

KORUPCIA A VEREJNÉ OBSTARÁVANIE

ZISTENIA A ODPORÚČANIA

AŽ TRETINA ZDROJOV EÚ SA ROZKRADNE ALEBO ZBYTOČNE PREMŔHÁ?

Téma je skúmaná s ohľadom na zadávanie veľkých verejných zákaziek v rokoch 2009 - 2012 v Česku, Maďarsku a na Slovensku. Predbežné zistenia naznačujú, že **finančné prostriedky EÚ výrazne zvýšili riziko korupcie v strednej a východnej Európe**. Spoločné výsledky týchto troch krajín naznačujú odhadované dodatočné partikulárne pridelenie prostriedkov v hodnote až 1,20 % z celkového HDP troch krajín v sledovaných rokoch. Tieto hodnoty sú mimoriadne vysoké, napríklad v porovnaní s celkovou alokáciou fondov EÚ v týchto krajinách, čo je asi 3,3 % ich HDP. Inštitucionalizovaná korupcia veľkého rozsahu prekvitá v oblasti verejných zdrojov, obzvlášť tých verejných zdrojov, ktoré môžu byť neobmedzene ovplyvnené v prospech malého okruhu podnikateľov a politikov. Skúmali sme len výdavky na verejné zákazky verejnými alebo čiastočne verejnými organizáciami (napr. štátnymi podnikmi) financované z fondov EÚ, čo prevažne znamená čerpanie Kohézneho fondu a Štrukturálnych fondov. Výskumná metóda využíva rozsiahlu mikroúrovňovú kvantitatívnu databázu, ktorá umožňuje odkryť bohatý podrobný obraz na úrovni jednotlivých aktérov a zároveň je dostatočne široká na hodnotenie celého systému správy fondov.

Motivácia a obmedzenia korupcie sú odlišné pri Štrukturálnych fondoch a Kohéznom fonde EÚ, pretože monitorovanie môže byť intenzívnejšie a dôkladnejšie, a pretože národné kontrolné mechanizmy môžu pracovať iným spôsobom, ak finančné prostriedky pochádzajú zvonku.

Predbežné zistenia naznačujú, že fondy EÚ ovplyvňujú rozsiahlu inštitucionálnu korupciu, po prvé tým, že sprístupňujú ďalšie verejné zdroje pre korupčné

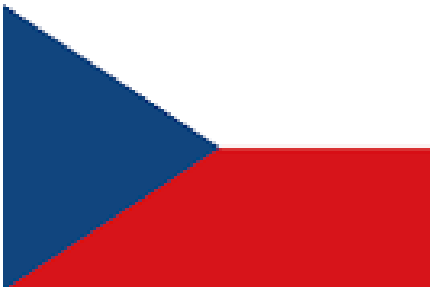
správanie; a po druhé zmenou motivácie pre dodatočné zdroje a kontrolou korupcie týchto zdrojov. Predbežné výpočty ukazujú, že prvý účinok zvyšuje hodnotu partikulárne pridelených zdrojov až do výšky 1,21 % HDP, zatiaľ čo druhý efekt ich znižuje až na 0,03 % HDP. Tento druhý účinok je evidentný na Slovensku; kým v Česku a v Maďarsku dokonca tento efekt zvyšuje partikularizmus.

Jednoduché porovnanie priemerných skóre CRI (index rizika korupcie) v každej krajine ukazuje, že **verejné projekty financované EÚ so sebou nesú vyššie riziko korupcie ako verejné obstarávanie financované na úrovni štátu v Česku a Maďarsku, kým na Slovensku prinášajú nižšie riziko korupcie**.

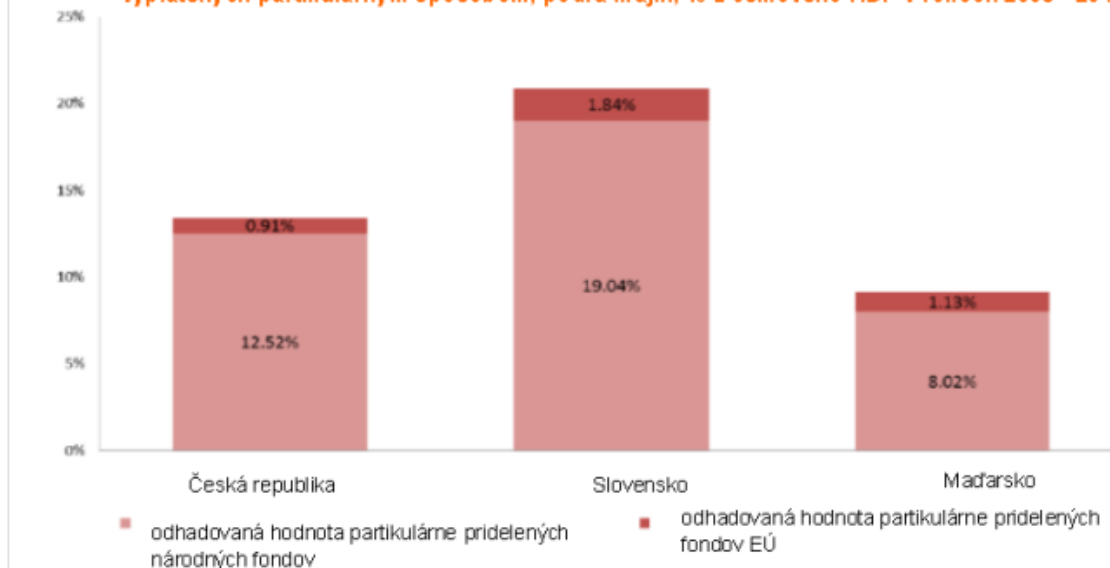
Fondy EÚ predstavujú značnú časť HDP v mnohých členských štátoch, najmä v strednej a východnej Európe, kde tvoria 1,9 % - 4,4 % ročného HDP členského štátu a tiež predstavujú viac ako 50 % verejných investícií. Prístup zisťovania korupcie využíva skutočnosť, že v prípade inštitucionalizovanej korupcie veľkého rozsahu musia byť verejné zákazky pridelené opakovane spoločnostiam patriacim do korupčnej siete.

Zistením miery nekalých obmedzení v súťaži pri zadávaní verejných zákaziek možno získať nepriamy ukazovateľ korupcie. CRI ukazovateľ predstavuje pravdepodobnosť partikulárneho zadania zákazky a dodávky v oblasti verejného obstarávania medzi 0 a 1. Pri porovnaní sa index CRI priemernej zadanej zákazky dá vypočítať pre každú krajinu aj na krátke obdobia, napríklad mesiace.

Výsledky naznačujú, že existuje značne obmedzený prístup na trh, preto sa pravdepodobne inštitucionalizovaná rozsiahla korupcia odohrávala vo všetkých troch krajinách v období 2009 - 2012 vo veľkej miere na základe rovnakých techník a trikov, ale ktoré sú odlišne preferované v jednotlivých krajinách.



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



Tieto výsledky samy o sebe potvrdzujú, že korupcia v oblasti verejného obstarávania v týchto krajinách je systémová.

Zoznam základných ukazovateľov rizika korupcie je nasledovný:

V Česku sa systematicky využíva úprava výzvy na podávanie ponúk počas výberovej fázy s cieľom obmedzenia prístupu a opakovaného zvýhodňovania rovnakej spoločnosti.

Na Slovensku je nezverejnenie výzvy na predkladanie ponúk v úradnom vestníku spojené s pravdepodobnosťou vyššou o 9,0 %, že zákazka bude zadaná jedinému záujemcovi a s 0,3 % vyšším podielom zákaziek víťaznej firmy.

V Maďarsku je vyčlenenie len päť alebo menej dní vrátane víkendu na predloženie ponúk spojené s o 20 % vyššou pravdepodobnosťou uzatvorenia zmluvy s jediným uchádzačom a s 7,9 % vyšším podielom zákaziek víťaznej firmy v porovnaní s obdobím dlhším ako 20 kalendárnych dní.

V Česku predstavuje zvýšenie očakávanej hodnoty partikulárne pridelených zdrojov v dôsledku vyšších korupčných rizík spojených s finančnými prostriedkami EÚ 158 miliónov eur, t.j. 0,03 % z celkového HDP v rokoch 2009 - 2012. V Maďarsku tvorí rovnakú hodnotu len 52 miliónov eur, t.j. 0,02 % z celkového HDP v rokoch 2009 - 2012. Rozdiel v celkových hodnotách medzi Českom a Maďarskom je v dôsledku nižších výdavkov v oblasti verejného obstarávania v Maďarsku a mierne nižšieho priemerného efektu.

Na Slovensku predstavuje očakávaná hodnota nižších priemerných korupčných rizík spojených s fondmi EÚ 381 miliónov eur, t.j. 0,23 % z celkového HDP v období 2009 - 2012. Kým tento pozitívny efekt sa zdá byť veľmi vysoký v porovnaní s ostatnými dvoma analyzovanými

krajinami, treba pripomenúť, že Slovensko má oveľa vyšší celkový výskyt korupcie veľkého rozsahu. Toto zlepšenie o 0,23% HDP malou korekciou v porovnaní s 1,84 % HDP predstavuje dodatočné partikulárne prerozdelenie zdrojov (pozri obrázok). Celkový efekt výdavkov z EÚ fondov na Slovensku je stále podstatne vyšší ako v ďalších dvoch krajinách: 1,61 % (1,84 % mínus 0,23 %), v porovnaní s 0,94 % a 1,15 % pre Česko a Maďarsko.

Politické odporúčania vyzývajú na radikálne zlepšenie monitorovacích a kontrolných mechanizmov EÚ. Monitorovací systém EÚ, napriek jeho určeniu na kontrolu podvodov a zneužívania, nedokázal zmierniť rastúce riziká korupcie v Maďarsku a Česku, a iba čiastočne vyvážil rastúce riziká korupcie na Slovensku.

Najzarážajúcejšou je však skutočnosť, že fondy EÚ v Česku a Maďarsku predstavujú iba mierne vyššie riziko korupcie ako porovnateľné verejné obstarávanie z národných zdrojov, čo spochybňuje celkový inštitucionálny rámec v týchto krajinách. Pri pohľade na hnacie sily v pozadí korupčných rizík vo financovaní EÚ je zrejmé, že hlavné, ľahko kontrolovateľné riziká korupcie sú podstatne menej významné, kým riziká jemnejšej povahy a celková povaha konkurencie výrazne zvyšuje riziká korupcie vo verejnom obstarávaní z prostriedkov EÚ.

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