existovat. SB spojila boj proti korupci s důrazem na význam politických institucí pro vyvážený ekonomický rozvoj a v kontrastu se svou dřívější vírou v automaticky pozitivní dopad nespoutaných tržních sil začala hovořit o nutnosti budování struktur vládnutí (governance). Podle Krasteva to byla především zkušenost transformace v Rusku, která prokázala neudržitelnost neoliberálního paradigmatu, kterému pak uštědřila poslední ránu krize ve východní Asii (srov. Císař 2001). Deklarovaná podpora transparentnosti a politickým institucím se tak zdála vlévat nové myšlenky do vysychajících schémat minulosti. „Transparentnost“ se stala přirozeným nástupcem dříve adorované síly spontánní tržní výměny (Krastev 2000: 32).

Z hlediska této práce je však důležité podívat se na roli, kterou v celém procesu hrála TI. Bez ohledu na perspektivu, z níž se na celý proces díváme, můžeme říci, že k institucionalizaci protikorupčního postoje došlo na základě působení řady faktorů, jedním z nichž byla také činnost TI. To nepochybně ani Krastevův skeptický pohled. Navíc by bylo více než diskutabilní, kdybychom považovali TI za příslušníka Krastevem vysmívaného protikorupčního hnutí „zdola“. Ačkoli je TI nevládní organizací, která musí být chápána jako součást „globální občanské společnosti“ (pro zevrubnou diskusi konceptu, srov. Císař 2003b), TI není v žádném případě spontánním hnutím občanů organizujících se proti korupci. TI se konstitovala v kruzích globální politické elity a od svého počátku byla spojena s různými organizacemi a vlivnými jednotlivci. Zakladatel TI, Peter Eigen, před tím, než se rozhodl založit transnacionální organizaci bojující proti korupci, pracoval jako regionální ředitel SB pro východní Afriku. Když pak

v roce 1993 TI v Berlíně zakládal, sešly se na zakládající konferenci hlavy států zemí třetího světa se zástupci západních vlád, mezivládních organizací a velkých nadnárodních korporací (Galtung 2000: 25–26).

V tomto smyslu lze mluvit o tom, že TI využívala politických příležitostí, které se jí jak díky konci Studené války, tak také díky jejím kontaktům otevíraly. TI je využila k tomu, aby pomohla prosadit globální antikorupční normu a nyní je využívá k tomu, aby napadala ty státy, které se podle této normy nechovají. Činnost TI lze proto považovat za nepřehlédnutelnou, bylo by však chybou připisovat organizaci unikátní zásluhy, či ji přímo považovat za jediného antikorupčního hybatele. TI využívala příležitostí – změněného politického klimatu, které se v souvislosti s koncem Studené války ustavilo, a vazeb na mocné aktéry v globální politické aréně.

Stejně tak důležité, jako je posoudit váhu, kterou TI v globálním antikorupčním boji sehrála, je z hlediska této stati odlišit *formativní fázi* (období, kdy se antikorupční norma ustavovala) od fáze současné, kdy je antikorupční norma pevně *institucionalizovaná* a působí jako zdroj, který může být využit v politických bojích. Když se zaměříme na formativní fázi, snažíme se vysvětlit příčiny institucionalizace antikorupční normy, když se naopak zaměříme na fázi současnou, vysvětlujeme, jak tato norma působí v konkrétních případech a kontextech. V prvním případě tak norma hraje roli závislé proměnné, zatímco v případě druhém funguje jako jedna z nezávislých proměnných. TI sehrála a sehrává významnou roli v obou případech: přispěla k samotné institucionalizaci normy a nyní ji uvádí v život v konkrétních kontextech prostřednictvím svých lokálních skupin. V této stati mě zajímá především její role ve druhém případě. Avšak dříve než se k aktivitám TI v konkrétním kontextu dostanu, stručně shrnu, jak ke konstituci antikorupční normy došlo. V předchozím textu jsem již popsal obecný globální kontext a zmínil jsem některé důležité aktéry. V následující sekci tento popis konkretizuji výčtem dalších důležitých aktérů a popisem jednotlivých podfází procesu institucionalizace antikorupční normy.

#### 4. Ustavení protikorupční normy

Jennifer McCoyová a Heather Heckelová rozlišují tři fáze, prostřednictvím kterých dochází k institucionalizaci a přijetí mezinárodní normy: (1) zvyšování povědomí (awareness raising), (2) institucionalizace skrze právní a politické instrumenty, (3) globální přijetí a zvnitřnění normy (McCoy a Heckel 2001: 65–66). V případě antikorupční normy (a zvláště pak jejího protiúplatkářského komponentu) McCoyová a Heckelová nejprve upozorňují na proměnu globálního kontextu, která byla popsána v předchozí sekci, a která otevřela do té doby uzavřené příležitosti pro tematizaci korupce a boje proti ní. Tyto strukturální změny vytvořily příležitosti pro konkrétní aktivity konkrétních aktérů, kteří nakonec dosáhli ustavení protiúplatkářské normy jako globálně uznávaného standardu. Při popisu procesu institucionalizace antikorupční normy sledují McCoyová a Heckelová v souladu s přístupem naznačeným v předchozí sekci politické příležitosti pro sociální interakci na mezinárodní úrovni, které umožňují informační výměnu a koordinaci aktivit různých aktérů. Vedle toho identifikují jak domácí, tak transnacionální aktéry, kteří k ustavení protiúplatkářské normy přispěli (následující stručná expozice se drží výkladu v tamtéž, 72–85).

V první fázi přispěly ke zvyšování povědomí o problému korupce především rozvoj akademického výzkumu o tomto problému a mediální pozornost věnovaná korupčním skandálům

v různých zemích a mezivládních organizacích. Tato pozornost nezůstala bez odezvy. Právě naopak – během devadesátých let byly organizovány početné mezinárodní konference, které svým počtem i významem dalece překonaly summity, které se konaly v minulosti. Mezi důležitá setkání patřilo pět Mezinárodních antikorupčních konferencí spoluorganizovaných TI. Agentura Spojených států pro mezinárodní rozvoj (USAID) sponzorovala čtyři protikorupční konference. I jiné organizace pořádaly a podporovaly konference tohoto typu. Tyto konference umožnily budování kontaktů mezi zástupci vlád, podnikatelského sektoru i nevládních organizací a dále přispívaly k tomu, že rostl zájem médií, který byl již probuzen korupčními skandály. Problematika korupce tak postupně vstupovala do veřejného diskurzu. Posledním katalyzátorem aktivit organizací zabývajících se problémem korupce byl rozvoj Internetu, který umožnil rychlou výměnu informací, zkušeností a taktik protikorupčního boje. Dynamiku, s níž korupce na konci 80. a v průběhu 90. let vstupovala do veřejného diskurzu, dokládá frekvence, s níž se ve světovém tisku objevovaly články o korupci a s ní spojených problémech (viz tabulka č. 1).

Tabulka č. 1: Frekvence výskytu článků o korupci ve světovém tisku

Rok	New York Times (deník)	Financial Times (deník)	The Economist (týdeník)
1982	191	188	19
1983	172	160	18
1984	186	229	12
1985	170	225	23
1986	517	299	19
1987	313	346	15
1988	343	451	30
1989	364	544	27
1990	240	476	24
1991	190	409	27
1992	319	740	48
1993	311	1121	50
1994	300	1116	67
1995	289	965	67
1996	287	905	80
1997	372	1137	104
1998	325	962	89
1999	343	1111	98

Zdroj: McCoy a Heckel 2001: 75.

V této fázi sehrála důležitou roli celá řada aktérů. S některými jsme se již setkali v předchozí sekci – TI, americká administrativa po nástupu B. Clintona, SB a MMF. Vedle těchto aktérů však existovali další, kteří přispěli ke zvyšování povědomí o problému korupce. McCoyová a Heckelová navrhuji jednoduchou typologii těchto aktérů: mezinárodní nevládní organizace, mezinárodní mezivládní organizace, regionální mezivládní organizace, mezinárodní finanční

instituce a domácí (nestátní i státní) organizace (tamtéž: 76). Nejvýznamnější mezinárodní nevládní organizací byla TI. Vedle ní existovala a existuje řada dalších regionálních nevládních organizací, které se primárně zaměřují na problematiku korupce a boje proti ní. Ve východní Evropě lze zmínit např. Coalition 2000 nebo Protikorupční síť. Z regionálních mezivládních organizací musí být uvedena především Organizace amerických států. Některé organizace i pak k problematice korupce dostaly skrze svou pozornost organizovanému zločinu a prašpinavých peněz (G-7, Rada Evropy a EU). Další mezinárodní organizace, jako např. OSN a OECD, v této fázi důležitou roli nehrály. Jejich význam však vzrostl v rámci druhé fáze (viz níže). Mezinárodní finanční instituce (SB, MMF, regionální banky – např. Asijská rozvojová banka) ke zvyšování povědomí přispívaly prostřednictvím publikací výzkumů o vlivu korupce na ekonomický rozvoj. SB později ustavila internetové Centrum antikorupčních znalostí, které je tvořeno obsáhlou databází publikačních výstupů o různých aspektech korupce (World Bank 2003). Výčet aktérů pak uzavírají různé vnitrostátní nevládní organizace a státní agentury. Jak jsme viděli v předchozí sekci, jednou z nejdůležitějších sil za objevením se antikorupční normy byl vliv USA, který se projevoval jak přímo, tak zprostředkovaně (skrze mezivládní organizace a především skrze mezinárodní finanční instituce).

Přibližně v polovině 90. let pak kombinované úsilí všech těchto aktérů vyústilo do fáze institucionalizace. Od poloviny 90. let se již nejednalo jen o zvyšování povědomí, ale šlo o formulaci konkrétní protikorupční politiky, resp. politik, neboť antikorupční norma negenerovala jednu globální politiku, ale začala ovlivňovat různé aktéry v různých arénách. Organizace a aktéři, kteří hráli důležitou roli v první fázi, pokračovali ve své činnosti. Ta se stále měnila týkala informování a přesvědčování o negativních aspektech korupce (která charakterizovala první fázi) a zaměřovala se na formulaci konkrétních politických instrumentů. Podle McCoyové a Heckelové dláždily cestu do této fáze aktivity regionálních mezivládních organizací prostřednictvím regionálních konvencí a dohod (McCoy a Heckel 2001: 80). Na americkém kontinentě to byla především Organizace amerických států, v Evropě sehrála důležitou roli OECD, zvláště pak její protikorupční pracovní skupina. Společný tlak USA a šéfa této pracovní skupiny spolu s podporou evropských zemí vedl v roce 1997 k přijetí Konvence o boji proti uplácení zahraničních veřejných představitelů v mezinárodních obchodních transakcích, která vstoupila v platnost v roce 1999.

Také další (regionální) mezivládní organizace přijaly protikorupční politiku, především pak EU a Rada Evropy. Tyto organizace jsou zvláště důležité z hlediska této stati, neboť obě přijaly závazek rozvinout a podporovat antikorupční programy a politiky ve východní Evropě. Stejně tak důležité je nepřehlédnout tlak, který vyvíjela na EU TI – první memorandum jí TI předala v roce 1995, další pak v roce 1999. Podle TI to byla právě ona, která přispěla k tomu, že se korupce dostala do centra zájmu EU (TI Brussels 1999). K antikorupční politice se přihlásily také významné organizace s globálním dosahem – OSN a jak jsme viděli, také mezinárodní finanční instituce. Protikorupční úsilí se v těchto fórech počalo přetavovat do konkrétních konvencí, direktiv a dalších politických dokumentů. Protikorupční norma se institucionalizovala „jak v národních zákonodárstvích, tak v mezinárodním právu. ... Do roku 2000 byla antikorupční norma globálně uznána“ (McCoy a Heckel 2001: 83).

Díky tomu vstoupil proces institucionalizace do své třetí fáze (implementace), která je rozhodující pro její skutečný dopad na jednání konkrétních aktérů. V této fázi se opět určití konkrétní aktéři snaží dosáhnout toho, aby státy, firmy a další agentury podle ustavené normy

reálně jednaly. V této fázi tak již ustavená norma skrze aktivity konkrétních politických aktérů vyvíjí tlak na jednání, strategie a vnímání aktérů jiných. *Norma se materializuje*. Všechny typy aktérů, které pracovaly na institucionalizaci normy, hrají opět velmi důležitou roli. Jak zdůrazňuje celá řada teoretiků, důležitou roli v tomto procesu hrají také nevládní organizace (nebo jak se v souladu s převládající terminologií uvádí – organizace občanské společnosti). Jednou z těchto organizací je také TI, která prostřednictvím programů a projektů svých národních skupin vnáší antikorupční normu z globálního prostředí do kontextů jednotlivých národních států. Na její aktivity v konkrétním kontextu České republiky se především zaměřují následující řádky. Jak však uvidíme dále, aktivity TI musí být zasazeny do širšího institucionálního kontextu, neboť tento kontext byl rozhodujícím zdrojem příležitostí pro etablování se této organizace v českém politickém poli.

### 5. Transparency International a boj proti korupci

TI byla založena v roce 1993 jako transnacionální nevládní organizace, jejímž cílem je zvyšování transparentnosti národních exekutiv a boj proti národní i mezinárodní korupci. TI se tohoto cíle snaží dosáhnout podporou efektivních právních nástrojů, které dokáží minimalizovat korupční příležitosti, dalším zvyšováním povědomí o korupci a „budováním národních, regionálních a globálních koalic, které zahrnují stát, občanskou společnost a soukromý sektor“ (Galtung 2001: 26). Organizační struktura TI sestává z mezinárodního sekretariátu v Berlíně a stále rostoucího počtu národních skupin, které prosazují protikorupční politiky v jednotlivých zemích. Tyto národní skupiny jsou nezávislé jednotky, které si samostatně obstarávají prostředky na podporu svých samostatně připravených projektů. V rámci své činnosti pak národní skupiny TI budují národní síť a koalice aktérů z různých sektorů společnosti. Organizační struktura TI tak napomáhá tomu, aby organizace efektivním způsobem zasahovala do jednotlivých lokálních prostředí, neboť jednotlivé národní skupiny jsou do značné míry samostatné a mohou proto připravovat své projekty s ohledem na znalost konkrétních podmínek. V tom, aby byly jejich aktivity lokálními politickými elitami vzaty vážně, napomáhá samotná značka TI, která byla úspěšně zavedena jako globálně rozeznatelný symbol boje proti korupci. Také díky tomu se spolupráce s TI pro lokální politické představitele stává atraktivní příležitostí pro vlastní zviditelnění.

Jak již řečeno, základní sada strategií TI zahrnuje: (1) zvyšování povědomí o korupci cestou sběru, analýzy a rozšiřování informací o ní a jejích negativních dopadech, (2) budování národních i transnacionálních koalic aktérů z různých sektorů společnosti a (3) koordinace a podpora lokálních skupin TI jejím mezinárodním sekretariátem. V předchozí sekci jsme viděli, že zvyšování povědomí o korupci hrálo v procesu institucionalizace antikorupční normy iniciační roli. Tato strategie však i nadále tvoří důležitou složku repertoáru jednání organizace. TI proto problém korupce patřičným způsobem „rámuje“ a snaží se jej prezentovat nikoli jen jako problém etický, ale jako systémovou deformaci, která podkopává fungující tržní vztahy i demokratickou vládu práva. Podle tohoto výkladu korupce přináší dodatečné ekonomické náklady, podkopává ekonomický růst (ekonomický aspekt strategického rámování problému) a stejně tak způsobuje erozi nestranného úřednictva a v politickém systému otevírá prostor pro jeho penetraci sítěmi organizovaného zločinu (politický aspekt strategického rámování).

V rámci zvyšování povědomí o korupci pomohla TI média, která věnovala problémům, které TI do veřejného diskurzu přinášela, pozornost od samotného počátku. To podle některých komentářů vedlo dokonce i k tomu, že prezentace TI jako „neohroženého bojovníka“ proti korupci neodpovídala její skutečné schopnosti proti korupci aktivně vystupovat. V každém případě však informace poskytované TI často nacházejí cestu do médií a v některých případech mohou rozpoutat mediální přestřelky mezi politickými aktéry v nejvyšších pozicích. Jak uvidíme níže, k něčemu podobnému došlo také v České republice v roce 2001 v souvislosti s publikací výsledků Indexu vnímání korupce.

*Index vnímání korupce* totiž patří mezi nejdůležitější nástroje, které má pro zvyšování povědomí o korupci TI k dispozici. Index hodnotí země podle míry, do níž je korupce vnímána jako reálně existující fenomén v daném politickém systému. Jedná se o složený index, který vychází z několika výzkumů různých nezávislých institucí, které jej realizují mezi podnikateli, lokálními i zahraničními analytiky a ekonomickými novináři. K tomu, aby byla země do mezinárodním sekretariátem každoročně publikovaných výsledků výzkumu zahrnuta, musí o ní být provedeny alespoň čtyři výzkumy. Výsledky výzkumů jsou pak zprůměrovány na škále od nuly do deseti, kdy nula označuje totální zkorumpovanost a desítka zcela čistý stát (srov. tamtéž: 27–28 a TI 2003). Publikace výsledků Indexu pak často vedou k tomu, že kritičtí žurnalisté nebo i opoziční síly aktivně vystoupí proti praktikám exekutivy a snaží se politiky donutit k tomu, aby přijali odpovědnost za špatné hodnocení dané země. V České republice v roce 2001 zveřejnění výsledků Indexu přispělo k otevření debaty o korupci v tehdejší exekutivě, když na základě umístění, kterého Česká republika dosáhla, týdeník Respekt zveřejnil článek, v němž napadl vládu tehdejšího premiéra Miloše Zemana a vysloužil si za to od ní otevřený útok a deklarativní pokus o likvidaci.

V Indexu v roce 2001 byla Česká republika zařazena společně s Bulharskem a Chorvatskem na 47. – 49. místo z 91 posuzovaných zemí. Toto umístění samo o sobě nic o korupci dané země nevypovídá, Index však umožňuje provést srovnání a to jak srovnání v čase, tak také mezi jednotlivými zeměmi. V porovnání s rokem 2000 si pak Česká republika pohoršila a v žebříčku byla následována Kolumbií. Ve svém čísle z 22. října 2001 si proto týdeník Respekt postěžoval, že „v Česku se veřejný zájem postavil proti korupci a před třemi lety vynesl na premiérské křeslo Miloše Zemana. Jeho vláda boj s korupcí ale prohrála, jak svědčí údaje Transparency International i korupční chování ministrů nejmladším Březinou počínaje a nejstarším Grégrem konče. Ostatně se příliš nesnažila ani průhledně zadávat veřejné zakázky, ani omezit zbytečnou byrokracii“ (Holub 2001: 3). Petr Holub se ve svém článku explicitně odvolával na výsledky Indexu, který zveřejnila TI a vrátil se k nim i v sérii článků, která následovala po tomto článku. Reakce vlády byla nezvykle silná: v první reakci ministerský předseda pohrozil tím, že každý z ministrů jeho vlády bude požadovat tak vysokou finanční kompenzaci, že to konečně povede k likvidaci týdeníku (ČTK 22. 10. 2001). Díky tomu se celá kontroverze začala odvíjet v diskurzivním rámci svobody projevu a tisku v demokratické společnosti.

Z našeho hlediska je však důležité to, že katalyzátorem celé diskuse bylo zveřejnění výsledků Indexu a také to, že diskuse umožnila tematizovat a pojmenovat řadu problematičtějších rozhodnutí, která Zemanova vláda během svého mandátu učinila. Problematika korupce se tak hlouběji zabydlela ve veřejném diskurzu České republiky a diskuse tím přispěla k jejímu vnímání jako podstatného problému. Kontroverze nasměrovala mediální zájem k problematice korupce a vytvořila příležitost pro veřejnou prezentaci konkrétních problémů a kauz, které ke

konstituci korupčního prostředí v České republice údajně přispívaly. Z hlediska této stati pak není důležité to, zda-li Česká republika zkorumpovanou zemí skutečně je, ale to, že mediální zájem formoval kognitivní rámec, který byl na tomto přesvědčení založen. Z korupce se stalo atraktivní téma, které získávalo rozsáhlou mediální pozornost, která zase přispívala ke zvyšování povědomí o ní. Stejně tak tato kauza dokazuje význam, který při aktivitách TI sehrávají média.

Další důležitou strategií TI je budování koalic aktérů bojujících proti korupci. Jedním z deklarovaných cílů TI je kooperace s různými aktéry a umožňování jejich vzájemné kooperace. Jak jsme již viděli, TI není nevládní organizací, která by byla založena na činnosti rozsáhlé členské základny nebo zmobilizovaných aktivistů. Právě naopak. TI je založena na práci profesionálních projektových managerů, jejichž cílem je získávání různých typů kapitálu s cílem, kterým je proměna konkrétních veřejných politik. Z toho plyne také způsob práce TI – její strategie. TI zřídka kdy konfrontuje mocné aktéry, spíše se snaží využít jejich moc a postavení a zapojit je do své sítě. Podle Wanga a Rosenaua to především vyplývá z toho, že problém korupce – v protikladu například k problematice práv dětí či týraných žen – není problémem, který by umožňoval zkonstruovat krátký a jasný kauzální vztah, který by identifikoval původce problému, mechanismus jeho působení, negativní důsledky a nakonec oběť jeho činnosti, kvůli níž by aktivistům stálo za to mobilizovat do boje (Wang a Rosenau 2001: 39, srov. také Keck a Sikkink 1998).

Korupce neprodukuje lehce identifikovatelné oběti, neboť obě strany korupčního vztahu se korupce aktivně účastní a ve svém důsledku z ní tak či onak profitují (srov. Della Porta a Vannucci 1999). K tomu se navíc přidává to, že boj proti korupci je velmi málo měřitelným úsilím. Zatímco práva žen mohou být prosazena, uzákoněna a vynucována, nikdo přesně neví, jaké politiky jsou účinné proti korupci a spolu s tím neexistuje žádný spolehlivý nástroj, jak rozdílnou míru korupce měřit. Jak si pak aktivista může být jistý, že jeho individuální investice do antikorupční kampaně přinese žádoucí výsledky? Oblast korupce proto není vhodným polem pro masovou mobilizaci či občanský aktivismus. Proto také TI využívá odlišných strategií: „TI získává energii leaderů korporací, národních vlád, NGOs a mezinárodních agentur. Využívá úsilí, aby vytvořila vazby mezi těmito elitami a nijak zvlášť se nezajímá o zahrnutí aktivistů, kteří nemají vysoké organizační pozice“ (Wang a Rosenau 2001: 39).

TI tak spolupracuje s podnikatelskými kruhy, politiky, vysokými úředníky států i mezivládních organizací a profesionálními zaměstnanci důležitých nevládních organizací. Tito aktéři jsou díky jejímu postavení a jménu ochotni s TI také spolupracovat a to do míry, která by byla nepředstavitelná pro organizaci, která by používala více konfrontační repertoár jednání. TI je tak elitní organizací, která má přístup k jiným elitám. Soukromý sektor a především pak transnacionální korporace proti korupci bojují především proto, aby odstranily překážky svému podnikání, a aby využily spolupráce při potírání negativních důsledků korupce pro své marketingové účely. Vlády jednotlivých zemí zase s TI kooperují především kvůli tomu, že od ní mohou získat informace, kontakty a znalosti využitelné v boji proti korupci. Důležitým motivem této spolupráce je také dnes převládající ideologie tzv. „mezisektorové spolupráce“ či „partnerství soukromého a veřejného sektoru“, která se stala kánonem moderního vládnutí. Minimálně na deklarativní úrovni a často také ve skutečnosti prosazují politické elity a vysocí státní úředníci spolupráci jak s podnikatelskými kruhy, tak se zástupci „třetího sektoru“ (či jinak: občanské společnosti) reprezentovaného především nevládními organizacemi.

Důležitým aspektem činnosti mezinárodního sekretariátu je také podpora národních skupin TI. Tato podpora zahrnuje především poskytování informací a udržování rozsáhlé elektronické databáze a bohaté webové prezentace, která poskytuje širokou škálu nejrůznějších informací a studií týkajících se korupce. Mezinárodní centrála také publikuje řadu tištěných materiálů, jejichž primárním cílem je rozšiřování protikorupčního know-how a výměna zkušeností mezi jednotlivými částmi světa – do této kategorie patří především *Globální zpráva o korupci (Global Corruption Report)*, které vedle popisu „stavu korupce“ ve světě v daném roce poskytují také modelové případové studie úspěšných protikorupčních aplikací (srov. Hodess *et al.* 2001 a Hodess *et al.* 2003). Pravděpodobně nejdůležitějším výstupem mezinárodního sekretariátu je pak zcela jistě každoročně publikovaný Index vnímání korupce, který si pravidelně nachází cestu do významných médií.

Vlastní činnost národních skupin TI je však zcela v jejich vlastní režii. Národní skupina, která získá akreditaci při správní radě TI a takto se stává národní skupinou (dnes se jejich počet pohybuje kolem jednoho sta) se pouze zavazuje dodržovat dva principy, které jsou stanoveny Směrnicemi pro národní skupiny TI: národní skupiny musí být nestranné a nesmí provádět vyšetřování konkrétních korupčních případů. TI se tím snaží zajistit, aby se národní skupina nestala například nástrojem politické opozice. TI musí v každé zemi zůstat nestranná, aby byla schopna kooperovat s různými politickými aktéry a oni byli ochotni kooperovat s ní. Stejný důvod stojí za druhým omezením: prošetřování „specifických případů by mohlo podkopat důležitější obecné úsilí TI zaměřené na budování koalic, které mohou posílit antikorupční systémy“ (Galtung 2000: 37). Jak už řečeno, v rámci těchto minimálních omezení realizují národní skupiny své projekty nezávisle. Následující sekce analyzuje aktivity české skupiny TI.

## 6. Transparency International v České republice: podmínky založení

Národní skupina TI v České republice byla založena v roce 1998 (ČTK 21. 5. 1998). V té době byla Česká republika jedinou východoevropskou zemí, v níž ještě TI neměla svou národní skupinu, proto v TI existoval silný zájem na tom, aby byla česká skupina zřízena. I když se berlínská centrála snažila založit národní skupinu již v roce 1996, nesetkala se s příznivou odezvou – podle spoluzakladatele české TI neexistoval v České republice před rokem 1998 zájem o spolupráci s touto organizací (Interview 26. 11. 2001). Příležitost pro založení české TI se otevřela až v souvislosti s pádem vlády Václava Klause a jmenováním dočasné Tošovského vlády na počátku roku 1998. Především kvůli finančním skandálům politických stran začala být v té době korupce vnímána jako důležitý politický problém, což usnadnilo založení organizace, která deklarovala jako svůj hlavní cíl právě boj proti korupci.

Byla to tedy kombinace zájmu berlínské centrály a proměny lokálních podmínek v českém politickém poli, která vedla k ustavení české TI. Jak dokazuje neúspěšný pokus z roku 1996, samotný zájem zvnějšku nestačil. K tomu, aby mohla být česká TI založena, bylo potřeba „domácí poptávky“. Ta však před rokem 1998 neexistovala. Teprve pád Klausovy vlády v roce 1997 otevřel do té doby uzavřené přístupové body do politického systému, což ve svém důsledku TI umožnilo rozvinout kooperaci s politickými představiteli v České republice (tamtéž a Opakovaná interview 2001–2002). I podle interpretace samotné TI to tedy byly změny v českém politickém poli, které umožnily začít přípravné práce. Podle spoluzakladatele české

TI se organizace „chopila příležitostí“, která se nečekaně otevřela díky změnám v české politice; „nejednou zde byla vláda, která byla ochotná kooperovat. Tak to nebylo za Klausových vlád, které považovaly občanský sektor za nesmysl“ (Interview 26. 11. 2001). Tento posun směrem k antikorupční politice pak byl ještě posílen po volbách v roce 1998, které přivedly k moci sociálnědemokratickou vládu také na základě jejich slibů, že se zaměří na boj proti korupci.

Antikorupční program TI se v roce 1998 překrýval s čerstvým zájmem o tento problém ze strany politických představitelů země. Zatímco koaliční vlády na počátku 90. let problému korupce téměř žádnou politicky relevantní pozornost nevěnovaly, Tošovského vláda si na pozadí skandálů spojených s financováním politických stran uložila boj proti korupci a úsilí o transparentní rozhodování exekutivy mezi své priority (ČTK 2. 1. 1998). Spolu s tím pak mezi priority dočasné vlády patřil vstup do NATO a EU, které problému korupce dále dodávaly na důležitosti. Jak uvidíme dále, EU již v roce 1997, i přes obecně kladné hodnocení České republiky, upozornila na korupci jako na jeden z nejdůležitějších problémů, s nimiž se země bude muset vypořádat.

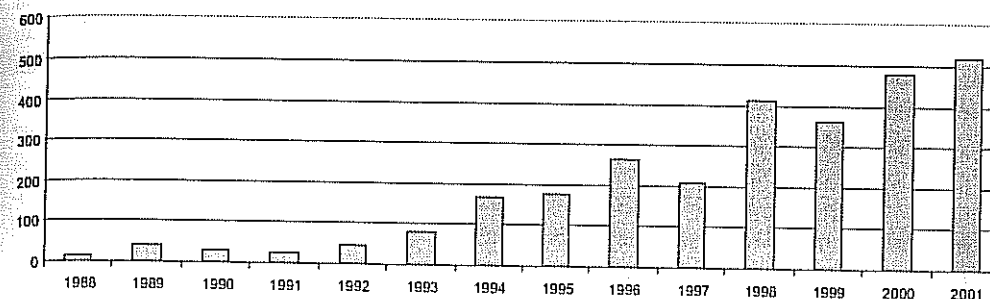
Korupci se hodlala začít věnovat již Klausova vláda v roce 1997. Na samém počátku roku 1997 si ministerstvo vnitra jako jednu ze svých tehdejších priorit stanovilo zlepšení boje s organizovaným zločinem a korupcí (ČTK 1. 1. 1997). Ve stejném roce se pak o korupci veřejně debatovalo v souvislosti s *Posudkem Evropské komise k žádosti České republiky o přijetí do Evropské unie*, který označil korupci za jeden z nejzávažnějších problémů země. Politická elita hodnocení akceptovala (ČTK 16. 7. 1997). Avšak pokusy tehdejší exekutivy přinést korupci do centra politické agendy zanikly v událostech konce téhož roku, když propukly skandály spojené s financováním politických stran, které nakonec vedly k pádu Klausovy vlády. Dopad těchto finančních skandálů na celkovou politickou kulturu v zemi lze doložit výsledky výzkumu veřejného mínění, podle něhož to byly Klausovy vlády v 90. letech 20. století společně s předlistopadovým režimem, které nejvíce přispěly k tvorbě korupčního prostředí v České republice. Podle stejného výzkumu přinesla změnu tohoto trendu až Tošovského vláda v roce 1998 (GfK 1999).

V každém případě lze rok 1998 považovat za období, v němž se problematika korupce začala v České republice otevřeně tematizovat. Jak už řečeno, nejpravděpodobnější příčinou byl význam, který česká veřejnost přikládala korupci v politických stranách. Korupční skandály tak nakonec vyústily ve zvýšení povědomí o korupci v zemi a ve svém důsledku otevřely příležitosti pro aktéry, kteří si uložili proti korupci bojovat. Argument o přelomovém charakteru roku 1998 lze demonstrovat tak, že se podíváme na frekvenci slova korupce v domácích tiskových zprávách České tiskové kanceláře (ČTK). Počet tiskových zpráv v daném roce lze považovat za *hrubý indikátor intenzity veřejné diskuse* daného fenoménu. Tento indikátor jednoduše ukazuje míru užití určitého slova v daném časovém okamžiku v tiskových zprávách ČTK. McCoyová a Heckelová použily obdobný přístup, když sledovaly výskyt slova korupce ve světových denících, čímž se snažily demonstrovat intenzitu, s níž se korupce debatovala na mezinárodní úrovni (srov. tabulku č. 1). Podobný přístup lze zvolit také v národním prostředí.

Vzhledem k poslání a organizaci ČTK jsem pak místo deníků využil jejího archívu, abych vysledoval tendenci proměny intenzity, s níž se slovo korupce ve veřejné diskusi vyskytovalo (viz graf č. 1). Graf 1 zachycuje frekvence výskytu slova korupce v tiskových zprávách ČTK mezi lety 1988 a 2001. Graf je založen na databázi 2812 tiskových zpráv, která byla vytvořena na základě elektronického prohledávání archívu ČTK. Jak graf ukazuje, výskyt slova korupce

byl po celá devadesátá léta mírně na vzestupu (zvláště pak v roce 1996), k podstatnému nárůstu však došlo až v roce 1998. Tento nárůst souvisí s vyšší politickou pozorností věnovanou korupci od počátku roku 1998. Tato data tak poskytují dodatečnou oporu pro tvrzení, že v tomto roce se z hlediska TI konstitovala vhodná příležitost pro zahájení činnosti v českém politickém kontextu.

**Graf 1: Frekvence výskytu slova korupce v tiskových zprávách ČTK**



Zdroj: Data ČTK. Vybráno a vytvořeno autorem.

## 7. Transparency International v České republice: strategie

Strategie TI se od počátku primárně zaměřovaly na spolupráci se státními aktéry. Samo založení české TI muselo počkat na příznivou konstelaci politických sil v českém politickém poli. V roce 1998 začala být TI „prezentována politickým reprezentantům. Kontaktovali jsme zde velké množství lidí, poradce prezidenta, lidi z legislativního odboru Prezidentské kanceláře, úředníky Úřadu vlády“ (Interview 26. 11. 2001). Také ministerstva vnitra a spravedlnosti a policie patří mezi důležité partnery TI. Došlo také k určité spolupráci s Parlamentem České republiky. Za nejdůležitější výsledek této spolupráce lze pravděpodobně považovat návrh nového zákona o střetu zájmů, který TI zpracovala ve spolupráci se senátorem Zieleniecem a představila na tiskové konferenci 28. dubna 2003. Státní úředníci i politici na centrální úrovni jsou obecně ke spolupráci s TI nakloněni. Vedle nich se TI v posledním období soustředila také na transparentnost rozhodování o udělování veřejných zakázek na úrovni nově zřízených krajů.

TI od počátku své činnosti spolupracovala s individuálními politiky a do určité míry také s politickými stranami. V letech 1998–99 spolupracovala TI s autory návrhu zákona o svobodném přístupu k informacím, který byl nakonec přijat v roce 1999. TI zorganizovala seminář, happening a také přímo lobbovala poslance a senátory. Ve spolupráci s EastWest Institute je TI přímo oslovena a tato kampaň je v TI považována za velmi úspěšnou, neboť 25 procent oslovených zákonodárců odpovědělo s tím, že potvrzují svou podporu návrhu zákona. Po přijetí zákona pak TI organizovala informační kampaň mezi obyvatelstvem (Opakovaná interview 2001–2002). Práce s informacemi, jejich distribuce a poskytování jiným aktérům pak obecně hraje důležitou roli v sadě strategií TI.

Za nejdůležitější „informační zbraň“ TI jsem na předcházejících stranách označil Index vnímání korupce. Ten, jak jsme viděli, posloužil také jako důvod relativně důležité mediální

kontroverze v České republice, která v roce 2001 přinesla do centra zájmu veřejnosti některá sporná politická rozhodnutí tehdejší exekutivy. Index vnímání korupce tak lze považovat za důležitý nástroj zvyšování povědomí o korupci také v rámci České republiky. Publikace jeho výsledků navíc vždy vytváří příležitost medializovat i některé konkrétní problémy spojené s korupcí. V tomto smyslu působí TI jako „informační broker“, který poskytováním informací o korupci vybavuje další aktéry v českém politickém poli prostředky k tomu, aby mohli sledovat své strategické cíle, např. cíl investigativního periodika jako v případě Respektu. Na informace TI, především pak na výsledky Indexu vnímání korupce, se ve svých pravidelných zprávách o korupci odvolává i české ministerstvo vnitra, které se s TI snaží aktivně spolupracovat. V každoročních zprávách o korupci, které ministerstvo připravuje pro vládu, je TI a výsledkům Indexu vždy věnována jedna zvláštní sekce.

TI se tak podařilo navázat otevřenou spoluprací s významnými státními úřady. Jak jsme viděli, kooperace s politickou elitou představuje jádro strategie TI. V České republice se TI tohoto cíle jistě podařilo dosáhnout. O tom svědčí nejen výjimečná pozornost, která je jí každoročně věnována ministerstvem vnitra ve zprávách o korupci v České republice, kde se například o Indexu vnímání korupce hovoří jako o jednom z nejvýznamnějších indikátorů výskytu korupce, ale také přímá účast zástupců ministerstva na událostech pořádaných TI. V roce 2002 byla ochota ministerstva zahrnout TI do tehdejší zprávy o korupci natolik silná, že zástupci TI museli, když jim byla tato zpráva předložena k připomínkování, celkový tón části týkající se TI poopravit. Původní znění implikovalo příliš těsnou vazbu mezi TI a ministerstvem vnitra. Ze strachu z kooptace vlastní nezávislé činnosti státními úřady pak zaměstnanci TI požadovali, aby byly příslušné pasáže zprávy změněny.

Shrňme: od roku 1998 je korupce v České republice důležitým politickým problémem (srov. také graf 1). V tomto období byl ministerstvem vnitra nejprve připraven *Vládní program boje proti korupci*, který byl akceptován vládou 17. února 1999. O plnění Vládního programu boje proti korupci vypracovává ministerstvo vnitra pravidelné zprávy. Doposud byly předloženy a zveřejněny tři zprávy (v letech 2001, 2002, 2003). Ve všech těchto zprávách se hovoří o TI jako o důležitém aktéru protikorupčního boje. Dokonce již ve *Vládním programu* z roku 1999 je konstatováno: „Činnosti Transparency International a podobných organizací je třeba věnovat maximální pozornost a s touto a podobnými organizacemi spolupracovat, zúčastňovat se jimi pořádaných akcí a jejich činnost maximálně podporovat“ (Ministerstvo vnitra 1999: nestránkovaný dokument).

TI byla od počátku považována za důležitého a globálně zavedeného partnera, s nímž státní orgány při přípravě protikorupční politiky musí spolupracovat. Mezinárodně zavedená značka „TI“ (transnacionální zdroj) tak organizaci otevírala přístup do politického systému České republiky. Když TI pořádala v roce 2001 v Praze již desátou *Mezinárodní antikorupční konferenci*, zúčastnili se jí vedle řady zahraničních celebrit také nejvyšší političtí představitelé státu – premiér a prezident (ČTK 11. 10. 2001). TI se po jejím založení otevřely dveře do politického systému České republiky, kde je spolupráce s ní chápána jako důležitý předpoklad jakékoli úspěšné antikorupční strategie. V tomto smyslu lze v případě TI hovořit o úspěchu jejího působení a to bez ohledu na to, že ani její působení, ani vládní protikorupční politika doposud nepřinesly konkrétní výsledky například ve formě zlepšujícího se hodnocení České republiky v Indexu vnímání korupce.

## 8. Politické příležitosti v boji proti korupci

Jaké byly podmínky takto úspěšné interakce TI s významnými politickými aktéry v České republice? Odpověď na tuto otázku musíme hledat v mezinárodním prostředí, do něhož je české politické pole zapuštěno. Ačkoli bezprostředním katalyzátorem, který vnesl korupci do veřejného diskurzu, byly domácí aféry spojené s financováním politických stran, které ve svém konečném důsledku otevřely příležitost pro založení české skupiny TI, byl to vliv mezinárodních institucí a jejich neustávající tlak, který udržel téma mezi prioritami domácí politické reprezentace i v následujících letech. Navíc není úplně jasné (a pravděpodobně neexistuje žádná přesvědčivá metoda, jak to ověřit), do jaké míry byla hloubka politické krize z přelomu let 1997–98 skutečně pouze domácí záležitostí. Byly by problémy s financováním politických stran vnímány s takovou intenzitou, kdyby k nim došlo v nějakém jiném časovém okamžiku a ne na konci 90. let, kdy byla korupci a jejím negativním dopadům věnována celosvětově obrovská pozornost?

Česká republika usilující o vstup do EU byla navíc touto organizací již v polovině roku 1997 kritizována kvůli problémům s korupcí. Ve svém *Posudku k žádosti České republiky o přijetí do Evropské unie* Evropská komise upozornila na negativní dopad „institucionální korupce“ jako na jeden z nejzávažnějších „institucionálních problémů“ České republiky (European Commission 1997: 92). Do jaké míry tato a další intervence do domácí politické kultury České republiky přispěly k tomu, že senzitivita k danému tématu výrazně vzrostla? I když na tuto otázku s určitostí odpovědět nelze, lze vysledovat vliv EU na formulaci státní protikorupční politiky i na ochotu státních orgánů spolupracovat s nevládními organizacemi pracujícími na tomto problému. V této sekci argumentují, že to byl vliv EU, který v kombinaci s „dobrým jménem“ TI otevíral této organizaci body přístupu do politického systému České republiky.

Boj proti korupci se dostal do centra agendy české politické reprezentace v roce 1998. Jak jsem již několikrát řekl, za bezprostřední impuls lze považovat skandály spojené s financováním politických stran. Ty sice způsobily okamžitý a krátkodobý otřes na politické scéně, nedokáží však vysvětlit konstantní pozornost věnovanou tomuto problému i v následujících letech (srov. také graf 1). Problém korupce by se v centru politické agendy kvůli financování politických stran usídlit nemohl už kvůli tomu, že problémy s financováním zasáhly prakticky všechny relevantní politické strany, čímž se jejich skutečný politický dopad v zásadě neutralizoval. Problém korupce získal na konci 90. let ve skutečnosti na významu především kvůli tlaku EU, která jej s nepřestávající intenzitou označovala za jeden z nejdůležitějších politických problémů České republiky.

Korupce ve východní Evropě se do centra pozornosti EU poprvé dostala v roce 1997, „kdy byla posuzována ve zprávě Agenda 2000 o žádostech zemí SVE o členství“ (Reed 2002: 14). Od té doby byla v každoročních zprávách Evropské komise kriticky komentována a monitorována jako součást politických podmínek členství stanovených pro přistupující země v Kodani v roce 1993 (pro přehledně shrnutí, srov. tamtéž 14–16). Monitoring korupce a boj proti ní se tak stal součástí podmínek, které byly pro východoevropské země stanoveny jako nutný předpoklad vstupu do EU a tím se z tohoto problému, jemuž například v České republice nebyla v první polovině 90. let věnována téměř žádná politická pozornost, stala jedna z politických priorit. Díky tomu se také TI mohlo podařit získat široký přístup do politického systému. Spolupráce politických autorit s TI se nakonec stala součástí *Národního programu přípravy České republiky na členství v Evropské unii*. Podívejme se však nejprve na působení samotné EU.

Již v roce 1997 byl problém korupce Evropskou komisí označen za jeden z nejvážnějších problémů českých politických institucí (viz výše). *Pravidelná zpráva* z roku 1998 pak upozornila na to, že „(v) posledních letech česká vláda uznala, že korupce je významným problémem země, a že ke zvládnutí tohoto problému musí být vynaloženo úsilí“ (European Commission 1998: 9). Přesto však zpráva upozornila, že Česká republika musí „proti korupci bojovat efektivněji“ (tamtéž: 11). Komise si navíc všimla toho, že vláda nezminila korupci v *Národním programu přípravy České republiky na členství v Evropské unii* (tamtéž: 44). Také *Pravidelná zpráva* z roku 1999 zdůraznila, že „(k)orupce je vážným problémem a boj proti ní je prioritou současné vlády“ (European Commission 1999a: 14). Komise však upozornila na to, že efektivní antikorupční politika dosud nebyla připravena. Podle Komise „(v)ládní politika v této oblasti zůstává vážně handicapována kvůli nedostatku zaměstnanců, vybavení, nedostatečné koordinaci mezi relevantními agenturami a nedostačující legislativě“ (tamtéž). Proto Komise doporučila nalézt politickou vůli a připravit efektivní protikorupční politiky: „Efektivní akce proti korupci včetně korupce ve veřejném sektoru má rozhodující význam a vyžaduje politickou rozhodnost jak na centrální, tak na regionální úrovni“ (tamtéž: 54). V souvislosti s tím specifikovalo *Přístupové partnerství* z roku 1999 konkrétní politické cíle, které měly být vládou sledovány (European Commission 1999b: 6 a 10).

*Pravidelná zpráva* z roku 2000 komentovala vládní antikorupční kampaň „Čisté ruce“, kterou odstartovala sociálnědemokratická vláda v roce 1998: „ačkoli policie dosáhla určitého pokroku v některých svých protikorupčních aktivitách, samotná kampaň Čisté ruce přinesla málo ve smyslu skutečných žalob a odsouzení“ (European Commission 2000: 21). Zpráva pokračovala v podobném duchu, když říkala, že ačkoli „bylo v roce 1999 dosaženo v oblasti problematiky korupce určitého pokroku díky novele trestního řádu, ... v oblasti kriminalizace korupce v soukromém sektoru není zákon ještě v souladu s *acquis*“ (tamtéž: 91). Zpráva byla obecně velmi skeptická ke skutečným výsledkům české protikorupční strategie a konstatovala, že bylo dosaženo jen velmi málo, což by mohlo působit problémy také kvůli negativnímu dopadu na investiční klima v zemi. Komise proto opět konstatovala, že by bylo nutné intenzifikovat úsilí a rozvinout sadu efektivních protikorupčních politik. Podobně skepticky hodnotila situaci v České republice také *Pravidelná zpráva* z roku 2001, která si sice všimla toho, že byla přijata důležitá protikorupční opatření, ale zároveň s tím upozornila na to, že „korupce a ekonomický zločin ... zůstávají vážným důvodem k znepokojení. Výzkumy veřejného mínění ukazují konzistentní nárůst ve vnímání korupce a ekonomického zločinu“ (European Commission 2001: 20). Zpráva se dále odvolávala na vládní *Zprávu o korupci v České republice*, která sama zdůrazňovala potřebu další politické podpory antikorupčního úsilí. Také následující *Pravidelná zpráva* (European Commission 2002) se odvolávala na závěry vládní *Zprávy o korupci*, vyjmenovávala přijatá protikorupční opatření a opět zdůraznila potřebu dále intenzifikovat protikorupční boj.

Tato časová řada citací z *Pravidelných zpráv* Evropské komise demonstruje permanentní monitoring a výrazný tlak, který EU na českou stranu vyvíjela proto, aby tato začala vážně proti korupci bojovat. Jako součást politických kritérií pro členství v EU tak boj proti korupci vstoupil do centra politického zájmu. V roce 1999 byla přijata koncepce boje proti korupci, která tento problém explicitně spojila s otázkou členství v EU a pozastavila se nad tím, že by ignorace problému mohla ohrozit brzký vstup země do této organizace: „Nedostatečné potírání nebezpečí korupce může také ohrozit rychlý vstup ČR do Evropské unie“ (Ministerstvo vnitra 1999:

neustránkový dokument). Spolupráce s evropskými institucemi v této oblasti od té doby probíhala na různých úrovních.

*Zpráva o korupci v České republice v roce 2002* pak základní argument této stati přesně dokládá, když identifikuje tlak EU jako hlavní generátor politické vůle v boji proti korupci: „K významným faktorům ovlivňujícím protikorupční politiku v České republice patří od roku 1997 proces přibližování k Evropské unii. Pravidelné hodnotící zprávy Evropské komise označují korupci za jeden z hlavních problémů českých institucí a požadují soustavné zlepšování protikorupční politiky. Tyto faktory přispívají jak ke vzniku dostatečné vůle pokračovat ve vytváření dalších protikorupčních opatření, tak k reformě orgánů činných v trestním řízení při vyšetřování korupce, kde Evropská komise poskytla významnou přímou pomoc“ (Ministerstvo vnitra 2003: 3).

Internacionalizace a zvláště pak europeanizace (protože EU a vstup do ní představoval po celá 90. léta zahraničněpolitickou prioritu České republiky) českého politického pole měnila pro TI (i jiné nevládní organizace) *strukturu domácích politických příležitostí* a zajišťovala tak *otevřený přístup organizace do politického systému*. Nahlédneme naposled do českých vládních dokumentů. Spolupráce s TI a dalšími nevládními organizacemi, univerzitami a experty je v poslední vládní zprávě s odvoláním na doporučení mezinárodních organizací uváděna jako jedna z důležitých strategií protikorupčního boje (tamtéž: 47–48). A nejen to. V *Národním programu přípravy České republiky na členství v Evropské unii* z roku 2000 je spolupráce s TI uvedena jako důležitý krátkodobý cíl (Ministerstvo zahraničí 2000: 12). Spolupráce s TI se tak stala součástí národní strategie vstupu země do EU.

## 9. Závěr

Tato stať se zaměřila na aktivity, strategie a podmínky úspěšné politické interakce transnacionální nevládní organizace – TI – v lokálním politickém prostředí. Pro pochopení dynamiky a významu působení TI byl nejprve popsán globální kontext, v němž se problém boje proti korupci na konci 90. let 20. století zabydlel jako důležitý problém. Nejen to. Během poměrně krátké doby došlo k institucionalizaci „protikorupční normy“. Zatímco před koncem Studené války nehrál problém korupce žádnou významnou mezinárodní roli, od počátku 90. let došlo v postojích k dříve nevyslovovanému „k-slovu“ (*c-word*) k radikálnímu obratu. Po relativně krátké době se z korupce nejprve stal vážný problém, aby se následně antikorupční norma přidala k sadě mezinárodně uznaných norem, které nacházejí své konkrétní vyjádření v nejrůznějších konvencích a mezinárodních dohodách. Vedle mezinárodních organizací, USA a dalších významných aktérů sehrála v procesu institucionalizace svou roli také činnost TI. TI v této fázi významně přispěla k institucionalizaci protikorupční normy, kterou mohou nyní její národní skupiny využívat jako důležitý politický zdroj v konkrétních bojích proti korupci.

Mezinárodní uznání toho, že „normální je nepodplácet“ má pro fungování TI v lokálních prostředích obrovský význam. Znamená to, že TI neprosazuje jako osamocené aktér sadu obskurních politik, ale hraje na hřišti, v němž se může spolehnout na podporu dalších významných mezinárodních aktérů – mezinárodních organizací, v kontextu východní Evropy především EU. Tyto organizace a jejich vliv fungují jako *mezinárodní struktura politických příležitostí*, která TI *otevřít domácí politické příležitosti a legitimizuje v očích národních*

politických reprezentantů její požadavky. To, že TI prosazuje politické cíle, které odpovídají mezinárodně uznané normě, ji vybavuje legitimitou a tím také schopností nalézt v národních prostředích politické partnery. V prostředí České republiky je to především tlak EU, který TI umocňuje a umožňuje její činnost. Jak jsme však viděli v úvodu této stati, TI (především její mezinárodní sekretariát) sehrála a stále sehrává důležitou roli také na globální úrovni, kde se snaží působit přímo na mezivládní organizace ve směru prohlubování jejich role v oblasti boje proti korupci. To je i případ EU. Zatímco tedy tlak EU usnadňoval české skupině TI její činnost, bruselská TI působila přímo na EU.

### Literatura a prameny:

- Burstein, P. 1999. „Social Movements and Public Policy.“ In *How Social Movements Matter*, eds. M. Giugni, D. McAdam a Ch. Tilly, pp. 3–21. Minneapolis, London: University of Minnesota Press.
- Císař, O. 2001. „Ideational Structure in Flux: Uncertain Future for the IMF?“ *Perspectives. The Central European Review of International Affairs*, 16: 5–20.
- Císař, O. 2003a. „The Transnationalisation of Political Conflict: Beyond Rationalism and Constructivism.“ *Journal of International Relations and Development* 6(1): 6–22.
- Císař, O. 2003b. „Vzniká globální občanská společnost? Nestátní aktéři ve světové politice.“ *Mezinárodní vztahy* 38(4): v tisku.
- Cowles, M. G. a T. Risse 2001. „Transforming Europe: Conclusions.“ In *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, eds. M. G. Cowles, J. Caporaso a T. Risse, pp. 217–237. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Crossley, N. 2002. *Making Sense of Social Movements*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- ČTK 1. 1. 1997. „Vnitro letos: Boj proti korupci a zákon o střetu zájmů.“ Tisková zpráva – archiv ČTK.
- ČTK 16. 7. 1997. „Posudek Evropské komise vyvolal spokojenost.“ Tisková zpráva – archiv ČTK.
- ČTK 2. 1. 1998. „Tošovského priority: Vstup do EU a NATO a potírání korupce.“ Tisková zpráva – archiv ČTK.
- ČTK 21. 5. 1998. „Antikorupční spolek Transparency International zahájil činnost.“ Tisková zpráva – archiv ČTK.
- ČTK 11. 10. 2001. „ČR jako první postkomunistická země hostila konferenci o korupci.“ Tisková zpráva – archiv ČTK.
- ČTK 22. 10. 2001. „Vláda chystá sérii žalob na týdeník Respekt a jeho šéfredaktora.“ Tisková zpráva – archiv ČTK.
- Della Porta, D. a A. Vannucci 1999. *Corrupt Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. New York: Aldine de Gruyter.
- European Commission 1997. *Agenda 2000 – Commission Opinion on the Czech Republic's Application for Membership of the European Union*. Přístupno na <http://europa.eu.int/comm/enlargement> (ověřeno k 15. 7. 2003).
- European Commission 1998. *Regular Report on Czech Republic's Progress towards Accession*. Přístupno na <http://europa.eu.int/comm/enlargement> (ověřeno k 15. 7. 2003).
- European Commission 1999a. *Regular Report on Czech Republic's Progress towards Accession*. Přístupno na <http://europa.eu.int/comm/enlargement> (ověřeno k 15. 7. 2003).
- European Commission 1999b. *Czech Republic: 1999 Accession Partnership*. Přístupno na <http://europa.eu.int/comm/enlargement> (ověřeno k 15. 7. 2003).
- European Commission 2000. *Regular Report on Czech Republic's Progress towards Accession*. Přístupno na <http://europa.eu.int/comm/enlargement> (ověřeno k 15. 7. 2003).
- European Commission 2001. *Regular Report on Czech Republic's Progress towards Accession*. Přístupno na <http://europa.eu.int/comm/enlargement> (ověřeno k 15. 7. 2003).

- European Commission 2002. *Regular Report on Czech Republic's Progress towards Accession*. Přístupno na <http://europa.eu.int/comm/enlargement> (ověřeno k 15. 7. 2003).
- Galtung, F. 2000. „A Global Network to Curb Corruption: The Experience of Transparency International.“ In *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*, ed. A. M. Florini, pp. 17–47. Tokyo, Washington: Japan Center for International Exchange and Carnegie Endowment for International Peace.
- GfK 1999. „Korupce ve světle výzkumu veřejného mínění.“ Přístupno na <http://www.gfk.cz> (ověřeno k 1. 3. 2003).
- Grabbe, H. 2001. „How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity.“ *Journal of European Public Policy* 8(6): 1013–1031.
- Grabbe, H. 2002. „Europeanisation Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process.“ *Paper for the ECPR Joint Sessions of Workshops, Turin, March 22–27*. Přístupno na <http://www.essex.ac.uk/ecpr/jointsessions/turin/papers/ws4/grabbe.pdf> (ověřeno k 5. 6. 2003).
- Hodess, R., J. Banfield a T. Wolfe 2001. *Global Corruption Report 2001*. Berlin: Transparency International.
- Hodess, R., T. Inowlocki a T. Wolfe 2003. *Global Corruption Report 2003. Special Focus: Access to Information*. London, Berlin: Profile Books, Transparency International.
- Holub, P. 2001. „Něco sprostého a vulgárního.“ *Respekt*, 22. 10., 3.
- Interview 26. 11. 2001. Interview se spoluzakladatelem české skupiny TI Brady Cloughem. Praha.
- Keck M. a K. Sikkink 1998. *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Krastev, I. 2000. „The Strange (Re)Discovery of Corruption.“ In *The Paradoxes of Unintended Consequences*, eds. Lord Dahrendorf, Y. Elkana, A. Neier, W. Newton-Smith a I. Rév, pp. 23–41. Budapest, CEU Press.
- Kriesi, H., R. Koopmans, J. W. Duyvendak a M. Giugni 1995. *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*. London: UCL Press.
- Linden, R., ed. 2002. *Norms and Nannies. The Impact of International Organizations on the Central and East European States*. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman and Littlefield Publishers.
- Marks G. a D. McAdam 1999. „On the Relationship of Political Opportunities to the Form of Collective Action: the Case of the European Union.“ In *Social Movements in a Globalizing World*, eds. D. della Porta, H. Kriesi a D. Rucht, pp. 97–111. New York: St. Martin's Press.
- McCoy, J. L. a H. Heckel 2001. „The Emergence of a Global Anti-Corruption Norm.“ *International Politics* 38: 65–90.
- Meyer, D. 2003. „Political Opportunity and Nested Institutions.“ *Social Movement Studies* 2(1): 17–35.
- Ministerstvo vnitra 1999. *Vládní program boje proti korupci v České republice a Zpráva o korupci v České republice a možnostech účinného postupu proti tomuto negativnímu společenskému jevu*. Přístupno na <http://www.mvcr.cz> (ověřeno k 15. 7. 2003).
- Ministerstvo vnitra 2003. *Zpráva o korupci v České republice v roce 2002 a o plnění harmonogramu opatření Vládního programu boje proti korupci*. Přístupno na <http://www.mvcr.cz> (ověřeno k 15. 7. 2003).
- Ministerstvo zahraničí 2000. *Národní program přípravy České republiky na členství v Evropské unii*. Přístupno na <http://vlada.cz> (ověřeno k 15. 7. 2003).
- Opakovaná interview 2001–2002. Opakovaná interview s projektovým managerem TI, Davidem Ondračkou (listopad 2001 – srpen 2002). Praha.
- Reed, Q. 2002. *Monitoring procesu vstupu do EU: Korupce a protikorupční politika v České republice*. Budapešť: Open Society Institute, Monitorovací program Open Society Institute v rámci přípravy vstupu do EU.
- Risse, T., M. G. Cowles a J. Caporaso 2001. „Europeanization and Domestic Change: Introduction.“ In *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, eds. M. G. Cowles, J. Caporaso a T. Risse, pp. 1–20. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Risse, T., S. Ropp a K. Sikkink, eds. 1999. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.