

## KORUPCIA A VEREJNÉ OBSTARÁVANIE

# METODIKA VÝSKUMU

### AKO ZISŤOVAŤ KORUPCIU PRI VEREJNOM OBSTARÁVANÍ?

Hoci akademická i politická komunita prikladá veľký význam zisťovaniu miery korupcie (*measuring corruption*), väčšina z bežne dostupných výskumných metód je tendenčná a príliš neurčitá na testovanie teórie alebo riadenie politiky.

Každý výskum (kvalitatívny alebo kvantitatívny) sa môže pohybovať v škále od vynikajúceho k nedostatočnému, a musí sa posudzovať v prvom rade na základe jeho vlastného zadania, a tiež podľa toho, do akej miery naplnil svoj účel.

Hlavnou otázkou pre audítora výskumu je, či sa jeho výsledky a závery zakladajú na správnom procese zhromažďovania dát a analýze údajov, a či výskumník došiel k zrozumiteľným, dôveryhodným, relevantným a jednoznačným výsledkom: sú rozhodnutia ohľadom postupu výskumu (metodika) vysvetlené a uvedené v texte? Ide o tzv. viditeľnosť (*visibility*) postupov výskumu), sú tieto výskumné postupy opodstatnené? Ide o tzv. zrozumiteľnosť (*comprehensibility*) výskumu. Nakoniec, sú tieto výskumné postupy aj logicky a vedecky prijateľné podľa noriem, hodnôt a pravidiel v konkrétnej oblasti výskumu? Ide o tzv. prijateľnosť výskumných postupov (*acceptability*).

Je známe, že odhaľovanie protekcionárstva/zvýhodňovania vo verejných inštitúciách je mimoriadne ťažké, a to najmä v prostredí, kde je korupcia skôr pravidlom než výnimkou. V takýchto prostrediach neoprávnené zvýhodňovanie nie je len skryté, ale je tiež schopné využívať právne prostriedky na skrývanie svojej pravej podstaty.

Berúc do úvahy výzvy zisťovania a rozmanitú povahu zvýhodňovania pri vládnych zákazkách, zvyčajne sa používajú rôzne prístupy, z ktorých každý nazerá na rovnaký jav z iného uhla, pričom používa rôzne ukazovatele:

- **prieskumy vnímania korupcie a postojov** (*corruption perceptions and attitudes*) (sú najpoužívanejšie)

- **hodnotenie inštitucionálnych a právnych rámcov** (*reviews of institutional and legal frameworks*)

- **kvalitatívne metódy (prípadové štúdie)**

Bohužiaľ, každá z uvedených výskumných metód má vážne nedostatky v poskytovaní primerane spoľahlivých a uplatniteľných indikátorov korupcie (*reliable and valid indicator of corruption*), čo nám neumožňuje porovnávanie krajín v časovom rámci alebo skúmanie korupcie v rámci rozmanitosti krajiny. Napríklad, hlavným

obmedzením prípadových štúdií je to, že závery urobené zo štúdií v jednej krajine sú nutne menej presné ako závery z porovnania niekoľkých alebo mnohých krajín. Z prípadovej štúdie nie je možné urobiť zovšeobecnenie iných problémov. Prípadové štúdie sú obvykle lepšie v popise než v stanovení príčin (*establishing causation*). Okrem toho sú skôr intenzívne ako rozsiahle svojim výskumným zameraním a zvyčajne ponúkajú rozsiahle hĺbkové analýzy jedného problému na úkor širšej analýzy. Dochádza pri nich aj k deformáciám výberu (*selection bias*), ktorý nastane, keď sa problém vyberá podľa "vlastného historického významu" (*intrinsic historical importance*) alebo podľa dostupnosti dôkazov. Napriek tomu, alebo práve preto, prípadové štúdie napr. korupcie vo vybranej krajine, najmä keď sú podporené ďalšími prípadovými štúdiami (komparácia), môžu byť prínosom k poznaniu.

Projekt ANTICORRP vyvinul nové nástroje (*novel measures*) na zisťovanie inštitucionalizovanej rozsiahlej korupcie (*institutionalised grand corruption*), ktoré:

1. vychádzajú výlučne z objektívnych údajov opisujúcich správanie,
2. sú definované na mikroúrovni, napr. na úrovni jednotlivých transakcií,
3. umožňujú konzistentné časové porovnanie (*consistent temporal comparisons*) v rámci a medzi jednotlivými krajinami,
4. zakladajú sa na dôkladnom pochopení procesu korupčného správania (*rent extraction*).

Ide o tieto výskumné metódy:

- **Využívanie indexu rizika korupcie (Corruption Risk Index - CRI) pre posúdenie výšky a štruktúry varovných príznakov (red flags) v ponukovom konaní.**

CRI sa používa na sledovanie korupčných rizík v časovom priebehu ako aj pri porovnávaní korupčných rizík naprieč sektormi. Tieto ukazovatele sú odvodené z bohatých kvalitatívnych dôkazov o korupcii v oblasti verejného obstarávania a štatistickej analýzy údajov o verejnom obstarávaní. Súhrnný indikátor (*composite indicator*) je vytvorený spojením varovných príznakov vo verejnom obstarávaní a obmedzení prístupu na trh. Táto metóda využíva administratívne údaje, ktoré sú prístupné prakticky v každej rozvinutej krajine a redukuje nedostatky indikátorov založených na vnímaní korupcie (*perception based indicators*) a predchádzajúcich "objektívnych" opatrení proti korupcii. Vytvára odhad inštitucionalizovanej rozsiahlej korupcie, ktorý je konzistentný v priebehu času a naprieč krajinami. Súhrnný indikátor je overený na základe ziskovosti

spoločnosti a údajov o politických prepojeniach.

● **Sledovanie politických prepojení (*political connections*) u víťazných firiem (PCI) a meranie vplyvu týchto prepojení na pravdepodobnosť výhry v tendri.**

Kombinácia PCI a CRI v rovnakom analytickom rámci potvrdzuje každý z ukazovateľov a osvetľuje korupčné techniky používané mocnými politickými elitami. Napríklad, v rokoch 2008-2011 v iných než stavebných odvetviach, mala priemerná firma v Maďarsku o 16 – 21 % vyššiu šancu na víťazstvo vo výberovom konaní, v porovnaní s rovnakou firmou bez politických konexií. Vplyv politických prepojení firmy na jej šance na výhru je pritom vyššia v stavebníctve ako v iných odvetviach. Treba však uviesť, že kým politické konexie sú prítomné v celom odvetví verejného obstarávania v Maďarsku, sú schopné korumpovať verejnú súťaž len v niektorých prípadoch.

● **Identifikácia ukazovateľov rizík u dodávateľov vo verejnom obstarávaní (SRI - *public procurement supplier risk indicators*)** a sledovanie výskytu týchto rizík v priebehu času. Korupčné riziká prítomné v štruktúre firmy sú vhodné na pochopenie techník používaných pre korupčné vydieranie v skorumpovaných sieťach.

*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 November, 2013, Budapešť, Maďarsko*

## METODIKA VÝSKUMU KORUPCIE

Korupciu nie je možné merať priamo vzhľadom na jej nepolapiteľnú a neformálnu povahu (spoločensky nežiaduce a skryté správanie) a obtiažnosť pri oddeľovaní kontroly korupcie a korupcie samotnej.

Index vnímania korupcie (CPI) používaný Transparency International (TI) sa nemôže použiť na porovnanie v čase a Kontrola korupcie (CoC) Svetovej banky je notoricky necitlivá na zmenu.

Napriek tomu platí, že odpoveď na otázky posudzujúce korupciu na národnej úrovni výrazne korelujú na viac ako 70 %, takže sú vysoko konzistentné s ostatnými analytickými zdrojmi.

Niektoré otázky v používaných dotazníkoch sú však menej jednoznačne formulované, čo niekedy viedlo k chybe v prieskume, napríklad v Eurobarometri otázka týkajúca sa „hlavného“ (*major*) problému na národnej úrovni ponecháva definíciu „hlavného“ (*major*) na respondentov.

Avšak, keďže korelácie medzi prieskumami medzi odborníkmi a medzi občanmi za viac rokov a dokonca s odlišnými formuláciami sú do veľkej miery pozoruhodne konzistentné, potvrdzujú indexy korupcie a ukazovatele vnímania korupcie - samozrejme, vždy za predpokladu, že kladené otázky sú profesionálne, nie vágne a zavádzajúce.

### Indikátory pre meranie korupcie podľa typu zberu dát

UKAZOVATELE	Porovnanie medzi krajinami	Porovnanie v čase alebo pred/po zásahu	Pozorovania
Vnímanie korupcie, medzi odborníkov, všeobecnej populácie, firiem	ÁNO	Áno, ale nie celkom spoľahlivé, pretože máme dôkaz, že môžu zavážiť iné faktory (napríklad, vnímaná ekonomická situácia)	Veľmi dôležité, ale tiež vysoko subjektívne
Skúsenosti s korupciou u odborníkov, bežnej populácie, firiem, vládnych inštitúcií, štátnych celkov	ÁNO	Áno; platia niektoré obmedzenia v súvislosti s otvorenosťou priznať spoločensky nežiaduce správanie	Obe relevantné a objektívne, s problémom nízkej odozvy
Inštitucionálna kontrola znakov korupcie (stála a na základe odozvy)	ÁNO	Veľmi obmedzené; máme dôkaz, že neexistuje žiadna korelácia medzi inštitucionálnym vybavením pre boj proti korupcii a korupciou samotnou	Vysoko objektívne, ale často irelevantné
Audity a vyšetrovania	NIE	Áno, ak by sa opakovali	Mali by byť zamerané na špecifické problémy / krajiny

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