

Konexe – studie o střetu zájmů ve veřejných zakázkách

Tato studie byla provedena sdruženími Centrum aplikované ekonomie o.s. a Našipolitici.cz o.s., za podpory Nadačního fondu proti korupci. Jedná se o pilotní projekt plošné detekce možného střetu zájmů pomocí spojení databází politiků, firem a veřejných zakázek, zaměřený na zakázky Hl. Města Prahy. Hlavním výstupem je série zakázek, u které existuje reálné podezření na manipulaci zakázky díky nadstandardním vazbám mezi dodavatelem a zadavatelem.

Úvod

Tato studie se zabývá jednou z forem střetu zájmů, u které je velmi vysoké riziko korupce. Jedná se o situaci, kdy jedna osoba zastává aktivní funkci v instituci zadávající veřejné zakázky, a zároveň je majetkově či jinak spojena s firmou která tyto zakázky vyhrává.

Inovativnost spočívá zejména v přístupu, který tato studie testuje – v automatickém párování plošných databází, a následné ruční kontrole výstupů. Vzhledem k náročnosti druhé fáze jsou prezentovány výsledky dílčí investigace autorů, další výstupy automatického hledání v databázi jsou nabídnuty veřejnosti a médiím jako podklady k dalšímu rozpracování.

Metodologie

Základním kamenem práce je tvorba obsáhlých databází pokrývajících personální a ekonomické realie v Praze mezi lety 2006 a 2011.

1. Informace o politicích – zpracováno více než 100 podrobných životopisných profilů pražských politiků.
2. Informace o Veřejných zakázkách byly získány z informačních systémů ISVZ a zakazky.praha.eu pomocí vlastního software, dále ručně čištěny a ověřovány.
3. Informace o firmách a vazbách mezi nimi byly ověřovány z veřejně dostupných zdrojů (systém ARES, obchodní rejstřík) i mediálních archivů.
4. Po získání podkladových dat byl vyvinut softwarový nástroj, k procházení zmíněných databází a nalézání propojení mezi zadavateli a dodavateli zakázek – a to jak s časovým překryvem (kdy osoba figurovala u zadavatele i dodavatele zároveň v době zakázky), tak těch kde ke střetu zájmů dochází pouze nepřímo – kde např. politik byl prokazatelným vlastníkem firmy pouze před nástupem do funkce.

Vzhledem k slabé kvalitě dostupných dat o zakázkách (zejména v systému ISVZ¹) i často komplexním a netransparentním vlastnickým strukturám dodavatelských firem nelze tvrdit že touto metodologií je možno odhalit v principu každý střet zájmu, nebo pokrýt všechny

¹ Jedním z důvodů pro pilotní projekt zkoumající Prahu byla právě dostupnost druhého informačního zdroje o jejích VZ.

zakázky. Cíl studie, který se zdařilo naplnit, byl skromnější - nalézt konkrétní případy možného střetu zájmů, a získat zkušenosti pro další vývoj metodiky.

Obecné výstupy

Výstupem² první, heuristické, fáze projektu bylo podle očekávání velké množství nalezených „konexí“ (tedy potenciálních střetů zájmu), u kterých však často existence personálního propojení zadavatele a dodavatele měla zcela přirozené vysvětlení – jednalo se o zakázky, kde Hl. město Praha má majetkový podíl (a tedy zastoupení v orgánech) v klasických dodavatelích jakými jsou Pražské služby a.s. nebo Lesy Hl. města Prahy.

I zde však došlo k poněkud znepokojivému zjištění – jedná se totiž o firmy, kde Praha drží vlastnický podíl menší než 100%, v některých případech dokonce podíl minoritní. Zakázky těmto firmám jsou přitom rozdělovány bez zásadnější veřejné soutěže. Na vzorku cca 1600 zakázek Prahy bylo ověřeno, že zatímco do běžných zakázek se v průměru hlásí cca 2,36 firmy³, do 119-ti zakázek zadaných firmám s částečnou městskou účastí se v 112-ti případech přihlásila pouze tato jediná firma (průměrný počet nabídek byl 1,08) nebo byli konkurenti vyloučeni. Jelikož se jedná o zakázky, ze kterých profituje i soukromý vlastník, může touto formou docházet k relativně stabilnímu vyvádění peněz z veřejného rozpočtu. Tato skutečnost je však pouze vedlejším výstupem studie a není dále rozpracována.

Konkrétní výstupy - odhalené konexe

Zásadním výstupem studie jsou příklady problematických konexí, které vzbuzují otázky, a kde existují významná korupční rizika.

Ve sledovaném období let 2006 – 2011 jsme identifikovali desítky účastí volených zastupitelů ve statutárních orgánech městem (městskými částmi) vlastněných či spoluvlastněných podniků, které získávají významný podíl veřejných zakázek – viz: <http://www.nasipolitici.cz/cs/verejne-zakazky/praha>.

Při bližším zkoumání těchto vztahů jsme narazili na více případů nestandardních a problematických vazeb mezi politiky a jejich podnikatelskými partnery i v samotné vlastnické struktuře podniků s městskou majetkovou účastí. Přímé majetkové či personální vazby mezi politiky a dodavateli veřejných zakázek byly nicméně spíše výjimkou. U sledovaných pražských politiků se vyskytly např. u starosty Prahy 15 Ing. Pavla Klegy, který v letech 1998 – 2003 spoluvlastnil firmu EL-EX spol. s r.o. či u starosty Prahy 14 Bc. Radka Vondry, který v letech 2001 – 2007 předsedal představenstvu firmy Digital Resources a.s. Obě tyto firmy získaly milionové veřejné zakázky.

² Výstupy jsou dostupné zde: <http://www.nasipolitici.cz/cs/verejne-zakazky/praha>

³ Vzhledem k tomu že průměr byl počítán i nad zakázkami malého rozsahu, nejedná se o nestandardně nízké číslo.

Při bližším zkoumání vazeb městem vlastněné společnosti **TRADE CENTRE PRAHA a.s.**, která získává významné veřejné zakázky, jsme zjistili, že předseda představenstva **Petr Volf (ODS) – zastupitel Prahy 11** zároveň podniká ve společnostech **GLADE s.r.o.**, **KEIP, s.r.o.** a **UP Energy, s.r.o.** Dvě posledně jmenované společnosti Petr Volf vlastní společně s podnikatelem Ing. Jiřím Kocánkem. V těchto společnostech mají oba shodně 50% podíl. Podle informací z veřejných zdrojů je Jiří Kocánek jediným vlastníkem společnosti **Promaco Consulting, s. r. o.**, založené v roce 2006 s cílem poskytovat poradenské a konzultační služby v oblasti Evropských fondů.

Na stejné adrese jako Promaco sídlí i dvě firmy spoluvlastněné zastupitelem Prahy 11 a předsedou představenstva Trade Centre Praha a.s., Petrem Volfem - **UP Energy, s.r.o.** a **KEIP, s.r.o.**

Ve sledovaném období let 2008 - 2011 realizovalo Promaco consulting s.r.o. veřejné zakázky v řádu desítek milionů korun. Od Prahy 11 získalo Promaco nejméně dvě veřejné zakázky v celkové hodnotě přesahující 10 milionů korun.

Jedním z hlavních odvětví, v němž se realizují největší objemy veřejných zakázek je oblast stavebnictví. V této souvislosti analýza poukázala na problematickou vlastnickou strukturu významných dodavatelů veřejných zakázek. Mezi předními dodavateli staveb tak figurují firmy, které jsou - či ve sledovaném období byly - vlastněny zahraničními offshorovými společnostmi sídlícími např. na Kypru. Dobře známé jsou v této souvislosti zejména případy firem **PROMINECON GROUP a.s.** či **GEOSAN GROUP**. K nejvýznamnějším „konexím“ je možné započítat veřejné zakázky získané firmou **STAVBY a.s.**

Původně jihomoravská stavební společnost Stavby s.r.o. prodělala (dle výroční zprávy firmy za r. 2008) „zásadní zlom“ v roce 2007, kdy byla převedena na a.s. a prošla celkovou organizační i personální transformací, která jí umožnila „významné navýšení účasti ve výběrových řízeních“ a zaznamenala „skokový nárůst“ - zejména ze státních zakázek, které v roce 2008 tvořily 55% obratu.

V této době byl jedním z hlavních manažerů společnosti **STAVBY a.s. Ing. Filip Bušina, MBA**. Po krajských volbách v roce 2008 se stal Filip Bušina poradcem nového hejtmana Davida Ratha a investičním náměstkem Oblastních nemocnic Středočeského kraje. Ve stejném roce se stal rovněž majoritním akcionářem STAVBY a.s. V dubnu 2010 společnost změnila svůj název na **CGM Czech a.s.** a jejím majitelem se stal ruský podnikatel Nasriddinov Temur Genadievič.

V letech 2007 – 2011 společnost získala řadu významných veřejných zakázek například při stavebních úpravách nemocnice v Příbrami (2007 – 2008), Nemocnice na Homolce (2008) či výstavbě Bytového domu s malometrážními byty a tělocvičnou na Praze 1 (2008) za 134,7

milionu korun. Celkový objem jejich veřejných zakázek během Bušinoва působení ve firmě dosáhl stovek milionů korun. Okolnosti, za kterých v tomto období společnost získala některé významné veřejné zakázky vzbuzují pochyby, jednak díky osobě Filipa Bušiny, který se pravděpodobně ocitl ve střetu zájmů, tak díky dřívější netransparentní anonymní akcionářské struktuře a veřejným zakázkám získaným vykazujícím rysy netransparentnosti.⁴

Dlouhodobá prevence do budoucna – projekt konexe chápeme jako dlouhodobou aktivitu, která zároveň vytváří jasný vzkaz pro politiky i lobbisty „Veřejné zakázky a vazby mezi dodavateli a zadavateli budou i nadále systematicky monitorovány a zjištěné nestandardní vztahy budou zveřejněny.“ Výstupy projektu rovněž rádi poskytneme k dalšímu využití kolegům z protikorupčních neziskových organizací i investigativním novinářům. Uvítáme spolupráci s lidmi, kteří by měli konkrétní informace k některé z VZ či podezřelých konexí.

Závěr

Samotná heuristika s pomocí databází podle očekávání nebyla dostatečná pro odhalení skutečných střetů zájmů ve smyslu zákona. Poskytuje však podklady, které jsou velmi dobře využitelné v další investigaci. Záběr studie lze rozšířit několika směry – na širší množinu politiků a zakázek, a to jak prostorově tak časově, lepších výsledků (a preventivního efektu) však ale může být dosaženo skrze hlubší rozkrývání vlastnických struktur konkrétních vytipovaných dodavatelů, které pak opět lze kombinovat s plošným přístupem pro hledání propojení v obsáhlých databázích.

⁴ Nároky na dodavatele (certifikáty, jistina, držená aktiva..), dokumentace za úplatu a pouze v minimálním termínu (úplata musela být složena hotově v jiném místě, než kde pak byla k dostání dokumentace), vágní hodnotící kritéria.., viz např. <http://www.isvzus.cz/cs/Form/Display/86985> jsou typickou cestou k odrazování dodavatelů – ovšem zcela v mezích zákona.