

Klientelismus a ekonomické dopady korupce v ČR

David Ondráčka, M.A.

www.transparency.cz

Klientelismus v ČR

Klientelismus: zvýhodňování založené na známostech

Fáze klientelismu:

- Klasický klientelismus – drobné výměny služeb a protislužeb
- Sítě ovládají určité části veřejné správy
- Sítě kompletně přebírají stát

Alternativní mocenská struktura, která zasahuje do různých oblastí (politiky, veřejné správy, médií i mocenských složek – policie, justice)

Dělení práce – jeden témata vymýšlí, druhý právně procesuje a třetí politicky prosazuje -- poradci/lobisti, „univerzální“ konzultanti, PR agentury, právní kanceláře

Podpora pragmatickým a „neideologickým“ politikům, se kterými se dá snadno dohodnout (Gross, Němec, Kalousek, Tlustý, Langer)

Nejsilnější finanční skupiny v zemi (ČSOB, PPF, OKD, Appian Group, J&T, Penta – do první ligy se dostaly za divoké privatizace v 90. letech

Politická korupce

- 1. Vnitrostranická demokracie**
- 2. Financování stran**
- 3. Střety zájmů**
- 4. Politizace veřejné správy**
- 5. Legislativní proces**
- 6. Vyšetřování trestné činnosti politiků**

Politizace veřejné správy

Zasahování do přípravy koherentních a konzistentních politik

Zasahování politiků do výkonu státní správy (jak na místní, tak na regionální i celostátní úrovni) – dopad na důvěru v nestranný výkon veřejné správy (stavební řízení)

Dosazování stranických kolegů na místa úředníků správních úřadů („S námi odejde 300 úředníků“)

Účast politiků v managementu společností s majetkovým podílem státu / samospráv (veřejných podnicích, фондах) vede k jejich neefektivnímu řízení

Účast politiků v hodnotících komisích k VZ a EU fondů vede k manipulacím s výběrem dodavatelů

Na obecní a krajské úrovni příčina ve spojeném modelu veřejné správy
- personální oprávnění politické reprezentace vůči úředníkům

Vnitrostranická demokracie

Politické strany jako klientelistické firmy maximalizující zisky svých manažerů

Neprůhledný systém stranických primárek – vede k uzavírání stran a výběru nekompetentních kandidátů

Nízký počet členů stran v ČR (stále klesá)

Fenomén tzv. mrtvých duší“ - při malém počtu straníků stačí k ovládnutí místní organizace poměrně málo mrtvých duší (levná záležitost)

- příklady odhalených případů: ODS (Brno, Praha 5); ČSSD (Jablonec, Praha) - **POUHÝ VRCHOLEK LEDOVCE**

Klientelismus - podnikatelské lobby (betonářská, farmaceutická)

Cíl: získat vliv na rozdělování veřejných zdrojů (zakázky, dotace, fondy), na rozhodování zastupitelstev a rad měst, a vytváření legislativy

Financování stran – kreativní způsoby

Platba za nepotřebné expertízy, podivné vědecké výzkumy

Vysoké honoráře za účast na konferencích

Netransparentní poradenství

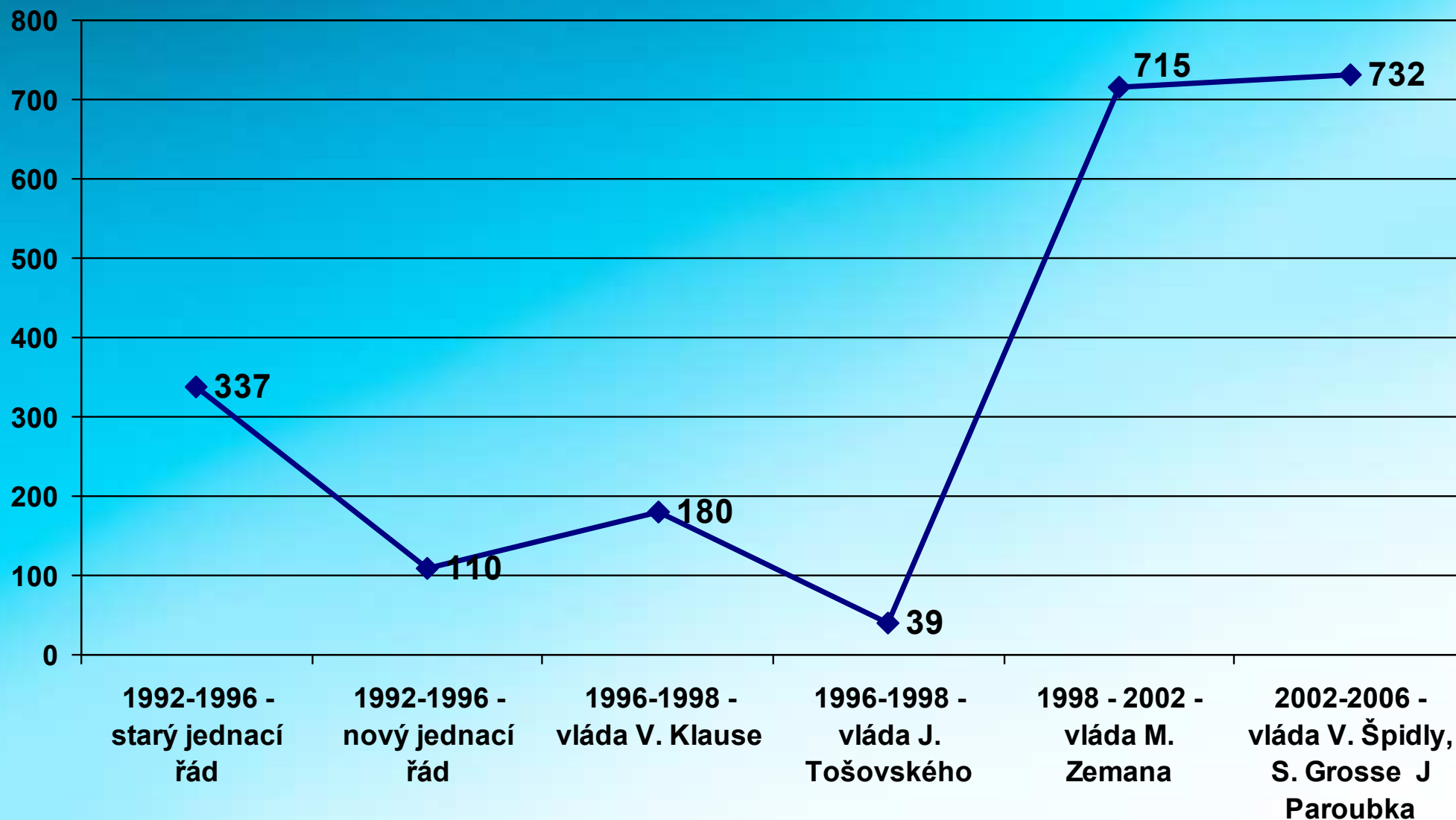
Nákup pozic ve vládě / v orgánech společností (státní účast)

Odměny za vítězství ve veřejných soutěžích

Obchodování se směnkami, jiné podezřelé transakce

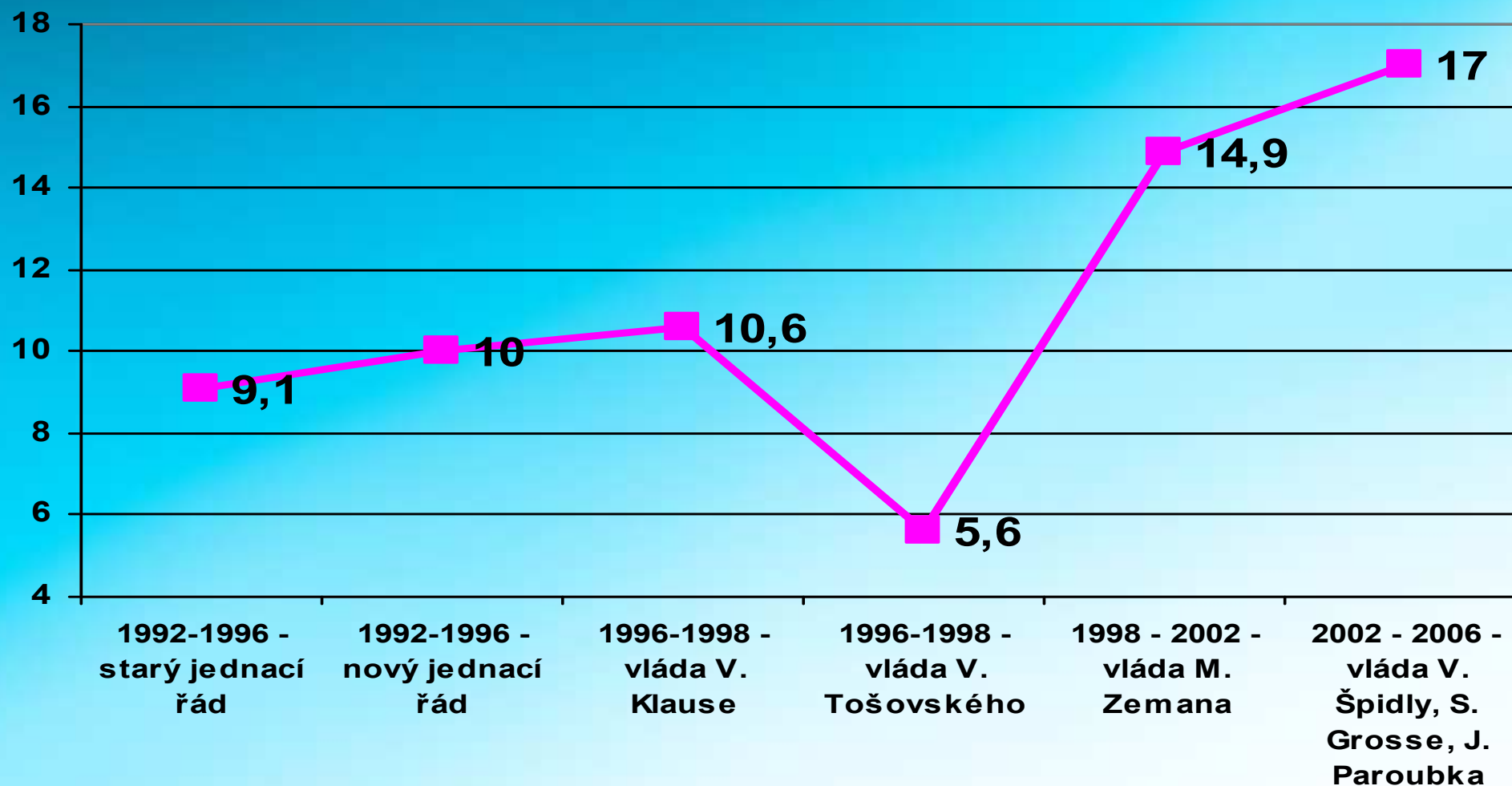
Nefinanční plnění a jiné formy protihodnot (reklamní kampaně, tisky volebních materiálů)

Legislativní proces: celkový počet zákonů projednávaných sněmovnou (zdroj: P. Kolář)

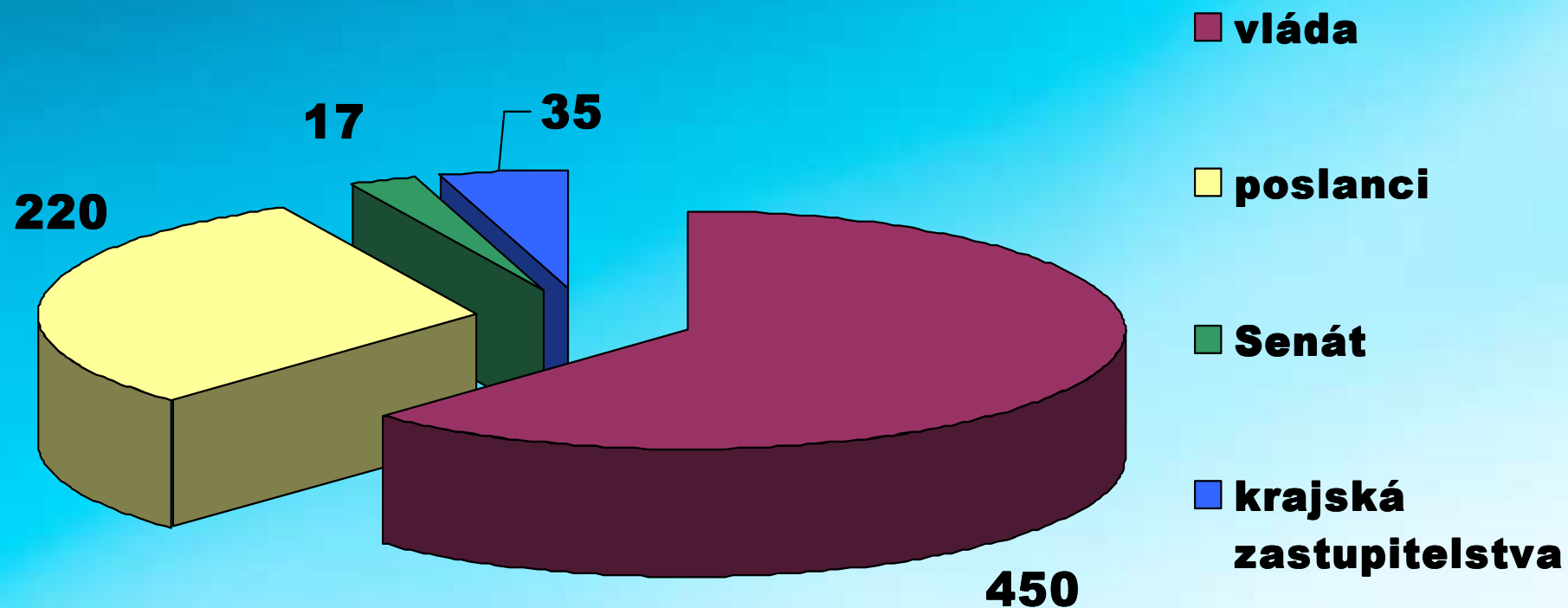


Počet zákonů projednávaných sněmovnou v přepočtu na jeden měsíc mandátu

(zdroj: P. Kolář)

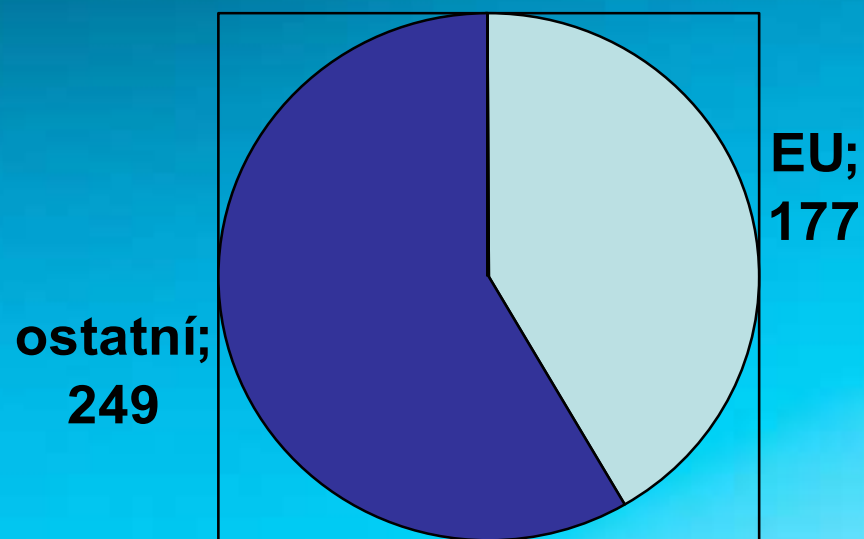


Zákonodárna iniciativa ve 4. volebním období 2002-2006 (zdroj: P. Kolář)

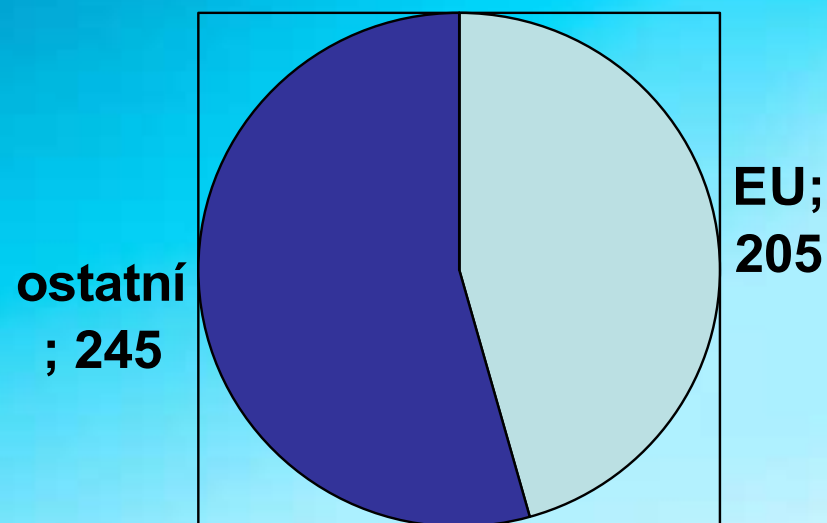


Návrhů celkem: 732

Vládní návrhy zákonů označené jako „EU“



1998 – 2002



2002 - 2006

Veřejné finance – oblasti zájmu TIC

- **Veřejné zakázky**
- **Dotace**
- **EU fondy (Strukturální fondy)**
- **Neprůhledné veřejné rozpočty**
- **Nakládání s majetkem ÚSC (obcí a krajů)**
- **Firmy se státní nebo jinou veřejnou účastí**

„Přátelé státních aktiv“

Veřejné zakázky - konkrétní problémy

- Nekvalitní plánování potřeb (nepotřebné projekty)
- Výběr typu zadávacího řízení (časté používání jednacích řízení a manipulace při výběru vyzvaných uchazečů)
- Organizace veřejného obstarávání nedostatečná (není plán a audit)
- Subjektivní a hlavně neekonomická hodnotící kritéria
- Výběrové komise (složení, politické tlaky)
- Umělé rozdělování zakázek, vyhýbání se otevřených soutěžím
- Vznik koluzních kartelů (tiché dohody uchazečů)
- Výrazný tlak ze strany dodavatelů (pokusy o diskreditaci)
- Problematická role některých externích firem (mandatářů, organizátorů VŘ) - provázanost s uchazeči

TIC - Index transparentnosti trhu VZ

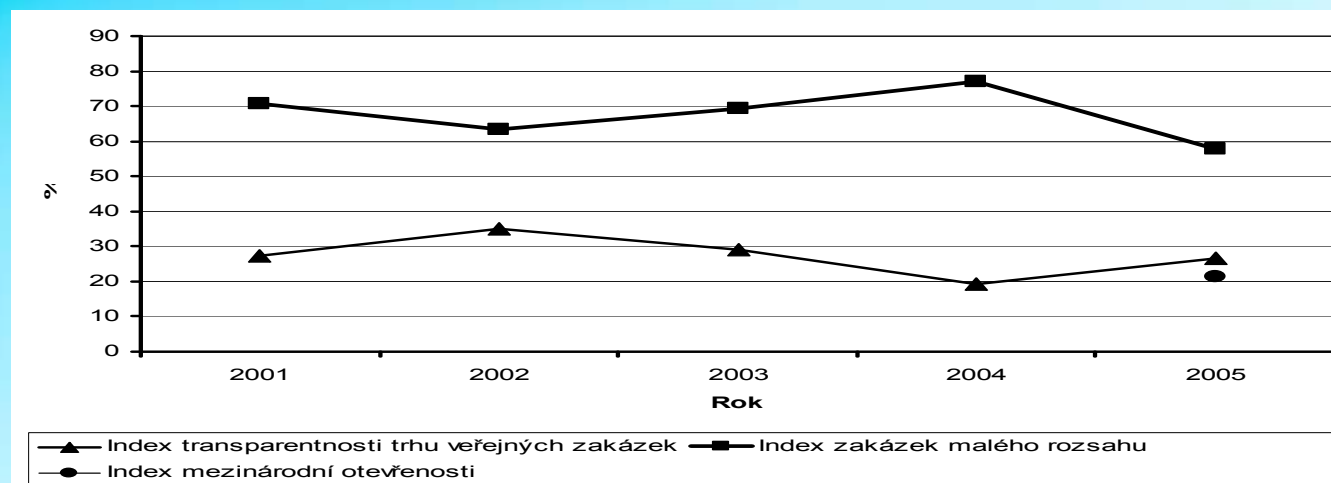
- ***Předpoklad:* čím větší část trhu veřejných zakázek prochází přes otevřená řízení, tím vyšší efektivita a nižší možnost korupce. Transparentnost musí vést k vyšší efektivitě a úsporám**
- ***Realita:***
- **1. Veřejné zakázky jsou zadávány přes otevřené tendry pouze ve třetině případů (v roce 2005 – 27%, v roce 2004 – 19%)**
- **2. Většina veřejných prostředků (v roce 2005 - 58%, v roce 2004 - 77%) byla zadána v režimu tzv. zakázek malého rozsahu, kde nejsou zákonem definovány žádné procedurální náležitosti a zadávají se bez soutěže z volné ruky**
- **3. Z celkového trhu veřejných zakázek tvořily nadlimitní zakázky v ČR 21% (v EU je tento poměr vyšší - 28%)**

Hodnoty Indexu

Tabulka 1: Ukazatele transparentnosti v letech 2001-2005, údaje v %

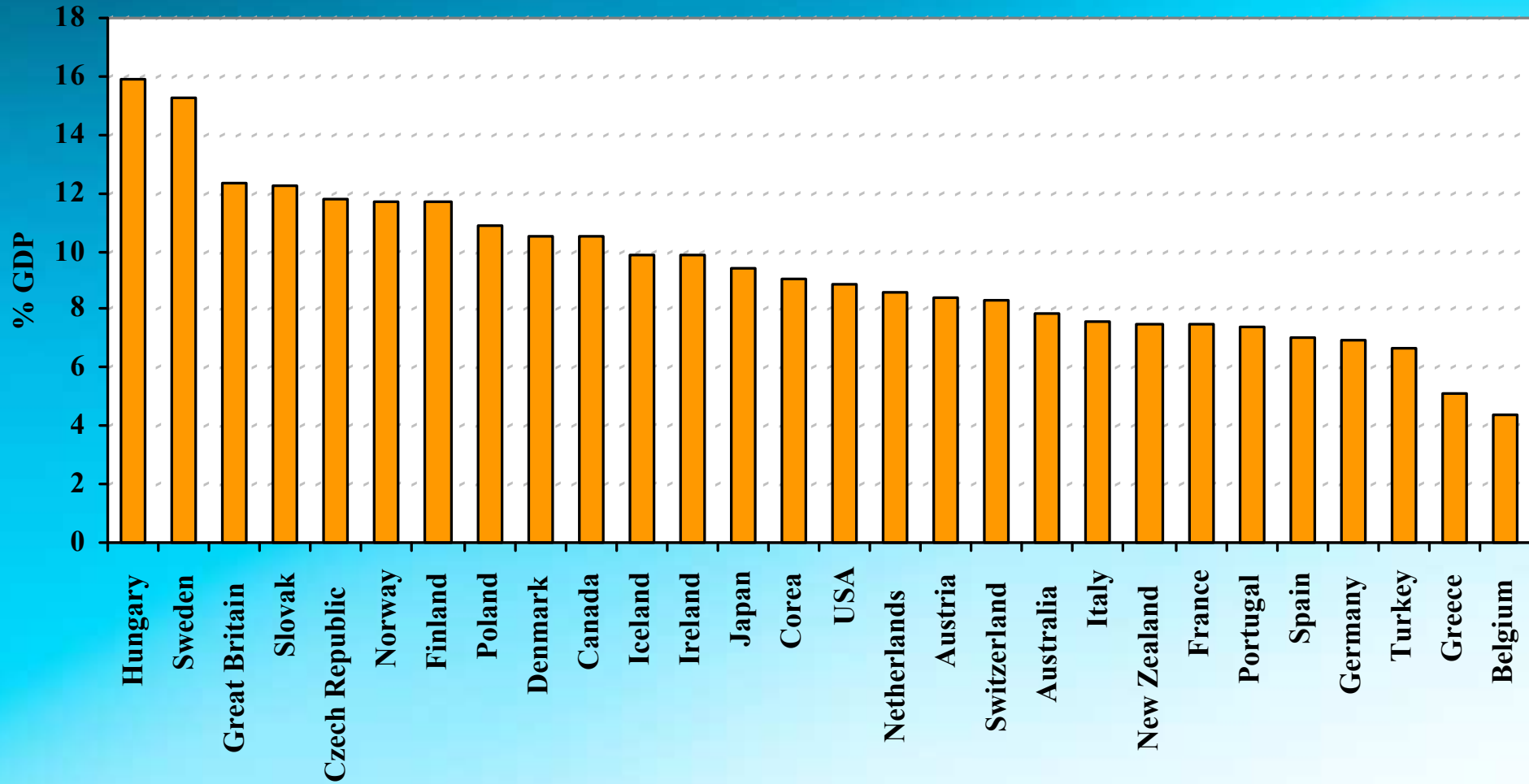
	2001	2002	2003	2004	2005
Index transparentnosti trhu veřejných zakázek	27	35	29	19	27
Index zakázek malého rozsahu	71	63	69	77	58
Index mezinárodní otevřenosti	-	-	-	-	21

Graf 1: Indikátory transparentnosti v letech 2001-2005



Velikost trhu veřejných zakázek

zdroj: OECD



Odhad ztrát u veřejných zakázek v ČR

Cíl: sečíst objem peněz nadbytečně vynakládaných u veřejných zakázek kvůli neefektivitě a nehospodárnosti (korupci)

Metodologie:

- rozdělení na centrální a obecní úroveň
- komplikovaný sběr informací – neochota je poskytovat
- zdroje dat: NKÚ, Ministerstvo financí, obce
- obce - zajišťování určitých typů komunálních služeb (odvoz komunálního odpadu, údržba komunikací, provoz čističek, veřejného osvětlení, hřbitova, atd.) u více než 80 obcí
- při použití soutěže náklady na osobu při zajišťování veřejných služeb nižší (průměrné ztráty 15 % na centrální a 14% na komunální úrovni)

Výsledek celkem: 32.4 miliard Kč za rok 2004

Zajišťování veřejných služeb na obecní úrovni

	Údržba silnic				Odvoz odpadů			
	do 5	od 5 do 20	nad 20	Celkem	do 5	od 5 do 20	nad 20	Celkem
Přímá produkce	50,0	25,0	15,4	48,8	0,0	10,0	16,0	0,5
Firma s majoritní účastí obce	16,7	40,0	30,8	17,6	25,0	50,0	36,0	25,9
Zadání z volné ruky	33,3	20,0	19,2	32,8	58,3	5,0	4,0	56,1
Omezená soutěž	0,0	10,0	23,1	0,6	16,7	30,0	24,0	17,2
Veřejná soutěž	0,0	5,0	11,5	0,3	0,0	5,0	20,0	0,4
Průměrná hodnota (tis. Kč)	571	6588	38943		488	6290	23809	
	Osvětlení				Hřbitov			
	do 5	od 5 do 20	nad 20	Celkem	do 5	od 5 do 20	nad 20	Celkem
Přímá produkce	50,0	25,0	15,4	48,8	83,3	45,0	39,1	81,6
Firma s majoritní účastí obce	8,3	40,0	38,5	9,7	8,3	35,0	26,1	9,4
Zadání z volné ruky	41,7	0,0	11,5	40,0	8,3	20,0	4,3	8,7
Omezená soutěž	0,0	30,0	15,4	1,1	0,0	0,0	21,7	0,2
Veřejná soutěž	0,0	5,0	19,2	0,4	0,0	0,0	8,7	0,1
Průměrná hodnota (tis. Kč)	257	2287	11370		42	544	2139	

Zakázky Ministerstva obrany 2002-2004

Rok			Otevřené soutěže	Uzavřené soutěže	Přímé zadání	Celkem
2002	počet	smluv	1 077	242	2 006	3 325
		%	32	7	60	100
	hodnota	Kč	2 143 916 119	1 575 650 511	36 687 601 798	40 407 168 428
		%	5	4	91	100
	průměrná cena	Kč	1 990 637	70 736 480	62 883 627	
2003	počet	smluv	128	398	1 616	2 142
		%	6	19	75	100
	hodnota	Kč	924 022 066	1 266 214 305	4 946 745 572	7 136 981 942
		%	13	18	69	100
	průměrná cena	Kč	7 218 922	10 613 029	21 394 839	
2004	počet	smluv	69	260	921	1 250
		%	6	21	74	100
	hodnota	Kč	3 321 151 493	5 803 443 468	93 333 787 826	102 458 382 786
		%	3	6	91	100
	průměrná cena	Kč	48 132 630	184 146 991	433 410 378	
				0	0	0
Celkem		Kč	6 389 089 678	8 645 308 283	134 968 135 196	150 002 533 157
		%	4	6	90	100

Co změnit?

- 1. Neobcházet zákon**
- 2. Zvýšit objem zakázek zadávaných přes otevřené soutěže**
- 3. U zakázek malého rozsahu:**
 - snížit horní limit pro tyto zakázky
 - zavést povinnost zadavatelů zjistit alespoň 3 nabídky
 - aktivně eliminovat rozdělování zakázek na menší celky
- 4. Zamezit zvýhodňování firem ve vlastnictví státu, měst a obcí**
- 5. Elektronická tržiště**
- 6. Efektivnější interní kontrola**
- 7. Externí audity**
- 8. Posílit pravomoci kontrolních institucí (ÚOHS, NKÚ, audity)**

Děkuji za pozornost

ondracka@transparency.cz