

KORUPCE A VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

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 1,2 % z celkového HDP ve sledovaných letech ve všech třech zemích. 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 ve 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 i proto, že národní kontrolní mechanismy mohou pracovat jiným způsobem, pokud finanční prostředky pocházejí zvenčí.

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, než veřejné zakázky 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 také představují více než 50 % veřejných investic.

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 ukazatel korupce. CRI ukazatel představuje pravděpodobnost partikulárního zadání zakázky a dodávky v oblasti veřejných zakázek mezi 0 a 1. Při porovnání se index CRI průměrné

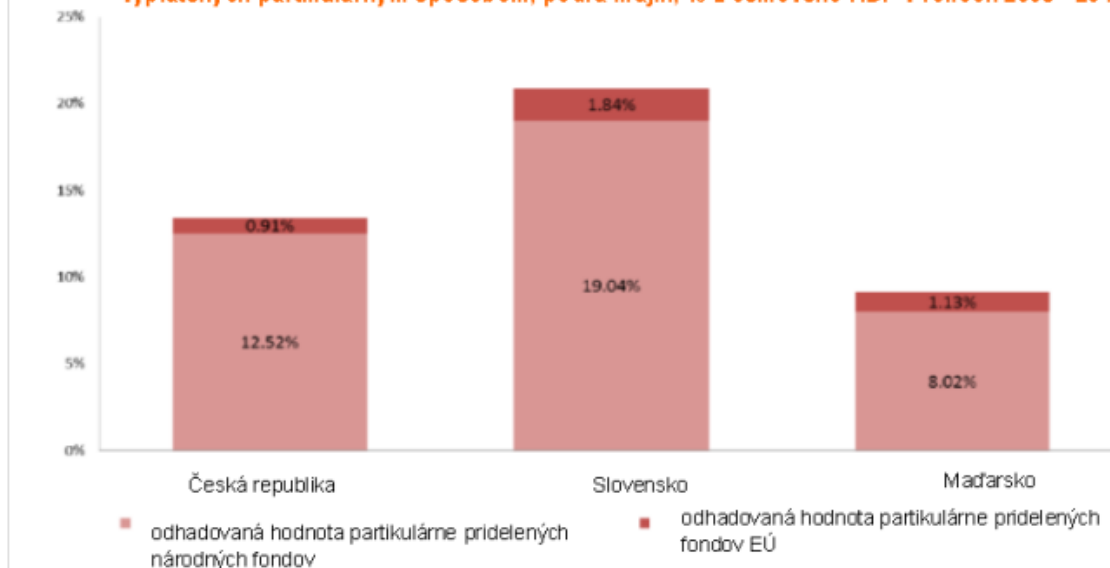
zadané zakázky dá vypočítat pro každou zemi a to i na kratší období, například na měsíce.

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 než 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 veřejných zakázek 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 korekci 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, vzdor 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 než porovnatelné veřejné zakázky 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 významná, zatímco rizika **jemnější povahy a celková povaha konkurence výrazně zvyšují rizika korupce ve veřejných zakázkách z prostředků EU.**

M. Fazekas. – Chvalkova, 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