

KORUPCE A VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

METODIKA VÝZKUMU

JAK ZJIŠŤOVAT KORUPCI PŘI VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH?

Akademická i politická komunita přikládá velký význam zjišťování míry korupce (*measuring corruption*), vzdor tomu je většina z běžně dostupných výzkumných metod tendenční a příliš neurčitá 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 ke 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 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.

Pokud bereme v úvahu výzvy zjišťování a rozmanitou povahu zvýhodňování při vládních zakázkách, jsou obvykle používány různé přístupy, z nichž každý nahlíží na stejný jev z jiného úhlu, přičemž používá různé ukazatele:

- **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*), což 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 než závěry z porovnání několika nebo mnoha zemí. Z případové studie nelze udělat zevšeobecnění jiných problémů. Případové studie jsou obvykle lepší v popisu než ve 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, pokud se problém vybírá podle "vlastního historického významu" (*intrinsic historical importance*), nebo podle dostupnosti důkazů. Přesto, nebo právě proto, mohou být případové studie, např. korupce ve vybrané zemi, přínosem k poznání, zvláště když jsou podpořeny i dalšími případovými studii (komparace).

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 ke sledování korupčních rizik v časovém průběhu jako i při porovnávání korupčních rizik napříč sektory. Tyto ukazatele jsou odvozeny z bohatých kvalitativních důkazů o korupci v oblasti veřejných zakázek a statistické analýzy údajů o veřejných zakázkách. Souhrnný indikátor (*composite indicator*) je vytvořen spojením varovných příznaků ve veřejných zakázkách 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 ve shodném analytickém rámci potvrzuje každý z ukazatelů a osvětluje korupční techniky používané mocnými politickými elitami.

- **Identifikace ukazatelů rizik u dodavatelů ve veřejných zakázkách (SRI - *public procurement supplier risk indicators*) a sledování výskytu těchto rizik v průběhu času.** Korupční rizika přítomná ve struktuře firmy jsou vhodná pro pochopení technik používaných pro korupční vydírání 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 k její nepolapitelné a neformální povaze (společensky nežádoucímu a skrytému chování) a obtížnosti při oddělování kontroly korupce a korupce samotné.

Index vnímání korupce (CPI) používaný Transparency International (TI) není možné použít pro 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 koreluje na více než 70 %, takže jsou vysoce 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 respondentech.

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

Indikátory pro měření korupce podle typu sběru dat

| UKAZATELE | Porovnání mezi zeměmi | Porovnání v čase nebo před/po zásahu | Pozorování |
|---|-----------------------|--|---|
| Vnímání korupce mezi odborníky, u všeobecné populace, u 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 (stálá 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 opakovaly | 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.