

Pakty integrity
protikorupční nástroj Transparency International v oblasti veřejných
zakázek

Praha, srpen 2007
Transparency International – Česká republika

Za podporu projektu děkujeme programu Evropské unie Transition Facility.



Obsah

1. Pakty integrity - protikorupční nástroj Transparency International v oblasti veřejných zakázek, privatizačních projektů a koncesí.

Adriana Krnáčová

2. K ekonomickým aspektům implementace protikorupčního nástroje Transparency International v podmínkách České republiky

Jan Pavel

Pakty integrity
protikorupční nástroj Transparency International v oblasti veřejných
zakázek, privatizačních projektů a koncesí

Adriana Krnáčová
Transparency International – Česká republika

Obsah

1. Úvod
 2. Historie vzniku a vymezení pojmů
 3. Základní principy a prvky paktů
 4. Postup aplikace paktu
 5. Příležitosti a rizika
 6. Případové studie: Pákistán a Bulharsko
 7. Zkušenosti poboček TI s aplikací paktů
 8. Doporučení pro použití paktů v České republice
- Příloha 1: Návrh smlouvy Paktu integrity mezi zadavatelem a účastníky soutěže
- Příloha 2: Návrh smlouvy Paktu integrity mezi zadavatelem a monitorovacím subjektem

Poděkování

Pakty integrity jsou novým nástrojem boje proti korupci. Zatím neexistuje základní literatura, která by shrnula mezinárodní zkušenosti a poznatky. Tato studie je prvním pokusem. Děkuji proto všem kolegům z poboček Transparency International za poskytnutí hodnotných informací a konzultací.

1. Úvod

Obecně platí, že každá kritika systémové chyby, která není doprovázena návrhem řešení kritizovaného postupu, je neúčinná, resp. nevede ke kýžené změně paradigmatu. Zejména to platí v případě kritiky systémů aplikovaných ve veřejné správě, především když se mluví o protikorupčních opatřeních. Takovýchto opatření, legislativní i nelegislativní povahy, je ale v českém prostředí pomálu. Když už se nějaké po dlouhém dohadování vytvoří, pak se hledá cesta, jak jeho účinnost posunout až do doby, kdy se nedotkne těch, kteří o něm rozhodují. Druhou charakteristikou osudu protikorupčních opatření je mnohdy také jejich neúčinnost, resp. neškodnost. Negativním dopadem „opatření“, která jimi vlastně ani nejsou, je, že vyvolají patřičnou mediální pozornost a zvýší očekávání veřejnosti, která jsou následně zklamána. Taková zklamání a vytvořená nejistota se odrážejí v obecné tzv. špatné náladě, v nedůvěře v demokratické instituce a v tzv. krizi koncepcí vývoje společnosti.

Nástroje, které mohou vést ke snížení korupce všude tam, kde se setkává zájem veřejný se zájmem soukromým, nemusí vždy být „tvrdě“ legislativní povahy, což může představovat i výhodu. Kromě kultivace prostředí mohou taková opatření přinášet zřetelné úspory finančních prostředků, například při veřejných zakázkách a privatizacích. Výhodou takových nástrojů je jejich flexibilita, neboť není třeba čekat na jejich zformování do podoby legislativního opatření. To někdy může trvat i několik let (jako tomu bylo například u procesu tvorby a schvalování zákona o střetu zájmu); v případě tzv. testů integrity se patrně nedočkáme nikdy.

Právě k nástrojům nelegislativní povahy patří i pakty integrity (v dalším textu používáme označení PI, případně pakty). Je ale třeba si uvědomit, že ne v každém prostředí mohou být takové nástroje úspěšně aplikovatelné. K zdárnému zavedení PI je nutné splnit několik podmínek a nelze nezmínit také riziko pro instituci, která do paktu společně s veřejnou správou a soukromým subjektem vstupuje. V následujících kapitolách se budeme věnovat vysvětlení pojmů, historii vzniku paktů, poukážeme na základní prvky paktů a upozorníme na výhody a rovněž rizika jejich aplikace v českém prostředí. Poslední kapitola je vyhrazena doporučením pro zavádění paktů v České republice.

2. Historie vzniku a vymezení pojmů

Pakty integrity vznikly v průběhu devadesátých let dvacátého století a původně se nazývaly „ostrovy integrity“. Mezinárodní nezisková organizace Transparency International (TI) se od začátku svého vzniku v roce 1993 intenzivně věnovala oblasti veřejných zakázek. Zprvu se zájem orientoval na analýzu legislativy a hledání možností, jak úpravami zákonů dosáhnout zlepšení prostředí a tím snížení korupce. Kromě legislativních úprav se hledala i opatření nelegislativní povahy, která by zaručovala větší míru transparentnosti a poskytovala účastníkům soutěžního procesu možnost ucházet se o zakázku v ekonomicky symetrickém, korupcí nezkresleném prostředí. Ze začátku byly takovéto protikorupční nástroje přijímány z nedůvěrou, podobně jako aplikace etických kodexů. Pakty jsou stejně jako kodexy založeny spíše na hodnotách, nikoli na zákonem daných pravidlech. Průlom nastal po propuknutí korporátních skandálů v USA a západní Evropě v roce 2000 a po zveřejnění informací o přetrvávající netransparentnosti v distribuci rozvojové a humanitární pomoci.¹ K nejúspěšnějším a v současnosti nejzkušenějším aplikátorům paktů patří pobočka TI v Kolumbii.² Od roku 2001 se použití nástroje rozšířilo do dalších zemí, přičemž v každé zemi se tento nástroj používá upravený podle specifických místních podmínek.

Již v začátcích zkoumání korupce jako škodlivé společenské deviace bylo jasné, že jednou z nejvíce „kontaminovaných“ oblastí je oblast nákupu zboží a služeb veřejnou správou prostřednictvím předepsaných pravidel od soukromých subjektů, tedy oblast veřejných zakázek. Snad ve všech zemích světa existuje příslušná legislativa, která tento proces více či méně efektivně upravuje. Přestože existují instituce, které by na postupy měly dohlížet, nezákonnosti trestat a pečovat o to, aby se celkové prostředí zlepšovalo, je to právě prostor veřejných tendrů, v nichž každoročně veřejné rozpočty přicházejí o nemalé sumy.³ Ke ztrátám dochází kvůli nehospodárnosti zakázek, špatnému využití veřejných prostředků, nekompetentnosti veřejné správy, ale do značné míry také v důsledku korupčního jednání zapojených aktérů. Na podzim 2005 česká pobočka Transparency International (TIC) dokončila první fázi projektu, jehož cílem bylo rozkrýt nedostatky v procesu zadávání, zpracování a vyhodnocování veřejných zakázek v České republice. Poznatky, které z projektu vyplynuly, byly pozoruhodné a shodují se v mnoha aspektech s výzkumem Světové banky.⁴ Kromě škod, které vznikají korupčními postupy, identifikovala studie další nedostatky. Například kartelové dohody u některých typů dodavatelů, skryté financování politických stran a v neposlední řadě konzervující se neetické praktiky na straně podnikatelské⁵ i na straně veřejné správy.

¹ Zatím poslední skandál celosvětového rozměru propukl na konci roku 2005. Jedná se o program OSN, tzv. *Oil for Food*, dodávky zboží a služeb do Iráku. Do korupčního skandálu je zapojeno několik renomovaných světových firem. Bližší informace na <http://www.iic-offp.org/story27oct05.htm>.

² TI-Kolumbie spolupracovala od roku 1999 na vývoji 83 paktů, z toho se podepsalo a realizovalo 63 projektů zejména v oblastech komunikací, veřejných služeb, IT a energetiky. Průměrná cena kontraktu je 10 mil. USD, u největších projektů se finanční objemy pohybovaly kolem 400 mil. USD.

³ Odhady Světové banky jsou alarmující. Celosvětově se ztráty způsobené korupcí v procesu veřejných zakázek pohybují v průměru kolem 25 % až 35 % celkové hodnoty zakázky a odhaduje se, že až 80 % všech zakázek je postíženo korupcí. Zdroj: www.wbi.org.

⁴ Studie *Veřejné zakázky v České republice: korupce nebo transparentnost?* Transparency International-Česká republika, 2005. Více informací na www.transparency.cz.

⁵ Výzkum podnikatelského prostředí, TIC, 2005, viz www.transparency.cz.

Důvodů, proč k těmto praktikám dochází, je několik. Kromě příliš komplikované a nepřehledné právní úpravy, k jejíž novelizaci se od našeho vstupu do Evropské unie v květnu 2004 přistoupilo už dvakrát, se k nim řadí:

- silné prokorupční prostředí veřejných soutěží;
- nízká senzibilita vůči korupčnímu chování obecně;
- neúčinná protikorupční opatření, ať už preventivního nebo represivního charakteru;
 - neexistence trestní odpovědnosti právnických osob;
 - nedostatečně účinné kontrolní mechanismy na všech úrovních veřejné správy;
 - nevytížitelnost opatření vyplývajících z nálezů kontroly.

Je jasné, že organizace veřejných zakázek je komplikovaný proces a ne každý úřad disponuje dostatečným počtem kvalifikovaných úředníků. Složitost a nepřehlednost příslušné normy způsobuje, že se zákon nerespektuje a často se hledají způsoby, jak jej obejít. Tyto praktiky lze zaznamenat snad všude na světě, kde nejsou zavedeny dostatečně silné preventivní a kontrolní mechanismy, výsledky kontrolních zjištění nejsou vynutitelné⁶ a z pochybení nejsou vyvozovány osobní odpovědnosti.

Velký objem veřejných zdrojů, který cirkuluje ve veřejných zakázkách, finanční ztráty, komplikovanost „zakázkového systému“ a s ním spojená vysoká pravděpodobnost jeho zneužití – to byly důvody, proč TI začala uvažovat o nástroji, který by, zjednodušeně řečeno, vytvořil rámec a dohlížel na to, aby jednotlivé strany vstupující do procesu tendru dodržovaly zákon a navíc – nad rámec zákona – postupovaly s maximální mírou transparentnosti od začátku (tvorba zadávací dokumentace) až do konce (ukončení zakázky – odevzdání). **Proto vznikly pakty integrity, které umožňují těm subjektům z řad veřejné správy, podnikatelské sféry i neziskové oblasti, které prostřednictvím paktu veřejně deklarují svoji svobodnou vůli, aby aktivně bojovaly proti korupci. Pakty obsahují soubor práv a povinností, přičemž k nejdůležitějším závazkům patří nevyžadovat ani nenabízet jakoukoli formu úplatku v průběhu celého procesu veřejné zakázky, ochota k maximální transparentnosti a umožnění monitoringu celého procesu.**

Pro označení této vícestranné dohody (zadavatel, soutěžící/dodavatel, dohled) se použil pojem pakt, který svým vymezením nejlépe charakterizuje podstatu tohoto opatření. Formy dohody/smluv jsou v každé zemi jiné. Někdy se uzavírá i několik smluv, zvláště monitorovací subjekt se zadavatelem a zvláště zadavatel se soutěžícími/dodavateli.

Od roku 2000, kdy se PI začaly používat, se dodnes realizovalo asi 170 paktů, především v zemích latinské Ameriky (Argentina, Kolumbie, Chile, Ekvádor, Mexiko, Peru, Panama, Paraguay). Jde o země, které se vyznačují zejména nerovnoměrnou distribucí veřejných statků a velkou sociální diverzifikací. Použití paktů v tomto

⁶ NKÚ uvádí, že úspěšnost vymáhání neefektivně použitých prostředků se v České republice meziročně pohybuje mezi 2-8%. V uplynulých 12 letech své činnosti zkontroloval NKÚ majetek o celkové hodnotě téměř 2400 mld. Kč, z toho představovaly zjištěné nedostatky v hospodaření téměř 350 mld. Kč, tj. přibližně 15 %. Viz *Veřejné zakázky v České republice: korupce nebo transparentnost?*, Transparency International-Česká republika, 2005.

prostředí je od samého počátku jejich aplikace umocňováno silnou pozicí občanského sektoru, jehož vývoj a význam ve společnosti je srovnatelný se situací v zemích střední a východní Evropy po roce 1989. K dalším zemím, kde byly pakty aplikovány a některé jejich elementy byly dokonce kooptovány do národní legislativy, patří Pákistán, Indie, Indonésie, Korea a Japonsko. Z jiných částí světa jsou to Keňa, Nigérie, Trinidad a Tobago, Nepál a Kanada.

Ve srovnání s uvedenými latinskoamerickými a asijskými zeměmi, v nichž můžeme zaznamenat největší úspěchy, nejsou v Evropě pakty ještě příliš rozšířené. Několik málo příkladů poskytují Velká Británie, Norsko, Německo a Lotyšsko. U posledně jmenovaných se jedná o pilotní projekty, z nichž nelze odvozovat relevantní empirické poznatky. Důležitá je ale skutečnost, že i v těchto zemích s konsolidovaným a tradičním demokratickým prostředím, u nichž lze předpokládat vysokou míru vymahatelnosti práva a které se na žebříčku vnímání korupce (CPI) každoročně umísťují mezi první „patnáctkou“, vyvstala potřeba použití paktů, které nelegislativní formou upravují vztah mezi zadavatelem a soutěžícími a následně dodavatelem, a to zejména v případech, kdy se jedná o velké a finančně náročné projekty, jako je tomu třeba v případě dostavby berlínského letiště Schönefeld nebo u armádních zakázek, na které se specializuje britská TI.⁷

Úplně jiný způsob použití paktů spatřujeme v případě Itálie. Kolegové z italské pobočky modifikovali pakty tím, že vynechali jejich podstatnou část – monitoring. Názory na vhodnost tohoto postupu se ale různí.

Tento protikorupční nástroj je na rozdíl od legislativních nástrojů, které se aplikují v prostředí veřejných zakázek, „novotvarem“. Ale již za krátkou dobu své existence si vydobyl slušnou reputaci a z poznatků, které jsme získali od našich kolegů z jednotlivých poboček, lze dospět k názoru, že za určitých podmínek, které je bezpodmínečně nutné pro úspěšnost paktu dodržet, může tento rámec zásadním způsobem pomoci zvýšit míru „čistoty“ zakázky nebo privatizačního projektu.

⁷ TI-GB (britská pobočka TI se sídlem v Londýně) se specializuje na aplikaci PI výlučně v oblasti zakázek v resortu obrany. Více informací viz www.transparency.org.uk. Zakázky v resortu obrany jsou i v jiných zemích, včetně České republiky, specifické, neboť pokud se jedná o nákup zbrojní techniky, veškeré části dokumentace a samotný proces veřejné soutěže jsou v režimu utajení a vztahuje se na ně zvláštní režim. V ČR viz zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách.

3. Základní principy a prvky paktů

Definice:

Pakt integrity představuje specifický druh dohody mezi několika subjekty, které se dobrovolně přihlásí k respektování všech principů a domluvených postupů, k dodržování maximální transparentnosti, k respektování sankcí za domluvených podmínek a k tomu, že nezávislému monitorovacímu subjektu umožní nahlížet do všech dokumentů a doprovázet celý proces, za jehož účelem byl pakt uzavřen.

Pakty sledují dva konkrétní cíle:

- a) přispět ke snížení nákladů a ničivého dopadu korupce v procesu veřejných zakázek, privatizačních projektů a tzv. projektů PPP,
- b) umožnit podnikatelské sféře snížit své „transakční náklady“ a upustit od korupčních praktik.

Prvním cílem je snížit ve veřejném zájmu náklady veřejné zakázky. Tento cíl je orientován především na veřejnou správu, která, ačkoli má hájit veřejný zájem, často se dopouští (někdy záměrně, někdy v důsledku nedostatečné připravenosti) nesprávných postupů, které způsobují zvýšení nákladů zakázky.⁸

Oblast podnikatelská reaguje na zdeformované prostředí racionálně, tj. využije vždy jednodušší cestu k získání prospěchu. Je logické, že každý zdravý podnikatelský subjekt se bude snažit co nejvíc snížit své náklady a současně dosahovat zisku srovnatelného s konkurencí. Korupční prostředí je prostředím asymetrickým a pro jeho vyrovnání jsou podnikatelé nuceni prostředí vyrovnat – korupčním poplatkem. Tyto tzv. transakční náklady, tedy prakticky zvýšení nákladů, se proto musí promítnout do celkové ceny veřejné zakázky, kterou zaplatí veřejná správa, tedy ve finále daňový poplatník. Zakázka pak nesplňuje základní kritérium ekonomické efektivity, tj. dosažení nejnižší ceny při zachování vysoké kvality. V zájmu podnikatelských subjektů není a priori platit „vícenáklady“ ve formě úplatků nebo jiných nespecifikovaných plateb (např. hrazení dovolených vydávaných za „služební cesty“ aj.). Důvodem využívání těchto praktik je snaha „zůstat ve hře“ i v asymetrickém prostředí, kde je velká pravděpodobnost, že se nebude soutěžit transparentně a férově.

Druhým cílem paktů je poskytnout jistotu podnikatelským subjektům, že i ostatní soutěžící se zřeknou jakéhokoli nekalého postupu a odsouhlasí sankci, že při prvním náznaku nekalých praktik mohou být ze soutěže okamžitě vyloučeni.

Tzv. vedlejším produktem aplikace paktů je kultivace prostředí, v němž dochází k realizaci veřejných zakázek a privatizačních projektů. Účastníci procesu časem pochopí, že paktem se zavazují k „slušnému chování“ i do budoucna. Multiplikační

⁸ V roce 2004 se z celkového objemu veřejných zdrojů v České republice použilo na obecní úrovni neefektivně 15 mld. Kč, na centrální úrovni 17,4 mld. Kč. Celkový odhad ztrát v důsledku neefektivnosti a neprůhlednosti v roce 2004 je 32,4 mld. Kč. Tato čísla jsou orientační a jejich výpočet je založen na řadě zjednodušujících předpokladů. Dále viz Transparency International-Česká republika. *Klientelistická mapa veřejných zakázek*. Analýza vztahů vypracovaná v rámci projektu *Transparentní veřejné zakázky*. Praha: Transparency International-Česká republika, 2005.

efekt je dán i tím, že v budoucnu, aniž by subjekty uzavíraly specifickou dohodu, je pravděpodobné, že nebudou postupovat dle „zažitých postupů“, ale využijí nově zaváděné postupy, které jsou garantem ekonomické výhodnosti při respektování volné a férové hospodářské soutěže. Zkvalitnění prostředí veřejných zakázek bude nakonec pozitivním signálem pro investory i další soukromé podnikatele zvažující podnikatelské aktivity v České republice, kteří mohou mít oprávněné obavy z „neznámého“ prostředí.

Oblasti aplikace paktů

Zpravidla je možné pakty použít při všech transakcích, v nichž dochází k nákupu zboží a služeb, k udělování licencí a koncesí nebo u privatizace. Tedy všude tam, kde dochází ke kontaktu soukromého a veřejného prostoru za účelem výměny služby nebo zboží za úplatu a z veřejných prostředků.

Pakty lze uplatnit například v těchto oblastech:

- veřejné zakázky, např. v oblasti stavebnictví,
- privatizační projekty,
- projekty v oblasti státem regulovaných služeb (telekomunikace, energie, TV),
- udělování licencí a koncesí.

Doporučuje se pakty používat prioritně tam, kde jde o projekty větších finančních objemů, což je v případě České republiky například plánovaný prodej státního podílu ČSA, výstavba další jaderné elektrárny nebo koncesní projekty v rámci tzv. PPP projektů (Private and Public Partnership). Tento formát spolupráce soukromého a veřejného sektoru pro Českou republiku není novinkou, ačkoli dosud neexistovala jednotná právní úprava. Zákon, který byl schválen v prosinci 2005, ale vykazuje značné nedostatky.⁹ Největším fiaskem v oblasti PPP je nechvalně známý projekt na výstavbu dálnice D 47.

Základní principy paktů

Začneme-li uvažovat o aplikaci paktů, je nutné respektovat několik základních principů.

Úspěšnost aplikace paktů bude záviset na míře aplikované **transparentnosti**. To je jeden ze základních principů, který doprovází celý proces. Dalším důležitým principem je **průběžnost**. Pod tímto pojmem rozumíme skutečnost, že pakt musí zahrnovat všechny etapy projektu, od přípravné fáze, tedy tvorby záměrů a základní

⁹ Zákon vykazuje řadu nedostatků a představuje nezanedbatelné hrozby pro národní hospodářství v případě, že se bude aplikovat ve schváleném znění. Problémem jsou například neopodstatněné výjimky z působnosti zákona; chybí v něm úprava výběru koncesionáře v případě, že předpokládaná hodnota plnění bude činit méně než 2 miliony Kč; chybí detailní úprava obsahu koncesní smlouvy, koncesního projektu a studie proveditelnosti; zákon neupravuje maximální délku koncesní smlouvy; neeliminuje riziko nárůstu finančních závazků zadavatelů v budoucnu.

dokumentace a přípravu znění smlouvy, přes realizaci až po konečné odevzdání a vyhodnocení projektu. Dále je nutné **bezpodmínečné respektování paktu** jako „ultimativního“ dokumentu, který doplňuje legislativní normy o etický rámec a posiluje jejich účinnost. V neposlední řadě je zde **monitoring** procesu, bez něhož nedochází k naplnění smyslu paktu. S tím souvisí i postoj, který zaujímají účastníci paktu vůči subjektu, který monitoring zajišťuje (dále monitorovací subjekt), kterým je zpravidla pobočka TI.

Užitečnost paktů se ukáže až v praxi a bude záviset na souhře a vzájemném respektu všech účastníků paktu jako rovnocenných partnerů. Proto je nutné si uvědomit, že pakty lze uplatňovat v prostředí, kde zástupci občanské společnosti nejsou zpochybňováni a kde jsou veřejností vnímáni jako užitečná složka demokratického prostoru, která vykonává neméně důležitou činnost jako veřejná a soukromá sféra.

Základní prvky paktů

Jak už bylo řečeno, pakty integrity jsou smlouvy mezi několika účastníky procesu, jejichž cílem je snížit korupční potenciál a náklady projektu. Obsahují několik důležitých prvků, bez nichž smlouvy nelze označit za pakt integrity a navíc by jejich úspěšnost byla sporná.

Pakt – dohoda

Začněme hned zkraje samotným dokumentem, který se nazývá paktem integrity. Je to **psaná dohoda** mezi všemi účastníky výběrového řízení: zadavatelem, soutěžícími a jejich zprostředkovateli a monitorovací organizací, tj. zpravidla pobočkou TI. V některých zemích má tento pakt charakter smlouvy, tedy právního instrumentu, a zadavatel jej podepisuje s každým soutěžícím a rovněž s monitorovacím subjektem. V jiných zemích má pakt spíše charakter deklarační, pod kterou se podepisují všichni účastníci procesu. V závěru studie uvádíme několik vzorů paktů.

Svým podpisem účastníci nejenom podepisují smlouvu, ale rovněž se zavazují, že všechny postupy a procesy v jejich instituci probíhají v souladu s právními a také s vysokými etickými standardy. Je výhodou, pokud instituce účastníci se soutěže mají zavedeny **funkční etické kodexy**.¹⁰ Pakt totiž **výslovně zakazuje** neetické postupy a účastníci jej podepisují s plnou odpovědností a vědomím sankcí, které v případě

¹⁰ Etický kodex musí výslovně zakazovat aplikaci jakýchkoli nekalých praktik ovlivňování, jimiž jsou uplácení v jakékoli formě nebo neetické praktiky obecně. Funkční etický kodex rovněž musí obsahovat proces, jímž se systém udržuje v souladu se stanovenými principy kodexu, tzv. compliance system. Názory českých manažerů se různí ohledně toho, jak je či není výhodné spoléhat se v České republice na neetické postupy v podnikání. Polovina zástupců firem se domnívá, že je to z dlouhodobého hlediska nevýhodné, ale více než třetina (38,2 %) je přesvědčena, že je to naopak výhodné. Viz *Výzkum podnikatelského prostředí v ČR*, Transparency International-Česká republika, 2005, www.transparency.cz.

porušení mohou být uplatněny. Vytvoření a implementaci etického kodexu nelze nařídit žádným nařízením, nicméně podepsání paktu lze podmínit jeho existencí. Ve většině autorce známých firem jsou ovšem etické kodexy spíše formálním prvkem, proto v prostředí České republiky bude užitečné primárně se zaměřit na znění paktu.

Prohlášení

Pakt obsahuje **zásadní prohlášení statutárních zástupců účastníků soutěže**, že nikdo z jejich zástupců nebude po celou dobu veřejné soutěže požadovat nebo nabízet žádnou formu úplatku nebo jiné neoprávněné výhody a že souhlasí s domluvenými formami sankcí, které mohou vyústit až do odpovědnosti trestní. Je důležité, aby pakt podepisovala osoba odpovědná za vedení instituce, tj. **statutární zástupce, nikoli zmocněnec**.

Umožnění náhledu a zveřejnění

Zadavatel i soutěžící/dodavatelé se kromě jiného zavazují ke **zveřejnění všech finančních transakcí**, které proběhly v souvislosti se soutěží, včetně údajů týkajících se zprostředkovatelů a někdy i rodinných příslušníků. Souhlasí rovněž s tím, že pakt **zůstává v platnosti po celou dobu trvání zakázky**, až do jejího převzetí, vyúčtování a ukončení. Zároveň souhlasí s tím, že umožní monitorovacímu subjektu nahlížet do všech dokumentů – od záměru až po konečné vyúčtování, včetně bankovních výpisů.

Sankce

Dalším důležitým prvkem paktu je stanovení sankcí a zejména jejich vymahatelnost. V zájmu nenarušení soutěže a ochrany dalších účastníků procesu musí být sankce efektivní a rychle vykonatelné. Sankce mohou mít různou formu a mohou působit i do budoucna jako tzv. debarment, tj. následné vyloučení účastníka z dalších výběrových řízení na časově omezenou dobu.¹¹ Rozsah sankcí za porušení paktu a jejich případné odstupňování musí být předem domluveny v tzv. dohádovacím řízení, kdy se jednotliví signatáři paktu domluví na společném postupu. Pakty by měly obsahovat minimálně tyto okruhy sankcí:

- možnost okamžitého vyloučení ze soutěže a zveřejnění tohoto postihu;
- odmítnutí udělení kontraktu nebo odstoupení od uděleného kontraktu ze strany zadavatele;
- zadržení nebo propadnutí jistiny, depozitu;
- odpovědnost za škody vzniklé zadavatelem nebo soutěžícím v důsledku porušení paktu;

¹¹ Debarmenty nebo „černé listiny“ jsou užitečným nástrojem očisty prostředí, jejichž charakteristickým znakem je vysoká rizikovitost zneužití rámce. Debarmenty se úspěšně používají v oblasti bankovníctví nebo zahraniční pomoci, zejména ve financování velkých projektů, u nichž dochází ke spolupráci mnoha subjektů. Efektivní „černé listiny“ v současnosti vede např. Světová banka, Asijská banka pro rozvoj, Africká banka pro rozvoj. Bližší informace na www.wb.org.

- vyloučení „narušitele“ z dalších soutěží pořádaných subjektem na vymezenou dobu;
- jiné.

Oprávněnou otázkou je, jaké důkazy jsou potřebné, aby mohly být sankce vůči potenciálnímu narušiteli uplatněny. Právní pohled na tuto otázku je jasný – je nutné ctít presumpci nevinu a právo každého obviněného na spravedlivý proces. Ultimatívni vina obžalovaného se prokáže před soudem, který vynese rozsudek. Teprve pak na něj lze nahlížet jako na vinného a lze vůči němu uplatnit sankce, které předepisuje zákon. V českých poměrech jde ovšem o vleklý proces trvající měsíce, ne-li léta, s čímž mnozí počítají.

Pakty nahlížejí na prokazování „viny“ přes jiné prizma. Jsou deklarací svobodné vůle účastníků, kteří se zavazují, že budou dodržovat principy a postupy, které přesahují rámec požadovaný legislativou. Rovněž tedy akceptují „důkazní řízení“, které v legislativě zakotveno není a jehož výsledkem může být ve finále uvalená sankce. Vytváří tím přísnější, ale zároveň transparentnější prostředí, v němž se všechny subjekty, které jsou součástí procesu, cítí bezpečně.

Je jasné, že ani v případě paktů nemůže samotné podezření z porušení domluvených pravidel postačovat k tomu, aby byla uplatňována sankce. Jak tedy postupovat? Příkladů je několik a inspiraci mohou poskytnout modely smluv v příloze. Již jsme zmiňovali nevhodnost soudního procesu, který zejména vzhledem ke své časové náročnosti neumožňuje účinnou a okamžitou sankci. Přitom každý z nás z vlastní životní zkušenosti ví, že sankce musí přijít dle možnosti ihned, tedy rychle poté, co došlo k porušení pravidel. Neposlušné dítě také nebude chápat, proč jej za to, co provedlo, trestáme až po uplynutí tří měsíců. Pokud sankce nejsou aplikované ihned, pozbývají účinnosti a neplní účel, jímž je vyloučení špatného hráče a úspora veřejných zdrojů (v neposlední řadě i nemalých nákladů na soudní proces). Ztrácejí také své tzv. vedlejší účinky, které spočívají v možnosti a schopnosti učít se z chyb (pokud jsme si „bolest“, kterou cítíme, způsobili sami, ať už nepozorností nebo nedodržováním doporučeného postupu, lépe si zapamatujeme situaci, za které vznikla) a také v možnosti kultivovat prostředí.

V některých případech se u paktů aplikuje tzv. souhlas s přiznáním viny, v případě, že **zjištěné skutečnosti nelze přesvědčivě vyvrátit**. Jinak řečeno, důkazem porušení paktů je, když na základě známých skutečností neexistují žádné důvodné pochybnosti o opaku. Platí, že v případě, že neexistuje dostatek materiálních důkazů, které by jednoznačně vyvracely podezření, je možné zahájit aplikaci sankcí, zejména pokud se jedná o procesy, jejichž narušení a dlouhodobé přerušení by s sebou neslo nenapravitelné důsledky ve formě velkých finančních ztrát.

Ať budeme mít možnosti uplatnění sankcí ve smlouvě ošetřeny sebepečlivěji, může nastat situace, kdy se účastníci budou chtít odvolat na vyšší instanci, potažmo na soud. V paktech je třeba pamatovat i na tuto eventualitu a ve sporných případech se doporučuje používat arbitrážní řízení.

V této souvislosti se nelze nezmínit o **roli nezávislého monitorovacího subjektu**. Jeho hlavní úkoly jsou popsány dále, ale může sehrát významnou roli i z hlediska uplatňování sankcí. Bude samozřejmě záležet na jeho reputaci a na tom, jak

je „zapsán“ v obecném povědomí. Proto, jak už bylo řečeno v úvodu, se tohoto úkolu mohou zhostit jen takové instituce, které jsou v odborných kruzích dostatečně známé a které, a to je asi větší problém v české společnosti, mají dostatečný morální epitel, aby tento úkol mohly vykonávat. V případě eticky silné instituce s dobrým znalostním zázemím může její postoj představovat silný indikátor. Lze si představit, že ze závažných důvodů, které se v procesu vyskytnou, se může monitorovací subjekt zříci další účasti v procesu a toto rozhodnutí veřejně oznámit. Takové stanovisko je pro veřejnost silným signálem, že proces byl hrubým způsobem narušen. Již samotné prohlášení tak může fungovat jako **efektivní sankce**. Pokud je proces zpochybněn prostřednictvím monitorovacího subjektu, s největší pravděpodobností se nebude jednat o marginální pochybení. Proto se doporučuje s tak silným nástrojem zacházet s náležitou opatrností a předem si stanovit, kde jsou hranice, za které jít nelze.

Arbitráž

O sankcích a výši případného odškodnění rozhoduje arbitr. O tom, zda to bude subjekt národní nebo mezinárodní, bude rozhodnuto při sestavování paktu. Rozhodnutí arbitrážního řízení je závazné a nelze se proti němu odvolat. Výhody arbitrážního řízení jsou zřejmé. Především arbitr rozhoduje rychleji než justice, zejména česká, a proces tedy není tak časově a finančně náročný. Zvláště u projektů, při jejichž delším odkladu by mohly vzniknout národohospodářské škody, je nutné ve sporných případech postupovat efektivně a rychle. Pokud v zemi neexistuje arbitrážní soud, je možné požádat o rozhodnutí Mezinárodní arbitrážní soud při Mezinárodní obchodní komoře (ICC Arbitration Court). V České republice o námitkách v soutěžním procesu rozhoduje Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). Proti jeho rozhodnutí je možné se ve stanovené lhůtě odvolat, ultimativní instancí je ale správní soud.¹² Rozhodnutí soudu, která jsou přijímána ve sporných věcech týkajících se veřejných zakázek nebo privatizačních projektů, vyžadují nemálo času, někdy několik měsíců, ne-li let. To je pochopitelně pro účastníky sporu často nepřijatelné. Pakty mohou být i v tomto ohledu užitečné tím, že podstatně zkrátí trvání předmětného sporu. Součástí paktu může být také dohoda soutěžících o složení bankovního depozitu v určité výši, z něhož by byly pokryty náklady arbitráže (jako tomu je např. v Ekvádoru).

Monitoring

Jedním z důležitých prvků paktu je **nezávislý monitoring celého průběhu** soutěže. Spráci monitorovacího subjektu musí souhlasit všichni signatáři dokumentu. Monitoring celého průběhu soutěže, až po odevzdání předmětu soutěže a vyúčtování, je dle některých poboček TI (Mexiko, Ekvádor, Pákistán, Německo, Británie) nezastupitelnou součástí paktů, bez něhož je nelze považovat za účinné a užitečné. Jiný názor mají zástupci jiných poboček (například Itálie a Kolumbie). Podle nich není nutné proces monitorovat do konce, tedy až do ukončení a odevzdání zakázky, nýbrž pouze zabezpečit, aby monitorovací subjekt byl přítomen:

- při tvorbě zadávací dokumentace;
- při rozhodování o formě jejího zveřejnění;

¹² Viz www.compet.cz a dále učebnice správního práva: *Správní právo*. Dušan Hendrych a kolektiv, 5. rozšířené vydání, Nakladatelství C. H. Beck, Praha, 2003. Kapitola Zásady správního řízení.

- při dojednávání znění paktu;
- při podepisování paktu všemi účastníky;
- při hodnocení nabídek a výběru vítěze.

Oba modely jsou užitečné, ale každý pro jiný typ soutěží.

Existují dokonce případy, kdy PI slouží jako nástroj ke zkvalitnění administrativních postupů. Jedná se o dílčí implementaci „principů PI“ do stávajících administrativních postupů (Indonésie, Itálie). V jiných zemích (Pákistán) se principy a postupy PI staly prvky zákona o veřejných zakázkách. V těchto případech lze mluvit o systémových opatřeních, nelze ale dovodit, nakolik jsou opatření účinná, neboť nezávislý monitorovací subjekt není přítomen procesu; tato činnost je delegována na zadavatele.

Dle dostupných zkušeností z jednotlivých poboček můžeme dospět k závěru, že celkový monitoring je vhodné aplikovat všude tam, kde zadavatel (veřejná správa) zůstává po celý průběh realizace procesu „aktivní“, tj. vykonává i dohled nad realizací. Všude tam, kde dochází k udělení licencí nebo koncesí, tedy k outsourcingu, existuje vysoká pravděpodobnost, že vítězný komerční subjekt bude v realizaci předmětu licence postupovat dle tržních zásad, tedy s maximální efektivitou. Z tohoto důvodu také některé pobočky (Mexiko, Kolumbie) aplikují tzv. poloviční monitoring a končí tam, kde veřejná správa zpravidla do procesu již nezasahuje. Dále lze monitoring ukončit po fázi udělení kontraktu v zemích či v prostředí, kde existuje obecná znalost a akceptování nástroje PI jako relevantní a efektivní pomoci při snižování korupce a kultivace soutěžního prostředí.

Ačkoli existuje několik pohledů na způsob a hloubku monitoringu, v každém případě je nutné upozornit na to, že každý monitoring bude záviset na kvalitě použité **metodologie**, na **míře transparentnosti** a zejména na tom, jak bude monitorovací subjekt vnímán a akceptován jako **rovnocenný partner** celého procesu. Existuje několik příkladů, kdy monitorovacímu subjektu nebyl umožněn přístup k důležitým dokumentům, přestože signatáři souhlasili s jeho zapojením, což mělo za následek zpochybnění celého procesu.¹³ Je nutné si opět připomenout, že monitoring komplikovaných a finančně náročných projektů není snadnou záležitostí a každý potenciální monitorovací subjekt si musí dobře rozmyslet, zda má kapacity s vhodnými kvalifikačními předpoklady a zkušenostmi dostatečnými k tomu, aby se úkolu zhostil. Do úvah, zda se stát monitorovacím subjektem, je nutno zahrnout i ostatní náklady související s touto činností.

Dalším aspektem monitoringu je potíží monitorovacího subjektu seznamovat se s podklady, které jsou v určitém režimu utajení, jsou předmětem obchodního tajemství nebo podléhají ochraně duševního vlastnictví. Kritika nadužívání¹⁴ institutu utajení v České republice, zejména v oblasti armádních zakázek, není předmětem této

¹³ Viz případová studie na str. 25 – Privatizace státního telekomunikačního operátora BTC.

¹⁴ Roční výdaje na nákup zboží a služeb v resortu obrany v České republice se pohybují kolem 26 mld. Kč. V rámci otevřených veřejných soutěží byla alokována pouze 4 % prostředků na nákup zboží a služeb v resortu obrany. Naopak celých 90 % je řešeno přímým zadáním jednomu nabízejícímu a to jak v rámci, tak i mimo rámec zákona o veřejných zakázkách. Systém zadávání těchto zakázek je tak velmi netransparentní a není otevřen zahraničním konkurentům. V řadě případů nelze identifikovat ani náznak objektivních důvodů pro uzavření tendru nebo pro volbu „zadání z volné ruky“. V rámci zjednodušeného zadání jsou tak například kontraktovány úklidové práce v hodnotě větší než 2 mil. Kč.

studie, nicméně je nelze v souvislosti s aplikací PI opomenout. Řešením by mohlo být částečné odtajnění těch částí zakázek, které se netýkají „technické specifikace“ předmětného zboží nebo prověření monitorovacího subjektu na určitý stupeň utajení. Nadužívání institutu obchodního tajemství v procesu veřejných zakázek obecně je rovněž smutným příběhem a paradoxně i nástrojem veřejné správy, který umožňuje neposkytovat informace o soutěžích. TI zastává názor, že pokud se jedná o veřejné prostředky, odmítnutí poskytnutí informace z důvodu ochrany obchodního tajemství není opodstatněné.¹⁵ Dokonce i v České republice existují v současnosti již judikáty, které tento názor podporují.¹⁶ V případě citlivých informací je možné tento bod řešit zvláštní úpravou paktu, který se bude vztahovat k nakládání s informacemi „zvláštní povahy“.

Transparentnost a rozsah zveřejňování údajů

Jedním ze základních principů paktů je **transparentnost**. Její nedostatek v mnoha případech vede ke vzniku a výskytu korupce. V případě soutěží jde o stěžejní problém a proto je nutné právě na tento aspekt klást velký důraz, zejména v případě monitorovacího procesu. Jak bylo uvedeno v kapitole Sankce, jedním z indikátorů nezdravého průběhu soutěžního procesu může být nedostatečná vůle k transparentnosti. Monitorovací subjekt musí kromě jiných povinností zajistit, aby všechny potřebné podklady, na jejichž zveřejnění se jednotlivé strany domluvily, byly vhodným způsobem publikovány. Vhodnou formou může být za tímto účelem speciálně zřízená webová stránka, která má jasnou a průhlednou strukturu a sděluje veřejnosti potřebné informace o procesu v pravidelných intervalech. Elektronická forma zveřejňování je vhodná pro rychlé a celistvé informace o podstatných změnách ve vývoji sledovaného procesu. Jaké informace a v jaké frekvenci se budou zveřejňovat, to záleží na zvolené metodologii monitoringu, která se může lišit případ od případu. Časová a odborná náročnost monitorovacího procesu bude vždy záviset na náročnosti monitorovaného projektu – bude jiná v případě zakázky na dodávku zboží a jiná u stavby dálnice.

U rozsáhlých projektů nebo z důvodu nedostatečných administrativních kapacit zadavatele vstupují do hry často zprostředkovatelé, tzv. mandatáři nebo agenti. Jsou to právnické nebo i soukromé osoby, které jsou za úplatu zadavatelem pověřeny zorganizovat celou veřejnou soutěž. Tyto instituty fungují jako prodloužená ruka zadavatele. V minulosti jsme byli svědky toho, že právě tito mandatáři byli často místem, kde se kumuloval korupční potenciál.¹⁷ Proto i v případě paktů, pokud se zprostředkovatelům nelze vyhnout, je důležité, aby se tyto subjekty staly signatáři paktu a tím se zavázaly k respektování jeho pravidel. Je nezbytné, aby každý zprostředkovatel nebo zástupce zadavatele v případě nutnosti umožnil náhled do svých firemních a soukromých majetkových poměrů. Tato možnost musí být deklarována v paktu a slouží ke zvýšení důvěryhodnosti procesu.¹⁸

¹⁵ *Veřejné zakázky v České republice: korupce nebo transparentnost?*, Transparency International-Česká republika, 2005.

¹⁶ Viz www.otevreno.cz nebo F. Korbel a kol., *Právo na informace*, Linde Praha, a.s., 2004.

¹⁷ *Co se stane, když se zhasne?*, Prostor, 2004. Str. 55 - České Paleremo.

¹⁸ V případě, že touto činností je pověřena advokátní kancelář, je potřebné prověřit, jak je možné upravit znění paktu tak, aby nebylo v rozporu se zákonem o advokacii, resp. příslušnými právními úpravami.

Kdo může být monitorovacím subjektem?

Na monitorovací subjekt jsou kladeny maximální nároky z hlediska důvěryhodnosti, spolehlivosti, transparentnosti a profesionality. Vzhledem ke skutečnosti, že pakty jsou produktem mezinárodní sítě Transparency International, je v zájmu této organizace, aby principy a prvky tohoto nástroje byly dodržovány všemi organizacemi, které se stanou monitorovacími subjekty paktů integrity. Proto se v některých zemích (např. Ekvádor) zvažuje zavedení ochranné značky, v jiných zemích existují speciální výukové programy pro instituce a individuální zástupce (např. Jižní Korea). V rámci organizace TI panuje shoda v tom, že každá instituce, která bude chtít použít tento specifický nástroj, musí striktně dodržovat daný postup a v zájmu jeho ochrany se uvažuje i o určité formě akreditace, udělení povolení nástroj využívat. Vzhledem k tomu, že tento nástroj se začal používat teprve nedávno, monitorovací jednotkou budou zatím nadále pouze pobočky TI. Riziko, které se pojí se špatným nakládáním s tímto nástrojem, je příliš vysoké a mohlo by nepřímo ohrozit aplikace v jiných zemích a zpochybnit užitečnost nástroje a v některých ohledech snad i reputaci TI.

4. Postup přípravy paktu

Kromě toho, že pakty mohou výrazně přispět ke kultivaci rámce, v němž se odehrávají veřejné zakázky, jde také o nástroj komunikace mezi jednotlivými účastníky procesu. Zejména v počátečním stádiu, v tzv. dohadovacím procesu, kdy jsou účastníci seznamováni se základními informacemi o soutěži a paktu, o jeho principech a cílech, dochází k domlouvání podmínek, sankcí a monitoringu. Pro dosažení co možná nejlepšího výsledku, tj. kvalitní domluvy a jejího dodržení, je z komunikačního hlediska nutné věnovat této fázi mimořádnou pozornost. V začátcích celého procesu se totiž nastavují základní podmínky a postupy, které se budou v průběhu soutěže plnit. Všem účastníkům je třeba dát dostatečný prostor pro vyjádření pochybností, obav a připomínek k návrhu paktu a poskytnout jim možnost uplatnit námitky. Vyjednávání o znění paktu musí být otevřeným a transparentním procesem, který probíhá za účasti zástupců všech zúčastněných stran, v některých zemích (Mexiko, Peru) i za účasti veřejnosti. Vyjednávání samozřejmě musí mít časově omezený rámec, na němž se účastníci musí domluvit. Nelze vyjednávat donekonečna, neboť by hrozilo, že se nikdy nezačne soutěžit. Na vyjednávání paktů dohlíží monitorovací subjekt (TI). V ideálním případě probíhá příprava paktu paralelně s přípravou zadávací dokumentace pro veřejnou soutěž. Doporučuje se, aby monitorovací subjekt byl přítomen již při přípravě dokumentace.

První kroky

Na začátku je vždy úvaha, zda výhody projektu převáží nad negativy realizace. Aby se z projektu nestala noční můra a pakty nebyly navždy odvrhnuty jako neužitečné a zbytečné, je vhodné spolupracovat se zadavatelem již od samého začátku, od okamžiku, kdy se připravuje zadávací dokumentace soutěže, kdy se stanoví podmínky vstupu do procesu. Při popisu postupu vycházíme z *ideálního stavu*, kdy je nástroj obecně znám a zadavatel i soutěžící jsou ochotni jej aplikovat.

Znění zadávací dokumentace, zejména vymezení *povinností* soutěžících (co, v jakém rozsahu a v jaké lhůtě je nutné odevzdat) a dobrá, jednoznačná a srozumitelná specifikace předmětu soutěže jsou základem dobrého postupu, nikoli však jediným. V podmínkách soutěže musí být zahrnuta rovněž korektní a férová hodnotící kritéria, nediskriminační aspekt a podmínka dodržování vysokých etických standardů. Když mluvíme o této fázi, je dobré si vyjasnit, zda pakty učiníme jedním z povinných prvků veřejné soutěže, nebo zda je necháme na bázi dobrovolnosti. Obojí má své výhody i nevýhody, nicméně autorka studie se přiklání k dobrovolnosti jako svobodnému rozhodnutí všech zúčastněných: na straně zadavatele jde o rozhodnutí zastupovat a za každých okolností hájit **veřejný zájem** a na straně soutěžících jde o to, akceptovat rámec **férové, transparentní a nediskriminační** soutěže, kde vysoké etické standardy a případné sankce, k nimž se nad rámec zákona soutěžící upíší, jsou projevem kultivovaného společenského prostředí - bez korupce. Dobrovolnost má ještě další výhody. Při úvaze, zda pakt podepsat nebo nikoli, dochází k přehodnocování názírání na některé *samozřejmé* postupy. Při plnění povinnosti tyto úvahy nevznikají, neboť povinnost se prostě plní. Nicméně zejména v našem prostředí se často hledají cesty, jak povinnosti obcházet. V případě, že podepsání paktu je povinné, ztíží se tím vyjednávání o obsahu paktu. Účastníci jej nebudou považovat za produkt

dobrovolného společného vyjednávání a nebudou se s ním ztotožňovat natolik, jako by tomu bylo v případě *nepovinného* aktu.

Pakt – jeho tvorba

Poté, co všichni účastníci odsouhlasí použití PI pro danou soutěž, nastává čas pro tzv. kulatý stůl, kde jsou všichni účastníci seznámeni s:

- charakteristikou paktů;
- základními principy a prvky;
- postupem aplikace.

Ačkoli se tento nástroj používá v některých zemích od roku 2000, zatím ještě nebyl vytvořen modelový formát paktů. Je tomu tak proto, že každý proces je specifický a každý pakt musí být vytvořen tzv. na míru. V závěru studie uvádíme několik příkladů smluv, které mohou sloužit jako podklad pro další úvahy i jako vzor, jak pakty strukturovat.

Základní návrh paktu obvykle připravuje pobočka TI ve spolupráci se zadavatelem. Návrh dokumentu je dán k dispozici všem soutěžícím k připomínkování. Zpravidla je nutné, aby se zadavatel, soutěžící a nezávislý monitorovací subjekt sešli na několika *kulatých stolech*, kde se dotvoří finální verze znění paktu. Tuto fázi nelze podceňovat. Je lépe věnovat více času právě této fázi přípravy, zejména komunikaci mezi jednotlivými stranami, v zájmu získání uspokojivého a kvalitního výsledku. Účastníci procesu musí získat oprávněný pocit, že jsou *součástí* procesu a *spoluvlastníky* paktu. Musí chápat smysl a podstatu tohoto formátu, jinak hrozí (jako tomu bylo v případě Jižní Koreji), že se proces zformalizuje a stane se jen dalším povinným normativem. Musí rovněž cítit spoluodpovědnost za úspěch či neúspěch procesu. Pakt se podepisuje před odevzdáním nabídek, ale až poté, co byli identifikováni zájemci o účast v soutěži.¹⁹

Podepsání a zveřejnění

Jak bylo již dříve řečeno, v některých zemích slouží pakty ke zlepšení administrativních postupů a stávají se součástí procesů. Je to jiná forma aplikace PI, kterou se dál zabývat nebudeme, neboť slouží až sekundárně k potírání korupce (Indonésie, Jižní Korea, Japonsko). Tento způsob aplikace je rovněž dán legislativou a obecnými zvyklostmi v daných zemích, kulturním pozadím země.²⁰

Poté, co všichni účastníci souhlasí se zněním paktu, nastává okamžik podepsání a zveřejnění. Za jednotlivé subjekty podepisuje vždy statutární zástupce, dle

¹⁹ V některých zemích se neuplatňuje proces vyjednávání znění smlouvy. To považujeme za nedostatek, který nemusí vést k pozitivním výsledkům. V některých zemích je znění paktů diskutováno prostřednictvím internetu se širokou veřejností.

²⁰ Tatsuro Kuroda z TI-Japonsko uvádí, že největší potíž s bojem proti korupci v jeho zemi do značné míry představuje obecná touha po harmonii ve všech životních situacích, včetně podnikání, a zaměření se pouze na hospodářský a ekonomický růst země a jednotlivců. Samurajská mentalita, kdy čest a odvaha byly nositeli hodnot, se z japonské společnosti postupně vytratily. Korupce se toleruje v zájmu „zachování si obličeje“ a nevyvolávání zbytečné „disharmonie“.

možnosti vlastnoručně. Pakt podepisují všichni účastníci, jakmile jenom jeden z nich nesouhlasí, nelze dohodu uzavřít. Pakt se zveřejní v tisku i na webových stránkách signatářů paktu. Doporučuje se svolat tiskovou konferenci a rovněž touto formou informovat veřejnost o podepsání dokumentu.

Monitorování procesu

O monitoringu procesu jsme již mluvili na jiném místě (viz kapitola 3). Zde uvádíme jen několik důležitých postřehů.

Monitoring není jednoduchou činností a vyžaduje nemalé úsilí a zdroje. Kromě finančních zdrojů se jedná o dostatek kvalifikovaných specialistů v jednotlivých oborech. Když budeme souhlasit s tvrzením, že účinnost PI je přímo úměrná kvalitě monitoringu, pak tito experti jsou důležití zejména při posuzování nabídek a při realizaci projektu.

Kromě expertů je neméně důležitá **metodologie** monitorovacího procesu, která může být, pokud bude špatně nastavena, jednou z příčin neúspěchu procesu. Stejně jako v případě paktu obecně, také metodologie monitoringu se různí se případ od případu. Metodologie musí respektovat charakter soutěže a musí se řídit následujícími základními principy:

- srozumitelnost a transparentnost;
- spolehlivost a ověřitelnost údajů;
- veřejnost;
- pravidelnost.

Paktem se účastníci zavazují, že umožní monitorujícímu subjektu přístup ke všem dokumentům a údajům, které se týkají procesu soutěže. Monitorovací subjekt není ale soudcem ani katem. Může zveřejnit a komentovat jen to, k čemu bude mít umožněn přístup. Nemůže si přístup k dokumentům či informacím vynucovat násilím nebo žalobou. Může ale upozornit na skutečnost, že dodavatel/é (konsorcium) odmítají poskytnout potřebné informace. Tento krok může nicméně udělat až poté, co byly vyčerpány všechny komunikační možnosti k získání potřebných informací a ze strany účastníků přetrvává odmítavý postoj. Monitorovací subjekt musí při informování veřejnosti vyloučit všechny pochybnosti, že by jeho hodnocením, resp. popisem procesu, byl poškozen účastník jen proto, že se nevyčerpaly všechny možnosti k získání potřebných informací.

Pokud monitorovací subjekt zjistí nesrovnalosti a přetrvávající nevěli ke komunikaci, informuje o této skutečnosti zadavatele. V krajním případě může zadavatel vypovědět již podepsanou smlouvu a uzavřít novou smlouvu se soutěžícím, který se umístil na druhém místě.

Monitorovací subjekt může, pokud je komunikace po delší dobu neuspokojivá a ohrožuje plnění paktu, monitoring ukončit, od paktu odstoupit a svůj krok zveřejnit.

Monitorovací subjekt není certifikátor!

Někdy dochází k mylnému výkladu funkce monitorovacího subjektu. Účastníci procesu, veřejná správa i soutěžící/dodavatelé se někdy domnívají, že v případě, že výběr dodavatele proběhl transparentně, automaticky tím získávají jakýsi „certifikát transparentnosti“. To je omyl. Monitoring slouží k tomu, aby provázel a sledoval proces veřejné soutěže, nikoli interní procesy soutěžících subjektů. Tyto pojmy by neměly být zaměňovány. Přestože jsou PI vnímány jako prostředek kultivace podnikatelského i veřejného prostoru, nemáme potřebné empirické poznatky, z nichž by vyplývalo, v jakém rozsahu mohou pakty dlouhodobě ovlivnit chování jednotlivých subjektů, které je podepsaly a procesu se účastnily.

Ukončení procesu

Proces je ukončen závěrečnou zprávou, v níž monitorovací subjekt shrne poznatky a průběh jednotlivých etap monitoringu. Zpráva je zveřejněna na webových stránkách. Zkušenosti z procesu lze diskutovat na odborných seminářích a mohou sloužit k zlepšování procesů.

5. Rizika a příležitosti

Pakty jsou preventivním nástrojem protikorupčního boje a míra úspěšnosti jejich zavedení je různá. Dle názoru autorky studie jsou pakty ukotveny více v oblasti komunikačně-etické než právně-legislativní. Ve společnostech, v nichž tradičně převládá větší dávka skepticismu a cynismu (postkomunistické země), bude zavedení těchto nástrojů obtížnější než v zemích, kde je demokratický proces pokročilý a kde převládá historickým a politickým vývojem podmíněná úcta k zákonům, předpisům a společenskému konsensu (severní část západní Evropy). Jinak je tomu v zemích latinské Ameriky, zejména v Kolumbii, Peru, Ekvádoru, Mexiku a Chile, kde se spojuje respekt k zákonům se silným mandátem občanských iniciativ a zavádění opatření za pomoci občanských iniciativ je považováno za přínos. Úplně odlišně se postupuje v případě aplikace paktů v zemích jižní a jihovýchodní Asie. V tomto regionu se prvky paktů zavádějí do administrativních procesů a do zákonů (Pákistán).²¹ Vzhledem k odlišné struktuře a postavení občanské společnosti v těchto zemích jsou některé prvky, například monitoring, ponechány na administrativě, tedy na zadavateli. Zveřejňování a zvýšená míra transparentnosti jsou zabezpečeny komplexním elektronickým systémem celého procesu veřejných soutěží, fungujícím elektronickým tržištěm a vysokými sankcemi za porušení pravidel, například v Číně i trestem smrti.

K lepšímu pochopení dynamiky korupce je třeba brát ohled i na kulturní rozdíly. Proto je právě v oblasti vývoje a zavádění protikorupčních nástrojů důležité respektovat společenský pohyb, historické souvislosti, systémové odlišnosti a příbuznosti. Potírání korupce je interdisciplinární věda, kterou nelze rigidně odsunout pouze do oblasti legislativní nebo ekonomické. Způsobíme více škody než prospěchu, pokud nebudeme vnímat souvislosti kulturní, zvykové, historické, ideologické, politické a někdy i náboženské, a současně rizika, která jsou skryta v ignoranci vyjmenovaných oblastí.

Tato kapitola by možná patřila spíše na samotný úvod studie, ale záměrem autorky je ve zvláštní kapitole upozornit na mnohohrstenatost rizik a rovněž na velké příležitosti, které pakty mohou přinést. Zkušenosti se zaváděním systémových změn v České republice zatím svědčí o tom, že jde o bolestný proces.²² Dilem proto, že se jedná o zemi „mladou a nejistou“ a jak bylo řečeno, s vrozenou nedůvěrou vůči všemu novému. K této vlastnosti se pojí ještě další: neznalost procesů a jejich vývoje v jiných zemích a z této neznalosti plynoucí despekt a někdy aprioristické odmítání. Nedůvěra a skepse mohou být na jedné straně vlastnosti pozitivní, ale někdy, pokud přesáhnou míru zdravých a věci prospěšných pochybností, do nichž se navíc promítají různé politické preference, stávají se silou brzdící. V současnosti se nacházíme ještě ve fázi, kdy zachování statu quo v oblasti nahlížení potřebnosti systémových změn přetrvává. Jednoduše řečeno, zachovat současný stav představuje pro „systém“ větší bezpečí a nižší riziko než zavádění systémových změn, které povedou ke zlepšení stavu a snížení míry korupce v zemi. Výsledky systémových změn nejsou totiž viditelné ihned a jejich

²¹ Dle Syed Adil Gilaniho (TI-Pákistán) bylo 80 % prvků PI včleněno do národní legislativy.

²² Jako příklady resistance politického systému i neziskového sektoru, které reagují „ochranářsky“ ve smyslu nepřipouštění si chyb, vymyšlení zavádějící argumentace a neopouštění starých pozic, můžeme uvést nový zákon o střetu zájmů přijatý v lednu (25. 1. 2006) Poslaneckou sněmovnou nebo diskuse kolem možnosti zavedení certifikačního systému do neziskového sektoru v roce 2005. Přitom argumenty hovořící pro zlepšení jsou jasné a doložené empirickými daty.

prosazení zpravidla vyžaduje odvalu, odhodlání a smíření se s faktem, že s výsledky se bude možná chlubit jiná politická reprezentace než ta, která změny prosadila. Není jasné, zda jsou současní političtí představitelé na tento krok připraveni, a je nutné se připravit na větší dávku resistance. Proto jsou následující kapitoly orientovány směrem k navození hlubších úvah o pozitivích a negativích nového nástroje, který v naší zemi nemusí být přijat s otevřenou náručí.

Riziko 1 - Politická vůle

Ze zkušenosti snad všech poboček vyplývá, že pro úspěch PI je nutná **politická vůle** nejen na centrální úrovni, ale – zejména v decentralizovaných státních administrativních modelech – také na úrovni regionální a místní. Bude obtížné a snad i nemožné zavádět nástroj bez toho, že by politici a vrcholoví představitelé veřejné správy byli alespoň částečně přesvědčeni o jeho užitečnosti. V prvé řadě musí být jasná výhodnost nástroje, zejména ekonomická, a dále skutečnost, jak tento nástroj zatíží administrativu. Kromě úspory veřejných zdrojů je v tomto nástroji obsažena příležitost ke zkvalitnění procesů, zlepšení reputace a image úřadu, zvýšení důvěryhodnosti veřejné správy a politiků, v jejichž režii byl nástroj zaveden. Je zřejmé, že oblast veřejných zakázek a udělování koncesí představuje jedinečnou příležitost ke zvyšování politického vlivu a snaha zvýšit transparentnost nebude všude přijímána pozitivně. Proto je politická vůle rizikem a zároveň příležitostí, kterou uvádíme na prvním místě.

Se zavedením paktů musí souhlasit nejen politici a představitelé veřejné správy. Další cílovou skupinou, jejíž souhlas je potřebný, jsou **podnikatelé**, kteří se soutěží účastní. Riziko odmítnutí hrozí i u těchto subjektů, ačkoli je evidentní, že by mělo být v jejich zájmu soutěžit v nediskriminačním a transparentním prostředí. Pro tyto subjekty by použití PI mohlo kromě rizika (ti, kteří budou chtít hrát nadále neférově, budou vyloučeni) znamenat i příležitost: přispět k emancipaci nástroje v kontaminovaném prostředí veřejných soutěží a být vnímán jako spolehlivá a důvěryhodná firma. Přestože – jak bylo řečeno v předcházející kapitole – pakty nejsou certifikátem transparentnosti a etičnosti, nelze úplně vyloučit tzv. vedlejší pozitivní efekt, tj. kultivaci podnikatelského prostoru, o jehož transparentnosti a spolehlivosti mají v naší zemi pochybnosti i sami podnikatelé.²³

Riziko 2 - Monitoring

Monitoring má v procesu klíčovou roli. Jsou v něm obsažena rizika, jejichž vyloučení je pro proces esenciální. Na monitorovacím subjektu leží celá tíha tzv. reportingu o procesu. Rizikovým se monitoring stává tehdy, když:

- účastníci procesu nejsou ochotni poskytnout potřebné podklady;
- neaplikuje se vhodná metodologie;
- nepostupuje se dle domluvených postupů;
- v pravidelných intervalech se nezveřejňují zjištění;
- monitorovací subjekt (MS) nekomunikuje dostatečně s účastníky procesu;
- MS nemá dostatek profesionálních a koordinačních kapacit;

²³ Výzkum podnikatelského prostředí *Jak etičtí jsou čeští podnikatelé*, který realizovala Transparency International-Česká republika na podzim roku 2005. Více na www.transparency.cz/ (Projekty/Výzkum podnikatelského prostředí).

- MS není respektován účastníky procesu;
- MS nemá dostatečné finanční zdroje.

Monitorovací subjekt je ústřední komunikační nástroj procesu. Uvedená rizika může částečně eliminovat hned v počátcích, a to vhodnou komunikací a profesionálním přístupem. Je to příležitost pro instituci provádějící monitoring, zejména při prvních projektech, jak se „zapíše“ do povědomí účastníků procesu i veřejnosti. Na jejím úspěchu/neúspěchu závisí přijetí nebo nepřijetí nástroje.

Riziko 3 – Nedostatek finančních zdrojů

Dalším rizikem je financování procesu, zejména jeho nedostatek. Každý monitoring, pokud má být realizován s požadovanými profesionálními nároky, potřebuje dostatek finančních zdrojů. Zvláště při náročných projektech jako stavební zakázky nebo licenční řízení je nutné, aby administrativa a experti nebyli vystaveni nejistotě, zda příští týden za svou práci dostanou zapláceno. Při nedostatečném finančním krytí by bylo neodpovědné se do monitoringu pouštět, neboť by nebyl dostatečný a tím by ohrozil celý projekt.

Existuje několik řešení, jak financovat aktivity monitorovací strany. V Kolumbii jsou náklady hrazeny zadavatelem, v Ekvádoru se náklady monitorovacího subjektu kryjí procentem z celkové hodnoty kontraktu/zakázky. V těchto dvou zemích pobočky TI pracují jenom na zakázkách velkého rozsahu.

Riziko 4 – Sankce

Při vyjednávání sankcí je důležité zabezpečit, aby všichni účastníci rozuměli smyslu sankcí a souhlasili s jejich zavedením. U komerčních subjektů hrozí riziko, že nerady upozorní na nekorektní postoje svých kolegů, neboť se tím vystavují nebezpečí být do budoucna vnímáni jako „černé ovce“ nebo „kverulanti“. Pro některé subjekty, nezvyklé na mezinárodní standardy, bude vyjednávání o „přísných“ sankcích, které se pak mohou uplatňovat, nepříjemné, a je nutné počítat se značným odporem. Při úvahách o míře přísnosti sankcí si musíme uvědomit, že PI je preventivní nástroj, který presumuje, že se účastníci procesu chtějí a budou chovat „slušně“. Aktem podpisu a souhlasem s paktem již vstoupili do „jiného rámce“ a lze předpokládat, že kdyby takovou vůli neměli, k souhlasu by nedošlo.

Rámec smlouvy dává také příležitost vytvořit tzv. „černou listinu“ subjektů, které pakt nedodržely, vůči jejich počínání byla uplatněna sankce a z procesu byly vyloučeny. Tyto subjekty mohou být následně vyloučeny i z dalších soutěží pořádaných zadavatelem, na předem vymezené příští období. Takovéto ustanovení nemusí být ukotveno v legislativě, ale musí být součástí paktu.

Riziko 4 – Čas

Někdy může proces vyjednávání trvat neúměrně dlouho. Účastníci pak mohou začít pochybovat, zda výsledek bude užitečný, a může nastat odůvodněná pochybnost o

efektivitě procesu. Zejména když se jedná o důležité projekty, jejichž realizace je z nějakého důvodu časově omezena, doporučuje se předem stanovit časový rámec s pevným termínem, dokdy se vytvoří rámcová smlouva – pakt. Rovněž průběh monitoringu musí mít svůj pevný časový rozvrh vzájemně nenarušení projektu zbytečnou a neočekávanou administrativou.

Riziko 5 – Důvěra

Důvěra, resp. nedůvěra představuje riziko, které je těžké eliminovat. Z hlediska veřejné správy můžeme očekávat nedůvěru v nástroj, který ještě v České republice nebyl vyzkoušen. Již zmiňovaný odpor k novinkám, které by mohly „změnit“ zažité postupy nebo zlepšit řízení procesů, je důvěrně známý. Nedůvěra vždy úzce souvisí s nedostatkem informací. Další riziko představuje nedůvěra soukromého sektoru v efektivitu opatření zvyšujících etičnost (např. etické kodexy). Mizantropický postoj z obou stran (komerčního i veřejného sektoru) lze zaznamenat i ve vztahu k občanským organizacím – neziskovému sektoru. Přičemž právě tyto organizace jsou často schopny pracovat za ztížených podmínek, s nižšími dostupnými zdroji, a to efektivněji i kvalitněji. Nedůvěru vůči „novinkám“ můžeme zaznamenat i na straně mezinárodních organizací, které, ačkoli vyžadují naplňování svých standardů, si často neuvědomují, že jsou v některých prostředích neuplatnitelné a proto neefektivní.

Riziko 6 – Administrativní náklady

Nejvíce práce na naplňování paktů představuje monitoring procesu, který vykonává monitorovací subjekt. Ten se kromě toho účastní přípravy zadávací dokumentace a vyjednávacího procesu. Také ze strany zadavatele bude práce na paktech představovat zvýšený administrativní náklad, s nímž bude muset předem souhlasit. Zvýšení nákladů obecně není přijímáno pozitivně. Nicméně výhody (možnost získat nové zkušenosti, zkvalitnit postupy a tyto pak aplikovat v budoucnosti) vyváží zvýšené náklady.

Riziko 7 – Reputace TI

Riziko, které představuje aplikace paktů pro monitorovací subjekt, tj. pobočku TI, je velké. V případě, že realizace paktu bude úspěšná a dosáhne se vytýčeného cíle, instituce získá uznání a rozšíří se možnosti jejího dalšího uplatnění. V případě neúspěchu, z jakéhokoliv důvodu, bude ohrožena další aplikace paktů a zpochybněna profesionalita a důvěryhodnost pobočky TI. Pakty jsou především nástrojem etickým a proto musíme počítat s potížemi v aplikaci, která je orientována spíše normativně, nikoli hodnotově. O užitečnosti zvyšování integrity v postupech jsou přesvědčeni pouze osvícení podnikatelé a někteří představitelé veřejné správy.

Dalším rizikem, které představuje zajištění monitoringu, je spolupráce se zadavatelem a jeho „přirozená“ snaha vtáhnout monitorovací subjekt do procesu spolurozhodování o výběru vítězného dodavatele, případně snaha zapojit jej do procesu řízení soutěže. Tyto snahy jsou do určité míry pochopitelné, nicméně

monitorovací subjekt by se jim měl umět ubránit a tyto funkce odmítat. Jinak by totiž přestal být nezávislou složkou a stal by se „oddělením“ zadavatele.

Modelový průběh postupu realizace PI

Kroky	Varianty
1. Oslovení – možnosti	a) soutěžící subjekt/y osloví MS ²⁴ s žádostí o aplikaci PI b) zadavatel osloví MS s žádostí o aplikaci PI c) MS osloví zadavatele nebo soutěžící a navrhne možnost aplikovat PI
2. Vyjasnění způsobu financování monitoringů	a) procento z celkového objemu zakázky b) pevná částka z nákladů zadavatele c) jiná forma
3. Příprava dokumentace veřejné soutěže	a) MS spolupracuje na tvorbě dokumentace b) MS připomínkuje znění
4. Zveřejnění soutěže a aplikace PI	a) standardním způsobem b) za a) + na webových stránkách MS c) za b) + na webových stránkách všech účastníků soutěže
5. Příprava metodologie monitoringu MS	
6. Zřízení speciální webové stránky projektu u MS	<i>Od tohoto okamžiku se mění funkce MS – začíná monitoring procesu.</i>
7. Identifikace soutěžících	Letter of intent - zveřejnění záměru podat nabídku
8. Příprava paktu – jednacím řízením	a) smlouvu připraví MS + účastníci ji připomínkují b) účastníci identifikují základní principy dle předlohy MS
9. Podepsání paktu ²⁵ a jeho zveřejnění	a) tisková konference b) oficiální představení a zveřejnění – „začátek nového rámce“ c) jiná forma
10. Zaslání nabídek	
11. Vyhodnocení nabídek	a) u PPP je I. etapa – výběr poradce, II. etapa – výběr dodavatele b) u VZ – výběr dodavatele
	<i>Možnost ukončení monitoringu v případě PPP – po ukončení I. a II. etapy</i>
12. Monitoring realizace zakázky	
13. Vyhodnocení a ukončení	
14. Ukončení projektu	

²⁴ MS – monitorovací subjekt – místní pobočka TI.

²⁵ Počítá se s dvěma typy smluv: smlouvy o monitorování procesu mezi zadavatelem a TI a smlouvy mezi soutěžícími a zadavatelem. Jinou variantou je podepsání společného prohlášení, nicméně tato varianta není pro Českou republiku vhodná.

6. Případové studie

Pro lepší pochopení paktů, jejich možností a možných účinků uvádíme několik případových studií. V případě Pákistánu se jedná o úspěšné modely, v případě Bulharska o neúspěšnou aplikaci monitoringu. Každá studie obsahuje shrnutí získaných poznatků.

1. Nový systém dodávky vody pro město Karáčí

Pákistán je lidnatá jihoasijská země s vysokou mírou korupce.²⁶ Pobočka TI, která působí v této zemi, se zaměřuje zejména na poradenskou činnost v oblasti veřejných zakázek a na aplikaci paktů integrity. První zkušenosti získala právě na projektu *Nový systém dodávky vody pro město Karáčí*.²⁷

Dne 13. dubna 2001 se sešli představitelé pákistánské pobočky TI (TIP) a řídicího výboru Rady pro dodávku a zásoby vody pro město Karáčí (KW&SB) k předběžnému jednání o možné spolupráci. Dne 16. dubna 2001 výkonný ředitel KW&SB, plukovník Behram Khan, přizval TIP ke spolupráci na implementaci paktu v rámci výběrového řízení na projekt dodávky vody. Odhadovaný objem zakázky byl více než 6 miliard pákistánských rupií (zhruba 1 miliarda USD).

První fáze projektu proběhla v roce 2002. Zadavatel a TIP vytvořili výbor pro vypracování paktu. Ten byl podepsán všemi uchazeči (poradci i realizátory) soutěže. V červenci 2002 byl vybrán vítězný poradce. Již v této fázi procesu se díky paktu ušetřilo 75 % z původního odhadu nákladů na poradce.²⁸ Také smlouva s poradenskou společností Techno Consult Pakistan Ltd. o poradenských službách v průběhu realizace výše uvedeného projektu obsahovala dodatek – pakt integrity, v němž se poradce zavazuje dodržovat všechny podmínky paktu v průběhu trvání projektu.

Původně se počítalo s 18 soutěžemi na jednotlivé dodávky, díky paktům bylo možné redukovat jejich počet na osm. Tato redukce přispěla i ke snížení administrativní zátěže zadavatele a soutěžících a k lepšímu nastavení monitorovacího procesu. V druhé fázi projektu byl vybrán dodavatel a subdodavatelé. Odhad celkového objemu této části zakázky činil 5 miliard 285 milionů rupií. Díky transparentnosti celého procesu bylo možné snížit náklady o 15,8 % a tím ušetřit 837 milionů.

Nejcitlivější částí procesu byla přípravná fáze. Město Karáčí nebylo připraveno na tak rozsáhlý a komplikovaný projekt. Management měl dvě možnosti. Pokračovat ve starých postupech, bez vhodné metody hodnocení nabídek, se smlouvami, které nevyhovovaly potřebám soutěžního procesu, s nedostatky v procesech, které se řešily „dílčími opravami toho, co nefunguje“, a riskovat přitom finanční ztráty a časové prodlevy. Nebo přistoupit k řešení úkolu komplexní metodou. O úspěch celého projektu se zasloužil hlavně výkonný ředitel KW&SB Behram Khan. Ten si uvědomil výhody paktů, které viděl ve zkvalitnění procesu veřejných soutěží i v budoucnosti a zejména v možných úsporách nákladů. Trval na jejich zavedení do průběhu celé

²⁶ Na žebříčku indexu vnímání korupce (CPI) získal Pákistán v posledních třech letech index 2,1. (Zdroj: www.transparency.org).

²⁷ Počet obyvatel města je 7,7 milionů. Dle neoficiálního odhadu místního nejvyššího kontrolního úřadu (The National Accountability Bureau, www.nab.gov.pk) dosahuje objem netransparentních finančních toků každoročně až 10 % HDP.

soutěže a následně do realizace projektů. Pakty prosadil v prostředí, v němž bylo nemyslitelné „předem za patřičnou odměnu nejednat o cenách, nesmlouvat o nich a nevyvíjet tlak na zadavatele, aby svá rozhodnutí měnil v zájmu některé strany někdy i v průběhu soutěže“.²⁹

Tzv. vedlejším produktem paktu bylo, že se jeho základní principy zavedly do procesů veřejných soutěží obecně a tvoří tak základní principy pákistánské legislativy a závazné normy soutěžního procesu.

Při posuzování ekonomické výhodnosti aplikace paktů vycházíme z poznatků kolegů z pobočky v Pákistánu, kteří podstatné úspory projektu přisuzují aplikaci paktu. Aniž bychom chtěli o jejich úsudku a vyhodnocení pochybovat, bylo by užitečné se v terénu seznámit s podklady soutěže.

Poznátky:

1. Pakty lze zavádět i ve vysoce *kontaminovaném* prostředí, v němž nikdo v jejich aplikaci nevěří.
2. Musí existovat dostatečně silná *kritická masa*, tedy podpora na straně všech klíčových subjektů.
3. Zavádění paktu je tzv. *proces vedení změn – change management*, činnost, která má své parametry a zákonitosti.
4. Úspěšnost paktu závisí na tzv. *šampionovi projektu*, tj. zpravidla na vedoucím pracovníkovi zadavatele, který přesvědčí skeptiky ze svých řad a ve svém elánu a přesvědčení nepolevuje.
5. Důležitá je příprava a zkušenost s procesem veřejné soutěže a legislativy.
6. Zásadní roli hraje připravenost a kvalifikace pobočky TI.

Tabulka A (hodnoty v milionech USD)

Charakter smlouvy	Alokovaná suma schválená vládou	Cena dodávky po soutěži	Úspora
Poradci pro návrh a supervizi	41,5	10,3	31,2
Stavební zakázky	876,3	741,3	135,0
Celkem	922,3	751,5	170,6

2. Privatizace státního telekomunikačního operátora BTC³⁰

V případě privatizace bulharského státního telekomunikačního operátora se nejednalo o pakt integrity, ale jen o monitoring privatizačního procesu nezávislou monitorovací jednotkou – bulharskou pobočkou TI (TIB). Je třeba podotknout, že v roce 2003, kdy byla sepsána případová studie,³¹ společnost ještě nebyla privatizována. Případovou studii uvádíme jako příklad špatně vyjednaných vstupních podmínek monitorovacího subjektu.

²⁸ Viz tabulka A.

²⁹ Interní dokumenty TI Pákistán. Dále viz www.transparency.org.pk.

³⁰ Privatizační nabídka obsahovala i licenci pro provozování mobilního operátora.

³¹ Více informací na www.transparency-bg.org.

V září 1997 se bulharská vláda rozhodla prodat 51 % BTC strategickému investorovi v domněnku, že za 25 % společnosti může získat až miliardu amerických dolarů. Vzhledem k důležitosti tohoto projektu pro bulharskou ekonomiku se místní pobočka TI rozhodla, že zahájí nezávislý monitoring privatizačního procesu. V lednu 1999 se obrátila dopisem na Privatizační agenturu s žádostí umožnit TIB náhled do všech dokumentů týkajících se procesu. Agentura souhlasila za předpokladu, že TIB zachová mlčenlivost o věcech, které se týkají obchodního tajemství nebo jiných skutečností neveřejné povahy. Smlouva o spolupráci byla podepsána v únoru 1999. Agentura ale umožnila TIB přístup jen k některým podkladům. Ty, které byly vytvořeny před podepsáním monitorovací smlouvy, poskytnuty nebyly. TIB se rovněž dožadovala možnosti účastnit se všech schůzek Privatizační agentury se zájemci o koupi podílu nebo s jejich zástupci. Ve skutečnosti byla ovšem TIB přítomna pouze na dvou schůzkách a v průběhu trvání monitoringu (1 rok) agentura nepřizvala TIB k žádné další schůzce. Agentura argumentovala důvodem, že vyjednávání se zájemci vede jejich prostřednictvím Deutsche Bank – Grenfell se sídlem v Londýně. V té době bylo zájemců několik: Téléphonica, Sakip Sabanchi Holding, OTE, KPN a Světová banka (poskytovatel půjčky pro později vzniklé konsorcium OTE a KPN). TIB se obrátila na všechny účastníky s žádostí o vyplnění dotazníku v zájmu získání bližších informací o procesu. Jediná odpověď přišla od zástupce KPN.

TIB nebyla přizvána k otevírání obálek ani k vyhodnocení nabídek, neboť prostředník nesouhlasil s přítomností TIB z důvodu zachování mlčenlivosti a důvěrnosti. Monitorovací subjekt tedy nebyl schopen posoudit, zda nabídky byly zaslány včas a se všemi potřebnými náležitostmi. Vzhledem ke komplexnosti projektu agentura považovala za nutné zřídit pro vyhodnocení nabídek pracovní skupinu složenou ze zástupců státu, telekomunikací, ministerstev, Deutsche Bank a advokátní kanceláře, která připravila dokumentaci – due diligence. Tato pracovní skupina zasedla ještě dvakrát a v rozporu s pravidly několikrát změnila podmínky soutěže.

Po dlouhých a nepřehledných tahačích byl vyhlášen vítěz: konsorcium OTE/KPN. Soutěž byla ale nakonec zrušena, neboť podepsání navržené privatizační smlouvy by pro bulharský stát znamenalo řadu nepříznivých právních důsledků (nejasná pozice OTE – řecká telekomunikační společnost majoritně vlastněná státem; porušení pravidel veřejné soutěže; porušení evropských směrnic atd.). Kromě nabídky podstatně nižší ceny, než byla původně požadována, zde byly další problémy: vypovídání smlouvy by s sebou neslo vysoké sankce, smlouva zavazovala nového vlastníka k nižším investicím do technologií, než požadovaly podmínky soutěže, a v neposlední řadě by stát měl těžkou vyjednávací pozici, pokud by měl vyhovět bezpečnostním kritériím, které by od něj v budoucnu byly požadovány jako od členského státu EU.

Ačkoli TIB měla s agenturou podepsanou smlouvu o spolupráci, která jí za určitých podmínek zaručovala přístup k podkladům, nebyly jí poskytnuty takřka žádné informace. Nedozvěděla se ani o kritériích výběru poradce, ani o podmínkách vytvoření konsorcia OTE a KPN v průběhu procesu. Nemohla ani ověřit zákonnost zahájení vyjednávacího procesu. TIB se ještě naposledy v únoru 2000 obrátila na ředitele Privatizační agentury s žádostí o poskytnutí podkladů (v dopise byl vyjmenován seznam požadovaných dokumentů). Na základě získaných poznatků, které ale nebyly agenturou poskytnuty, dospěla TIB k názoru, že:

- a) celý proces byl netransparentní,
- b) bylo porušeno několik zákonů.

Poznatky:

Tento případ je poučný zejména z hlediska postavení monitorovacího subjektu. Uvedenou studii nelze jednoznačně odsoudit jako neúspěšnou, neboť neblahý proces byl pozastaven a prodej státního podílu v telekomunikační společnosti se neuskutečnil. Nelze ani posoudit, zda by činnost monitorovacího subjektu, pokud by byl zapojen hned od začátku, mohla způsobit, že by proces byl transparentní a zda by to nakonec vedlo k úspěšnému prodeji. Z uvedeného plyne několik závěrů:

1. Monitoring je náročná činnost a je potřebné ji předem plánovat a stanovit si vhodnou metodologii.
2. S monitoringem procesu musí souhlasit všichni účastníci před jeho zahájením. V uvedeném případě agentura souhlasila se spoluprací s TIB zejména kvůli jménu instituce, ale pravděpodobně nikdy nepočítala s tím, že by TIB umožnila „vidět všechno“.
3. Nemá smysl pouštět se do projektů, kde není jasné, kdo všechno jsou nebo budou účastníci procesu.
4. Vždy je nutné předem jasně a zřetelně vyjednat práva, povinnosti a možnosti monitorovacího subjektu a zejména určit, jaké bude zaujímat postavení v procesu.
5. Monitorovací subjekt nemůže souhlasit s podmínkou mlčenlivosti.
6. Když se monitorovací subjekt octne v situaci, kdy mu jsou systematicky informace odpírány, musí od procesu odstoupit.
7. Nelze podceňovat složitost procesu a rozdílnost zájmů reprezentovaných různými účastníky procesu.

3. Nákup 100 000 tun koksu pro společnost Pakistan Steel

Poslední případová studie představuje další úspěšnou zkušenost pákistánské pobočky TI (TIP), tentokrát ve spolupráci se soukromým sektorem, konkrétně s ocelárnou Pakistan Steel.

V důsledku snížené výkonnosti hutních pecí v ocelárně Pakistan Steel (PS) způsobené dočasnou odstávkou a generální opravou napájecího zdroje bylo nutno nakoupit potřebné množství metalurgického koksu, aby nebyla ohrožena výroba. Odstávka způsobila pokles produktivity na 35 %. Cílem opatření bylo v překlenovacím období zaručit produktivitu ve výši 90 %.

Koks nepatří mezi často obchodované komodity, proto se v rámci země nepodařilo identifikovat více než jednoho dodavatele, který za tunu koksu požadoval 400 USD. Společnost PS se obrátila na TIP s žádostí o pomoc při organizaci mezinárodního tendru a požádala o využití paktu integrity. TIP spolupracovala s PS již od roku 2004, zejména v oblasti aplikace paktů a nastavování norem transparentního postupu ve veřejných soutěžích. TIP vypracovala tzv. Procurement Manual, popis postupů při organizaci veřejné soutěže a při vytváření soutěžních podkladů – zadání,

požadavky na služby, práce, zboží a zařízení. V průběhu spolupráce se TIP rovněž podílela na supervizi přípravy dokumentů do soutěží. Spolupráce byla původně dohodnuta na tři měsíce, ale později byla rozšířena a pokračuje dodnes.

TIP žádosti PS o pomoc při přípravě mezinárodního tendru na nákup koksu vyhověla. Doporučila vypsát tendr rozdělený na několik částí, z nichž první se týkala nákupu 35 000 tun, a zaslat informaci o konání tendrů do zahraničí prostřednictvím zastupitelských úřadů, s žádostí o pomoc při identifikování možných zájemců o účast v soutěži.

Dne 12. srpna 2005 obdržel organizátor soutěže 15 nabídek. Obálky s nabídkami byly otevírány za účasti veřejnosti. Kontrakt na dodávku 35 tisíc tun koksu v celkové hodnotě 6,16 milionu USD byl udělen nejlevnější nabídce (176 USD za tunu) německé společnosti Rag Trading GmbH Germany. Tendr na zbývající objem byl vyhodnocen 7. října 2005, kdy zakázku na dodávku 70 tisíc tun koksu v celkové hodnotě 10,1 milionu USD obdržela společnost Hong Fortune Resources China Co. Ltd. (s cenou 145 USD za tunu).

Tabulka B (hodnoty v milionech USD)

Objem zakázky	Cena dodávky po soutěži		
35 000 tun	6,16	Alokovaná část na celý tendr	42
70 000 tun	10,15	Hodnota dosažená v soutěži	16,31
Celkem	16,31	Úspora	25,69

Při nákupu dalších 250 tisíc tun koksu bylo postupováno stejnou metodou. Tento kontrakt ušetřil společnosti PS více než 50 milionů dolarů.

Díky paktům integrity, souhře všech aktérů a zejména vůli nakupovat efektivně a šetřit zdroje bylo možné v průběhu tří měsíců připravit podklady k zahájení tendru, zveřejnit záměr, vyhodnotit nabídky a koks dodat odběrateli. Dle vyjádření kolegů z pákistánské pobočky TI by tento postup bez aplikace paktů integrity nebyl možný. Na základě tohoto projektu došlo navíc v rámci společnosti PS k zprísnění postupů u veřejných soutěží, zejména k zavedení podmínky vyhodnotit soutěž do 45 dnů od jejího zveřejnění.

7. Zkušenosti poboček TI s aplikací paktů

Pobočka	Počet realizovaných PI	Rok	Oblast	Zadavatel	Finanční objem	Odkaz
Chile	1	2003	IT – software a hardware	SENAME ³² – státní úřad	neuve den o	www.chiletransparente.cl/pactos_integridad.htm
	Poznatky		<ul style="list-style-type: none"> Zatím jediná zkušenost, z níž nelze odvozovat závěry z hlediska efektivity a ovlivnění prostředí. Z finančních a kapacitních důvodů další PI nebyly realizovány. Aplikace PI je pozitivním signálem pro ostatní subjekty. Neznamena, že ti, kteří vstupují do procesu, jsou zkorumpováni. Naopak, lze je vnímat jako nositele tzv. good practice. PI nelze považovat za certifikát transparentnosti zúčastněných subjektů. Pro ukončení zakázky je nutné proces vyhodnotit. PI nám pomohou přehodnotit myšlení v oblasti veřejných zakázek, co rozumíme pod tímto pojmem. PI bez monitoringu je neúčinný, proces musí pokračovat i po podepsání smlouvy, až po ukončení a vyhodnocení zakázky. 			
Ekvádor	12	od 2000	1. Telekomunikace 2. Nákup a distribuce el.energie	neuve den	v průměru 100 000 USD	www.cld.org.ec
	Poznatky		<ul style="list-style-type: none"> Zavedení PI bez monitoringu představuje riziko pro pobočku TI. Monitoring je esenciální. Potřeba kvalitní metodologie pro implementaci i pro samotný monitoring. PI je základním prvkem průhledného procesu soutěže. PI jsou povinnou složkou velkých soutěží. Podmínkou PI může být povinnost složit bankovní záruku – náklad na případnou arbitráž. Financování nezávislého monitoringu je jednou ze základních podmínek úspěchu - % z ceny zadávací dokumentace. 			

³² SENAME (Servicio Nacional de Menores) – státní úřad pro ochranu a šíření osvěty o právech dětí a mladistvých a pro sociální integraci mladistvých delikventů.

Itálie	8	od 2002	Veřejná správa – školení systému	MZV ³³ Radnice (8) ³⁴	87 mil. EUR (Milán)	www.transparency.it
	Poznatky		<ul style="list-style-type: none"> • Italská pobočka nabídla a zavedla systém do administrativy radnic a oddělení MZV. • 108 soutěžících vyloučeno díky aplikaci PI. • Pobočka nemonitoruje, čímž jsou podstatně omezeny poznatky o skutečném dodržování paktů. • Není jasné, zda se pakty aplikují nadále. • Radnice v Janově v roce 2003 odmítla PI z obavy, že by kontrakty mohly být ohroženy kvůli tomu, že by se subjekty odvolávaly. • PI probíhají na institucionální úrovni. • Po zavedení PI se snížil počet soutěžících firem, ale současně se zvýšila kvalita tendrů, snížily se náklady na organizaci a počet stížností, zvýšila se transparentnost a spravedlivá soutěž. 			
Argentina	4	od 2002	Nákup zboží/knižky Koncese – systém komunikace pro místní policii Sběr odpadu	Ministerstvo školství Provincie Mendoza	neuveden o	www.poderciudadano.org
	Poznatky		<ul style="list-style-type: none"> • Veřejná správa se vždy snaží upravit znění PI. • Nízká, resp. žádná přijetí nezávislého arbitra/rozhodčího a sankcí. • Je podstatný rozdíl mezi složkami veřejné správy, které mají upřímný zájem, a těmi, které PI zneužívají pro zlepšení vlastního image. • Podstatnou podmínkou PI je skutečná politická vůle, nejen deklarovaná. • Veřejná podpora. • V případě VZ na sběr odpadu činila úspora 13 mil. USD. 			
Mexiko	2	od 2003	Koncese – doprava ³⁵	Ministerstvo dopravy	neuveden o	www.transparenciamexicana.org.mx
	Poznatky		<ul style="list-style-type: none"> • Pobočka obdobně jako v Kolumbii nemonitoruje realizaci, pouze proces do udělení kontraktu. • Chyby v zadávání lze odhalit již na samém začátku. • Podstatné úspory nákladů u velkých zakázek a při koncesních projektech. • TI musí být respektovanou a uznávanou institucí. 			

³³ Ministerstvo zahraničních věcí - Oddělení pro zahraniční pomoc.

³⁴ Milán, Turín, Janov, Varese, Bergamo, Montecatini, Avigliana, Monza – nemocnice San Gerardo.

³⁵ Koncese na restrukturalizaci a provoz dopravy, konkrétně železničního koridoru ve Valle de México.

<p style="text-align: center;">Peru</p> <p style="text-align: center;">6</p> <p style="text-align: center;">2002</p> <p style="text-align: center;">Poznatky</p>	<p>1. Nákup uniforem pro peruánskou státní policii</p> <p>2. Výběrové řízení na pozice na ministerstvech</p> <p>3. Stavební zakázka na přestavbu stadionu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Je třeba respektovat lokální specifika státu a regionu. • Sledovat a trvat na transparentnosti nestačí, ve veřejných zakázkách je nutné sledovat efektivitu procesu. • Je třeba pro PI získat nejen veřejnou správu, ale také veřejnost. • Předem si dobře rozmyslet znění dohody – paktu. • Zárodky problémů jsou vždy už v samém začátku – specifikace zadání. To může podstatně ovlivnit výsledek soutěže. • Veřejná diskuse na internetu o podmínkách zadání i celého procesu. • Když nejsou kvalitní úředníci, ani pakty nepomohou zlepšit situaci. 	<p>Státní policie Město Lima Regionální samospráva v Lambayeque</p> <p style="text-align: center;">neuveden o</p>	<p style="text-align: right;">www.proetica.org</p>
<p style="text-align: center;">Indonésie</p> <p style="text-align: center;">1³⁶</p> <p style="text-align: center;">2003</p> <p style="text-align: center;">Poznatky</p>	<p>Oblast Solok</p> <ul style="list-style-type: none"> • Některé prvky PI byly implementovány do místních nařízení. • Podstatné snížení korupce ve veřejných zakázkách. • Spokojenost a vyšší důvěra v místní administrativu. • Podstatná část paktu (monitoring) je delegována na administrativu. • Důležitá je součinnost s veřejností a její možnost získávat informace o procesu. 	<p>Návod pro systémovou změnu v regulaci veřejných soutěží</p>	<p style="text-align: right;">rwibowo@ti.or.id</p>

³⁶ V indonéském případě sloužil model paktu jako návod k systémové změně. V současnosti nemáme informace o tom, kolik veřejných soutěží bylo od změny legislativy v oblasti Soloku realizováno. Vzhledem k poměrně velkému trhu veřejných zakázek v Indonésii (10 % HDP) lze předpokládat, že jejich počet byl značný. Z těchto poznatků kolegové z pobočky TI patrně odvozují i tvrzení, že v oblasti nastal zásadní zvrát v úrovni korupce a rovněž v jejím vnímání veřejností.

Japonsko	v procesu ³⁷	2004	Prefektura Nagano a Hirošima Zahraniční pomoc	PI jsou v diskusi na regionální úrovni	-	www.ti-j.org
	Poznatky		<ul style="list-style-type: none"> • Základem je spolupráce s jinými NNO – Civil Ombudsman Network.³⁸ • Boj proti korupci naráží na kulturní dědictví „harmonie“ – negativní implikace. • Banky prozatím spolupráci odmítají, důležitý je mezinárodní tlak. 			
Kolumbie	40	2001	neuveдено	neuveдено		www.transparenciacolombia.org.co
	Poznatky		<ul style="list-style-type: none"> • Instituce veřejné správy si zvykly na používání nástroje a vidí v něm přínos. • V průměru 18 % úspora nákladů na veřejnou soutěž. • Zlepšení procesů soutěže včetně zadání. • Dlouhodobá spolupráce s institucemi na snižování korupčního prostředí v oblasti veřejných zakázek. • PI se rozšířily do jiných oblastí, mimo veřejné zakázky. • Velké státní zakázky za pomoci PI. • Novela zákona o veřejných zakázkách, zejména v oblasti zveřejňování (veřejné diskuse o záměru a přípravě zadávací dokumentace, hodnocení komise, smlouva atd.). 			
Jižní Korea	v procesu	2001				www.ti.or.kr
	Poznatky		<ul style="list-style-type: none"> • 			
Pákistán		2002				www.transparency.org.pk
	Poznatky		<ul style="list-style-type: none"> • Viz případové studie str. 24-28. 			
Německo	1	2004	Město Berlín	Dostavba letiště Schonefeld		www.ti-deutschland.de
	Poznatky		<ul style="list-style-type: none"> • Zatím první PI v Německu. 			

³⁷ TI-Japonsko v současnosti vyjednává s vládními orgány a některými regionálními vládami o možné aplikaci.

³⁸ Síť asi 80 občanských sdružení je přítomna ve všech prefekturách a velkých městech na území celého Japonska. Cílem této sítě je boj proti nadměrné administrativě. Tato síť spolupracuje s pobočkou TI při prosazování PI. Představitelé sítě jsou přesvědčeni, že boj proti korupci je v souladu s bojem proti přebujelé administrativě.

8. Doporučení pro použití paktů v ČR

Abychom při zavádění PI nepostupovali systémem „pokus-omyl“ a neopakovali chyby legislativního procesu a zároveň se nenechali okouzlit tzv. best practice, importovaným z jiných prostředí s příslibem zaručeného řešení, bude vhodné si ještě jednou připomenout, jaký cíl sleduje nástroj, jemuž naši kolegové z TI dali název *pakty integrity*. Ultimatívním cílem nástroje je zkvalitnit proces veřejných soutěží, v zájmu ochrany veřejného zájmu, což znamená zajistit podmínky férové a transparentní soutěže a umožnit, aby zvítězila ta nabídka, která bude při stanovené kvalitě požadovat nejnižší cenu. Pakty nenahrazují zákon o veřejných zakázkách, nýbrž posilují jeho účinnost tím, že kromě zákonem předepsaných technických parametrů a limitů akcentují poctivost, férovost, etičnost a transparentnost.

Z poznatků kolegů ze zahraničních poboček TI, kteří mají s aplikací PI delší zkušenosti, vyplývá, že tento nástroj může přispět k podstatným úsporám veřejných rozpočtů (viz kapitola Zkušenosti poboček TI s aplikací paktů). Aniž bychom chtěli jejich závěry zpochybňovat, pro naši zemi bude úspěchem, když bude tento nástroj přijat, sníží míru korupce a zneužívání veřejných zdrojů a zvýší transparentnost veřejných soutěží. Je logické, že pokud budou procesy transparentní a bude umožněna jejich veřejná kontrola, náklady se sníží.

1. Rozhodnutí TIC pustit se do používání nástroje

Na začátku musí být vždy rozhodnutí pobočky TI, zda se do zavádění nástroje pustí. Při rozhodování si musí dobře rozmyslet, zda bude schopna saturovat poptávku, tj. zda bude mít dostatek odborné i administrativní kapacity na vytvoření dobré metodologie a zajištění kvalitního monitoringu. Musí být připravena zvládnout i případný neúspěch a přitom nepoškodit svou reputaci.

2. Jak prodat myšlenku

O užitečnosti paktů je nutné přesvědčit všechny strany, s jejichž souhlasem je nakonec budeme zavádět. Vzhledem k náchylnosti českého prostředí ke korupci a již zmiňované nedůvěře k „novinkám“ lze přepokládat, že odpor ze strany veřejné správy bude značný. Je nutné počítat s někdy iracionálními argumenty („K čemu pakt, když máme zákon“ atd.). Doporučuje se tento postup:

- a) důkladně seznámit zájemce s filozofií paktů, začít současně s představiteli veřejné správy, politiky i podnikateli;
- b) představit nástroj na seminářích a konferencích, přizvat kolegy ze zahraničí;
- c) představit výhody pro proces;
- d) zajistit politickou vůli všech zainteresovaných stran.

Bude užitečné především přesvědčit podnikatele (vedoucí představitele z oboru stavebnictví, IT, služeb) a získat tzv. šampióna (propagátora) myšlenky, nejlépe na obou stranách – na straně veřejné správy i podnikatelů.

3. Financování paktů

O financování procesu musí být rozhodnuto předem. Tuto část nelze podceňovat. Musí být předem nalezen konsensus/pravidlo o způsobu a výši financování.

4. Metodologie

Dobrá metodologie – postup práce – je základem úspěchu. Pobočka musí věnovat dostatek času na přípravu, promyslet možná rizika, vyhodnotit je a hledat alternativní řešení.

5. Výběr projektů

Pokud tato možnost existuje, je dobré vybrat si ze začátku projekt přehledný a ne příliš náročný. V případě, že nebude možné začít s jednodušším projektem, je nutné zvážit možnosti a rizika.

6. Nabízí se možnost aplikovat pakty při PPP projektech, a to v obou fázích:

- a) při výběru poradce,
- b) při výběru dodavatele.

Vzhledem k nedostatečné legislativě, která byla přijata v prosinci 2005, mohly by pakty přispět k dodržení rámce integrity, která legislativou zaručená nebude.

7. Postup prací

Pokud účastníci souhlasili s paktem a monitoring započal, je důležité nenechat se zmást momentální politickou poptávkou. TIC jde vždy v první řadě o ochranu veřejného zájmu.

Závěr

Tato studie byla sepsána s cílem poskytnout pokud možno ucelené informace o v našich podmínkách novém protikorupčním nástroji. Ambicí studie je poskytnout dostatek informací o aplikaci paktů v různých prostředích a celkový pohled na jednotlivé aspekty možné aplikace v novém prostředí. Dosud neexistuje literatura, která by poskytovala ucelený pohled na aplikaci paktů, proto je nutné studii považovat za první pokus svého druhu. Zavádění protikorupčních nástrojů legislativní či nelegislativní povahy v České republice je zdlouhavý proces s nejistým výsledkem. Přijetí zákona o střetu zájmů, které trvalo málem 4 roky, je toho příkladem. Při tomto tempu systémových změn, zejména v oblastech, které jsou korupci prorostlé, se budeme na žebříčku vnímání korupce (CPI) v období našeho předsednictví EU v roce 2009 stále umísťovat s indexem kolem hodnoty 4, stále někde v půlce světového pelotonu, daleko za vyspělými demokratickými zeměmi. Hektické předvolební období, v němž se tato studie připravovala, nevěstí žádné dramatické zlepšení v tomto směru ani po červnových parlamentních volbách.

Velké nedostatky kromě procesu veřejných zakázek vykazuje také práce policie, justice a veřejné správy obecně, jichž se dosud žádná zásadní kvalitativní reforma netkla. Na omluvu neexistence kvalitní reformy je třeba dodat, že dosud nebyla ani zpracována žádná relevantní analýza efektivitu fungování základních pilířů státní moci. Přitom nejde jen o kvalitu zákonů, ale také o proces jejich přijímání, ingerenci politiky do veřejné správy, nedemokratické a chaotické fungování politických stran v naší zemi. To vše vyvolává hlubokou nedůvěru v demokratické instituce. Je zde také všudypřítomný nedostatek kvalitních kontrolních mechanismů, malá vynutitelnost výsledků kontrol, netransparentnost v postupech a v rozhodování o zásadních věcech. Veřejnost přitom není připravena vykonávat veřejnou kontrolu a účastnit se procesu řízení věcí veřejných. I kdyby chtěla, tato činnost jí často není umožněna, navzdory existenci příslušné legislativy. Transparentnost, skládání účtů, osobní odpovědnost jsou cizími pojmy a rezignaci za eklatantní porušování pravidel lze vynutit ztuhla a pouze pod hrozbou řetězové reakce dalších skandálů, které by poškodily politický spolek. Když se řekne, že se v této zemi krade na nejvyšší úrovni, nikdo to nechce slyšet. Skandál kolem Pozemkového fondu je smutným dokladem katastrofálního stavu veřejné správy, úpadku hodnot, jejich flagrantního porušování těmi, kteří by měli hodnoty chránit. Ačkoli si říkáme, že jsme země poučená a vyspělá, především díky přístupovému procesu do EU, který byl završen v roce 2004 vstupem do Evropského společenství, někteří úředníci na ministerstvu spravedlnosti dosud nevědí, že jsme signatáři úmluvy OECD o zamezení uplácení veřejných činitelů cizích zemí, a pracovníci na tzv. protikorupčních linkách ministerstev vnitra a financí netuší, že jde o skutkovou podstatu trestného činu. Představitelé podnikatelské oblasti jsou na tom podobně. Až na několik mezinárodně působících auditorů a právníků je jim tato problematika zcela cizí. Instituce jako například Czech Trade, které by naše podnikatele měly poučovat o zvyklostech a základních pravidlech zemí, v nichž hodlají podnikat, cudně mlčí. Situace je horší, než zlá. Poslední vzrušená debata kolem zdravotnictví s vysokým korupčním potenciálem svědčí o zanedbání teoretických úvah o řízení státem garantovaných služeb, ne-li o řízení státu samotného. Kde není vize, není ani strategie.

Pakty integrity nejsou všelékem a je sporné, zda bude možné je aplikovat v našem prostředí, právě kvůli souhře všech negativních aspektů prostředí. Pokud ale uvažujeme o jejich uplatnění, mohly by přispět k zásadnímu zlepšení procesů v oblasti, kde každoročně dochází k nemalým únikům veřejných zdrojů.

Literatura:

Abramo, Claudio Weber. 2004. *Still Lifes: Perceptions of Corruption vs. Other Indicators*. Poznámky k semináři. *Entendiendo la Corrupción en el Continente Americano*. Laboratorio de Análisis y Documentación de la Corrupción, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, November 8-9, 2004.

Belver A., Kaufman, D. 2005. *Transparenting Transparency: Inicial Empirics and Policy Applications*. Discussion Paper. Washington: The World Bank Institute.

Co se stane, když se zhasne. 2004. Kolektiv autorů. Praha: Prostor. ISBN 80-7260-110-5.

Dusek L., Ortmann A., Lizal L. 2004. *Understanding Corruption and Corruptibility Through Experiments*. Praha: Center for Economic Research and Graduate Education, Charles University and Economics Institute of the Academy of Sciences of the Czech Republic.

Facing up corruption. 2003. *Control Risk Group. Výsledky mezinárodního výzkumu*.

Frank Björn. 2004. *Zehn Jahre empirische Korruptionsforschung: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 73 (2004), 2, str. 184–199.

Hendrych Dušan a kol. 2003. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství H. C. Beck.

Kaufman Daniel. 2005. *Myths and Realities of Governance and Corruption*. Washington: The World Bank Institute.

Klíma Michal. 2004. *Stranictví a klientelismus v Česku*. Text je přepracovanou verzí článku „Pravidla korupčního trhu“, který autor publikoval v příloze Lidových novin Orientace, 4.-5. 12. 2004, str. 13, 15.

Korbel František a kol. 2004. *Právo na informace*. Praha: Linde, a.s.

Pavel Jan. 2005. *PPP projekty v České republice: šance nebo riziko?* Praha: Transparency International - Česká republika.

Raiser Martin, Rousso Alan, Steves Franklin. 2003. *Trust in Transition: A cross-country and firm evidence*. Research department of the EBRD.

Renner Elke. 2004. *Wie lässt sich Korruption wirksam bekämpfen?* Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 73 (2004), 2, str. 292-300.

Schneider Friedrich. *Shadow Economy*. 2002. Johannes Kepler University Linz. Department of Economics.

Transparency International-Česká republika. 2005. *Veřejné zakázky: Korupce nebo transparentnost?* Kolektiv autorů. Praha: Transparency International - Česká republika.

Transparency International. 2005. *Global Corruption Report 2005*. London: Profile Books.

Transparency International-Česká republika. *Klientelistická mapa veřejných zakázek*. Analýza vztahů vypracovaná v rámci projektu *Transparentní veřejné zakázky*. Praha: Transparency International-Česká republika, 2005.

Transparency International-Česká republika. 2005. *Jak etické jsou české firmy?* Výzkum podnikatelského prostředí v České republice. Praha: Transparency International-Česká republika.

Transparency International-Česká republika. 2005. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Skripta ke stejnojmennému vzdělávacímu programu TIC. Kolektiv autorů. Praha: Transparency International-Česká republika.

Vlach Jiří, Sičáková – Beblavá Emília. 2005. *Tak dobre ako sa len dá* (Súhrnné hodnotenie monitoringov verejného obstarávania na Slovensku). Bratislava: Transparency International - Slovensko. ISBN 80-89041-95-7.

Webové stránky jednotlivých poboček Transparency International a dalších institucí:

OECD: www.oecd.org

Transparency International – centrála: www.transparency.org

Informační databáze TI: www.corisweb.org

Otevřená společnost, o.p.s.: www.otevrete.cz

CERGE - Centrum pro ekonomický výzkum a doktorské studium, Univerzita Karlova a Ekonomický ústav Akademie věd České republiky: www.cerge-ei.cz

Institut Světové banky: www.worldbankinstitute.com

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže: www.compet.cz

Nejvyšší kontrolní úřad: www.nku.cz

Control Risk Group: www.crg.com

EBRD: www.ebrd.com

TI-Česká republika: www.transparency.cz

TI-Slovensko: www.transparency.sk

TI-Chile: www.chiletransparente.cl

TI-Ekvádor: www.cld.org.ec

TI-Itálie: www.transparency.it

TI-Argentina: www.poderciudadano.org

TI-Mexiko: www.transparenciamexicana.org.mx

TI-Peru: www.proetica.org

TI-Indonésie: rwibowo@ti.or.id

TI-Japonsko: www.ti-j.org

TI-Kolumbie: www.transparenciacolombia.org.co

TI-Jižní Korea: www.ti.or.kr

TI-Pákistán: www.transparency.org.pk

TI-Německo: www.ti-deutschland.de

Příloha 1

Pakt integrity (návrh)³⁹

mezi

Letištěm Berlin-Schönefeld GmbH
Flughafen Schönefeld
12521 Berlin – Schönefeld (dále zadavatel)

a

název a adresa účastníka soutěže (dále jen soutěžící nebo dodavatel)⁴⁰

Preambule

Zadavatel má v úmyslu zadat v rámci Zákona o veřejných zakázkách⁴¹ několik zakázek na realizaci výstavby letiště Berlin-Schönefeld „BBI“. Zejména se jedná o oblast prací stavebních, architektonických a inženýrských. Zadavatel přitom klade důraz na dodržování všech zákonem předepsaných postupů, zásad poctivosti, transparentnosti a spravedlivého přístupu ve vztahu k soutěžícím a později dodavatelům a hospodárnosti ve vztahu k využívání veřejných zdrojů. Zadavatel zavede všechna potřebná opatření pro omezení korupce a očekává stejný postup ze strany soutěžících a následně dodavatelů.

Pro dosažení výše uvedených cílů spolupracuje zadavatel s renomovanou mezinárodní protikorupční organizací Transparency International. Organizace je přizvána, aby zastávala roli nezávislého monitorovacího subjektu, který na základě postupů, které se osvědčily doma i v zahraničí, bude monitorovat celkový proces zakázky. Úkolem monitorovacího subjektu bude doprovázení procesu a monitoring postupů z hlediska dodržování výše uvedených principů v průběhu soutěže a následně při realizaci předmětu soutěže.

§ 1 – Povinnosti zadavatele

Zadavatel se zavazuje dodržovat v průběhu procesu veřejné soutěže a realizace jejího předmětu následující principy:

- a) Žádný ze zaměstnanců/spolupracovníků zadavatele nebo jejich rodinných příslušníků nebude v souvislosti s procesem soutěže a následně s realizací předmětu soutěže požadovat, přijímat nebo se zavazovat k přijímání výhod

³⁹ Návrh připravený německou pobočkou Transparency International.

⁴⁰ Pozn. překl.: V procesu realizace projektu dochází k překvalifikování soutěžícího subjektu. Vzhledem k tomu, že tato smlouva má pokrývat celý proces soutěže a následně realizaci projektu, po podepsání smlouvy s vítězem soutěže se tento stává dodavatelem. Proto uvádíme oba názvy.

⁴¹ Zákon o veřejných zakázkách SRN.

hmotné nebo nehmotné povahy pro sebe nebo třetí osoby, které by je zvýhodňovaly a na které nemají právní nárok.

- b) Zadavatel bude v soutěžním procesu zacházet se všemi účastníky soutěže nediskriminačně a dle zásad spravedlivé soutěže zakotvené v zákoně. Především bude poskytovat všem soutěžícím před a v průběhu soutěže stejné informace a nebude zvýhodňovat žádného z nich tím, že by mu poskytl důvěrné informace, které by jej mohly zvýhodňovat v procesu soutěže nebo realizace předmětu soutěže.
- c) Zadavatel vyloučí z účasti na procesu veřejné soutěže zaměstnance podjaté, zejména ty, na které se vztahuje ustanovení § 16 Zákona o veřejných zakázkách.⁴²
- d) V případě, že zadavatel zjistí nebo pojme podezření, že jeho zaměstnanec naplňuje svým chováním skutkovou podstatu trestného činu (dle § 298, 299, 331-335)⁴³, informuje neprodleně o této skutečnosti příslušné státní zastupitelství a může nad rámec tohoto oznámení zahájit další disciplinární nebo občanskoprávní řízení.

§ 2 – Povinnosti soutěžícího/dodavatele

Soutěžící/dodavatel se zavazuje dodržovat v průběhu příprav a účasti v soutěži a dále v procesu přípravy smlouvy následující principy:

- a) Soutěžící/dodavatel nenabídne zadavateli nebo pracovníkům pověřeným přípravou soutěže, výběrem vítězné nabídky, přípravou smlouvy nebo třetím osobám, zapojeným do procesu přípravy, realizace soutěže a následně předmětu soutěže, žádnou výhodu hmotné nebo nehmotné povahy. Tento zákaz je zakotven v ustanoveních trestního zákona a rovněž v dalších ustanoveních příslušných zákonů.
- b) Soutěžící neuzavře s dalšími soutěžícími žádné nedovolené dohody. Tento zákaz je zakotven v ustanoveních trestního zákona a rovněž v dalších ustanoveních příslušných zákonů. K těmto dohodám se řadí zejména dohody o cenách nebo částech celkové ceny, cenová doporučení, účast na cenových doporučeních nebo dohodách na neúčasti v soutěži a jiné.
- c) Soutěžící, a posléze před podepsáním smlouvy dodavatel, zveřejní při podání závazné nabídky všechny přímé nebo nepřímé platby poradcům, expertům, zprostředkovatelům nebo jiným prostředníkům v souvislosti s procesem této soutěže, které poskytl, zavázal se poskytnout nebo má v úmyslu poskytnout. Na vyzvání zadavatele poskytne soutěžící/dodavatel v této souvislosti všechny další potřebné informace, které požaduje zadavatel za účelem verifikace těchto plateb.

⁴² Zákon o veřejných zakázkách SRN.

⁴³ Tyto paragrafy se vztahují k trestnímu zákonu SRN.

§ 3 – Vyloučení ze soutěže

- a) Pokud na základě důkazů existuje důvodná pochybnost o tom, že se soutěžící před zveřejněním vítěze dopustil porušení § 2 nebo § 6 této smlouvy, je zadavatel oprávněn soutěžícího vyloučit ze soutěže. V případě, že již byla podepsána dodavatelská smlouva, má zadavatel právo tuto smlouvu vypovědět.
- b) Pokud na základě důkazů existuje důvodná pochybnost o tom, že soutěžící se dopustil porušení § 2 této smlouvy, je zadavatel oprávněn smlouvu ze závažných důvodů vypovědět.

§ 4 – Zákaz účasti v budoucích soutěžích

- a) Pokud na základě důkazů existuje důvodná pochybnost, že se soutěžící před zveřejněním vítěze dopustil porušení § 2 nebo § 6 této smlouvy, je zadavatel oprávněn soutěžícího vyloučit i z budoucích soutěží.
- b) Doba zákazu účasti v budoucích soutěžích je závislá na závažnosti pochybení. Závažnost je odvozena od závažnosti případu, přičemž se zohledňuje zejména počet pochybení, postavení zapojených subjektů ze strany soutěžícího/dodavatele a výše vzniklé škody. Zákaz účasti může trvat od 6 měsíců do 5 let.
- c) Pokud soutěžící/dodavatel prokáže, že uhradil škodu, kterou způsobil svým postupem, a zavedl vhodná protikorupční opatření, může být zákaz předčasně zrušen.

§ 5 – Náhrada škody

- a) V případě, že zadavatel vyloučil soutěžícího ze soutěže dle § 3 této smlouvy, je oprávněn požadovat od soutěžícího smluvní pokutu ve výši 3 % z nabídkové ceny.
- b) V případě, že zadavatel vypověděl dodavatelskou smlouvu dle § 3 této smlouvy, nebo pokud existují okolnosti, které zadavatele opravňují vypovědět smlouvu na základě § 3 této smlouvy, je zadavatel oprávněn od dodavatele žádat smluvní pokutu ve výši 5 % celkové hodnoty zakázky.
- c) Jestliže soutěžící prokáže, že důsledkem pochybení soutěžícího a následným vyloučením soutěžícího před stanovením vítěze soutěže nebo zrušením dodavatelské smlouvy vznikla zadavateli pouze škoda nepatrného rozsahu nebo žádná škoda, je soutěžící povinen uhradit vzniklou škodu pouze v rozsahu, který lze doložit. Pokud zadavatel prokáže, že škoda, která mu vznikla v důsledku pochybení soutěžícího a následným vyloučením soutěžícího před stanovením vítěze soutěže nebo zrušením dodavatelské smlouvy, převyšuje škodu stanovenou smluvní pokutou, může požadovat náhradu této škody.

§ 6 – Předchozí pochybení

- a) Soutěžící předloží zadavateli (v příloze této smlouvy) seznam všech správních deliktů, kterých se dopustil v průběhu uplynulých tří let, včetně důvodů případného vyloučení ze soutěžního procesu v průběhu posledních tří let, a seznam všech případů zrušení smluv z důvodu porušení trestního zákona v oblasti korupce. Soutěžící učiní prohlášení, v němž uvede, že seznam je úplný a kromě uvedených skutečností neexistují žádné jiné důvody, které by opravňovaly vyloučení soutěžícího ze soutěže.
- b) V případě, že soutěžící uvedl nesprávné údaje, může být ze soutěže vyloučen, stejně tak dodavatelská smlouva může být ze závažných důvodů vypovězena.

§ 7 – Subdodavatelé a nediskriminační postup vůči soutěžícím/dodavatelům

- a) Soutěžící/dodavatel se zavazuje, že bude požadovat od všech svých subdodavatelů podepsání paktu integrity před vybráním vítěze soutěže, nejpozději však před podepsáním dodavatelské smlouvy. Tyto smlouvy předloží zadavateli.
- b) Zadavatel uzavře smlouvu stejného znění a se stejnými podmínkami se všemi účastníky soutěže a jejich subdodavateli.
- c) Zadavatel vyloučí ty účastníky soutěže, kteří nedodrželi podmínky této smlouvy nebo je porušili.

§ 8 – Trestní oznámení zadavatele proti účastníkovi soutěže

Pokud zadavatel zjistí nebo pojme podezření o postupech soutěžícího, jeho spolupracovníků, o dodavateli nebo jeho subdodavatelích, které naplňují skutkovou podstatu korupčního trestného činu, neprodleně informuje o této skutečnosti státní zastupitelství.

§ 9 – Externí nezávislý monitorovací subjekt

- a) Po dohodě s Transparency International zavede zadavatel do celého průběhu projektu nezávislý monitorovací subjekt. Úkolem monitorovacího subjektu je nezávisle zhodnotit, zda a v jakém rozsahu splňují jednotliví účastníci podmínky této smlouvy. V případě, že splnění úkolů monitorovacího subjektu bude vyžadovat součinnost dalších expertů, může monitorovací subjekt se souhlasem zadavatele takové experty přizvat. Přizvaní experti mají pak stejné povinnosti jako monitorovací subjekt.
- b) Monitorovací subjekt nepodléhá zástupcům účastníků soutěže a realizace projektu, neřídí se jejich příkazy a vykonává své úkoly nezávisle a nezaujatě.

- c) Účastníci procesu poskytnou veškeré informace a umožní monitorovacímu subjektu neomezené nahlížení a přístup ke všem informacím potřebným k výkonu jeho činnosti, jimiž jsou: smlouvy, návrhy smluv, nabídky, dokumenty a jiné písemnosti, podklady, zápisy, poznámky a informace na elektronických nosičích. Rovněž umožní neomezený přístup do firemních prostor a provozoven a kontakt s jejich pracovníky. Dodavatel zajistí, v případě, že je ve smluvním vztahu se subdodavatelem, zprostředkovatelem, znalcem, obchodním zástupcem nebo jinými smluvními partnery nebo již spolupracuje s firmou nebo konsorciem firem, aby nezávislý monitorovací subjekt měl neomezený přístup rovněž ke všem těmto partnerům ve stejném rozsahu.
- d) Zadavatel bude plně podporovat monitorovací subjekt při výkonu jeho činnosti.
- e) V případě, že monitorovací subjekt zjistí porušení smlouvy nebo se domnívá, že se tak stalo, neprodleně informuje o této skutečnosti vedení zadavatele a vyzve jej k nápravě nedostatků. Monitorovací subjekt může zadavateli poskytnout návrhy, které povedou ke zlepšení situace, nicméně nemá právo zadávat účastníkům úkoly, vyžadovat jednání nebo toleranci některých postupů nebo jim něco zakazovat.
- f) Monitorovací subjekt poskytne předsedovi dozorčí rady zadavatele (kontrolního orgánu) v pravidelných intervalech písemnou zprávu a případné návrhy pro vylepšení problematických smluv. Předseda kontrolního orgánu informuje o změnách znění smlouvy, které byly učiněny v součinnosti s monitorovacím subjektem, ostatní členy kontrolního orgánu.
- g) Při zvláště závažných problémech může monitorovací subjekt informovat přímo předsedu kontrolního orgánu zadavatele.
- h) V případě, že monitorovací subjekt nabyl oprávněné podezření na porušení ustanovení trestního zákona v oblasti korupce a tuto skutečnost oznámil kontrolnímu orgánu zadavatele, který v přiměřené době nepodnikl žádné prokazatelné kroky vedoucí ke zlepšení nebo neoznámil tuto skutečnost státnímu zastupitelství, může monitorovací subjekt přímo informovat státní zastupitelství.

§ 10 – Ombudsman

- a) Zadavatel zřídí institut ombudsmana, který se bude zabývat podněty ohledně případného spáchání trestných činů. O podnětech ze strany spolupracovníků nebo třetích stran, které mohou být i anonymní, bude ombudsman ve vhodné formě, na žádost oznamovatele i anonymně, informovat vedení zadavatele, které rozhodne o dalším postupu.
- b) Do doby zřízení institutu ombudsmana mohou být podněty ohledně spáchání trestného činu podávány přímo monitorovacímu subjektu.

§ 11 – Vypořádání, nároky a rozdílnost názorů

V případě vzniku názorových neshod nebo vzájemných nároků, které souvisí se soutěží, realizací smluv nebo celkovým projektem BBI se účastníci budou řídit těmito principy:

- a) Případný žalobce uplatní pouze takové nároky, které jsou dle jeho názoru odůvodněné a pro které existují patřičné doklady. Požadovaná suma se stanoví dle nejlepších možností a schopností a s ohledem na všeobecně uznávané principy a metody obchodního styku. Nárok nebude obsahovat neoprávněné navýšení. Případný žalobce nebude zadržovat žádné podklady nebo jiné důkazy, které jsou v rozporu s jeho nároky.
- b) Případný žalovaný se důkladně a objektivně seznámí s požadovanými nároky protistrany. Vyhoví neodkladně požadovaným nárokům jen tehdy, pokud dospěje k přesvědčení, že jsou oprávněné, nebo jestliže mu budou předloženy průkazné podklady o oprávněnosti nároku. V případě, že nepovažuje nároky za oprávněné, informuje neprodleně protistranu o zamítnutí nároku. Výše uvedené povinnosti případného žalobce se řídí stejným postupem.

(Návrh: Pro uplatnění nároku doporučujeme využít rozhodčí soud. V případě, že zadavatel s tímto návrhem nesouhlasí, můžeme použít i původně navrhovanou formulaci o „využití dalších kroků, které zákon umožňuje.“)

Rozhodnutí sporu – varianta 1:

Účastníci se rozhodnou, že pro řešení případných sporů, které vzniknou v souvislosti s touto smlouvou, se uplatní smírčí řízení dle pravidel Mezinárodní obchodní komory z roku 2001 (ICC – ADR). V případě, že se spor dle výše uvedených postupů (ICC – ADR) nevyřeší ve lhůtě 45 dnů od podání návrhu, bude spor s konečnou platností rozhodnut rozhodčím, který bude stanoven ICC v souladu s pravidly ICC – ADR). Rozhodčího, který je informován o postupu ve veřejných soutěžích, stanoví německá pobočka ICC po obdržení žádosti. V případě selhání smírčího řízení rozhodne vybraný rozhodčí s konečnou platností. Místem rozhodčího řízení je Berlín. Jazyk, v němž bude řízení probíhat, je němčina.

Rozhodnutí sporu – varianta 2:

Všechny spory, které vzniknou v souvislosti s touto smlouvou, včetně těch, které zpochybní platnost tohoto ustanovení, budou rozhodnuty s konečnou platností stanoveným rozhodčím v rozhodčím řízení dle platných postupů ICC. Rozhodčího, který je informován o postupu ve veřejných soutěžích, stanoví německá pobočka ICC po obdržení žádosti. Místem rozhodčího řízení je Berlín. Jazyk, v němž bude řízení probíhat, je němčina.

Varianta 3

Tímto ustanovením není účastníkům zamezeno, aby případné názorové neshody o vzájemných nárocích v souvislosti s projektem BBI řešili soudní cestou. Toto ustanovení slouží pouze k urychlení řešení sporu a ke zjednodušení právních kroků.

§ 12 – Lhůty

Tato smlouva nabývá platnost po jejím podepsání zadavatelem a soutěžícím/dodavatelem. Platnost smlouvy končí pro vítěze soutěže, tedy vybraného dodavatele, 12 měsíců od poskytnutí vyúčtování ukončeného projektu. Pro všechny ostatní soutěžící vyprší platnost této smlouvy po 12 měsících od podepsání smlouvy s dalšími dodavateli.

§ 13 – Jiná ustanovení

1. Tato smlouva podléhá německému hmotnému právu.
2. Místo plnění a místní příslušnost se řídí sídlem zadavatele.
3. Všechny změny a dodatky smlouvy je nutné uzavřít v písemné formě.
4. Vedlejší ustanovení nebyla dohodnuta.
5. V případě, že dodavatelem je konsorcium, musí být tato smlouva podepsaná všemi partnery konsorcia.
6. V případě, že se některá ustanovení této smlouvy prokáží jako neúčinná, zůstávají ostatní ustanovení nedotčena. V těchto případech se budou účastníci snažit přijmout účinná opatření, která se nejvíce přibližují jejich záměrům při uzavření této smlouvy.

Podpis zadavatele

Podpis dodavatele

Příloha 2

Prvky smlouvy „Paktu Integrity“ mezi zadavatelem a monitorovacím subjektem⁴⁴

Následující ustanovení, která jsou částečně obsažena v návrhu Paktu integrity, by měla tvořit součást smlouvy mezi FBS (letišť, tedy zadavatel) a monitorovacím subjektem:

Zadavatel informuje všechny své zaměstnance o informační povinnosti vůči monitorovacímu subjektu, která vyplývá ze smlouvy.

Zadavatel poskytne monitorovacímu subjektu včas a v dostatečném rozsahu všechny informace o souvislostech týkajících se projektu a o kontaktech se soutěžícími/dodavateli, pokud tyto, vzhledem k jejich závažnosti, mohou mít vliv na smluvní vztahy mezi zadavatelem a soutěžícími, případně dodavateli. Účastníci umožní monitorovacímu subjektu účastnit se takových setkání. Týká se to i setkání, jejichž cílem je hodnocení nabídek a výběr dodavatele.

Monitorovací subjekt se zavazuje zacházet se všemi informacemi, které získal od zadavatele, soutěžících, dodavatele, případně od jejich zaměstnanců, jako s důvěrnými informacemi. O těchto informacích může monitorovací subjekt mluvit, kromě zdroje informací, pouze s vedením zadavatele nebo předsedou dozorčí rady (kontrolního orgánu) zadavatele. Za přísně důvěrné se považuje zejména obchodní tajemství technické povahy soutěžícího/dodavatele. Zadavatel a monitorovací subjekt za tímto účelem přijali zvláštní ustanovení. (Datum podepsání ustanovení).

V průběhu realizace projektu předloží monitorovací subjekt každé tři měsíce zadavateli a kontrolnímu orgánu zadavatele písemnou zprávu o své činnosti. Zpráva bude obsahovat všechna skutečná a domnělá porušení ustanovení Paktu integrity, všechna **případná** upozornění na porušení předpisů, všechna případná opatření zúčastněných stran nebo monitorovacího subjektu vedoucí k nápravě těchto nedostatků a rovněž návrhy monitorovacího subjektu na zlepšení případných nedostatků. Zpráva musí obsahovat i všechny informace, které monitorovací subjekt poskytl třetím osobám.

O poznatcích a skutečnostech, které nesnesou odkladu, informuje monitorovací subjekt bezodkladně vedení zadavatele.

V průběhu tří měsíců po ukončení projektu (převzetí předmětu) vypracuje monitorovací subjekt konečnou zprávu.

Monitorovací subjekt je za svou činnost honorován a rovněž jsou mu hrazeny náklady, které vznikly v souvislosti s jeho činností.

Náklady na činnost monitorovacího subjektu hradí zadavatel.

Ke zbavení funkce monitorovacího subjektu je nutný souhlas vedení zadavatele a předsedy dozorčí rady zadavatele (kontrolního orgánu) nebo souhlas předsedy dozorčí rady. V tomto případě vyhoví vedení zadavatele bezodkladně žádosti předsedy dozorčí rady.

⁴⁴ Návrh připravený německou pobočkou Transparency International.

Monitorovací subjekt může kdykoli odstoupit od smlouvy, jestliže po rozmluvě s předsedou dozorčího orgánu dospěje k závěru, že další konstruktivní spolupráce není možná.

Návrh:

Zadavatel by mohl náklady na činnost monitorovacího subjektu rozdělit mezi soutěžící a dodavatele.

Poznámka:

Původní myšlenka, že by monitorovací subjekt mohl o některých poznacích, jako ultimativní možnost, informovat veřejnost, se prozatím zamítla. V této souvislosti je nutné vyřešit otázku ručení za škody a v případě, že by se tato možnost uplatňovala, je potřebné uvažovat o určitém omezení ručení za škody nebo o vhodném pojištění.

Pakty integrity
K ekonomickým aspektům implementace protikorupčního nástroje
Transparency International v podmínkách České republiky

Jan Pavel
Transparency International - Česká republika

Efektivnost systému veřejných zakázek je velmi ovlivňována správným fungováním nejen formálních ale i neformálních institucí. Je nutné zajistit vynuovení existující legislativy i zbránit jejímu obcházení. Jedním z nástrojů, který by mohl přispět ke zvýšení transparentnosti systému a zprostředkovaně k jeho efektivnosti⁴⁵ jsou tzv. pakty integrity.

Hlavním pozitivem, který by měla aplikace tohoto institutu přinést, je pokles ceny nakupovaných statků. Důvodem pro toto pozitivní očekávání je omezení prostoru pro korupční a klientelistické praktiky. Navíc správná implementace tohoto nástroje způsobí zvýšení důvěry podnikatelských subjektů v regulérnost zadávacího řízení, což může stimulovat více subjektů k přihlášení do soutěže. Na základě empirických výzkumů lze doložit, že zvyšování počtu subjektů na nabídkové straně (a to jak skutečných tak i potenciálních) má pozitivní dopady na cenu i kvalitu.

Vedle těchto přímých efektů je možné od implementace paktů integrity očekávat i nepřímé dopady na kvalitu podnikatelského prostředí a úroveň korupce. Zlepšení situace v transparentnosti a otevřenosti jednoho z největších trhů v národní ekonomice se samozřejmě pozitivně projeví v lepším vnímání celé ekonomiky. To může stimulovat nejen domácí producenty ke zvýšení svého podnikatelského úsilí, ale hrát i roli při zvažování zahraničních investorů o alokaci výrobních či jiných aktivit.

Vedle výše uvedených přínosů skrývá implementace paktu integrity i ne nevýznamná rizika. Tím největším zřejmě je, že se jeho využívání stane pouze formální záležitostí bez reálného dopadu na fungování zadávacích procesů. Dojde pouze ke zvýšení administrativní náročnosti celého procesu, což při nulovém dopadu na cenu a kvalitu požadovaných statků povede ke snížení celkové ekonomické efektivnosti.

Tomuto riziku je možné zabránit pouze tak, že zástupci organizací, kteří budou na jednotlivé zakázky dohlížet, budou nejen dostatečně odborně zdatní, ale i finančně soběstační. Eliminaci prvního z rizik, tedy nedostatek odborné způsobilosti, je možné zajistit nastavením systému akreditace resp. certifikace. Nezisková organizace, která by chtěla prostřednictvím svých pracovníků na implementaci paktů integrity participovat, by musela splnit určité minimální standardy stanovené zákonem. Přezkoumáváním splnění certifikačních podmínek, vedením rejstříku a souvisejícími administrativními činnostmi by měl být pověřen nezávislý úřad. V České republice by se

⁴⁵ K problematice vztahu mezi transparentností a efektivností viz TI (2005): Veřejné zakázky v ČR – korupce nebo transparentnost?, Praha : Transparency International – Česká republika

vzhledem k náplni práce jevílo jako racionální využití Úřadu na ochranu hospodářské soutěže, který má v kompetenci kontrolu veřejných zakázek.

Finanční soběstačnost organizací zapojených do systému paktu integrity je dalším důležitým aspektem. Je nutné zabránit situaci, kdy by tyto organizace byly na příjmech z vykonávání této agendy závislé. To by mohlo vést k situaci, že by se snažily nebýt ve svých dozorech kontroverzní, což by celou koncepci paktů do značné míry negovalo. Také je nutné zabránit přímému výběru dozorové organizace zadavatelem. Lze totiž racionálně předpokládat, že by byly preferovány subjekty, které tzv. „nedělají problémy“.

Eliminaci obou výše uvedených rizik je možné provést pomocí systému losování. Pro zakázku, která by byla zahrnuta do systému paktů integrity, by certifikační agentura na základě losování ze všech certifikovaných subjektů sama určila dozorovou organizaci. Zřejmě by ale nebylo možné losovat ze všech certifikovaných subjektů, ale bylo by nutné zajistit určité regionální zohlednění, aby nedocházelo ke zbytečnému nárůstu nákladů z titulu cestovního.

Implementace paktu integrity s sebou samozřejmě přináší nutnost vynaložení určitých nákladů na pracovníky neziskových organizací, které budou dozor provádět. Krytí těchto nákladů je nutné zajistit z veřejných zdrojů, neboť současná finanční situace neziskového sektoru neumožňuje provádění těchto prací z klasických grantových prostředků a navíc přínosy implementace tohoto nástroje (ve formě poklesu ceny za požadované statky) inkasuje zadavatel. Provádění dozorových činností ze strany neziskových organizací bude mít charakter služby, která bude klasicky fakturována.

Aby byla implementace paktu integrity ekonomicky smysluplná, musí být hodnota dodatečných nákladů spojených s implementací paktů integrity menší než pokles ceny zakázky, kterého bylo dosaženo. Proto je nutné provést hrubý odhad těchto dodatečných nákladů, které jsou složeny jednak z plateb neziskovým organizacím a jednak z nákladů certifikační agentury.

Odhad nákladů na dozorování jedné zakázky neziskové organizace lze založit na následujících předpokladech. Lze odhadovat, že dozorování jedné soutěže si vyžádá práci jednoho pracovníka neziskové organizace v celkovém rozsahu jednoho kalendářního měsíce. Vzhledem k charakteru práce je nutné zajistit pracovníka s vysokoškolským vzděláním, jehož měsíční mzda by se měla pohybovat někde kolem 30 000 Kč. Po připočtení vedlejších nákladů práce (35 % pojistné placené zaměstnavatelem) by osobní náklady dosáhly hodnoty 40 500 Kč.

Vedle osobních nákladů je však nutné ještě počítat s prostředky na externí konzultace. Nelze totiž předpokládat, že dozorový pracovník se bude orientovat v technických aspektech dané zakázky. Právě specifikace požadovaného statku a nastavení kvalifikačních kritérií jsou přitom jedním z nejjednodušších způsobů, jak zmanipulovat veřejné soutěže. Dozorový pracovník by tak měl disponovat prostředky na analýzy externích odborníků, což by mu mělo umožnit odhalit tyto technické problémy. Lze předpokládat, že na jednu zakázku by bylo nutné vypracovat dvě externí analýzy, každá v předpokládané hodnotě 30 000 Kč.

Vedle těchto hlavních nákladů je možné ještě uvažovat cestovné spojené s dojížděním na zasedání výběrových komisí (cca 5 000 Kč) a také příspěvek na režijní náklady neziskové organizace (také cca 5 000 Kč). Hodnota nákladů paktu integrity na jednu zakázku by se tedy pohybovala u neziskové organizace někde kolem 110 000 Kč.

Dále je nutné kalkulovat dodatečné náklady certifikační agentury. Ty je ale možné odhadnout pouze při znalosti celkového počtu případů aplikace paktu integrity, a proto se budeme této problematice věnovat níže.

Z výše uvedeného vyplývá, že ekonomicky je racionální implementovat pakt integrity jen u těch zakázek, kde předpokládaný pokles ceny přesahuje 110 000 Kč.⁴⁶ Cenové dopady implementace tohoto institutu jsou však známé pouze ze zemí Latinské Ameriky, kde je však situace na trhu veřejných zakázek poněkud odlišná. Dopady na cenu lze v České republice pouze odhadovat, přičemž určitým vodítkem může být pokles ceny dosažený pouhým otevřením soutěže. Podle výpočtů TI (2005) je rozdíl mezi použitím soutěžních a nesoutěžních metod kolem 12 %. K zhruba polovičnímu číslu dochází analýza MZe (2006). Pokud tedy použijeme konzervativnější odhad MZe, implementace paktu integrity by byla ekonomicky rentabilní již od hodnoty zakázky ve výši 2 mil. Kč, tedy de facto na všechny zakázky mimo zakázek malého rozsahu.

Zakotvení povinnosti použít pakt integrity na všechny zakázky s hodnotou vyšší než jsou limity u zakázek malého rozsahu však naráží na problém nedostatku kapacit neziskového sektoru. V roce 2006 bylo v Informačním systému veřejných zakázek zaregistrováno celkem 8 994 veřejných zakázek. Při aplikaci výše uvedeného předpokladu o časové náročnosti dozorování jedné zakázky v rozsahu jednoho měsíce, by si „obsloužení“ tohoto počtu vyžadovalo zapojení cca 750 pracovníků neziskových organizací, což je zřejmě mimo možnosti současného neziskového sektoru.

⁴⁶ Při zanedbání dodatečných nákladů certifikační agentury.

Z výše uvedeného důvodu se tedy jako racionální jeví uvažovat o využívání paktu integrity pouze u zakázek s většími předpokládanými hodnotami. Pokud bychom uvažovali o zakázkách nadlimitních, kterých se v roce 2006 realizovalo 2 324, personální potřeba na straně neziskového sektoru by klesla na 194 pracovníků. To se již jeví jako podstatně reálnější. Při znalosti počtu případů lze již odhadnout i dodatečné náklady na straně certifikační agentury. Lze předpokládat, že by danou agendu administrovalo 5 pracovníků s průměrným měsíčním platem 25 000 Kč, dostáváme se k roční hodnotě osobních nákladů kolem 2 mil. Kč. S připočtením režijních nákladů ve výši cca 0,5 mil. Kč lze dodatečné náklady na straně certifikační agentury odhadnout na 2,5 mil. Kč.

Pokud bychom tedy uvažovali o implementaci paktů integrity pouze u nadlimitních zakázek, roční náklady na jeho využívání by se pohybovaly kolem 260 mil. Kč. Při průměrné ceně nadlimitní veřejné zakázky v roce 2006 ve výši 117 mil. Kč (včetně DPH) by se tento institut vyplatil již v situaci, kdy by vedl k průměrnému poklesu ceny o cca 0,2 %. Tento předpoklad se jeví jako reálný. Spíše by bylo možné očekávat úspory podstatně vyšší. Následující tabulka ukazuje alternativní výpočty přínosů případné aplikace paktů integrity na nadlimitní veřejné zakázky. Výchozí hodnoty vychází z údajů za rok 2006, které byly pro zjednodušení zaokrouhleny. Kalkuluje se tedy, že průměrný roční počet nadlimitních veřejných zakázek se pohybuje kolem 2500 a průměrná hodnota jedné zakázky včetně DPH je 120 mil.Kč. Dodatečné náklady implementace paktu integrity na jednu zakázku jsou podle výše uvedených předpokladů vyčísleny na 125 tisíc Kč.

Z tabulky vyplývá, že implementace paktu integrity by přinesla pozitivní dopady na veřejné rozpočty již v situaci, kdy by došlo k průměrnému poklesu ceny o 0,2 %. To je, jak již bylo zmíněno, velmi reálné. Pokud by byla míra poklesu ceny v řádech procent, úspory by se pohybovaly v několika miliardách.

Tabulka 1: Nákladová efektivnost implementace paktu integrity podle odhadu potenciálního poklesu ceny

Pokles ceny v %	Počet zakázek za rok	Celková hodnota zakázek, včetně DPH	Roční náklady na implementaci paktu (mil. Kč)	Úspora (mil. Kč)	Čistý přínos (mil. Kč)

		(mil. Kč)			
0,1	2500	250000	313	250	-62,5
0,2	2500	250000	313	500	187,5
0,3	2500	250000	313	750	437,5
0,4	2500	250000	313	1000	687,5
0,5	2500	250000	313	1250	937,5
1	2500	250000	313	2500	2187,5
1,5	2500	250000	313	3750	3437,5
2	2500	250000	313	5000	4687,5
2,5	2500	250000	313	6250	5937,5
3	2500	250000	313	7500	7187,5
3,5	2500	250000	313	8750	8437,5
4	2500	250000	313	10000	9687,5
4,5	2500	250000	313	11250	10937,5
5	2500	250000	313	12500	12187,5

Zdroj: vlastní výpočty