

KORUPCE A VEŘEJNÉ OBSTARÁVÁNÍ

METODIKA VÝZKUMU

JAK ZIŠŤOVAT KORUPCI PŘI VEŘEJNÉM OBSTARÁVÁNÍ?

Třebaže akademická i politická komunita přikládá velký význam zjišťování míry korupce (*measuring corruption*), většina z běžně dostupných výzkumných metod je tendenčních a příliš neurčitých na testování teorie nebo řízení politiky.

Hlavní otázkou pro auditora výzkumu je, zda se jeho výsledky a závěry zakládají na správném procesu shromažďování dat a analýze údajů, a zda výzkumník dospěl k srozumitelným, důvěryhodným, relevantním a jednoznačným výsledkům: "Jsou rozhodnutí o zvoleném postupu výzkumu (metodika) vysvětleny a uvedeny v textu?" Jde o tzv. viditelnost (*visibility*) postupů výzkumu, jsou tyto výzkumné postupy opodstatněné? Jde o tzv. srozumitelnost (*comprehensibility*) výzkumu. A konečně, jsou zvolené výzkumné postupy i logicky a vědecky přijatelné podle norem, hodnot a pravidel v konkrétní oblasti výzkumu? Jde o tzv. přijatelnost výzkumných postupů (*acceptability*).

Víme, že odhalování protekcionismu/ zvýhodňování ve veřejných institucích je mimořádně těžké, a to především v prostředí, kde je korupce spíše pravidlem než výjimkou. V těchto prostředích je neoprávněné zvýhodňování nejen skryté, ale je i schopné využívat právní prostředky na skrývání svojí pravé podstaty.

Berouce do úvahy výzvy zjišťování a rozmanitou povahu zvýhodňování při vládních zakázkách, obvykle se používají různé přístupy, ze kterých každý nahlíží na stejný jev z jiného úhlu, přičemž používá různé ukazovatele:

- **průzkumy vnímání korupce a postojů** (*corruption perceptions and attitudes*) - jsou nejpoužívanější
- **hodnocení institucionálních a právních rámců** (*reviews of institutional and legal frameworks*)
- **kvalitativní metody (případové studie)**

Bohužel, každá z uvedených výzkumných metod má vážné nedostatky v poskytování přiměřeně spolehlivých a uplatnitelných indikátorů korupce (*reliable and valid indicator of corruption*), co nám neumožňuje porovnávání zemí (států) v časovém rámci nebo zkoumání korupce v rámci rozmanitosti území. Například, hlavním omezením

případových studií je to, že závěry vyvozené ze studií v jedné zemi jsou nutně méně přesné jako závěry z porovnání několika nebo mnoha zemí. Z případové studie nelze udělat zevšeobecnění jiných problémů. Případové studie jsou obvykle lepší v popise než v stanovení příčin (*establishing causation*). Kromě toho jsou spíše intenzivní než rozsáhlé svým výzkumným zaměřením a obvykle nabízejí rozsáhlé hluboké analýzy jednoho problému na úkor širší analýzy. Dochází u nich i k deformacím výběru (*selection bias*), který nastane, když se problém vybírá podle "vlastního historického významu" (*intrinsic historical importance*) nebo podle dostupnosti důkazů. Přesto, nebo právě proto, případové studie např. korupce ve vybrané zemi, zvláště když jsou podpořeny i dalšími případovými studiemi (komparace), mohou být přínosem k poznání.

Projekt ANTICORRP vyvinul nové nástroje (*novel measures*) na zjišťování institucionalizované rozsáhlé korupce (*institutionalised grand corruption*), které:

1. vycházejí výlučně z objektivních údajů popisujících chování,
2. jsou definované na mikroúrovni, např. na úrovni jednotlivých transakcí,
3. umožňují konzistentní časové porovnání (*consistent temporal comparisons*) v rámci a mezi jednotlivými zeměmi,
4. zakládají se na důkladném pochopení procesu korupčního chování (*rent extraction*).

Jde o tyto výzkumné metody:

- **Využívání indexu rizika korupce (*Corruption Risk Index - CRI*) pro posouzení výskytu a struktury varovných příznaků (*red flags*) v nabídkovém řízení.**

CRI se používá na sledování korupčních rizik v časovém průběhu jako i při porovnávání korupčních rizik napříč sektory. Tyto ukazovatele jsou odvozeny z bohatých kvalitativních důkazů o korupci v oblasti veřejného obstarávání a statistické analýzy údajů o veřejném obstarávání. Souhrnný indikátor (*composite indicator*) je vytvořen spojením varovných příznaků ve veřejném obstarávání a omezení přístupu na trh. Tato metoda využívá administrativní údaje, které jsou přístupné prakticky v každé rozvinuté zemi a redukuje nedostatky indikátorů založených na vnímání korupce (*perception based indicators*) a předešlých "objektivních" opatření proti korupci. Vytváří odhad institucionalizované rozsáhlé korupce, který je konzistentní v průběhu času a napříč zeměmi. Souhrnný indikátor je ověřený na

základě ziskovosti společnosti a údajů o politických vazbách (propojeních).

- **Sledování politických propojení (*political connections*) u vítězných firem (PCI) a měření vlivu těchto propojení na pravděpodobnost výhry v tendru.**

Kombinace PCI a CRI v shodném analytickém rámci potvrzuje každý z ukazovatelů a osvětluje korupční techniky používané mocnými politickými elitami.

- **Identifikace ukazovatelů rizik u dodavatelů ve veřejném obstarávání (SRI - *public procurement supplier risk indicators*) a sledování výskytu těchto rizik v průběhu času. Korupční rizika přítomné v struktuře firmy jsou vhodné na pochopení technik používaných pro korupční vydirání v zkorumpovaných sítích.**

Mihály Fazekas, István János Tóth, Lawrence Peter King, Anatomy of grand corruption: A composite corruption risk index based on objective data. Working Paper series: CRC-WP/2013:02 Version 2.0 listopad, 2013, Budapešť, Maďarsko

METODIKA VÝZKUMU KORUPCE

Korupci nelze měřit přímo vzhledem na její nepolapitelnou a neformální povahu (společensky nežádoucí a skryté chování) a obtížnost při oddělování kontroly korupce a korupce samotné.

Index vnímání korupce (CPI) používaný Transparency International (TI) není možné použít na porovnání v čase a Kontrola korupce (CoC) Světové banky je notoricky necitlivá na změnu.

I přesto platí, že odpověď na otázky posuzující korupci na národní úrovni výrazně korelují na více jako 70 %, takže jsou vysoko konzistentní s ostatními analytickými zdroji.

Některé otázky v používaných dotaznících jsou však méně jednoznačně formulované, což někdy vedlo k chybě v průzkumu, například v Eurobarometru otázka týkající se „hlavního“ (*major*) problému na národní úrovni ponechává definici „hlavního“ (*major*) na respondenty.

Avšak protože korelace mezi průzkumy mezi odborníky a mezi občany za více let a dokonce s odlišnými formulacemi jsou do velké míry pozoruhodně konzistentní, potvrzují indexy korupce a ukazovatele vnímání korupce - samozřejmě, vždy za předpokladu, že kladené otázky jsou profesionální, ne vágní a zavádějící.

Indikátory pro měření korupce podle typu sběru dat

UKAZOVATELÉ	Porovnání mezi zeměmi	Porovnání v čase nebo před/po zásahu	Pozorování
Vnímání korupce, mezi odborníky, všeobecné populace, firem	ANO	Ano, ale ne úplně spolehlivé, protože máme důkaz, že mohou zavázat jiné faktory (například vnímaná ekonomická situace)	Velmi důležité, ale také vysoce subjektivní
Zkušenosti s korupcí u odborníků, běžné populace, firem, vládních institucí, státních celků	ANO	Ano; platí některá omezení v souvislosti s otevřeností přiznat si společensky nežádoucí chování	Relevantní a objektivní, s problémem nízké odezvy
Institucionální kontrola znaků korupce (stála a na základě odezvy)	ANO	Velmi omezené; máme důkaz, že neexistuje žádná korelace mezi institucionálním vybavením pro boj proti korupci a korupcí samotnou	Vysoce objektivní, ale často irelevantní
Audity a vyšetřování	NE	Ano, pokud by se opakovali	Měly by být zaměřeny na specifické problémy / země

Alina Mungiu-Pippidi, editor, "Methodology." In: Controlling Corruption in Europe. The Anticorruption Report, vol.1, 2013, Barbara Budrich Publishers. Opladen - Berlin - Toronto, 9-13.