

Potřebují státní a obecní firmy přísnější pravidla?

Výroční zpráva BIS za rok 2010 otevřeně hovoří o manipulaci a nadhodnocování zakázek ve velkých společnostech ovládaných státem. Za rozhodující faktor, který dává relativně široký prostor pro možné poškozování státem ovládaných společností ve prospěch soukromých subjektů, zpráva jmenuje nedůslednou roli státu jako vlastníka. „Dlouhodobým jevem, který negativně ovlivňuje tyto společnosti, je relativně slabá pozice vlastníka usnadňující nehospodárné chování managementu. Vedení některých společností cíleně omezovalo kontrolní a řídicí roli státu. Využívalo k tomu např. zkreslené a neúplné informování dozorčí rady, osobních vazeb mezi managementem a představiteli kontrolních a regulačních orgánů.“ Je proto nasadě položit si otázku, zda je současný právní rámec pro správu těchto společností dostatečný, nebo zda poškozování veřejného zájmu usnadňuje.

1. Jak si stojíme z hlediska mezinárodních standardů a doporučení?

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) provedla rozsáhlé porovnání právní úpravy správy státních ve svých členských zemích, jehož výsledky prezentovali v publikaci **Corporate Governance of State-Owned Enterprises. A survey of OECD countries (2005)**. Ve stejném roce publikovala doporučení posilující efektivitu, transparentnost a odpovědnost státních firem: OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises, které v nějaké podobě dodržuje většina vyspělých členů OECD. Z následující tabulky je patrné, že téměř žádné z doporučení OECD, které mají dopad na transparentnost správy firem, ČR nenaplní. Česká republika nesplňuje ani požadavky **Limské deklarace**, mezinárodního standardu pro nejvyšší kontrolní instituce (český NKÚ není oprávněn v ovládaných společnostech provádět kontroly), ani doporučením Rady Evropy proti uplácení cizích úředníků v mezinárodním obchodě.

Mezinárodní standardy, doporučení a dobrá praxe v zemích OECD vs. Česká republika

Doporučení a dobrá praxe	situace v ČR
1 Existuje vlastnická politika státu (OECD Guidelines, II. A. a V. B.)	
Existuje státní (rezortní) vlastnická politika	✗
Vlastník stanovuje cíle a očekávání skupinám podniků a jednotlivým SVP	částečně
Vlastník vyhodnocuje plnění politiky a jejích cílů (s vazbou na odměňování členů orgánů)	✗
Politika je veřejná (včetně zpráv o jejím naplňování)	✗
Politika je závazná	✗
2 Obsazování a odměňování dozorčích rad	
Obsazování (OECD Guidelines, II. F. 2)	✗
Vlastník má upraven transparentní nominační proces do orgánů SVP	✗
Existence nominačního výboru	✗
Povinné posouzení odbornosti kandidátů do orgánů společnosti	✗
Zkoušky znalostí, databáze uchazečů	✗
Maximální počet funkcí	✗
Podmínka bezúhonnosti	částečně
Vyhodnocení a odměňování (OECD Guidelines, II. F. 3 a VI. F.)	✗
Vyžaduje se pravidelné sebehodnocení orgánů SVP	✗
Zveřejnění smluv se členy orgánů SVP	částečně
Jsou zřízené výbory pro odměňování (navrhují kritéria, srovnávají s obdobnými podniky)	✗
3 Transparentnost hospodaření	
Souhrnná výroční zpráva vlastnické entity o SVP (OECD Guidelines, V. B.)	✗
Přístup k informacím od SVP (český zákon 106/1999 Sb.)	✗
Externí kontrola ze strany NKÚ (Limská deklarace)	částečně
Princip "dodržuj nebo vysvětli" (OECD Guidelines, V. E.)	částečně
Vyžaduje vlastník po SVP aktivní protikorupční opatření	✗
- např. zavedení opatření proti úplatkářství (inspirace UK Bribery Act)	✗

2. Základní ekonomické souvislosti

Třináct vybraných obchodních společností s majetkovou účastí státu nebo místní samosprávy mělo dohromady v roce 2010 příjem 299 miliard korun (asi 12% českého HDP). Pro srovnání: nemandatorní výdaje státního rozpočtu (tedy ty, o jejichž faktickém směrování se vyjednává při plánování rozpočtu) tvořily v roce 2010 cca 317 mld Kč.

NEJVĚTŠÍ SPOLEČNOSTI OVLÁDANÉ STÁTEM NEBO SAMOSPRÁVOU (2010) (v mil. Kč)

	Celkové příjmy	Peníze od státu	Náklady na nákup zboží a služeb
ČEZ	102 362	?!	37 588
Čepro	53 120	0	47 981
ČD	29 219	12 205	11 766
Česke aerolinie	21 478	2 540	14 052
Česka pošta	20 612	0	5 528
DP Praha	17 760	12 767	6 760
ČD Cargo	15 879	190	8 490
Čeps	15 367	0	10 706
Lesy ČR	11242	423	8519
Letiště Praha	5 594	0	1 299
DP Brno	2 945	2068	1 009
Mero	2 011	0	591
DP Ostrava	1 944	1 116	665

3. Absence vlastnické politiky

Jedno ze základních doporučení OECD je zavedení tzv. vlastnické politiky státu („state ownership policy“), tedy veřejně dostupným dokumentu, který by upravoval obecné podmínky výkonu vlastnických práv státu v státem vlastněných podnicích (dále též „SVP“) a stanovil základní hospodářské a jiné cíle, kterých má být ze strany SVP dosaženo. Naplňování cílů stanovených v politice by mělo být pravidelně vyhodnocováno, reportováno a mělo by mít jasnou vazbu na odměňování lidí v orgánech SVP. Bohužel, v České republice žádná vlastnická politika státu ve smyslu doporučení OECD neexistuje.

VÝSLEDKY INFOŽÁDOSTÍ: EXISTUJE VLASTNICKÁ POLITIKA? (MINISTERSTVA)

Ⓢ = neposkytlí odpověď

	vlastnická politika nebo hospodářské cíle pro SVP	hospodářské plány pro SVP	kritéria a indikátory plnění cílů	mechanismus průběžného sledování plnění
MD	Ⓢ	Ⓢ	Ⓢ	Ⓢ
MF	Ⓢ	Ⓢ	Ⓢ	Ⓢ
MZe	koncepce k hospodářské politice LČR	Ⓢ	koncepce k hospodářské politice LČR	Ⓢ

VÝSLEDKY INFOŽÁDOSTÍ: EXISTUJE VLASTNICKÁ POLITIKA? (FIRMY)

	vlastnická politika nebo hospodářské cíle pro SVP	hospodářské plány pro SVP	kritéria a indikátory plnění cílů	mechanismus průběžného sledování plnění
ČEPRO	Ⓢ	Ⓢ	Ⓢ	Ⓢ
Česká pošta	Ⓢ	Ⓢ	Ⓢ	Ⓢ
ČSA	Ⓢ	Ⓢ	Ⓢ	Ⓢ
ČD	Ⓢ	Ⓢ	Ⓢ	Ⓢ
ČEZ	Ⓢ	Ⓢ	Ⓢ	Ⓢ
Dopravní podnik Praha	Ⓢ	Ⓢ	Ⓢ	Ⓢ
Lesy ČR	Ⓢ	Ⓢ	Ⓢ	Ⓢ
Letiště Praha	Ⓢ	Ⓢ	Ⓢ	Ⓢ
MERO	Ⓢ	Ⓢ	Ⓢ	Ⓢ

Absence jasné strategie směřování státem vlastněných podniků ponechává značný prostor diskreci, pro svobodu kontrolních orgánů a managementu nakládat s de facto veřejným majetkem. A naopak veřejnosti nedává šanci kontrolovat kvalitu správy tohoto majetku. Konkrétní projevy jsou např. tyto:

1. Absence strategického směřování: Stát v roli vlastníka zasahuje do fungování podniků jen minimálně, fakticky není schopen vynutit své zájmy, které vlastnictvím sleduje (jsou-li vůbec definovány).
2. Neprůhledné transfery dalším subjektům: Náklady zboží a služeb našeho vzorku firem se pohybují kolem 150 mld. Kč ročně. Jedná se o peníze fakticky tekoucí dalším firmám. Riziko zneužití prostředků je vysoké např. v případě zakázek firmám s anonymními akcemi – 4 firmy ze zvoleného vzorku se pohybují mezi nejčastějšími zadavateli takových zakázek. Ještě zásadnější je však fakt, že

z celkových 150 mld. Kč výdajů pouze 51.7 mld Kč v roce 2010 reálně prošlo veřejnými zakázkami (podle 321 zakázek nalezených v ISVZ a databázi zindex). Ještě ve větší míře je téhož využíváno na lokální úrovni, kdy municipality skrývají stále větší část svého hospodaření do tzv. městských dcer.

3. Peníze tečou ze státu a nikoliv zpět: S čestnou výjimkou ČEZu zvolené firmy neodvádějí dividendy, naopak v roce 2010 přijaly celkem 31,3 mld. Kč od státu ve formě dotací a jiných transferů. Mezi jejich příjemci dominují dopravní podniky a ČD. I čistá pozice firmy ČEZ je však nejasná, neboť ČEZ například před několika týdny získal od státu jakousi nepřímou dotaci ve formě bezplatných emisních povolenek ve výši téměř 30 miliard. Dále existuje dlouhodobý problém, kdy ze státních podniků není možné zisky vůbec odvádět do státní pokladny (neexistuje funkční ekvivalent dividend pro s.p.) - např. ve firmě Lesy ČR takto „spí“ 51 mld. Kč rezerv.

4. Absence pravidel pro proces nominací, vyhodnocení práce a odměňování dozorčích rad a představenstev

OECD doporučuje (OECD Guidelines, II. F. 2), aby si vlastník definoval transparentní nominační proces do orgánů jím spravovaných společností. Cílem je aby zástupci státu v orgánech SVP byli kvalifikovaní, kompetentní a schopní a ochotní hájit zájem firmy a vlastníka. Dobrou praxí v zemích OECD je například praxe tvorby nominačních výborů, povinné posouzení odbornosti uchazečů (a tvorba databází kvalifikovaných odborníků), omezení maximálního počtu funkcí zastávaných jednou osobou a požadavek bezúhonnosti. Z těchto standardů je v ČR částečně naplněn jen poslední. Důsledkem je podle našeho názoru pasivní role vlastníka ve firmách, ztráta kontroly a vlivu vlastníka, politizace nominací a chápání míst v orgánech SVP jako „trafik“ udělovaných z politických a nikoliv odborných důvodů.

VÝSLEDKY INFOŽÁDOSTÍ: CO OBNÁŠÍ NOMINACE?

	nominační proces kandidátů	nominační výbor	podmínky pro výkon funkce
MD	✗	✗	✗
MF	✗	✗	✗
MV	✗	✗	✗
MZe	✗	✗	✗

VÝSLEDKY INFOŽÁDOSTÍ: DISPONUJÍ MINISTERSTVA INFORMACEMI O ČLENECH DR?

	vzdělání	zkušenosti se správou a řízením OS	souběžné působení v jiných orgánech	souběžné působení v orgánech státu nebo samosprávy	členství v politické straně či hnutí
MD	☺	☺	☺	☺	☺
MF	☺	☺	☺	☺	☺
MV	jen částečně	☺	☺	☺	☺
MZ	☑	☺	jen částečně	☺	☺

Také odměňování je dle standardů OECD (OECD Guidelines, II. F. 3 a VI. F.) především těsně provázáno s vyhodnocováním výkonu firmy a práce jejích orgánů - a to v porovnání s výkonnostními cíly stanovenými vlastnickou politikou. Aby tomu tak bylo, vyžaduje se mj. pravidelné sebehodnocení orgánů SVP a zřízení výborů pro odměňování (navrhují kritéria, srovnávají s obdobnými podniky). Dobrou praxí je zveřejňování informací o odměnách všech členů řídicích orgánů SVP. Ani to se v ČR ve většině případů neděje.

VÝSLEDKY INFOŽÁDOSTÍ: EXISTUJE SEBEHODNOCENÍ VÝKONU DR A PŘEDSTAVENSTEV? (MINISTERSTVA)

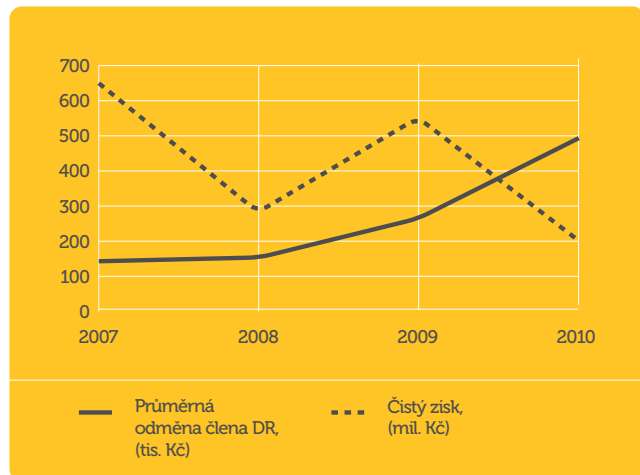
MD	✗
MF	✗
MV	✗
MZe	✗

VÝSLEDKY INFOŽÁDOSTÍ: EXISTUJE SEBEHODNOCENÍ VÝKONU DR A PŘEDSTAVENSTEV? (FIRMY)

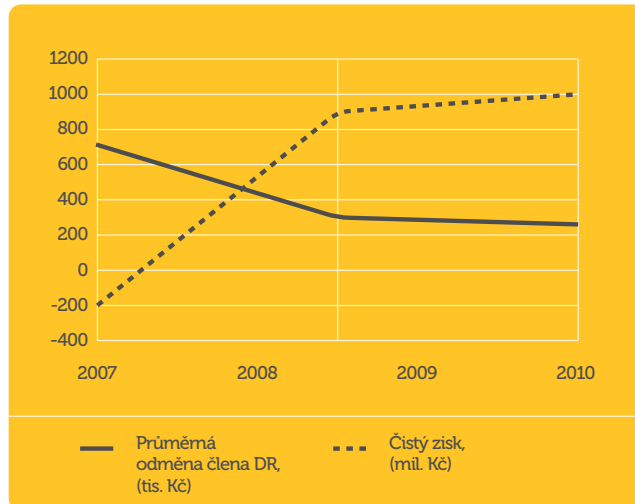
ČEPRO	☑
Česká pošta	☺
ČSA	☺
ČD	☺
ČEZ	☺
Dopravní podnik Praha	☺
Lesy ČR	☺
Letiště Praha	☺
MERO	☺

Absence pravidel pro odměňování vede k řadě paradoxů. Grafy, které ukazují výši odměn členů dozorčích rad České pošty, s.p. a Letiště Praha, a. s. v souvislosti se ziskem těchto firem, demonstrují absenci jakékoli finanční motivace dozorčí rady usilovat o zvyšování či udržení zisku. Také srovnání průměrné odměny člena DR s celkovým obrátem firmy naznačuje absenci jakékoli logiky. Jak by totiž bylo možné například obhájit, že členové DR státního podniku Lesy ČR, který má 5 krát větší obrát než společnost MERO, a.s. a méně členů dozorčí rady, mají 100x menší odměny než členové dozorčí rady MERO?

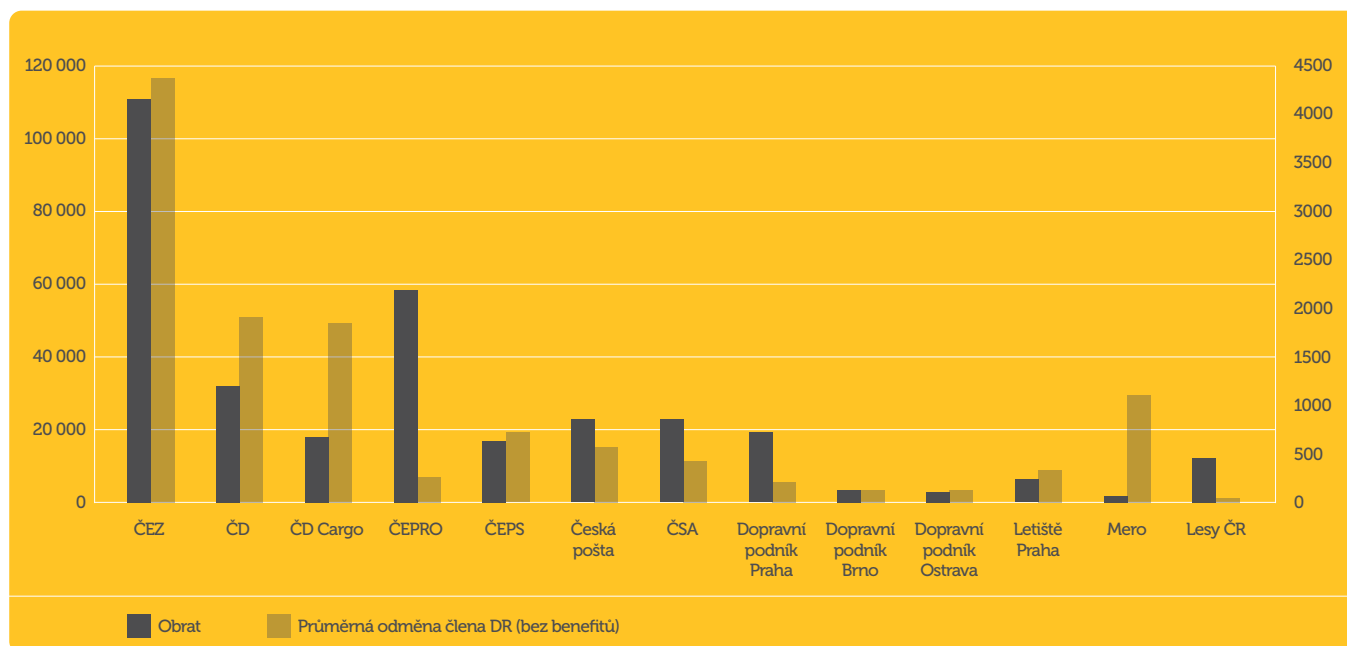
ODMĚNY DR vs. ZISK: ČESKÁ POŠTA



ODMĚNY DR vs. ZISK: LETIŠTĚ PRAHA



ODMĚNY DR vs. OBRÁT FIREM



5. Nedostatečná transparentnost a možnost kontroly

Základním předpokladem transparentní správy státních firem je existence a zveřejnění dokumentů stanovujících požadavky vlastníka na jednotlivé SVP (cíle, mechanismus správy, nominace a hodnocení členů orgánů SVP a další). OECD dále požaduje (OECD Guidelines, V. B.), aby vlastníci informovali o naplňování cílů stanovených politikou a o výsledcích dosažených jednotlivými SVP (a o případných opatřeních v případě, že cíle nedosahují). V České republice žádná souhrnná informace o výsledcích portfolia státem vlastněných firem neexistuje. Ztížený je i přístup občanů k informacím na žádost – jak dokládají naše tabulky. Bez informací a bez „měřítka“ pro posouzení kvality správy firem ale není možná veřejná kontrola.

Státy jako Velká Británie vedle toho přijímají aktivní protikorupční opatření, jako například firemních procesů předcházejícím uplácení, anebo zákaz tzv. facilitation payments úředníkům a politikům. Nic takového ovšem český vlastník nezavádí. Stát po svých firmách také nepožaduje, aby se závazně přihlásily k existujícím kodexům řízení tak, jak je to běžné u zahraničních společností. a nikoliv odborných důvodů.

VÝSLEDKY INFOŽÁDOSTÍ: ZVEŘEJŇUJÍ FIRMY
SMLOUVY O VÝKONU FUNKCE ČLENŮ DR?

ČEPRO	✗
Česká pošta	✗
ČSA	✗
ČD	✗
ČEZ	Rámcová smlouva na webu.
Dopravní podnik Praha	⊕
Lesy ČR	✗
Letiště Praha	✗
MERO	✗

VÝSLEDKY INFOŽÁDOSTÍ: FIRMY vs. ZÁKON
O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM

ČEPRO	Nepovažuje se za povinný subjekt.
Česká pošta	Nepovažuje se za povinný subjekt.
ČSA	Nepovažuje se za povinný subjekt.
ČD	Nepovažuje se za povinný subjekt.
ČEZ	Nepovažuje se za povinný subjekt.
Dopravní podnik Praha	Nepovažuje se za povinný subjekt.
Lesy ČR	Nepovažuje se za povinný subjekt.
Letiště Praha	Nepovažuje se za povinný subjekt.
MERO	Nepovažuje se za povinný subjekt.

VÝSLEDKY INFOŽÁDOSTÍ: DODRŽUJÍ FIRMY
NĚJAKÉ KODEXY SPRÁVY A ŘÍZENÍ?

ČEPRO	✗
Česká pošta	✗
ČSA	Kodexy správy a řízení společnosti (založený na principech OECD), sepsaný Komisí pro cenné papíry.
ČD	✗
Letiště Praha	✗
MERO	Kodexy správy a řízení společnosti (založený na principech OECD), sepsaný Komisí pro cenné papíry.

Slabý zákon o zadávání veřejných zakázek umožňuje firmám zadávat většinu zakázek z volné ruky a nezveřejňovat o nich prakticky žádné informace. Celkové náklady na externí služby a dodávky zboží u 13 největších firem činily v minulých čtyřech letech 650 miliard – podle zákona o zadávání veřejných zakázek přitom firmy zadaly pouhých 169 miliard. O osudu těch neregistrovaných miliard lze zjistit jen minimum. Zásadní problém z hlediska transparentnosti představuje možnost obchodovat s firmami z nejasným vlastnictvím. Co do objemu je riziko ještě vyšší, než u státní správy, zatímco největším anonymní dodavatel pro státní správu byl EDHS Holding, který v minulých čtyřech letech získal od státu 3,2 miliardy, anonymní společnost Appian získala od ČEZu, Českých drah a Pražského dopravního podniku v minulých letech nejméně 17 miliard.

Konečně, Česká republika, na rozdíl od všech svých sousedů a dalších zemí, nedovoluje Nejvyššímu kontrolnímu úřadu provádět externí kontrolu hospodaření a správy státem (a obcemi) ovládaných firem. (Akciových společností, státní podniky NKÚ kontrolovat může.) A to přes to, že tento typ kontroly doporučuje mezinárodně uznávaný mezinárodní standard pro fungování nejvyšších kontrolních institucí – tzv. Limská deklarace. V důsledku toho neexistuje nezávislá externí kontrola práce jednotlivých ministerstev v roli vlastníka a ani nezávislý audit hospodaření těchto státních firem. Neexistuje také nezávislý zdroj informací o situaci pro občany.

Materiál připravil Ekologický právní servis ve spolupráci s Centrem aplikované ekonomie (projekt zIndex.cz)