

## KORUPCE A VEŘEJNÉ OBSTARÁVÁNÍ

# ZJIŠTĚNÍ A DOPORUČENÍ

### AŽ TŘETINA ZDROJŮ EU SE ROZKRADE NEBO ZBYTEČNĚ PROMRHÁ?

Téma se zkoumá s ohledem na zadávání velkých veřejných zakázek v letech 2009 - 2012 v Česku, Maďarsku a na Slovensku. Předběžná zjištění naznačují, že **finanční prostředky EU výrazně zvýšily riziko korupce ve střední a východní Evropě**. Společné výsledky uvedených tří zemí naznačují odhadované dodatečné partikulární přidělení prostředků v hodnotě až 1,20 % z celkového HDP třech zemí v sledovaných letech. Tyto hodnoty jsou mimořádně vysoké, například v porovnání s celkovou alokací fondů EU v těchto zemích, což je asi 3,3 % jejich HDP. Institucionalizovaná korupce velkého rozsahu vzkvétá v oblasti veřejných zdrojů, obzvláště těch veřejných zdrojů, které mohou být bez omezení ovlivněny v prospěch malého okruhu podnikatelů a politiků. Zkoumali jsme jen výdaje na veřejné zakázky veřejnými nebo částečně veřejnými organizacemi (např. státními podniky) financované z fondů EU, což převážně znamená čerpání Kohezního fondu a Strukturálních fondů. Výzkumná metoda využívá rozsáhlou mikroúrovňovou kvantitativní databázi, která umožňuje odkrýt bohatý podrobný obraz na úrovni jednotlivých aktérů a zároveň je dostatečně široká na hodnocení celého systému správy fondů.

Motivace a omezení korupce jsou při Strukturálních fondech a Kohezním fondu EU odlišné, protože monitorování může být intenzivnější a důkladnější, a protože národní kontrolní mechanismy mohou pracovat jiným způsobem, když finanční prostředky pocházejí z venčí.

Předběžná zjištění naznačují, že fondy EU ovlivňují rozsáhlou institucionální korupci, za prvé tím, že zpřístupňují další veřejné zdroje pro korupční

chování; a za druhé - změnou motivace pro dodatečné zdroje a kontrolou korupce těchto zdrojů. Předběžné výpočty ukazují, že první účinek zvyšuje hodnotu partikulárně přidělených zdrojů až do výšky 1,21 % HDP, zatímco druhý efekt je snižuje až na 0,03 % HDP. Tento druhý účinek je evidentní na Slovensku; zatímco v Česku a v Maďarsku dokonce tento efekt partikularismus zvyšuje.

Jednoduché porovnání průměrných skóre CRI (index rizika korupce) v každé zemi ukazuje, že **veřejné projekty financované EU v Česku a Maďarsku nesou s sebou vyšší riziko korupce jako veřejné obstarávání financované na úrovni státu; na Slovensku však riziko korupce snižují.**

Fondy EU představují značnou část HDP v mnoha členských zemích, především ve střední a východní Evropě, kde tvoří 1,9 % - 4,4 % ročního HDP členského státu a též představují více než 50 % veřejných investicí.

Přístup zjišťování korupce využívá fakt, že v případě institucionalizované korupce velkého rozsahu musí být veřejné zakázky přiděleny opakovaně společností patřícím do korupční sítě.

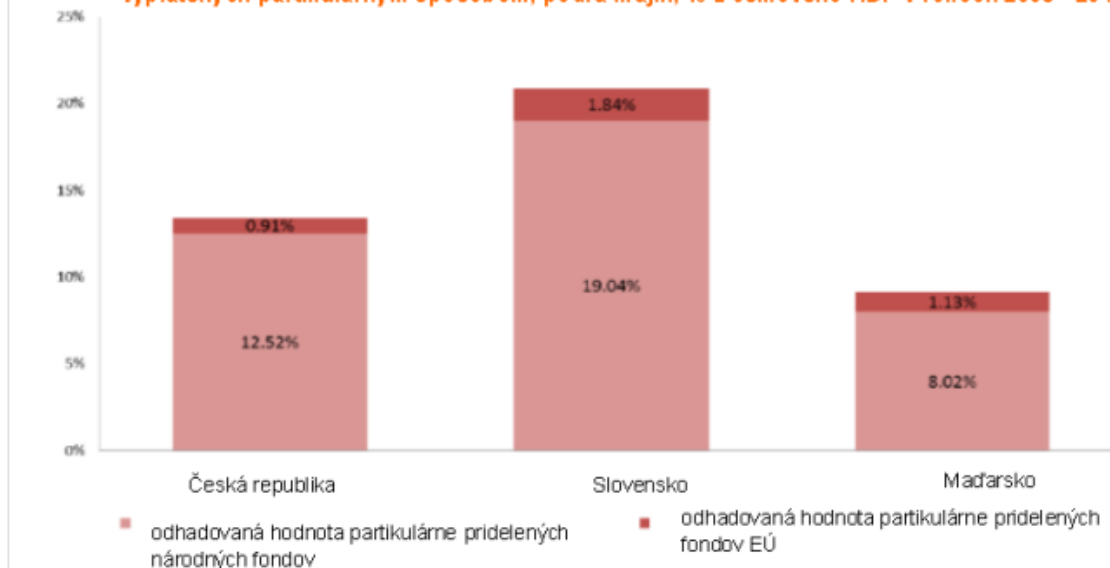
Zjištěním míry nekalých omezení v soutěži při zadávání veřejných zakázek je možno získat nepřímý ukazovatel korupce. CRI ukazovatel představuje pravděpodobnost partikulárního zadání zakázky a dodávky v oblasti veřejného obstarávání mezi 0 a 1. Při porovnání se index CRI průměrné zadané zakázky dá vypočítat pro každou zemi a to i na kratší období, například na měsíce.

Výsledky naznačují, že existuje značně omezený přístup na trh, proto se pravděpodobně institucionalizovaná rozsáhlá korupce odehrávala ve všech třech zemích v

období 2009 - 2012 ve velké míře na základě stejných technik a triků, které jsou však v jednotlivých zemích preferované odlišně.



**Obrázok 4. Odhadovaná hodnota verejných zákaziek financovaných z národných a EÚ zdrojov vyplatených partikulárnym spôsobom, podľa krajín, % z celkového HDP v rokoch 2009 - 2012**



Získané výsledky samy o sobě potvrzují, že korupce v oblasti veřejného obstarávání je v sledovaných zemích systémová.

Seznam základních ukazatelů rizika korupce je následující:

**V Česku se systematicky využívá úprava výzvy na předkládání nabídek v průběhu výběrové fáze s cílem omezení přístupu a opakovaného zvýhodňování stejné společnosti.**

**Na Slovensku je nezveřejnění výzvy na předkládání nabídek** v úředním věstníku spojené s pravděpodobností vyšší o 9,0 %, že zakázka bude zadána jedinému zájemci a s o 1,3 % vyšším podílem zakázek vítězné firmy.

**V Maďarsku je vyčleněním jen pěti nebo i méně dní (včetně víkendu) na předložení nabídek** spojeno s o 20 % vyšší pravděpodobností uzavření smlouvy s jediným uchazečem a se 7,9 % vyšším podílem zakázek vítězné firmy v porovnání s obdobím delším jako 20 kalendářních dní.

V Česku představuje zvýšení očekávané hodnoty partikulárně přidělovaných zdrojů v důsledku vyšších korupčních rizik spojených s finančními prostředky EU 158 milionů eur, tj. 0,03 % z celkového HDP v letech 2009 - 2012. V Maďarsku tvoří stejnou hodnotu jen 52 milionů eur, tj. 0,02 % z celkového HDP za období 2009 - 2012. Rozdíl v celkových hodnotách mezi Českem a Maďarskem je v důsledku nižších výdajů v oblasti veřejného obstarávání v Maďarsku a mírně nižšího průměrného efektu.

Na Slovensku představuje očekávaná hodnota nižších průměrných korupčních rizik spojených s fondy EU 381 milionů eur, tj. 0,23 % z celkového HDP v období 2009 - 2012. Pokud se zdá být tento pozitivní efekt příliš vysoký v porovnání s ostatními dvěma analyzovanými

zeměmi, je třeba připomenout, že Slovensko má mnohem vyšší celkový výskyt korupce velkého rozsahu. Toto zlepšení o 0,23% HDP malou korekcí v porovnání s 1,84 % HDP představuje dodatečné partikulární přerozdělení zdrojů (viz obrázek). Celkový efekt výdajů z fondů EU na Slovensku je stále podstatně vyšší než je tomu v dalších dvou zemích: 1,61 % (1,84 % minus 0,23 %), v porovnání s 0,94 % a 1,15 % pro Česko a Maďarsko.

Politická doporučení **vyzývají na radikální zlepšení monitorovacích a kontrolních mechanismů EU.** Monitorovací systém EU, přes jeho určení na kontrolu podvodů a zneužívání, nedokázal zmírnit rostoucí rizika korupce v Maďarsku a Česku, a jen částečně vyvážil rostoucí rizika korupce na Slovensku.

**Nejvíce závažící je však skutečnost, že fondy EU v Česku a Maďarsku představují jen mírně vyšší riziko korupce jako porovnatelné veřejné obstarávání z národních zdrojů, co zpochybňuje celkový institucionální rámec v těchto zemích.** Při pohledu na hnací síly v pozadí korupčních rizik ve financování EU je zřejmé, že hlavní, snadno kontrolovatelná rizika korupce jsou podstatně méně významné, zatímco rizika **jemnější povahy a celková povaha konkurence výrazně zvyšují rizika korupce ve veřejném obstarávání z prostředků EU.**

*M. Fazekas. – Chvalkovska, J. – Skuhrovec, J. – Tóth, I. J. – King, L. P.: Are EU Funds a Corruption Risk? The Impact of EU Funds on Grand Corruption in Central and Eastern Europe. In Alina Mungiu-Pippidi (ed.): The Anticorruption Frontline. The ANTICORRP Project Vol. 2., Barbara Budrich Publishers, Opladen – Berlin – Toronto, 2014, 68-89*