

Politická kontrola a korupční potenciál veřejně vlastněných podniků

Tato studie podrobně mapuje problematiku veřejných podniků¹ (dále VP), tedy firem vlastněných státem, kraji nebo obcemi. Klade si za cíl poukázat na skutečnost, že problém tvoří více než jen několik mediálně skloňovaných velkých firem, a že otázka odměňování dozorčích rad je druhotná v porovnání s otázkou správy a strategického směřování těchto subjektů. Na podrobných datech dokládá že:

1. Celkový roční obrat VP dosahuje 680 mld. Kč. Jejich ekonomický význam dále roste.
2. VP jsou silně politicky ovládané. Na komunální úrovni je tento jev ještě patrnější než na úrovni státní.
3. VP jsou efektivně chráněny před kontrolními mechanismy (omezená pravomoc NKÚ, výjimka ze zákona o veřejných zakázkách, tolerovaný bojkot zákona o poskytování informací, neexistence státní vlastnické politiky), je u nich proto podstatně vyšší riziko korupčního jednání.

1. Velikost sektoru Veřejných podniků

Ekonomický význam VP v České republice je často podhodnocován, zřejmě i v souvislosti se skutečností, že na rozdíl od jejich mateřských institucí, není hospodaření VP systematicky sledováno. Ve spolupráci s Bisnode Česká republika a.s. jsme pro účely této studie provedli rozsáhlý výzkum, mapující tento sektor, v rámci něhož jsme našli 1096 VP s obratem vyšším než 1 mil. Kč, a 236 s obratem nad 100 mil. Kč. Klíčovým zjištěním je, že **celkový obrat veřejných podniků v ČR tvoří 680 mld. Kč**, tedy pro srovnání cca 2/3 státního rozpočtu. Z tohoto objemu připadá největší podíl na ČEZ (110 mld.), ČEPRO (78 mld.), České Dráhy (21 mld.), významný je ale i sektor městských a krajských firem, které dohromady tvoří obrat 117 mld Kč.

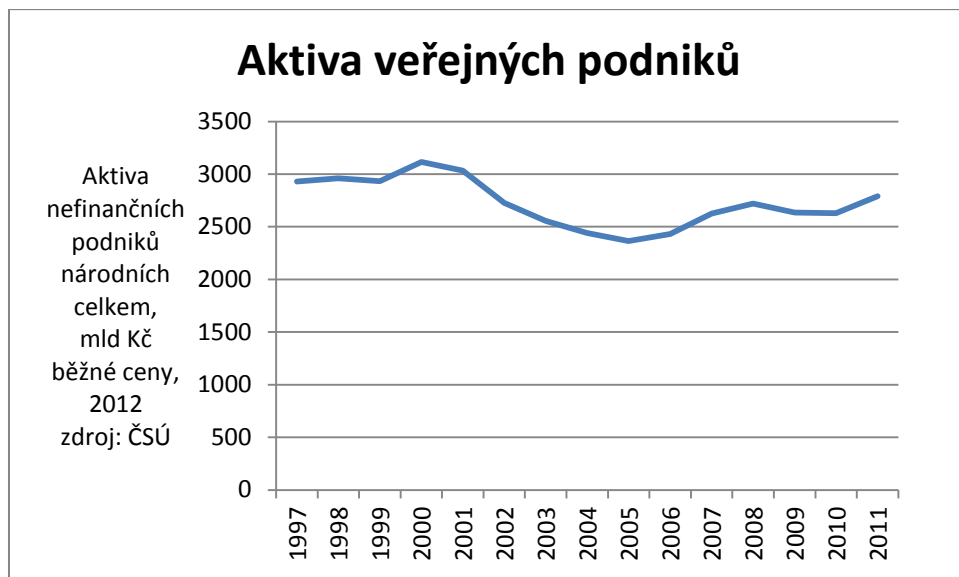
Vývoj v čase

Mezi lety 2007 a 2011 vyrostla ekonomika ČR cca o 8,8 %. Aktiva veřejných podniků ve stejném období dle dat ČSÚ rostla o 17,7 %, čili dvojnásobným tempem (obě hodnoty jsou očištěny o inflaci). Čísla pro rok 2012 dosud nejsou dostupná, lze však očekávat že se tento rozdíl dále prohloubí. I ze známých čísel však vyplývá, že **navzdory stagnující ekonomice sektor veřejných podniků v posledních letech významně roste**.² Jasně ekonomické zdůvodnění tohoto růstu k dispozici není (mimo expanzivní politiky ČEZu, která je odpovědná pouze za menší část růstu), je tedy otázkou zda investice či transfery vedoucí k navýšování aktiv nebyly dány politickým rozhodnutím, spíše než tržními impulzy.

¹ Veřejným podnikem rozumíme akciovou společnost, společnost s ručením omezeným nebo státní podnik, kde má stát či municipalita nadpoloviční podíl, tedy jej fakticky kontroluje. To zahrnuje i zprostředkovaně vlastněné subjekty, např. Firmu ČD Cargo a.s., vlastněnou Českými drahami. Studie naopak nezahrnuje subjekty zahraniční, např. CEZ Romania S.A. nebo MERO Germany AG.

² Použití makroekonomické míry velikosti aktiv k indikaci velikosti sektoru (namísto standardního užití obratu) bylo zvoleno ze dvou důvodů. V prvé řadě kvůli nedostatkům ve výkaznictví sledovaných subjektů, v druhé pak proto, že změny v tomto sektoru se dějí spíše prostřednictvím privatizace či transferu majetku, které jsou lépe odraženy právě ve velikosti aktiv.

Jak lze vidět na grafu níže, objem celkových aktiv VP má rostoucí tendenci od roku 2006. Paradoxně je růst sektoru spojen spíše s obdobím pravicových vlád, který kontrastuje s poklesem daným privatizací bank vládou Miloše Zemana.



2. Politická kontrola

Vlastnická práva v akciových společnostech ale i větších státních podnicích vykonávají stát a samosprávy prostřednictvím dozorčích rad. Jejich členové schvalují všechny významné operace společnosti, kontrolují její účetní výkazy a mají být teoreticky voleni až na pět let. Stávající právní úprava umožňuje politicky výrazně zasahovat do fungování VP, aniž by přitom dokázala zabránit možnému střetu zájmů politiků, státu a VP. Česká republika stále nemá právní rámec, který by stanovil jasná pravidla hry pro transparentní správu tohoto typu veřejného majetku. Dokládá to srovnání standardů OECD s právní úpravou ČR, kterou v roce 2011 publikoval Ekologický právní servis³.

Navzdory doporučením OECD⁴, která jsou standardem dobré praxe ve správě veřejných podniků, jsou nominace do dozorčích rad silně politicky zabarvené, jak je doloženo např. v tomto článku.⁵ Vedle aktuálních kauz však politické nominace přinášejí zásadnější problémy – zatímco samotné podniky mohou trpět nekonzistencí v řízení plynoucí z politického cyklu, správa veřejného majetku pak často spornou kvalifikací politických nominantů a rizikem politického zneužití těchto méně exponovaných funkcí.

Je zásadní si uvědomit, že rozhodovací pravomoci (a tedy i korupční potenciál) člena dozorčí rady jsou ve větších podnicích mnohem významnější než například u řadového poslance nebo člena městské

³ Viz http://statnifirmy.cz/sites/default/files/soe_konference_informacni_podklad.pdf zveřejněný na konferenci OBCHODNÍ SPOLEČNOSTI OVLÁDANÉ STÁTEM A SAMOSPRÁVAMI: Potřebují přísnější pravidla?, 5. 10. 2011 v pražské New York University Prague.

⁴ <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/oecdguidelinesoncorporategovernanceofstate-ownedenterprises.htm>

⁵ <http://zpravy.ihned.cz/c1-59915980-dozorci-rady-politici-cssd-kscm-ods-koalice-krajske-firmy>

rady. **Dozorčí rady deseti největších veřejných podniků v zásadě kontrolují větší objem prostředků, než jaké jsou rozdělovány při schvalování státního rozpočtu⁶.**

Míra politické kontroly je v literatuře často měřena s pomocí citlivosti na politický cyklus. Jednoduše řečeno – čím jasněji se projevují změny politické ve struktuře dozorčích rad, tím silnější je politická kontrola nad danými subjekty.

Pro účely studie jsme zvolili vzorek všech veřejných akciových společností⁷ s obratem nad 100 mil. Kč (výroční zprávy 2011 nebo 2012), kde už odpovědnost členů DR jednoznačně existuje. Vzorek byl rozdělen do tří skupin podle majoritního vlastníka na firmy kontrolované obcemi (71 firem), kraji (32 firem) a státem (12 firem).

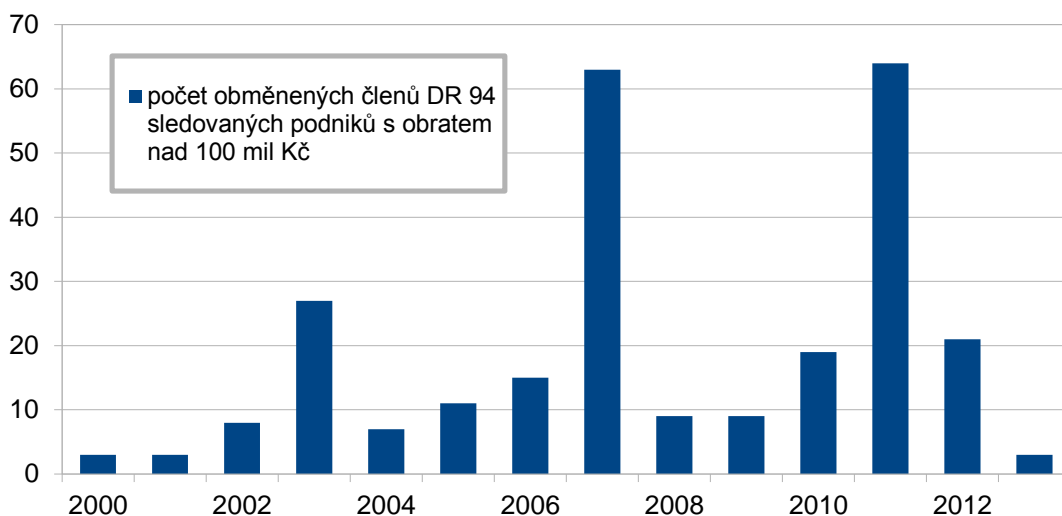
Dozorčí rady - Obce

První a největší vzorek celkem jasně dokládá závislost na politickém cyklu. Do roka od voleb v letech 2006 a 2010 byli vyměněni předsedové dozorčích rad v 64 resp. 69 městských firmách. Dalších 12 resp. 14 zobrazených výměn předsedy proběhlo ve volebním roce ještě před volbami. **V letech kolem voleb tedy došlo k výměně v 80 % resp. 88 % předsedů dozorčí rady u obecních firem s obratem nad 100 mil. Kč.**

Nelze tedy zamítnout hypotézu, že volba předsedy DR je motivována bez výjimky politicky, kdy oněch 20 resp. 12 procent firem beze změny předsedy mohou být jednoduše města, kde ve volbách zvítězila stejná koalice. Nelze ji však ani potvrdit, neboť nelze identifikovat, jakou část tvoří přirozené personální obměny.

⁶ Jedná se o výdaje státního rozpočtu ponížené o mandatorní a quasi mandatorní výdaje, tedy cca o 259 mld. Kč, viz http://cs.wikipedia.org/wiki/Mandatorn%C3%AD_v%C3%BDdaje_%C4%8Cesk%C3%A9_republiky

⁷ Uvažovány byly pouze akciové společnosti přímo kontrolované, nikoliv už jejich dceřinné společnosti, kde jsou vlastnická práva vykonávána až zprostředkovaně. Pro časovou porovnatelnost byly použity pouze subjekty existující do současnosti alespoň po 2/3 sledovaného období. Minimální obrat se vztahuje k letům 2011 nebo 2012, vzorek tedy obsahuje ekonomicky aktivní podniky.

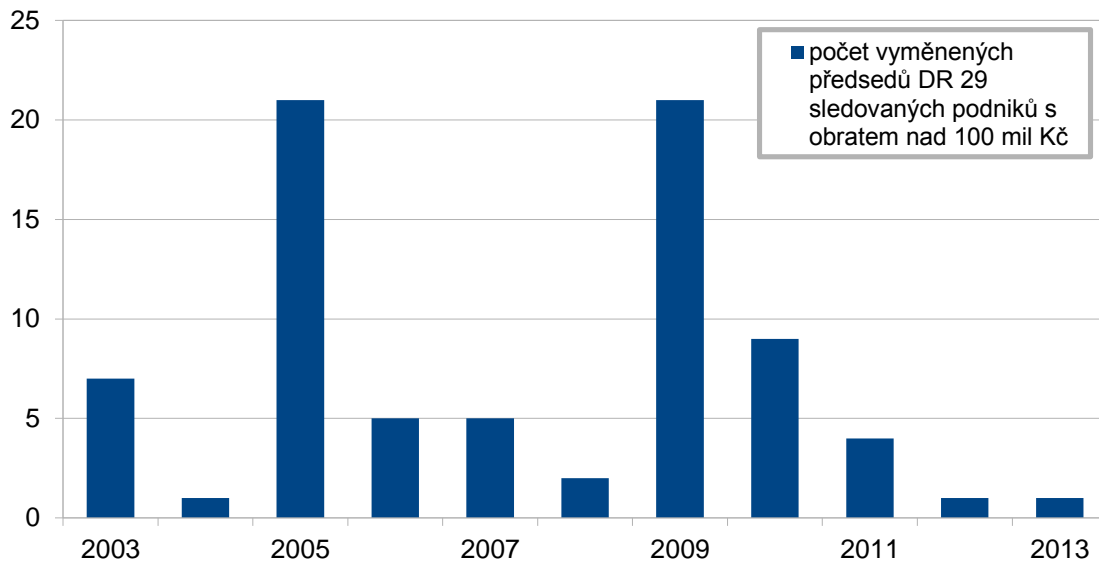


1 Obměny členů DR v obecních firmách (volby na podzim 2002,2006,2010), Vlastní data, ARES

Dozorčí rady – kraje

Níže následuje identický graf pro firmy vlastněné kraji, ve kterém kvůli zřízení krajů a převodům nemocnic zkoumáme data až od roku 2003. Výsledek je opět poměrně přesvědčivý, obdobně jako je tomu u obcí. Pozoruhodné jsou tu však roky 2012 a 2013 (pozorovaná data jsou do června), kdy od voleb došlo dosud pouze k jedné výměně předsedy.

Toto pozorování lze zřejmě vysvětlit skutečností, že volby v roce 2012 dopadly shodně s těmi v roce 2008, nedošlo k zásadním změnám vládnoucích koalic a tedy nebyl důvod reflektovat politické změny do řídicích orgánů firem. Tento fakt celkem jasně dokládá předchozí hypotézu, tedy že **výměny členů dozorčích rad jsou převážně motivovány politicky** a nejsou důsledkem přirozené obměny lidí.



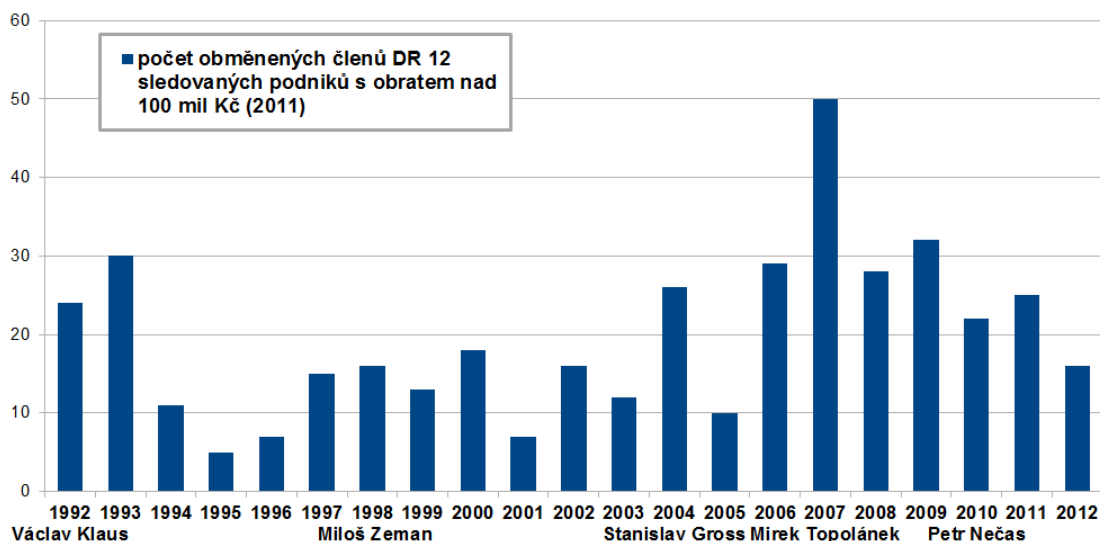
2 Obměny předsedů DR v krajských firmách (volby na podzim 2004,2008,2012), Vlastní data, ARES

Dozorčí rady – stát

Spíše pro úplnost dokládáme obdobný výstup pro akciové společnosti vlastněné státem. Výsledky mají nižší statistickou relevanci částečně kvůli menší velikosti vzorku, částečně kvůli turbulentnímu vývoji politické scény , kde střídání vlád je podstatně častějším jevem než pravidelné volby.

Graf z je těchto důvodů spíše ilustrativní, obsahuje však navíc informace o výměnách všech členů dozorčí rady. Návaznost na volby sice ani tak z výše uvedených důvodů není patrná tolik jako u obcí a krajů. K největším změnám v dozorčích radách došlo za Mirka Topolánka, je však nutno poznamenat, že část z nich je způsobena i zvyšováním velikosti těchto dozorčích rad.

K obměnám předsedů i zde dochází nejčastěji **během prvního roku vlády, kdy nejméně polovinu předsedů vyměňují vlády Miloše Zemana, Stanislava Grosse, a Mirka Topolánka, jen o čtvrt roku déle to trvá Vladimíru Špidlovi a Petru Nečasovi.**



3 Obměny všech členů DR ve státních firmách (vyznačení premiéři vybraných vlád), Vlastní data, ARES

3. Potenciál pro korupci a neefektivitu

Velikost aktiv a obrát rozebírané v první kapitole jsou dobrými ukazateli z hlediska ekonomického významu, pro účely této studie byla ve spolupráci s Bisnode Česká republika, a.s. připraven odhad nákupů zboží a služeb od jiných subjektů. Tento ukazatel lépe odráží prostor pro reálné rozhodování DR v krátkém horizontu, a zejména dobře dokládá rozdíl v svobodě nakládání s firemními prostředky v porovnání se státní správou.

Nákupy a veřejné zakázky

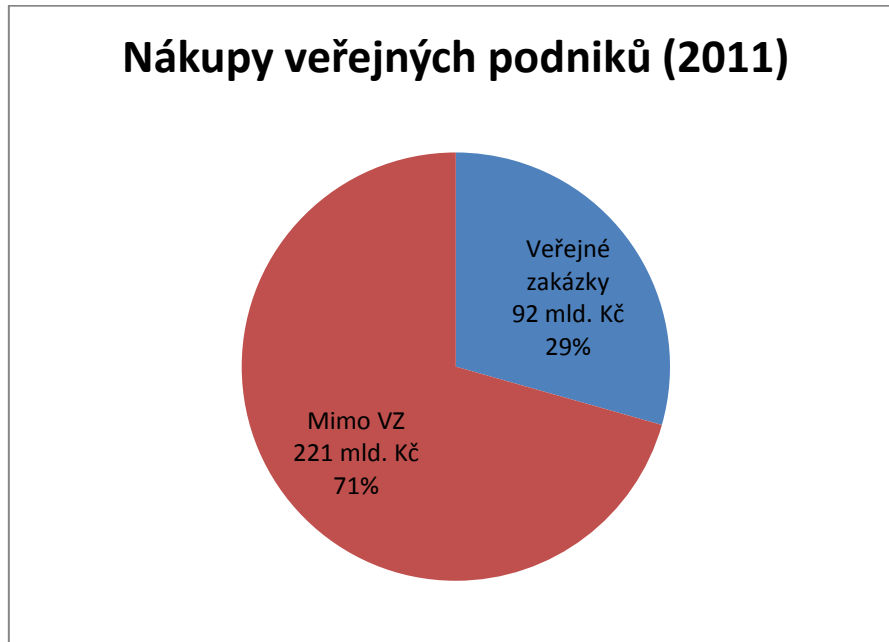
Ročně nakoupí veřejné podniky zboží a služby za 313 mld. Kč, na rozdíl od peněz utrácených mateřskými institucemi jsou však tyto často vyňaty ze zákona o veřejných zakázkách. Výjimku ze zákona mají podniky *mající průmyslovou nebo obchodní povahu* (§2 odst. 2). Zadavatelem zůstávají pouze podniky v síťových odvětvích (energie, voda, teplo, doprava, odpady a jiné), podmínky jsou však pro tyto tzv. sektorové zadavatele výrazně volnější, a vztahují se pouze na nákupy související s provozem síťového odvětví.⁸

Jako sektorový zadavatel Veřejný podnik nemusí soutěžit o služby a dodávky do 10 mil. Kč a stavební práce do 125 mil Kč, zatímco na mateřské instituce se vztahují limity 1 mil. Kč a 3 mil. Kč. Dále sektorový zadavatel nesoutěží např. právní či poradenské služby, pokud tyto *nepovažuje* za vztažené k relevantní činnosti.

Vykonává-li subjekt činnost obchodní nebo průmyslové povahy, která není mezi činnostmi sektorových zadavatelů (např. nakládá s majetkem města, provozuje lázně či sportovní areál), nevztahuje se na něj zákon vůbec.

⁸ Sektorový zadavatel nemusí soutěžit o služby a dodávky do 10 mil. Kč a stavební práce do 125 mil. Kč.

V roce 2011⁹ bylo podle databáze Datlab, s.r.o. vysoutěženo veřejnými podniky 2509 veřejných zakázek v celkové sumě 92,1 mld. Kč, tedy méně než třetina jejich celkových nákupů. Na základě výše uvedeného lze hrubě odhadovat, že veřejné podniky soutěží podle zákona třetinu až polovinu¹⁰ nákupů, které by musely soutěžit jejich mateřské instituce.



Právní nejistota ohledně otázky kdy zadávat podle zákona je přitom značná. Jedná se zejména o otázky:

1. Je subjekt založen za účelem poskytování služeb majících obchodní a průmyslovou povahu? (má lesnictví obchodní povahu?)
2. Souvisí předmět zakázky s hlavní činností sektorového zadavatele? (je reklama na značku vztahovaná k poskytování tepla?)

Zásadním význam tu má rozsudek Nejvyššího správního soudu¹¹, který rozhodl že Lesy ČR jsou veřejným zadavatelem a tedy pro ně platí shodná pravidla jako pro státní instituce. V tomtož rozsudku jsou odkazována rozhodnutí Evropského soudního dvora, která shledávají naplnění znaků

⁹ Nákupy ve veřejných zakázkách jsou často víceleté, vysoutěžený objem proto vykazuje značnou nestabilitu, kdy je ovlivněn jednotlivými velkými zakázkami. Rok 2011 byl s nákupy 92 mld. Kč vybrán jako průměrný, s okolními hodnotami 76 mld. Kč (2010) a 122 mld. Kč (2012).

¹⁰ Použití přesného čísla 29 % by bylo zavádějící kvůli metodologickým nepřesnostem. Vedle korekce časové nestability by bylo potřeba jej zvýšit o zakázky malého rozsahu, které nesoutěží ani veřejní zadavatelé, a naopak jej snížit kvůli nepřesnostem v určení celkových nákupů. Tato metodika byla stanovena poměrně konzervativně, zejména nezahrnuje nákupy zboží k opětovnému prodeji, což např. u společnosti ČEPRO, a.s. podhodnocuje odhad soutěžitelných nákupů o 45 mld. Kč. Ani obě uvedené korekce by však nevedly k řádovému zlepšení kvality odhadu, proto je neprovádíme.

¹¹ http://www.uohs.cz/download/sbirky_rozhodnuti/rozsudky_VZ/1Afs_98_2010_399.pdf

veřejného zadavatele i u subjektů nakládajících s nemovitostmi nebo komunálním odpadem. V praxi však o tomto rozhoduje každý subjekt víceméně po svém.

Úroveň kontroly veřejných podniků

Souběžně s problematikou veřejných zakázek narážejí VP na problém, že existují na jakémsi pomezí mezi veřejnou a soukromou sférou. Jako soukromoprávní subjekty (s výjimkou státních podniků) jsou jejich kontrolní mechanismy nastaveny na předpokladu vlastníka, který prostřednictvím dozorčí rady nebo statutára dokáže ochránit své zájmy. Tento předpoklad je nicméně v případě veřejných podniků zavádějící, neboť „vlastník“ v jehož roli tu vystupují ministerstva či samosprávy sám hájí zájmy veřejnosti pouze zprostředkovaně. Proto nad veřejnými institucemi má dozorová práva Nejvyšší kontrolní úřad, proto podléhají Zákonu o poskytování informací .

Veřejné podniky do pravomoci NKÚ nespádají, praxe poskytování informací je slabě vynutitelná¹². Soukromoprávní kontrolní mechanismy navíc do značné míry vylučují možnost kontroly opozicí - která může být a často i je z dozorčích orgánů vyloučena na státní i místní úrovni.

4. Závěr

Problém lze shrnout takto: veřejné podniky jsou politicky ovládané, stejně jako státní instituce či samosprávy. Na rozdíl od nich však pro veřejné podniky platí slabší zákon o veřejných zakázkách a nepodléhají ani dalším kontrolním mechanismům. Případné korupční jednání proto je snazší právě v rámci veřejných podniků.

Zároveň veřejné podniky nakládají s prostředky srovnatelnými se samotným státem , objem těchto prostředků nadále roste, navzdory krizi a úsporám v samotné veřejné správě. Nelze proto vyloučit hypotézu, že některé agendy jsou vyváděny z veřejné správy do těchto podniků, právě za účelem vyhnutí se kontrolním mechanismům.

Tato studie nově poukázala na ekonomický význam sektoru veřejných podniků a zdokumentovala míru politické kontroly, zejména na úrovni krajů a měst. Popsaný problém přitom nutně nemá jen rozměr korupčních rizik, především je problémem dlouhodobého spravování veřejných statků, které trpí politickým cyklem. Studie se v zájmu objektivitě záměrně se vyhýbá otázce řešení celkové problematiky, v této věci lze odkázat na zahraniční dobrou praxi shrnutou v metodice OECD¹³ nebo konkrétněji na cíle Rekonstrukce státu¹⁴.

¹² Informace často nejsou poskytovány bez soudního vymáhání, viz například procesy s ČEZ, a.s.
<http://www.otevrete.cz/novinky/zadost-zastupitele-o-informace-muze-byt-prosazovana-podle-infozakona-284.html>

¹³ http://www.oecd.org/document/33/0,3343,en_2649_34847_34046561_1_1_1_37439,00.html

¹⁴ <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs>

Poděkování

Studie byla realizována s finanční podporou Open Society Foundations a Prevence a boj proti trestné činnosti, Evropská komise – Generální ředitelství vnitřních věcí.

Tento projekt byl realizován za finanční podpory Evropské unie. Za obsah publikace odpovídá výlučně autor. Publikace nereprezentuje názory Evropské komise a Evropská komise neodpovídá za použití informací, jež jsou jejím obsahem.

