

# PAKTY INTEGRITY V EÚ:

VHODNOSŤ,  
VYTVORENIE  
A REALIZÁCIA

Táto publikácia bola vypracovaná v rámci projektu Pakty integrity – mechanizmus verejnej kontroly na ochranu finančných prostriedkov EÚ, druhá fáza, ktorý financuje Európska komisia. Vyjadruje výhradne názory autorov a nepredstavuje stanovisko Európskej komisie. Európska komisia za použitie tohto obsahu neručí ani nenesie žiadnu zodpovednosť.

Projekt Pakty integrity – mechanizmus verejnej kontroly na ochranu finančných prostriedkov EÚ spojil vládne agentúry, občiansku spoločnosť a súkromný sektor v 11 štátoch EÚ s cieľom zaistiť, aby bolo 18 veľkých verejných zákaziek vypracovaných a realizovaných podľa najvyšších možných štandardov transparentnosti a zodpovednosti.

[transparency.org/integritypacts](https://transparency.org/integritypacts)



Funded by  
the European Union

### **Pakty integrity v EÚ:**

#### **Vhodnosť, vytvorenie a realizácia**

Praktická príručka na monitorovanie projektov verejného obstarávania občianskou spoločnosťou

Hlavný autor: Rafael García Aceves

Prispievatelia: Sarah Daltonová, Mahmoud Farag, Antonio Greco, Anna Zamparová a Ivan Zupan; ActionAid Italia, Amapola Progetti, inštitút Institutul Pentru Politici Publice, Rumunská akademická spoločnosť, Nadácia Stefana Batoryho a úseky Transparency International v Bulharsku, Českej republike, Grécku, Litve, Lotyšsku, Maďarsku, Portugalsku, Rumunsku, Slovinsku a Taliansku.

Grafický dizajn: Aleš Brce

Radi by sme sa poďakovali našim partnerom z GR REGIO za ich nepretržitú podporu a dôslednú spätnú väzbu, ktorá nám pomohla pri koncepcii tejto publikácie. Takisto sa chceme poďakovať našim kolegom zo sekretariátu Transparency International a z Transparency International EÚ, ktorí nám poskytli pomoc pri jej príprave.

Na overenie správnosti informácií obsiahnutých v tejto správe sme vyvinuli všetko úsilie. Všetky informácie boli považované za správne k 9. decembru 2021. Transparency International však nenesie zodpovednosť za dôsledky ich použitia na iné účely alebo v inom kontexte.

ISBN: 978-3-96076-203-4

Vydavateľ: Transparency International, 2022. Ak nie je uvedené inak, táto publikácia je licencovaná ako CC BY-ND 4.0 DE. Citovanie je povolené. So súvisiacimi požiadavkami sa môžete obrátiť na Transparency International – [copyright@transparency.org](mailto:copyright@transparency.org).



# OBSAH

---

**PREDSLOV.....6**

**PILOTNÝ PROJEKT EÚ PAKTY INTEGRITY .....8**

**Príručka 1: DOSIAHNUTIE ŠIRŠIEHO UZNANIA  
A PRIJATIA V CELEJ EÚ .....12**

1.1. MALA BY EÚ VYUŽIŤ POTENCIÁL  
MONITOROVANIA VEDENÉHO OBČANMI? ..... 13

1.2. AKO PREDSTAVIŤ PAKT INTEGRITY V KONTEXTE  
EÚ ..... 14

1.3. AKÁ JE HODNOTOVÁ PROPOZÍCIA PAKTOV  
INTEGRITY PRE EÚ?..... 16

1.4. MÔŽE BYŤ PAKT INTEGRITY HNACÍM PRVKOM  
ŠIRŠIEHO ÚSILIA O REFORMU? ..... 19

---

**PRÍRUČKA 2: NAVRHOVANIE PAKTOV INTEGRITY  
VHODNÝCH NA DANÝ ÚČEL .....21**

2.1. SPÁJANIE STRATEGICKÝCH CIELOV A PAKTOV  
INTEGRITY.....22

2.2. VYTVORENIE PAKTU INTEGRITY A JEHO  
MECHANIZMU MONITOROVANIA..... 26

2.3. PRÍPRAVA MECHANIZMU MONITOROVANIA .....30

---

**Príručka 3: ZAISTENIE ÚČINNÉHO  
MONITOROVANIA .....37**

3.1. PLÁNOVANIE..... 38

3.2. FÁZA PRED VYHLÁSENÍM VEREJNEJ SÚŤAŽE ..... 42

3.3. VEREJNÁ SÚŤAŽ ..... 46

3.4. ZADÁVANIE ZÁKAZIEK..... 48

3.5. REALIZÁCIA ..... 52

---

**POZNÁMKY .....55**



# PREDSLOV



Integrita a transparentnosť sú základnými hodnotami Európskej únie. Vzťahujú sa priamo na našu prácu ako inštitúciu a na všetky vnútroštátne, miestne a regionálne orgány zapojené do vykonávania európskych politík. Musíme zaistiť, aby občania dôverovali spôsobu, akým realizujeme tieto politiky a projekty.

Je to dôležité najmä vzhľadom na rozsah hospodárskej krízy, environmentálne problémy, ktorým čelíme, a bezprecedentné sumy európskych finančných prostriedkov mobilizovaných na obnovu.

Európski občania musia vedieť, že inštitúcie EÚ vždy dbajú na ich záujmy pri investovaní do verejného statku a jeho obstarávaní. V praxi to dosahujeme rôznymi spôsobmi vrátane spoľahlivých a dôkladných kontrol, účinných systémov verejného obstarávania a kompetentných a čestných nákupcov. Takisto potrebujeme inovatívne prístupy, ako je zapojenie občianskej spoločnosti do monitorovania našich projektov.

Táto koncepcia tvorí základ paktov integrity. Spojili sme sa s Transparency International, aby sme navrhli nový prístup k monitorovaniu fondov politiky súdržnosti. Ľudia sa musia presvedčiť o tom, ako pracujeme, aby mohli dôverovať nášmu konaniu. K tomuto cieľu prispel pilotný projekt európskych paktov integrity.

Táto praktická príručka čerpá zo skúseností a poznatkov získaných z pilotných projektov. Pomocou nej sa snažíme poskytnúť jasné kroky, ktoré sa majú dodržiavať pri budúcich projektoch. Dúfame, že pri vypracúvaní európskych paktov integrity sa k nám pripojí viac partnerov. V nadväznosti na úspechy pilotného projektu sa tešíme na pokračovanie spolupráce s členskými štátmi, miestnymi a regionálnymi orgánmi a občianskou spoločnosťou s cieľom posilniť a propagovať základné hodnoty Európskej únie.

**Elisa Ferreirová,**  
*komisárka EÚ pre súdržnosť a reformy*



Transparentnosť a zodpovednosť pri využívaní verejných finančných prostriedkov by sa nikdy nemali brať ako samozrejmosť, najmä vo verejnom obstarávaní. Aj v prípade, že existujú primerané zákony, spoľahlivé orgány dohľadu a profesijné úrady, by sme nemali pripustiť nedostatočnú transparentnosť a nekontrolovanú právomoc. Posilnenie záruk je rozhodujúce pre zabránenie tomu, aby skorumpovaní jednotlivci a firmy rozkrádali verejné finančné prostriedky, ktoré sú také zásadné pre blaho našich komunít a krajín. Vlády, podniky a občania by mali spolupracovať a usilovať sa o širšie a spoľahlivé mechanizmy, ktoré chránia verejné finančné prostriedky a investície a zaručujú ich najlepšie využitie.

Generálne riaditeľstvo pre regionálnu politiku (GR REGIO) Európskej komisie a Transparency International sa zhodujú na tomto presvedčení a vytvorili pilotný projekt s cieľom preskúmať, aký prínos by príjemcovia finančných prostriedkov Európskej únie (EÚ) mohli mať z paktu integrity, nástroja, ktorý zvyšuje transparentnosť a zodpovednosť pri projektoch verejného obstarávania.

Významné výsledky po šiestich rokoch priniesla spolupráca 32 orgánov verejnej moci, ktoré dostali finančné prostriedky EÚ, a 15 skupín občianskej spoločnosti, ktoré monitorovali 18 projektov verejného obstarávania. Ich skúsenosti potvrdili, že otvorenosť a monitorovanie občianskou spoločnosťou majú podpornú rolu pri zaisťovaní spoľahlivých verejných súťaží, väčšej hospodárskej súťaže, rovnakého zaobchádzania a správneho procesného riadenia. Rovnako dôležité je, že pilotný projekt poskytol poznatky a prehľad, ktoré umožňujú zavedenie paktu integrity do bežnej praxe v EÚ a prispievajú k otvorenému a čistému verejnému obstarávaniu.

Táto príručka je určená na podelenie sa o poznatky. Informácie v nej uvedené sú viac než len zhrnutie pilotného projektu. Poskytuje rady a usmernenia týkajúce sa praktických záležitostí presadzovania, prijímania a realizácie paktov integrity. Dúfame, že vás inšpiruje k tomu, aby ste sa k nám pridali na tejto ceste s cieľom zaistiť, aby verejné obstarávanie prinášalo najlepšie výsledky v EÚ a mimo nej.

Ďakujeme mnohým ľuďom, ktorí sa zapojili do tohto pilotného projektu, za ich prínos a dúfame, že v budúcnosti budeme pokračovať v úzkej spolupráci na ochrane verejných zdrojov.

**Delia Ferreira Rubiová,**  
*predsedníčka Transparency International*

# ***PILOTNÝ PROJEKT EÚ PAKTY INTEGRITY***

V roku 2015 Transparency International, Európska komisia (prostredníctvom Generálneho riaditeľstva pre regionálnu politiku, GR REGIO) a 15 partnerských organizácií v 11 členských štátoch Európskej únie (EÚ) začali pilotný projekt na zvýšenie transparentnosti a dohľadu nad súborom postupov verejného obstarávania v rámci 18 investícií financovaných EÚ s využitím paktov integrity.

*Pakt integrity je mechanizmus, ktorý zaviedla organizácia Transparency International s cieľom zaistiť, aby orgány a uchádzači konali v zákonných hraniciach, identifikovať riziká korupcie a posilniť dôveru v projekty verejného obstarávania. Strany sa verejnou dohodou zaväzujú, že sa zdržia akéhokoľvek korupčného správania, zvýšia transparentnosť a zodpovednosť počas postupu verejného obstarávania a začlenia nezávislý mechanizmus, ktorým občianska spoločnosť monitoruje dodržiavanie platných predpisov a samotnej dohody, a informujú o tom verejnosť.*

Okrem začlenenia organizácie občianskej spoločnosti ako nezávislej monitorovacej skupiny týchto konkrétnych investícií mal projekt širší cieľ. Bol zameraný na posúdenie relevantnosti tohto nástroja pre zosúladenie postupov verejného obstarávania s príslušnými zásadami EÚ<sup>1</sup> a odradenie od správania, ktoré je v rozpore so zákonom a verejným záujmom.

Očakávalo sa, že ako pilotný projekt poskytne nahliadnutie do toho, ako by sa budúce využívanie paktov integrity mohlo lepšie prispôsobiť právnym, inštitucionálnym a prevádzkovým podmienkam pozorovaným v celej EÚ. Zistenia a poznatky by pomohli objasniť, či by sa pakty integrity mohli stať bežnou praxou v jednotlivých členských štátoch, a poskytli by usmernenie k tomu, ako v nich pokračovať, čím by sa posilnila transparentnosť, zodpovednosť a integrita na najväčšom trhu verejného obstarávania na svete.

## Aké sú zásady verejného obstarávania EÚ?

Smernice EÚ o verejnom obstarávaní sú právne nástroje prijaté všetkými členskými štátmi obsahujúce spoločné vymedzenie a pravidlá, ktorými sa riadi plánovanie, zadávanie a realizácia verejných zákaziek, pri ktorých sa očakáva, že presiahnu určité hodnoty. Hlavné zásady stanovené v týchto smerniciach sú:

- transparentnosť,
- rovnaké zaobchádzanie,
- otvorená hospodárska súťaž,
- správne procesné riadenie.

Zdroj: Generálne riaditeľstvo pre vnútorný trh, priemysel, podnikanie a MSP. K dispozícii na stránke: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en).

V súlade s týmito cieľmi väčšina odpovedí vyplynula z monitorovania štyridsiatich šiestich postupov verejného obstarávania<sup>2</sup> počas päťročného obdobia. Odpovede sa čerpali zo správ, ktoré vypracovali partnerské organizácie, a z denníkov vedených na sledovanie mílnikov, odporúčaní a problémov zistených pri monitorovaní. Boli prednesené a prediskutované na fórach, niekedy ako súčasť dialógov partnerov s tvorcami politik s cieľom presadiť reformy v ich krajinách a inokedy v inšpiratívnych rozhovoroch medzi členmi a spojencami tohto partnerstva.

Vzhľadom na rozsah a zložitosť mnohých faktorov, ktoré je potrebné zväziť pri skúmaní ústrednej otázky projektu týkajúcej sa budúcnosti nástroja, sa však zistenia a poznatky musia usporiadať do rôznych častí. Vyžaduje sa viacero krokov, aby sa ukázalo, ako sa pakt integrity môže lepšie začleniť do súboru nástrojov EÚ na ochranu a zlepšenie



verejného obstarávania a ako to dosiahnuť. Je to v súlade s fázami, ktorými nástroj prechádza, a s aktérmi zapojenými do každej z nich. Z týchto dôvodov je táto publikácia rozdelená na tri vzájomne prepojené príručky.

Zistenia a poznatky sú takto štruktúrované, aby zaujali rôzne typy čitateľov a podporili spoluprácu a synergie.

- Príručka 1 bola vypracovaná pre tých z občianskej spoločnosti, zo sektora verejnej správy alebo súkromného sektora, ktorí majú spoločné obavy týkajúce sa verejného obstarávania vo svojich krajinách a zaujímajú sa o zvýšenie dohľadu a dosiahnutie lepších výsledkov prostredníctvom činností monitorovania občianskou spoločnosťou, ako sú pakty integrity.
- Príručka 2 je zameraná na orgány a neziskové organizácie, ktoré sa dohodli na realizácii paktu integrity, keďže sa v nej zdôrazňujú hlavné aspekty úspešnej spolupráce.
- Príručka 3 je predovšetkým pre organizácie občianskej spoločnosti, ktoré konajú ako nezávislé monitorovacie skupiny v pakte integrity a vedú mechanizmus dohľadu.

Tieto tri príručky – formované pilotným projektom Pakty Integrity EÚ – by spolu mali poskytnúť príslušné prehľady na pochopenie nástroja, presadzovať jeho prijatie a podporiť jeho opakovanú a systematickú realizáciu v celej EÚ aktérmi zapojenými do tohto procesu.



### ***PRÍRUČKA 1: Dosiahnutie širšieho uznania a prijatia v celej EÚ***

Poskytuje základnú analýzu významu a prínosov zvýšenia dohľadu vo verejnom obstarávaní prostredníctvom nezávislého a občanmi vedeného monitorovania. Uvádza sa v nej rad odporúčaní, argumentov a možností na zostavenie, predloženie a oznámenie dôvodov širšieho prijatia paktov integrity. Jej cieľom je utvárať stratégie presadzovania na získavanie podpory od príslušných zainteresovaných strán na realizáciu paktov integrity a súvisiacich opatrení.

### ***PRÍRUČKA 2: Navrhovanie paktov integrity vhodných na daný účel***

Medzikrok, v ktorom sa definuje rozsah, záväzky a pravidlá monitorovacieho zásahu. Zistenia a poznatky v tomto oddiele pomôžu skupinám občianskej spoločnosti a orgánom vytvoriť spoľahlivý a záväzný pakt integrity. Poskytujú usmernenia k základným rozhodnutiam a prierezovým otázkam. Obsahujú informácie o výbere projektu a monitorovacej organizácie, pravidlách upravujúcich spoluprácu, zapojenie príjemcov a občanov a iných témach, ktoré budú mať vplyv na realizáciu paktu integrity.

### ***PRÍRUČKA 3: Zaistenie účinného monitorovania***

Zameriava sa na realizáciu paktu integrity, a najmä na monitorovacie činnosti počas celého cyklu verejného obstarávania. Tento oddiel ponúka konkrétne rady na zvýšenie spoľahlivosti monitorovania a ďalšie zlepšenie kvality dohľadu vykonávaného monitorovacou skupinou z občianskej spoločnosti. Zdôraznené sú konkrétne riziká a problémy, s ktorými sa monitorovacia organizácia pravdepodobne stretne, spolu s príkladmi a usmerneniami na ich prekonanie.

# ***PRÍRUČKA 1: DOSIAHNUTIE ŠIRŠIEHO UZNANIA A PRIJATIA V CELEJ EÚ***

Verejné obstarávanie je hlavnou hybnou silou na jednotnom trhu EÚ. Jeho zakladajúcimi zákonmi a nariadením sa vytvoril najväčší trh verejného obstarávania na svete, ktorý umožňuje podnikom z 27 členských štátov EÚ a ďalších krajín ponúkať širokú škálu tovarov a služieb tisíckam samospráv a verejných subjektov. Hoci celkový počet zákaziek zadaných každý rok je nejasný, odhaduje sa, že ich hodnota predstavuje viac ako 14 % HDP bloku.<sup>3</sup> Popri veľkosti verejného obstarávania zohráva významnú rolu pri poskytovaní kvalitných služieb občanom EÚ a podporovaní hospodárskej činnosti a inovácií. Táto rola si vyžaduje zvýšenú transparentnosť, zodpovednosť, účasť a integritu.

## 1.1. MALA BY EÚ VYUŽIŤ POTENCIÁL MONITOROVANIA VEDENÉHO OBČANMI?

EÚ vypracovala jeden z najkomplexnejších regulačných rámcov v oblasti verejného obstarávania na svete. V súlade s významom a rozsahom verejného obstarávania má dohľad dominantnú rolu a zložitá štruktúra orgánov a mechanizmov má za úlohu zaistiť primerané využívanie a ochranu verejných zákaziek a zdrojov, z ktorých sú financované.

V jednotlivých členských štátoch vykonávajú vnútorní finanční kontrolóri, najvyššie auditorské inštitúcie, regulačné orgány pre hospodársku súťaž a iné orgány kontrolu nad procesom plánovania, zadávania a vykonávania verejných zákaziek financovaných zo zdrojov EÚ alebo vnútroštátnych zdrojov. Podľa rôznych analýz je však verejné obstarávanie stále jedným z najfrekventovanejších prostriedkov pre podvody a korupciu v EÚ. Napríklad v správe z roku 2016, ktorú si dal vypracovať Európsky parlament, sa odhaduje, že ročne sa prichádza o približne 5 miliárd EUR v dôsledku korupčných zmlúv.<sup>4</sup>

Často sa diskutuje o ďalších opatreniach, o ktorých sa diskutuje na riešenie tohto problému, resp. sa vykonávajú. Napríklad na úrovni EÚ začala 1. júna 2021 svoju činnosť Európska prokuratúra.

V koordinácii s Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF) bude vyšetrovať a stíhať konkrétne prípady týkajúce sa podvodov a korupcie, ktoré majú vplyv na finančné záujmy EÚ. Táto úloha je náročná vzhľadom na to, že OLAF v rokoch 2015 až 2019 oznámil 3 431 podvodných nezrovnalostí týkajúcich sa výdavkov financovaných EÚ, ktoré predstavovali približne 2,3 miliardy EUR.<sup>5</sup>

Hoci sú tieto inštitucionálne záruky zásadné, verejní obstarávatelia a orgány dohľadu často čelia obmedzeniam a problémom, ktoré preverujú ich schopnosť plniť ciele a chrániť dostupné zdroje pred podvodmi a korupciou. Veľkosť verejného obstarávania v EÚ a široká škála rizík, ktorým čelí, si vyžadujú rozšírenie rozsahu pôsobnosti nezávislých aktérov, ktorí monitorujú a podporujú týchto obstarávateľov a tieto orgány. Toto opatrenie je veľmi dôležité vzhľadom na mimoriadny počet budúcich investícií, ktoré závisia od verejného obstarávania, a na príslušné zdroje.

Partnerstvo s občanmi a organizovanými skupinami občianskej spoločnosti ponúka spomedzi alternatív jednu z najslubnejších možností, ako podľa potreby rozšíriť dohľad.<sup>6</sup> Napriek určitému uznaniu orgánmi a subjektmi s rozhodovacími právomocami v rámci EÚ neexistuje formálna iniciatíva ani mechanizmus, ktorými by sa do verejného obstarávania začlenilo nezávislé monitorovanie vedené občanmi.

Pilotný projekt Pakty integrity EÚ bol jedným z najnovších pokusov preskúmať rolu a účinky občianskej spoločnosti pri monitorovaní verejných zákaziek a poskytnúť ďalšie dôkazy, aby sa spolu s ostatnými nástrojmi podobného charakteru stali bežnou praxou. Je však potrebné ďalšie presadzovanie a šírenie informácií. Malo by sa uprednostniť vytvorenie väčšieho počtu príležitostí pre monitorovanie vedené občanmi, keďže je to dôležitý krok k dosiahnutiu spoľahlivejšej štruktúry na predchádzanie podvodom a korupcii vo verejnom obstarávaní.

S cieľom presvedčiť subjekty s rozhodovacími právomocami, ktoré ešte stále váhajú so zavedením dodatočného externého dohľadu, mali by tí, ktorí navrhujú a podporujú tento druh opatrenia, či už v občianskej spoločnosti alebo v podnikateľskom sektore a v sektore verejnej správy, koordinovať a formulovať najvýznamnejšie fakty, prípady a analýzy v jasnej hodnotovej propozícii. Navrhovatelia a ich spojenci by mali pri tom zväžiť nasledujúce aspekty.

- **Prístup založený na riziku.** Nezávislé monitorovanie by sa malo zamerať na trhy alebo orgány, ktoré čelia opakovaným podvodným a korupčným schémam, protisúťažnému správaniu a podobným rizikám, ktoré ohrozujú hodnotu a integritu verejnej zákazky. Vďaka údajom dostupným v EÚ, ktoré poskytujú viaceré zdroje, možno identifikovať opakované problémy a riziká pre jurisdikcie a sektory na vnútroštátnej a nižšej úrovni. Navrhovateľom sa odporúča, aby sa oboznámili so súbormi údajov a so správami, ktoré vypracovali výskumné centrá a orgány, ako je OLAF a podobné subjekty, a zhromaždili dôkazy, ktoré podporujú potrebu a nezávislého monitorovania a dopyt po ňom, poukazujú na najnaliehavejšie riziká a poskytujú stimuly na prijatie.
- **Dôraz na prevenciu a včasné odhalenie.** Najnovšie opatrenia vrátane podmienenosti

právnym štátom sú zamerané na vyšetrovanie a sankcionovanie orgánov a zúčastnených subjektov po objavení sa prípadov. Rovnaká úvaha sa musí venovať opatreniam, ktoré odrádzajú od správania vedúceho k podvodom a korupcii, odhaľujú ho a napravujú, s cieľom zabrániť škodlivým a nákladným účinkom. Popri zdôrazňovaní významu paktov integrity môžu obhajcovia spájať vhodnosť monitorovania vedeného občianskou spoločnosťou a paktu integrity s prevenciou.

- **Podpora a zosúladenie stimulov medzi zainteresovanými stranami.** V súlade s cieľom poukazovať na problémy a riziká, ktoré ovplyvňujú verejné obstarávanie, by navrhovatelia mali zvážiť kombináciu opatrení, ktoré zdôrazňujú, že je relevantné a potrebné, aby zainteresované strany podporovali dodatočné mechanizmy dohľadu. Snahou by mal byť priamy dialóg a vytvorenie základov pre dôveru a spoluprácu s orgánmi verejnej moci. Okrem toho je potrebné zapojiť zasiahnuté komunity a účastníkov trhu a presvedčiť ich o možných účinkoch. Môže to prispieť k stimulovaniu orgánov, aby prijali a realizovali pakty integrity.
- **Prepojenie s platformami reforiem politiky.** Navrhovatelia by sa mali zamerať skôr na systematické prijímanie než na jednorazovú realizáciu. Aby to dosiahli, môžu sa obrátiť na mechanizmy alebo fóra, na ktorých sa diskutuje o vládnych politikách a revidujú sa. Cyklus európskeho semestra, Partnerstvo pre otvorené vládnutie (OGP)<sup>7</sup> a verejné konzultácie organizované inštitúciami EÚ sú v EÚ relevantnými platformami na presadzovanie odporúčaní a záväzkov, ktoré sa týkajú politik verejného obstarávania a dohľadu.

Rovnako ako sa medzi jednotlivými krajinami líšia predpisy a vládne záväzky v oblasti verejného obstarávania, budú sa líšiť aj iniciatívy na zvyšovanie informovanosti. Pokrok a účinnosť činností presadzovania by sa mali merať na základe formálnych záväzkov a opatrení, ktorými sa začleňujú mechanizmy monitorovania vedeného občanmi do verejného obstarávania.

## Najnovšie záväzky Portugalska na zlepšenie monitorovania verejných finančných prostriedkov

Na pozadí reformy portugalského zákona o verejnom obstarávaní, ktorou sa zvýšili hranica umožňujúca priame zadávanie zákaziek, organizácia Transparency International Portugalsko oživila úsilie o rozšírenie dohľadu nad verejnými zákazkami. Nepretržité úsilie v oblasti presadzovania, vynakladané súbežne s realizáciou paktu integrity, viedlo vládu krajiny k tomu, aby vo svojej najnovšej národnej protikorupčnej stratégii<sup>8</sup> uznala potrebu posilnenia monitorovania verejných výdavkov vrátane verejných zákaziek. Činnosťou organizácie Transparency International Portugalsko sa zdôraznili riziká, ktoré priniesli právne zmeny týkajúce sa transparentnosti, zodpovednosti a hospodárskej súťaže, najmä pre pripravované investície financované s použitím finančných prostriedkov EÚ na obnovu. Ak sa tieto finančné prostriedky prepočítajú na obyvateľa, Portugalsko je tretím najväčším príjemcom hneď za Gréckom a Chorvátskom. Organizácia Transparency International Portugalsko prostredníctvom aktívnej komunikácie so zákonodarcami, novinármi a orgánmi a ich formálnej účasti na konzultačnom procese predložila argumenty a podnety na podporu odporúčania a uznania projektov integrity ako osvedčeného postupu. Ďalej sa jej podarilo začleniť podobný záväzok do druhého národného akčného plánu Partnerstva pre otvorené vládnutie<sup>9</sup>, v ktorom sa zohľadňuje realizácia paktov integrity.

## 1.2. AKO PREDSTAVIŤ PAKT INTEGRITY V KONTEXTE EÚ

Cieľom pilotného projektu Pakty integrity EÚ bolo zistiť spôsob integrácie tohto nástroja do konkrétnych právnych a inštitucionálnych podmienok v rámci EÚ. Pakt integrity obsahuje rôzne zložky, ktoré v kombinácii podporujú transparentnosť a zodpovednosť a odrádzajú od správania, ktoré je v rozpore s verejným záujmom. Dôraz kladený na jednotlivé zložky sa často upravuje podľa toho, kde sa pakt realizuje. Umožňuje to rozpätie flexibility na zabezpečenie politickej

angažovanosti, splnenie očakávaní verejnosti a maximalizáciu účinkov paktu integrity.

Definícia paktu integrity bola aktualizovaná s cieľom vyjadriť presný opis jeho rozsahu pôsobnosti a dôsledkov, keď sa prijme v EÚ, pričom sa zohľadnili podmienky zistené v rámci projektov verejného obstarávania, ktoré boli monitorované. V tejto súvislosti možno pakt integrity prezentovať takto:

*Pakt integrity je mechanizmus, ktorý umožňuje verejnému subjektu (alebo ich skupine) spolupracovať s občianskou spoločnosťou s cieľom zaistiť, aby orgány a uchádzači konali v zákonných hraniciach, identifikovať riziká korupcie a posilniť dôveru v projekty verejného obstarávania. Zúčastnené strany sa verejnou dohodou zaväzujú, že sa zdržia akéhokoľvek korupčného správania, zvýšia transparentnosť a zodpovednosť počas postupu verejného obstarávania a začlenia nezávislý mechanizmus, ktorým občianska spoločnosť monitoruje dodržiavanie platných predpisov a samotnej dohody, a informujú o tom verejnosť.*

Hlavné zložky a charakteristické znaky paktu integrity sú opísané ďalej.

- Pakt integrity je rámec, ktorý umožňuje skupine aktérov rôznych pováh spolupracovať na projekte verejného obstarávania. Predovšetkým predpokladá účasť verejného subjektu zodpovedného za postup verejného obstarávania, či už je to vládna agentúra alebo štátom vlastnený podnik, a občianskej spoločnosti. Môžu sa pripojiť ďalšie subjekty, ako sú orgány riadenia a dohľadu alebo dokonca zainteresovaní uchádzači.
- Vzhľadom na rozsiahle predpisy v celej EÚ týkajúce sa verejného obstarávania, boja proti korupcii a iných súvisiacich otázkach, ako je rozpočtové riadenie, hospodárska súťaž alebo pranie špinavých peňazí, sa účel

spolupráce sústreďuje na dodržiavanie platných predpisov, predchádzanie korupcii, maximalizovanie pomeru ceny a kvality, a posilnenie dôvery verejnosti.

- Strany budú spolupracovať pri riešení akéhokoľvek rizika alebo stavu, ktoré by umožňovali správanie v rozpore s tým, čo je stanovené zákonom, a ktoré by pravdepodobne ovplyvnili hodnotu a dôveru verejnosti.
- Spolupráca sa formalizuje prostredníctvom verejnej dohody, ktorá zaväzuje strany k súboru záväzkov. V závislosti od právnych úprav môže byť dohoda štruktúrovaná do rôznych častí alebo dokumentov. Takisto sa môže jej obsah prispôbiť podmienkam danej krajiny, pokiaľ bude v súlade so základnými zložkami paktu integrity, ktorými sú:
  - Prísľub zúčastnených strán, v ktorom súhlasia, že budú konať v súlade so zákonom a predchádzať korupcii počas procesu. K tomuto prísľubu by sa podľa možnosti mali pripojiť uchádzači alebo vybraný dodávateľ.
  - Súbor opatrení na zaručenie transparentnosti a posilnenie zodpovednosti počas celého procesu vrátane poskytnutia prístupu monitorovacej skupine z občianskej spoločnosti k celej dokumentácii.
  - Financovaný mechanizmus dohľadu koordinovaný občianskou spoločnosťou a podporovaný príslušnými expertmi, ktorý je zodpovedný za monitorovanie postupu verejného obstarávania a celkovej dohody, poskytovanie odporúčaní a pravidelné informovanie verejnosti o ich vývoji.

Všetky tieto zložky boli kompatibilné so systémami verejného obstarávania, pri ktorých sa realizovali paky integrity. Partnerské organizácie počas pilotného projektu zistili, že vo všeobecnosti právne rámce podporovali ich prijatie. Len v niekoľkých prípadoch určité ustanovenia na vnútroštátnej alebo

miestnej úrovni obmedzovali rozsah a kvalitu mechanizmu monitorovania. Vo väčšine prípadov boli tieto obmedzenia prekonané dočasnými úpravami alebo doplnkovými opatreniami. Vzhľadom na úsilie o harmonizáciu viacerých právnych predpisov v EÚ s cieľom zlepšiť vnútorný trh, najmä právnych predpisov zameraných na obstarávanie vo verejnom sektore, môžeme predpokladať, že realizácia paktu integrity je možná vo všetkých členských štátoch. Okrem toho sa v EÚ ako mechanizmus verejnej kontroly v rozsiahlej miere prijímajú a aktívne presadzujú predpisy a postupy týkajúce sa transparentnosti verejnej správy a prístupu k informáciám.

### **1.3. AKÁ JE HODNOTOVÁ PROPOZÍCIA PAKTOV INTEGRITY PRE EÚ?**

Monitorovacia činnosť 15 partnerských organizácií zapojených do pilotného projektu Pakty integrity EÚ, ktorá sa týkala 46 postupov verejného obstarávania, znamenala viac než len preverenie hlavných cieľov paktu integrity. Rozmanité skúsenosti nám takisto pomohli identifikovať základnú dynamiku alebo atribúty, ktoré z neho robia atraktívny a účinný nástroj na podporu integrity pri verejnom obstarávaní v EÚ.

Na základe týchto vedomostí je teraz k dispozícii nová a presnejšia hodnotová propozícia pre prijatie paktov integrity v kontexte EÚ.

- Pakt integrity je nástroj, ktorý uprednostňuje nápravné opatrenia pred represívnymi opatreniami. Prítomnosť a aktívna spolupráca nezávislej tretej strany – monitorovacej skupiny z občianskej spoločnosti – zvyšuje možnosť odhalenia a riešenia nedostatkov, rizík a chýb v projekte verejného obstarávania. Ak sa monitorovaciemu tímu paktu integrity umožní včasný prístup k informáciám a priestor na diskusiu, môže poskytnúť odporúčania na splnenie požiadaviek a cieľov verejného obstarávania.

*V rámci pilotného projektu Pakty integrity EÚ monitorovacie organizácie zaregistrovali vyše 430 odporúčaní. Líšili*

*sa od procesných pripomienok po finančné odhady a právne námietky. Orgány ich preskúmali a náležite konali, keď ich považovali za relevantné a uskutočniteľné. V niektorých prípadoch orgány prijali preventívne opatrenia proti potenciálne znemožňujúcim okolnostiam alebo zlepšili kvalitu postupu.*

- Pakt integrity posilňuje inštitucionálnu kapacitu. Úlohou monitorovacej skupiny z občianskej spoločnosti nie je nahradiť orgán, ale prostredníctvom spoločného konania zlepšiť jeho prácu vo fázach projektu verejného obstarávania. Monitorovacia organizácia zhrmažďuje a koordinuje odborné poznatky na podporu svojej práce, ktoré sa zase odovzdávajú orgánom vo forme analýz a poradenstva.
- Externé pozorovanie a podpora sú užitočné na zvládnutie a riadenie tlaku a obmedzení. Prítomnosť nezávislej strany, ktorá sa riadi verejným záujmom, prispieva k motivácii dodržiavať predpisy a vykonávať postup verejného obstarávania podľa technických a právnych hľadísk, a nie podľa politických hľadísk. Verejné aktualizované informácie nezávislých monitorovacích skupín o projekte vrátane ich analýz a odporúčaní ďalej motivujú ku konštruktívnemu správaniu a zvyšujú dôveru verejnosti.

Tieto atribúty môžu mať v kombinácii širokú škálu účinkov v závislosti od charakteristických znakov projektu verejného obstarávania a súvisiacich trhov. Keď sa pakt integrity začlení do strategickej investície, ktorá priťahuje pozornosť verejnosti a čelí nepriaznivým podmienkam na trhu alebo rizikám korupcie, je pravdepodobnejšie, že bude mať konkrétny úžitok. Strany zapojené do paktu integrity sa spoločne dohodnú na očakávaných účinkoch a vytvoria mechanizmus na sledovanie výkonnosti.

V prípade pilotného projektu Pakt integrity EÚ partneri projektu štruktúrovali a sústredili svoje analýzy vplyvu do šiestich kategórií v súlade s prioritami a cieľmi projektu. V nasledujúcej tabuľke je opísaná každá kategória a uvádza sa príklad prípadu vplyvu pozorovaného počas projektu.

## Pozorované prípady vplyvu podľa kategórií v pilotnom projekte Pakty integrity EÚ

### Presadzovať lepší pomer ceny a kvality

Zlepšenie výsledku postupu verejného obstarávania a zabezpečenie alebo maximalizovanie celkovej hodnoty zákazky pre verejnosť.

Organizácia Transparency International Maďarsko počas revízie návrhu súťažných podkladov zistila, že predbežné odhady hodnoty zákazky na projektovanie diaľnice (4,2 milióna EUR) neboli v súlade s podobnými projektmi. Po tom, čo monitorovacia skupina zhromaždila informácie a dôkazy od technického experta, navrhla, že verejný obstarávateľ (VO) by mal znížiť hodnotu zákazky na 2,8 milióna EUR. Po prezentácii tohto prípadu VO poskytol ďalšie odkazy a uviedol, že existuje ďalšia úroveň zložitosti a že by bolo potrebných viac štúdií o analýze pôdy. Obe strany znovu preskúmali svoje odhady a súhlasili, že znížia hodnotu zákazky na 3,7 milióna EUR. VO nakoniec zadal verejnú zákazku a 3,6 milióna EUR.

### Podporovať účasť, hospodársku súťaž a spravodlivosť

Rozšírenie počtu firiem uchádzajúcich sa o zákazku podľa zistených podmienok na trhu a zabezpečenie toho, aby sa so všetkými účastníkmi zaobchádzalo rovnako a aby dostali rovnaké informácie.

Snahou projektu na zvýšenie registrácie pozemkov v celom Rumunsku, ktorý monitorovali organizácia Transparency International Rumunsko a Inštitút pre verejnú politiku, bolo pokryť všetky plánované parcely a obce, ktorých sa obstarávanie týkalo. Predovšetkým nebol záujem o niektoré parcely, na ktoré neboli vôbec predložené ponuky. Na riešenie tejto situácie monitorovacie skupiny povzbudili VO, aby vykonal trhovou konzultáciu s cieľom prerokovať s potenciálnymi uchádzačmi stimuly a prekážky ich účasti. VO sa potom stretol s firmami a zhromaždil príslušné informácie, aby upravil súťaž a prilákal viac účastníkov. Účinky sa prejavili čoskoro, pričom zahŕňali vyšší počet parciel, na ktoré boli predložené ponuky v nasledujúcich súťažiach, a viac zákaziek zadaných viacerým firmám.

### Zvýšiť transparentnosť a zodpovednosť

Zvýšenie prístupu verejnosti k vývoju projektu verejného obstarávania v jeho rôznych fázach a rozšírenie viditeľnosti činností jednotlivcov a firiem zapojených do procesu.

Počas realizácie projektu modernizácie energetických systémov nemocnice v Slovinsku nastal procesný problém s platbou požadovanou dodávateľom, ktorý zahrnul náklady na materiál a zariadenia, ktoré boli obstarané, ale ešte neboli inštalované. VO zaznamenal tento problém a s cieľom predísť akýmkoľvek nezhodám so spoločnosťou poskytujúcou službu, požiadal o stanovisko organizáciu Transparency International Slovinsko, aby potvrdila vhodný výklad pravidiel týkajúcich sa platieb. Monitorovacia skupina preskúmala ustanovenia zákazky a súhlasila so stanoviskom VO. Platba bola oficiálne odložená, kým sa materiál a zariadenia nenainštalovali, v súlade so stanovenými pravidlami.

### Podporovať včasnosť projektov

Prispieť k realizácii projektu podľa časových potrieb a stanoveného harmonogramu, vyvarovanie sa omeškaní a právnych námietok a podporovanie stabilného pokroku až do ukončenia.

VO zodpovedný za rekonštrukciu archeologického náleziska a jeho múzea v Taliansku zvažoval komplexnú stratégiu obstarávania s cieľom obstaráť viacero služieb potrebných na sprevádzanie a informovanie návštevníkov vrátane tabuliek a multimediálnych zariadení. Znamenalo by to



koordináciu až siedmich zákaziek s firmami v záujme zaistenia toho, aby mali rovnakú vizuálnu identitu a používali rovnaké alebo kompatibilné materiály alebo formáty. Týmto množstvom práce by sa zvýšila pravdepodobnosť omeškania a predĺžila realizácia projektu. Okrem toho sa zvýšilo riziko negatívneho ovplyvnenia zážitkov návštevníkov. Na zjednodušenie tohto procesu navrhla organizácia ActionAid Taliansko zlúčenie zákaziek na poskytnutie služieb do jednej súťaže. VO diskutoval o stratégii s ostatnými orgánmi, ktoré podporili tento návrh, a nakoniec sa riadil odporúčaním monitorovacej skupiny.

### **Zlepšiť prístup a účasť občanov**

Umožnenie príjemcom a komunitám informovať a byť informovaní o projekte verejného obstarávania a dokonca prispievať k úlohám počas jeho vypracovania.

Organizácia Transparency International Bulharsko navrhla a spustila online nástroj oznamovania s cieľom podporiť zapojenie občanov do projektu výstavby tunela. Umožnilo to občanom, najmä z neďalekých komunit, podeliť sa o pripomienky vrátane oznámení o akomkoľvek súvisiacom probléme a predkladať otázky. Prostredníctvom nástroja sa zozbieralo niekoľko oznámení o pochybnostiach občanov, ktoré sa týkali projektu. Pri každom prijatí takejto správy monitorovacia skupina oslovila VO, predložila obavu občana a zhromaždila príslušné informácie, aby mohla poskytnúť primeranú odpoveď, ktorá by sa neskôr uverejnila na platforme oznamovania.

### **Podporiť inštitucionálne zmeny**

Podnecovanie a vytváranie stimulov na prijímanie pravidiel alebo postupov, ktoré zlepšujú schopnosti orgánov v oblasti verejného obstarávania a v iných súvisiacich oblastiach a ktoré sa zachovávajú aj po ukončení projektu a paktu integrity.

Transparency International Rumunsko a Inštitút pre verejnú politiku nechali urobiť previerku spoločností, ktorým boli zadané zákazky na poskytnutie služieb s cieľom zvýšiť registráciu pozemkov. Výsledky ukázali vysoké riziká konfliktu záujmov. Keďže ide o špecializovaný trh, je pravdepodobnejšie, že štátni úradníci a profesionáli budú mať medzi sebou väzby rôzneho charakteru. Napríklad niektorí riaditelia alebo zamestnanci pracovali na miestnych katastrálnych úradoch predtým, než odišli do súkromného sektoru. Na základe týchto zistení navrhli monitorovacie skupiny celý rad opatrení s cieľom zabrániť akémukoľvek neprípustnému ovplyvňovaniu počas realizácie zákaziek. Takisto zabezpečili školenie katastrálnym úradom, aby sa zlepšilo ich chápanie príslušných rizík. Toto úsilie prispelo k zvýšeniu informovanosti a schopnosti miestnych orgánov zvládnuť tieto situácie a splniť príslušné vnútroštátne právne predpisy.

## 1.4. MÔŽE BYŤ PAKT INTEGRITY HNACÍM PRVKOM ŠIRŠIEHO ÚSILIA O REFORMU?

Pakt integrity je nástroj na ochranu konkrétnych verejných investícií, najmä investícií, ktoré majú značnú hodnotu a čelia kritickým rizikám. V návrhu a fungovaní paktu integrity sú však začlenené ďalšie prínosy. Okrem jeho primárnej funkcie môže mať ďalekosiahlejšie účinky, keď strany uznajú potrebu zlepšiť postupy verejného obstarávania, postupy alebo súvisiace predpisy a zväžia pakt integrity ako súčasť takéhoto úsilia.

Po prvé, pakt integrity môže formovať reformné iniciatívy, ak je viac ako jednorazovou obmedzenou skúsenosťou a vzťahuje sa na súbor postupov verejného obstarávania v priebehu času alebo v rámci rovnakého sektora. Opakovaná realizácia umožňuje monitorovacím skupinám z občianskej spoločnosti zistiť a posúdiť systémové problémy, ktoré ovplyvňujú konkrétny trh alebo súbor projektov či orgánov. Čo je ešte dôležitejšie, umožňuje monitorovacím skupinám zhromažďovať dôkazy na zostavenie dôvodov riešenia týchto problémov. Niektoré monitorovacie organizácie v pilotnom projekte Pakty integrity EÚ identifikovali problémy a spolupracovali s tvorcami práva alebo regulačnými orgánmi na vývoji a prerokovaní možných riešení. Iné začlenili do svojho monitorovania ďalšie činnosti, aby poskytli školenie a zlepšili osobitné schopnosti orgánov a uchádzačov v takých oblastiach, ako je prevencia konfliktov záujmov alebo oznamovanie protispoločenskej činnosti.

Ďalším spôsobom rozšírenia rozsahu pôsobnosti paktu integrity je prepojiť ho s otázkami politiky, ktoré sa objavia počas postupu verejného obstarávania, a predvídať opatrenia, ktoré budú relevantné na riešenie týchto otázok. Ak sú strany o nich už informované, môžu prostredníctvom dohody o pakte integrity navrhnúť a zväziť konkrétne opatrenia, ktoré sú prínosné pre monitorovanie a celý projekt. Okrem toho môže pakt integrity poskytnúť nápomocný priestor na testovanie a presadzovanie inovatívnych opatrení, ktorými sa zvýši transparentnosť, zodpovednosť a účasť na verejnom obstarávaní. Zväziť možno napríklad tieto možnosti:

- **Otvorené dáta.** Údaje o verejnom obstarávaní by sa mali sprístupňovať vo formátoch, ktoré umožňujú ich opätovné použitie a analýzu s cieľom otvoriť nové spôsoby zapojenia, dohľadu a zlepšenia.

Prostredníctvom paktu integrity sa možno dohodnúť na konkrétnych súboroch údajov, ktoré budú zverejnené ako otvorené údaje<sup>10</sup>, ideálne podľa celosvetových štandardov zverejňovania. Pakt integrity môže byť príležitosťou predviesť ich využitie a význam pre monitorovanie projektu verejného obstarávania.

- **Zverejnenie majetku a záujmov.** Zverejnenie majetku a záujmov je dôležitou praxou na predchádzanie korupcii pri verejnom obstarávaní a rozhodovaní verejnej správy. Ak sa takéto informácie v danej krajine systematicky zbierajú, monitorovacím skupinám sa odporúča, aby ich zahrnuli do monitorovania. Ak sú informácie obmedzené sa obmedzujú na vyhlásenie o neexistencii konfliktu záujmov, v pakte integrity sa môže navrhnúť aktívne zverejňovanie komplexnejších informácií zo strany orgánov.
- **Konečné vlastníctvo.** Keďže sa EÚ približuje k systematickému zberu údajov o skutočnom vlastníctve<sup>11</sup>, je nutné zdôrazniť ich význam pre prevenciu celého radu rizík korupcie v rámci verejného obstarávania. Ak sú tieto údaje k dispozícii, monitorovacie skupiny paktu integrity môžu podnecovať orgány, aby ich využívali s cieľom identifikovať konflikty záujmov a zabrániť neprípustnému ovplyvňovaniu. Ak nie sú k dispozícii, dohoda o pakte integrity sa môže použiť na to, aby boli orgány zaviazané zbierať takéto údaje alebo vyzvať uchádzačov, aby dobrovoľne poskytli tieto informácie.
- **Oznamovanie protispoločenskej činnosti.** V súlade s cieľmi paktu integrity je ďalším záväzkom, ktorý treba zväziť, poskytnutie bezpečného mechanizmu najvyššieho štandardu na oznamovanie korupčného správania. Ak nie je zavedený mechanizmus oznamovania protispoločenskej činnosti, orgány a monitorovacia skupina z občianskej spoločnosti sa vyzývajú, aby spolupracovali na vypracovaní politiky a vytvorení kanálu na prijímanie a vyšetrovanie oznámení aspoň počas trvania postupu verejného obstarávania, ktorý sa monitoruje. V prípade už existujúcej politiky sa môže

preskúmanie jej správneho fungovania takisto spojiť s paktom integrity.

- **Lobizmus a politické financovanie.**

V záujme predchádzania korupcii je nevyhnutné mať prístup k informáciám o stretnutiach alebo akýchkoľvek iných činnostiach, ktoré vykonávajú spoločnosti, združenia, organizácie a jednotlivci s cieľom ovplyvniť orgány v rámci postupu verejného obstarávania. Ak sú tieto informácie k dispozícii, monitorovacia skupina z občianskej spoločnosti ich môže preskúmať s cieľom zabrániť konfliktu záujmov alebo identifikovať možné neprípustné ovplyvňovanie. Ak nie sú k dispozícii, orgány sa môžu dohodnúť, že budú takéto informácie zbierať a poskytovať ich monitorovacej skupine v záujme posilnenia nestrannosti a spravodlivého zaobchádzania so všetkými potenciálnymi uchádzačmi. Okrem toho sa môžu údaje o lobizme prepojiť so záznamami o politickom financovaní s cieľom zabrániť tomu, aby sa postup verejného obstarávania nezákonne využíval na odmeňovanie spojencov.

Pakt integrity môže mať podpornú rolu v celom rade iniciatív, ktorých cieľom je zlepšiť systémy verejného obstarávania v rámci EÚ a chrániť ich pred podvodmi a korupciou. Takisto môže byť príležitosťou ukázať účinky týchto iniciatív, keď sa realizujú v rámci príslušných verejných investícií. Ako ukazujú predchádzajúce príklady, pramení to zo schopnosti EÚ zaviazat strany, aby prijali praktické opatrenia na dodržiavanie právnych predpisov a zvýšenie dohľadu.

# ***PRÍRUČKA 2: NAVRHOVANIE PAKTOV INTEGRITY VHODNÝCH NA DANÝ ÚČEL***

Po tom, čo orgány uznajú význam paktov integrity a rozhodnú sa ich začleniť do svojich stratégií alebo postupov na ochranu projektov verejného obstarávania, musia úzko spolupracovať s obhajcami a občianskou spoločnosťou, aby boli primerane prijaté a realizované. Pri príprave na využitie nástroja a prostriedkov sa musia preskúmať a prediskutovať rôzne aspekty. Na základe skúseností z pilotného projektu Pakty integrity EÚ a postrehov jeho partnerských organizácií sa v nasledujúcich oddieloch rozoberajú základné aspekty realizácie paktu integrity, ktorý je primerane pripravený na dosiahnutie cieľov.

## 2.1. SPÁJANIE STRATEGICKÝCH CIEĽOV A PAKTOV INTEGRITY

Výber projektu verejného obstarávania, na ktorý sa vzťahuje pakt integrity, je jedným z najdôležitejších rozhodnutí v rámci účinnosti nástroja. Rozhodnutie však nie je jednorozmerné. Vhodné spojenie znamená zväženie viacerých premenných a dôkladnú analýzu, ktorá musí byť citlivá na konkrétny kontext a sprevádzajúce riziká a podmienky. Navrhovateľom a orgánom usilujúcim o realizáciu paktu integrity sa odporúča, aby naviazali priamy dialóg a vymieňali si príslušné informácie, ktoré podporia diskusiu a výber projektu.

### *Ako identifikovať pripravované projekty verejného obstarávania*

Vlády a inštitúcie v celej EÚ fungujú v rámci zavedených politických a administratívnych cyklov, aby sa dohodli na potrebných investíciách a zodpovedajúcej alokácii verejných finančných prostriedkov. Investície sú ovplyvňované dopytom po verejných službách, aktívnymi politikami a politickými faktormi, ako sú volebné platformy a sľuby v rámci kampane. Ich sledovanie a zaradenie do zoznamu je základný spôsob identifikácie pripravovaných verejných investícií týkajúcich sa verejných zákaziek. Dodržiavanie týchto cyklov je do určitej miery nepretržitou úlohou tých, ktorí navrhujú pakt integrity.

Za ideálnych okolností, keď existuje dostatočná rezerva na prípravu, možno vyhľadávať v rôznych zdrojoch. Plány alebo stratégie vlády, rozpočtové informácie a iné dokumenty obsahujú príslušné prehľady, a dokonca presné odkazy, o subjektoch a projektoch, ktorým boli pridelené verejné finančné prostriedky, ktoré smerujú k postupom verejného obstarávania. Často ich pripravujú a zvereňujú orgány vo výkonnej zložke, napríklad konkrétne ministerstvá alebo jednotky verejnej správy. Legislatívne orgány sú zapojené, pretože prerokúvajú a schvaľujú rozpočty a pravidlá ich používania a čerpania. Keďže každá krajina alebo jurisdikcia má svoj vlastný súbor pravidiel a časových rámcov, preskúmanie a analýzu musia viesť vnútroštátne a miestne subjekty, ktoré chápu proces a jeho základnú dynamiku.

Na úrovni EÚ sa financovanie a pridelovanie rozpočtových prostriedkov takisto riadi stanovenými pravidlami a postupmi, ktoré sú určené ich zodpovedajúcimi finančnými nástrojmi a ustanoveniami. Napríklad podľa nariadenia o spoločných ustanoveniach sa európske štrukturálne a investičné fondy (EŠIF) schvaľujú prostredníctvom vnútroštátnych partnerských dohôd a následných operačných programov, ktoré sa môžu počas programového obdobia aktualizovať a upravovať. Takisto sa v jednotlivých krajinách líšia subjekty, ktoré v mene členských štátov rokujú o dostupných finančných prostriedkoch a spravujú ich. Často závisia od nástroja alebo oblasti politiky. Významným zdrojom informácií môžu byť stále zastúpenia alebo špecializované ministerstvá či oddelenia pre záležitosti EÚ.

Viditeľnosť a otvorenosť zavedených postupov na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ sa v jednotlivých krajinách líši. Navrhovatelia paktu integrity musia identifikovať a vybrať najvhodnejšie kanály a opatrenia s cieľom zaistiť alebo včas poskytnúť prístup zapojeným subjektom k príslušným diskusiám a informáciám o pripravovaných verejných investíciách. V ideálnom prípade by mali úzko spolupracovať so všetkými príslušnými orgánmi, ktoré majú záujem o vytvorenie paktu integrity. V niektorých prípadoch orgány aktívne zvereňujú informácie alebo prostredníctvom konzultácií zapájajú príjemcov a občanov. Ak to tak nie je, navrhovatelia by mali prerokovať spôsob výmeny príslušných informácií a diskusie o nich medzi všetkými potenciálnymi stranami paktu integrity. Dostupnosť akýchkoľvek informácií, napr. štruktúrovaných dát, ideálne v otvorenom formáte, je žiaduca, aby sa urýchlilo ich preskúmanie a analýza.

Pri identifikovaní pripravovaných projektov verejného obstarávania by sa nemali prehliadať núdzové situácie alebo katastrofy. Počas týchto udalostí sa vlády nevyhnutne obracajú na trhy s cieľom obstaráť tovar alebo služby, ktoré riešia naliehavé potreby. Príprava, zadávanie a vykonávanie takýchto zákaziek často čelia zvýšeným rizikám nesprávneho riadenia, podvodov a korupcie. Zmierniť takéto riziká by mohlo pomôcť zavedenie paktu integrity, hoci je pravdepodobné, že to takisto bude náročné.

Okrem okamžitej situácie vedú krízy k budúcim verejným investíciám, ktorých monitorovanie stojí za zväženie. Ich snahou je zmierniť následky núdzovej situácie alebo katastrofy pre postihnuté komunity alebo zabrániť ich opätovnému výskytu.

## Transparency International Lotyšsko a monitorovanie verejného obstarávania počas pandémie ochorenia COVID-19.

Na začiatku pandémie ochorenia COVID-19 v roku 2020 kabinet ministrov Lotyšska poveril Ministerstvo obrany vedením centralizovanej stratégie nákupu životne dôležitého tovaru na riešenie zdravotnej krízy vrátane osobných ochranných prostriedkov a dezinfekčných prostriedkov. Na splnenie tejto úlohy vytvorilo ministerstvo pracovnú skupinu so 14 účastníkmi z vládnych agentúr. Ministerstvo znepokojené výzvami, ktoré z toho vyplývajú, oslovilo organizáciu Transparency International Lotyšsko, aby preskúmala spôsob spolupráce pri zaistení transparentnosti, účinnom využití verejných finančných prostriedkov a predchádzaní akémukoľvek porušeniu vlastného protokolu pre krízové verejné obstarávanie. Po niekoľkých rozhovoroch sa obe strany zhodli na tom, že najlepším spôsobom zapojenia organizácie Transparency International Lotyšsko by bolo pôsobenie ako nezávislý pozorovateľ pracovnej skupiny, čím by sa zaistil prístup ku všetkým informáciám o verejnom obstarávaní a organizácii Transparency International Lotyšsko by sa umožnilo poskytovať odporúčania. Od 21. apríla do 15. júna 2020 monitorovala organizácia Transparency International Lotyšsko diskusie skupiny a desať postupov verejného obstarávania (šesť z nich od ich začiatku). Počas tohto obdobia sa monitorovacia skupina zúčastnila na príslušných stretnutiach a v niektorých prípadoch upozornila na možné riziká. Keď sa výnimočný stav skončil a pracovná skupina ukončila svoju misiu, organizácia Transparency International Lotyšsko pripravila a zverejnila verejnú správu o svojich zisteniach. Vo všeobecnosti organizácia Transparency International Lotyšsko „nezistila významné odchýlky od postupu špecifikovaného v protokole protokolu pre krízové verejné obstarávanie“ a uviedla, že väčšina nákupov „dôsledne spĺňala vypracované kritériá verejnej súťaže“. Takisto však konštatovala, že tri postupy čelili problémom nedodržavania protokolu. Okrem týchto a iných zistení organizácia Transparency International Lotyšsko poskytla aj rad odporúčaní pre budúce postupy. Tieto informácie sú dostupné na webovom sídle organizácie.

Zdroj: Delna – Transparency International Lotyšsko, *On the Results of Covid-19-Related National Central Procurement Monitoring* (O výsledkoch monitorovania vnútroštátneho centrálného verejného obstarávania súvisiaceho s ochorením

COVID-19), (Delna – TI Latvia, 2020). K dispozícii na: <https://delna.lv/lv/2020/08/03/ar-covid-19-saistito-valsts-centralizeto-iepirkumu-uzraudzibas-zinojums/>.

### *Ako posudzovať významnosť a možnosť*

S identifikáciou pripravovaných projektov verejného obstarávania sa prepletajú otázky o významnosti a možnosti začlenenia paktu integrity do nich. Kým nástroj paktu integrity je zlučiteľný s celým radom projektov a sektorov, je zameraný na verejné investície vystavené rizikám, ktoré môžu ohroziť náklady, kvalitu a očakávané prínosy v rozpore so spoločným záujmom. Tieto riziká zahŕňajú korupciu, podvody, nesprávne riadenie a protikorupčné praktiky. Navyše vzhľadom na zdroje potrebné na ich primeranú realizáciu sa pakty integrity uprednostňujú v prípade projektov, ktoré majú strategický význam.

Nie je jednoduché určiť a posúdiť súvisiace riziká a hodnotu verejných investícií. Keďže projekty verejného obstarávania sa v jednotlivých sektoroch a krajinách značne líšia, je ťažké nájsť na tento účel jedinečnú metódu alebo vzorec. Namiesto toho by sa k týmto úlohám malo pristupovať ako k otvorenej kolektívnej diskusii medzi navrhovateľmi paktu integrity a zainteresovanými stranami projektu pri súčasnom zohľadnení špecifik danej krajiny. Skupina musí definovať aspoň potreby informácií a príslušné premenné, ktoré budú riadiť analýzu.

Navrhovatelia paktu integrity by sa mali zamerať na čo najväčšie zníženie informačnej priepasti, ktorá bráni skupine v úplnom pochopení projektu a jeho pôvodu, zapojených inštitúcií, dotknutých príjemcov alebo komunít a súvisiacich trhov a ich účastníkov. Okrem získania prístupu k plánu a predbežným súťažným podkladom možno požiadať o prístup k ďalším informáciám, ktoré nie sú verejne dostupné. Môžu sa vykonať prieskum a rozhovory s konkrétnymi zainteresovanými stranami alebo odborníkmi alebo sa môžu preskúmať postupy minulého verejného obstarávania podobného charakteru.

Premenné analýzy budú ovplyvnené okolnosťami súvisiacimi s uchádzajúcimi sa projektmi. Patria k nim podmienky na trhu, predchádzajúce verejné zákazky a dokonca politické cykly a udalosti. Zvážiť by sa mali aj charakteristiky a nedostatky dotknutého systému verejného obstarávania<sup>12</sup>. Špecializované správy organizácií občianskej spoločnosti,

akademickej obce alebo dokonca vládnych inštitúcií môžu poskytovať informácie do diskusie a poukázať na riziká a nedostatky, ktoré sa pravdepodobne zistia. Napríklad prehľad výsledkov jednotného trhu EÚ obsahuje osobitný súbor ukazovateľov týkajúcich sa systémov verejného obstarávania 27 členských štátov, ktoré sa vzťahujú na hospodársku súťaž, transparentnosť a pomer ceny a kvality.

V jednotlivých krajinách EÚ by malo byť možné nájsť správy týkajúce sa danej krajiny, v ktorých sa uvádzajú ďalšie podrobnosti o problémoch, ktoré sa často pozorujú v ich postupoch a alebo politikách verejného obstarávania. Niekedy ich vypracúvajú orgány dohľadu, napr. najvyššie audítorské inštitúcie, parlamentné komisie alebo špecializované organizácie a výskumné centrá. Mediálne správy, najmä tie, ktoré vychádzajú z investigatívnej žurnalistiky, môžu vyzdvihnúť kritické výzvy, správanie alebo problémy, ktoré sa často vyskytujú pri plánovaní, zadávaní alebo vykonávaní verejných zákaziek.

Porovnanie dostupných informácií a uchádzajúcich sa projektov poskytne skupine úvodné úvahy a referencie, aby mohla určiť riziká a hodnotu. Môžu sa uplatniť tieto body:

- **Verejný záujem.** Projekty verejného obstarávania, ktoré sa týkajú poskytovania základných verejných služieb alebo riešenia naliehavých potrieb, alebo projekty spojené so sľubmi v rámci kampane si často získavajú pozornosť väčších segmentov spoločnosti. Keďže neobstaranie súvisiaceho tovaru alebo služieb môže mať nepriaznivý vplyv na zamýšľaných príjemcov alebo používateľov, je jednoduchšie nájsť stimuly na zabránenie akémukoľvek korupčnému konaniu, dokončiť projekt podľa očakávaní a posilniť transparentnosť a zodpovednosť v oblasti celkovej výkonnosti.
- **Zložitosť.** Projekty so zložitou štruktúrou alebo vo vysoko technických podmienkach môžu čeliť zvýšeným rizikám vo viacerých oblastiach. Často predstavujú komplikované postupy plánovania a predkladania ponúk, čo ponúka viac príležitostí pre nepripustné ovplyvňovanie alebo kolúzie vo verejnom obstarávaní, ktoré by mohli narušiť hospodársku súťaž a spravodlivosť. Okrem toho si ich realizácia pravdepodobne bude vyžadovať zvýšenú koordináciu medzi dodávateľmi alebo
- **Peňažná hodnota.** Páchatelia korupcie sa s väčšou pravdepodobnosťou zamerajú na investície s vyššími nákladmi. Možnosť zneužitia veľkej sumy verejných finančných prostriedkov zvyšuje okrem iných faktorov aj pravdepodobnosť úplatkárstva a kartelového správania. Neexistuje všeobecne akceptovaná ani celouijná prahová hodnota, pod ktorou by pakt integrity nebol vhodný. Rozpätie by sa malo zvažovať vzhľadom na rozpočty orgánov alebo portfóliá projektov. Orientačne bola priemerná<sup>13</sup> hodnota 18 projektov monitorovaných v rámci projektu Pakty integrity EÚ vo výške 12,3 milióna EUR, pričom hodnoty sa pohybovali v rozmedzí 130 000 EUR až 250 miliónov EUR.
- **Inštitucionálne kapacity** V niektorých prípadoch si projekty verejného obstarávania môžu vyžadovať zdroje a zručnosti, ktoré orgán v danom čase nemá k dispozícii. V takom prípade, alebo ak sú tieto zdroje a zručnosti obmedzené, sú riziká prijatia škodlivých rozhodnutí vyššie. Tieto môžu okrem iných dôsledkov potenciálne znížiť hodnotu projektu alebo zvýšiť jeho náklady.
- **Podmienky na trhu.** Charakteristika a dynamika trhov v súvislosti s projektom verejného obstarávania môžu upozorniť na možné problémy alebo výzvy. Analýza trhu by napríklad mohla poukázať na medzery na trhu či špecializované trhy alebo na nezákonné správanie, ktoré obmedzuje hospodársku súťaž. Okrem toho sa musí zväžiť úroveň oboznámenia orgánov so súvisiacimi trhmi, keďže to ovplyvní ich schopnosť navrhovať výberové konania, ktorými sa maximalizuje hodnota pre verejnosť.
- **Názny korupcie.** Mali by sa posúdiť precedensy, pokusy alebo podozrenie z korupčného správania, ktoré sa vyskytli v súvislosti s určitým projektom verejného obstarávania alebo verejným orgánom (napr. úplatkárstvo, konflikt záujmov, nepripustné ovplyvňovanie alebo

nezákonné politické financovanie). Páchatelia korupcie sa pravdepodobne zamerajú na ďalšie projekty v rámci rovnakého orgánu alebo sektora verejnej správy. Okrem toho je dôležité preskúmať, či je projekt spojený s trhmi s účastníkmi, ktorí prispievajú na kampane alebo politické strany. Viaceré prípady ukázali, že verejné zákazky sa často používajú ako odplata za takéto príspevky.

Toto sú len niektoré vysvetľujúce premenné na poskytnutie odkazov a podnietenie analýzy navrhovateľov. Ďalšie sa pravdepodobne objavia pri diskusii o konkrétnych charakteristických znakoch projektu verejného obstarávania. Kombinácia týchto premenných nakoniec poskytne navrhovateľom dostatok argumentov a dôkazov na diskusiu a potvrdenie významnosti a možnosti spojenia projektu s paktom integrity.

### *Aké sú dôsledky, riziká a alternatívy monitorovania?*

Súbežne s posudzovaním hodnoty a rizík projektu by monitorovacie skupiny z občianskej spoločnosti a orgány verejnej moci mali identifikovať a zvážiť potreby monitorovania a ich dôsledky. Charakteristické znaky projektu ovplyvnia spôsob, akým občianska spoločnosť organizuje svoju prácu a štruktúruje mechanizmus monitorovania. Navrhovatelia by mali o týchto faktoroch diskutovať a riešiť ich čo najskôr pri súčasnom zhromažďovaní informácií o uchádzajúcich sa projektoch verejného obstarávania.

Spôsob monitorovania vykonaného počas realizácie pilotného projektu Pakty integrity EÚ bol ovplyvnený týmito faktormi:

- **Fáza projektu** je fáza vo vývoji postupu verejného obstarávania, v ktorej sa začína pakt integrity. V ideálnom prípade sa projekt spojí s paktom integrity počas fázy plánovania, keď verejný obstarávateľ zhromažďuje všetky relevantné informácie s cieľom posúdiť identifikované potreby a navrhnúť projekt verejného obstarávania, ktorý ich splní. Zvážiť sa môžu projekty vo fáze pred vyhlásením verejnej súťaže, keďže stále poskytujú možnosť preskúmania podmienok, ktoré budú definovať zadanie a vykonanie súvisiacich zákaziek. Projekty, v prípade ktorých už bola verejná súťaž vyhlásená, alebo projekty v neskoršej fáze

nie sú vhodné pre pakt integrity. V týchto prípadoch by sa mohli zvážiť iné alternatívy monitorovania, napr. audit alebo verejné hodnotenie.

- **Odhadovaná dĺžka** je celkový očakávaný čas trvania postupu verejného obstarávania. Okrem jej účinku na náklady by mohla mať vplyv na angažovanosť a podporu orgánov a zainteresovaných strán. Napríklad riaditeľ ministerstva alebo jednotky verejnej správy môže odstúpiť z funkcie len pár mesiacov po začatí projektu. V takýchto prípadoch by realizátor mal zvážiť, ako by sa vytvoril a prezentovať pakt integrity s cieľom zdôrazniť jeho nezávislosť a zachovať podporu orgánu bez ohľadu na osobu, ktorá nahradí predchádzajúceho podporovateľa.
- **Pokrytie** sú fázy, ktoré budú monitorované prostredníctvom paktu integrity. V súlade s predchádzajúcim bodom je neodmysliteľne spojené s dĺžkou projektu. Hoci by sa fáza realizácie mala zohľadniť vo všetkých paktoch integrity, ich minimálne pokrytie by malo siahať od fázy plánovania alebo fázy pred vyhlásením verejnej súťaže po podpísanie súvisiacich zmlúv. Ak vykonanie zákazky predstavuje logistické alebo finančné problémy, realizácia by sa mohla monitorovať s použitím iných metód.
- **Odborné znalosti** sú vedomosti a zručnosti, ktoré musí nezávislá monitorovacia skupina zaistiť na plnenie svojej roly. Vo väčšine prípadov organizácia občianskej spoločnosti, ktorá vedie pakt integrity, posilňuje svoj monitorovací tím prizvaním ďalších technických expertov v oblastiach, ktoré sú relevantné pre postup verejného obstarávania. Ak je projekt vysoko špecializovaný alebo sa týka medzery na trhu, nájdenie dostupných expertov môže trvať značný čas. Odhadovaná odmena odborníkov by takisto mohla byť v rozpočte navrhnutá nižšia ako trhová cena, čím by sa znížila pravdepodobnosť nájdenia experta, ktorý bude k dispozícii a bude mať primerané referencie. Realizátorom sa odporúča, aby vopred oslovili výskumné centrá alebo univerzity s cieľom určiť možných expertov a získať príslušné informácie o ich praxi a cene.



- **Umiestnenie** je fyzické miesto, na ktorom sa uskutoční vykonanie súvisiacich zákaziek. Je to faktor, ktorý sa často sleduje v prípade projektov infraštruktúry, ale môže byť relevantný aj pri obstarávaní a dodávaní tovaru a služieb. Vzdialenosť bude mať vplyv z hľadiska času a nákladov na monitorovaciu skupinu, a to aj vo fáze plánovania, keď technický tím možno bude musieť navštíviť miesto týkajúce sa projektu verejného obstarávania.
- **Fyzická blízkosť** je skutočná vzdialenosť medzi verejným obstarávateľom a organizáciou monitorovania. V súlade s predchádzajúcim bodom by ich sídla mohli ovplyvniť kvalitu spolupráce, najmä v prípade prekážok prepojitelnosti. V ideálnom prípade by organizácia monitorovania mala sídliť v rovnakom mieste alebo regióne ako verejný obstarávateľ. V opačnom prípade by sa mali vopred dohodnúť a neustále revidovať mechanizmy koordinácie, komunikačné kanály a harmonogramy. Alternatívne sa môže vyslať do miesta sídla orgánu tím alebo zástupca, ak je vzdialenosť veľká, alebo by sa mal zvážiť rozpočet pre pravidelné cestovanie.

Tieto faktory budú mať rozličné vplyvy na činnosti monitorovania, pokiaľ ide o náklady, čas, ľudské zdroje a ďalšie aspekty. Organizácia občianskej spoločnosti, v prípade ktorej sa očakáva, že bude viesť mechanizmus monitorovania, ich bude musieť porovnať so svojimi vlastnými kapacitami a zdrojmi. Analýza týchto faktorov umožní realizátorom vypracovať presné rozpočty, ktoré zaistia finančné zdroje potrebné na pokrytie nákladov na monitorovanie. Okrem toho sa v nej môže poukázať na riziká, ktoré by mohli oslabiť význam paktu integrity, a dokonca ohroziť jeho budúcu realizáciu, ak sa nebudú primerane riešiť. Napríklad, ak nie sú v rozpočte primerane zahrnuté zdroje, monitorovacie činnosti by mohli byť ohrozené a projekt by sa mohol skončiť pred jeho dokončením.

## 2.2. VYTVORENIE PAKTU INTEGRITY A JEHO MECHANIZMU MONITOROVANIA

Pri diskutovaní o výbere projektu je dôležité stanoviť základy spoľahlivého monitorovania. Hlavnou výhodou paktu integrity je jeho schopnosť začleniť nezávislú monitorovaciu skupinu, ktorá bude sledovať vývoj projektu a poskytne odporúčania na zlepšenie alebo nápravu akýchkoľvek zistených problémov. Nasledujúce oddiely sa zaoberajú tromi základnými aspektmi, ktoré treba preskúmať a ktoré spoločne vytvárajú mechanizmus monitorovania: prísľub integrity a dohoda o monitorovaní, výber organizácie občianskej spoločnosti na jeho vedenie a jeho financovanie.

### *Ako formulovať prísľub integrity a dohodu o monitorovaní*

Pakt integrity sa realizuje prostredníctvom formálnej dohody medzi aspoň verejným obstarávateľom a organizáciou občianskej spoločnosti o monitorovaní jedného postupu alebo súboru postupov verejného obstarávania. V závislosti od projektu a právneho a inštitucionálneho prostredia sa môžu pripojiť ďalšie zainteresované strany. Patria k nim iné orgány s úlohou dohľadu, potenciálni uchádzači alebo prípadne uchádzač, ktorému bola zadaná zákazka. Realizátori budú musieť diskutovať so zainteresovanými stranami, ktoré sú relevantné pre vytvorenie spoľahlivého a dôveryhodného paktu integrity, a zvolať ich.

Dohoda sa môže prispôbiť právnym formalitám a ustanoveniam zodpovedajúcej jurisdikcie a môže byť štruktúrovaná do jedného alebo viacerých dokumentov. Bez ohľadu na zvolenú úpravu dohoda obsahuje prísľub integrity a dohodu o monitorovaní.

**Prísľub integrity** je súbor záväzkov konať v súlade so zákonom, zdržať sa akéhokoľvek korupčného správania a zvyšovať transparentnosť a integritu prostredníctvom proaktívnych opatrení. Záväzky môžu byť konkrétne pre každú zo strán. Najvýznamnejšie z nich sa týkajú verejného obstarávateľa a uchádzačov, ktorí predložia návrh.

V prísľube sa často riešia tieto otázky:

- **Zdržať sa akéhokoľvek úplatkárstva.** Verejní činitelia by nemali prijímať ani požadovať žiadne neprimerané výhody vrátane darov. Podobne uchádzači nebudú

ponúkať ani súhlasiť so zaplatením akýchkoľvek úplatkov.

- **Zdržať sa akýchkoľvek iných nezákonných alebo protikorupčných praktík.** Všetci účastníci súhlasia, že sa nezúčastnia na žiadnom systéme, ktorý sa považuje za nezákonný alebo ktorého cieľom je obmedziť či potlačiť hospodársku súťaž v ich prospech. Týka sa to aj každého jednotlivca konajúceho v mene podpisovateľa.
- **Dodržiavať relevantné predpisy.** Podpisovatelia súhlasia, že budú dodržiavať platné právne predpisy okrem iného v oblastiach, ako je prístup k informáciám, hospodárska súťaž, boj proti podvodu, praniu špinavých peňazí a environmentálne zákony. Navrhovatelia budú musieť pri návrhu prísľubu určiť najvýznamnejšie právne nástroje.
- **Dodržiava kódex správania.** Verejný obstarávateľ a uchádzači sa zaviazujú zaviesť kódex správania, ktorým sa bude riadiť správanie každého jednotlivca konajúceho v ich mene. V prípade uchádzačov by sa mohlo uvažovať aj o subdodávateľoch.
- **Nahlasovať akékoľvek korupčné správanie.** Všetky strany sa zaviazujú, že budú informovať príslušné orgány o akomkoľvek porušení zákona alebo o korupčnej praktike vykonávanej jednotlivcom alebo subjektom, ktorí sú spojení s projektom verejného obstarávania. V tomto záväzku sa môže uvažovať aj o vytvorení mechanizmu alebo politiky oznamovania protispoločenskej činnosti, alebo o revízii existujúcich mechanizmov či politik.
- **Proaktívne zverejňovanie informácií.** V závislosti od platných predpisov môže prísľub zaväzovať konkrétne subjekty, aby sprístupnili určité informácie verejnosti alebo monitorovacej organizácii. Toto by sa malo odôvodniť z hľadiska zodpovednosti alebo integrity. Spoločnosti sa napríklad vyzývajú, aby zverejnili svoju vlastnú štruktúru a identifikovali svojich skutočných vlastníkov v rámci predloženia ponuky.

- **Výmena pravdivých informácií.** Podpisovatelia sa zaviazujú, že na požiadanie alebo v rámci dokumentácie k verejnému obstarávaniu vždy poskytnú pravdivé a presné informácie, a to aj o povereniach na predkladanie ponúk, subdodávateľoch a ponukách.
- **Predchádzanie konfliktom záujmov.** Všetky strany, a najmä všetci zapojení verejní činitelia, sa zaviazujú, že zverejnia akýkoľvek súkromný záujem, ktorý by sa mohol vnímať ako konflikt s verejným záujmom. V ideálnom prípade by prísľub mal obsahovať skôr konkrétne záujmy, ktoré sa majú deklarovať, než len vlastné vyhlásenie, v ktorom sa uvádza neexistencia konfliktu záujmov.
- **Zapojiť príjemcov alebo dotknuté komunity.** V závislosti od relevantnosti sa v prísľube môže uvažovať o zapojení komunit, ktorých sa projekt týka. Rozsah tohto záväzku sa definuje na základe charakteristických znakov projektu a inštitucionálneho prostredia. Môže siahť od rozšírenia prístupu k informáciám po mechanizmy formálnej účasti, ako sú konzultácie alebo spolupráca.

Účelom **dohody o monitorovaní** je vymedziť konkrétne podmienky a opatrenia, ktorými sa bude riadiť spolupráca medzi verejným obstarávateľom a organizáciou občianskej spoločnosti, ktorá vedie mechanizmus monitorovania. Dohoda je určená na uvedenie určitých záväzkov, ktoré sú súčasťou prísľubu integrity, do praxe. Mala by okrem iného obsahovať tieto aspekty:

- **Prístup k informáciám a na stretnutia** sa vzťahuje na ustanovenia, ktoré monitorovacej organizácii zaisťujú úplný prístup k príslušným dokumentom a údajom a do všetkých priestorov, kde sa prijímajú rozhodnutia a vedú diskusie, ako sú pracovné stretnutia s inými orgánmi. Ustanovenia tohto druhu môžu stanovovať konkrétne žiadosti o informácie.
- **Dôverné a citlivé informácie** sa týkajú opatrení, ktoré bude monitorovacia skupina dodržiavať pri prístupe k informáciám, ktoré sú vyhradené a nie sú dostupné verejnosti, ako sú dočasné doložky o mlčanlivosti. Tieto opatrenia by mali byť obmedzené na informácie, ktoré môžu

ovplyvniť hospodársku súťaž alebo spravodlivé zaobchádzanie, vrátane finančných odhadov, trhových prieskumov a ponúk.

- **Komunikačné kanály** sa týkajú procesu a prostriedkov výmeny informácií a informovania oboch strán o akýchkoľvek aktualizáciách projektu. Ustanovenia, ktoré sa majú zahrnúť, sa budú líšiť v závislosti od charakteru projektu. Mali by sa však uviesť konkrétne kontaktné miesta, ako aj lehoty a mechanizmy oznamovania a riešenia akýchkoľvek nedostatkov v spolupráci.
- **Informovanie verejnosti** sa vzťahuje na opatrenia, ktoré bude monitorovacia skupina dodržiavať pri informovaní verejnosti a koordinácii s verejným obstarávateľom na takéto účely. Očakáva sa, že monitorovacia skupina bude priebežne informovať občanov o vývoji projektu a bude predkladať pravidelné správy, v ktorých poskytne nezávislý opis a posúdenie úkonov a rozhodnutí v každej fáze postupu verejného obstarávania.
- **Oznámenia korupcie** sa týkajú opatrení, ktoré bude monitorovacia skupina dodržiavať pri prijímaní a spracúvaní akýchkoľvek oznámení korupcie alebo pri informovaní o akomkoľvek prípade získanom prostredníctvom formálnych kanálov na oznamovanie protispoločenskej činnosti.
- **Ukončenie a odstúpenie** sa týkajú okolností a nedostatkov, ktoré by monitorovacej skupine umožnili ukončiť svoju rolu predčasne a opustiť pakt integrity, a procesu informovania a diskutovania o rozhodnutí s verejným obstarávateľom a ďalšími podpisovateľmi paktu integrity. K týmto okolnostiam patrí zamietnutý prístup k dôležitým informáciám alebo na stretnutia, neodpovedanie na otázky, na ktoré poukázala monitorovacia skupina, alebo nereagovanie na oznámenia korupcie.

Dohoda o monitorovaní musí byť verejná a prístupná akejkoľvek zainteresovanej osobe. Počas projektu Pakty integrity EÚ väčšina partnerských organizácií uverejnila online dokumenty, v ktorých bol začlenený pakt integrity. Môžu poskytnúť príklady a usmernenia pre budúcich realizátorov EÚ.

Okrem toho organizácia Transparency International vypracovala vzory a modelové dohody s cieľom pomôcť orgánom alebo organizáciám, ktoré majú záujem pokračovať v pakte integrity. Sú k dispozícii bezplatne na webovom sídle Transparency International.<sup>14</sup>

### *Ako identifikovať a vybrať vedenie monitorovania*

Organizácia občianskej spoločnosti, ktorá koná ako monitorovacia skupina v pakte integrity, má jedinečnú rolu. Je externou treťou stranou, ktorej sa poskytuje zvýšený prístup na sledovanie správania orgánu, ktorý sa usiluje zadať vládnu zákazku, a súkromných subjektov, ktoré sa zameriavajú na poskytovanie požadovaného tovaru alebo služieb, a ich vzájomného pôsobenia. Ako sa uvádza v predchádzajúcom oddiele, monitorovacej skupine bude umožnené preskúmať príslušné dokumenty a údaje a vstupovať do priestorov, ako sú stretnutia, návštevy na mieste a iné podujatia, kde sa prezentujú, prerokúvajú a prijímajú informácie a rozhodnutia o projekte a zákazke.

Organizácia pôsobiaca ako monitorovacia skupina nemôže byť politicky pridružená organizácia, podnik alebo mediálny aktér, ani žiadny iný ziskový subjekt. Pri jej výbere by sa mali zohľadniť ďalšie aspekty týkajúce sa spôsobilosti a nezávislosti. Na tento účel sa okrem iných faktorov musí analyzovať jej organizačná štruktúra, zloženie zamestnancov, fungovanie, interné politiky, financovanie a finančné riadenie.

Pokiaľ ide o spôsobilosť, organizácia občianskej spoločnosti, ktorá sa zameriava na vedenie mechanizmu monitorovania, musí byť spôsobilá v týchto oblastiach:

- Pri verejnom obstarávaní sú nevyhnutné **technické odborné znalosti**. Organizácia by mala mať solídne znalosti platných predpisov a praktické vedomosti o otázkach a nedostatkoch v postupoch, ktoré sa dodržiavajú pri plánovaní, zadávaní a vykonávaní zákaziek. Prínosom sú aj ďalšie odborné znalosti v súvisiacich oblastiach, ako sú verejné financie alebo zapojenie občanov.
- Vyžadujú sa zručnosti v oblasti **riadenia projektov** vzhľadom na širokú škálu činností spojených s monitorovaním. Mnohé z nich sa budú prekrývať alebo

vyskytovať súbežne, čo si vyžaduje vedenie a koordináciu s cieľom zaistiť konzistentnosť vo všetkých fázach. Okrem toho budú potrebné skúsenosti a zručnosti v oblasti zostavovania rozpočtov a finančného riadenia, keďže činnosti monitorovania sa budú financovať.

- Dôležité sú aj zručnosti a skúsenosti v oblasti **komunikácie a riadenia zainteresovaných strán**. Organizácia bude úzko a pravidelne komunikovať a spolupracovať s orgánmi a uchádzačmi, pričom bude poukazovať na akékoľvek problémy a oznamovať odporúčania. V určitých chvíľach bude spolupracovať aj s príjemcami, médiami a verejnosťou, aby ich informovala o vývoji postupu verejného obstarávania a svojich zisteniach.

Pokiaľ ide o nezávislosť, vzhľadom na dôsledky tejto roly, charakter monitorovacích úloh a potrebu posilnenia dôvery v pakt integrity a v samotnú monitorovaciu organizáciu je potrebné splniť ďalej opísané kritériá.

- Organizácia má jasnú štruktúru verejnej správy, ideálne s jasným oddelením medzi vedením a riadiacimi orgánmi (ako je správna rada).
- Mená jednotlivcov zúčastňujúcich sa v riadiacich orgánoch organizácie sú verejne dostupné. Nikto z nich by nemal byť verejným činiteľom v aktívnej službe ani sa uchádzať o zvolenie do funkcie vo vláde.
- Riadiace orgány majú osobitné formalizované pravidlá vymenúvania, rotácie a opätovného volenia svojich členov. Trvanie funkčného obdobia by malo byť obmedzené, najmä v prípade vrcholových pozícií (napríklad predseda alebo prezident).
- Zavedený je súbor zásad, v ktorých sa opisuje očakávané správanie členov, pokiaľ ide o riadiace orgány a výkonný tím (kódex správania alebo etický kódex), ako aj kanály alebo mechanizmus na oznamovanie každého ich porušenia (zásady oznamovania protispoločenského správania a podávanie sťažností).
- Organizácia zhromažďuje a pravidelne aktualizuje informácie o záujmoch svojich

členov, najmä členov v riadiacich orgánoch, a zverejňuje aspoň ich verejnú verziu. Malo by byť možné overiť, že žiaden z jej členov nemá záujem týkajúci sa projektu verejného obstarávania, ktorý sa má monitorovať.

- Je stanovená osobitná politika na predchádzanie možným konfliktom záujmov, ich identifikáciu a riadenie s uvedením osoby alebo orgánu zodpovedných za jej uplatňovanie.
- V rámci organizácie sú zavedené a riadne uverejnené osobitné postupy oznamovania, vyšetrovania a vybavovania prípadov korupcie a podvodov.
- Pravidelne sa vypracúvajú a uverejňujú správy, v ktorých sa uvádzajú a opisujú operácie, programy, projekty, činnosti a výsledky organizácie. Mali by preukazovať skúsenosti a dôslednosť počas obdobia, keď je organizácia aktívna.
- Finančné riadenie a operácie organizácie sa vyznačuje vysokým stupňom transparentnosti. Zahŕňa to zavedenie vhodných finančných kontrol, pravidelné uverejňovanie finančných výkazov a používanie príslušných účtovných štandardov. V závislosti od veľkosti a kapacity organizácie by mali byť k dispozícii nezávislé audity.
- Všetky zdroje financovania a príjmy sa oznamujú verejne, najlepšie s uvedením mena každého darcu, druhu príjmu (napríklad inštitucionálny grant, projektový grant alebo zmluva o poskytnutí služby) a sumy. Ak darcovia požadujú anonymitu, verejne dostupné musia byť druh a suma. V ideálnom prípade by organizácia mala mať rozmanitý súbor darcov a zdrojov príjmu.

Ak existujú tieto charakteristické znaky alebo postupy, mali by svedčiť o značnej miere nezávislosti a poskytovať pevný základ pre objektívny a spravodlivý dohľad počas monitorovania projektov verejného obstarávania. Väčšinu týchto informácií možno pravdepodobne nájsť na webovom sídle organizácie alebo v určitých prípadoch na požiadanie. V prípade pochybností o vhodnosti organizácie sa môže vyžiadať stanovisko tretej strany, napr. inej skupiny občianskej spoločnosti.

## *Ako financovať mechanizmus monitorovania*

Dostupnosť finančných zdrojov na krytie nákladov na monitorovacie činnosti dáva paktu integrity jedinečnú silu. Predovšetkým umožňuje organizácii občianskej spoločnosti, ktorá vedie mechanizmus dohľadu, začleniť špecializované odborné znalosti počas konkrétnych momentov alebo udalostí v postupe verejného obstarávania a poskytovať podložené odporúčania.

Keďže pakt integrity je určený na ochranu peňazí daňovníkov, najbežnejšie sa opakujúcim zdrojom financovania sú verejné zdroje. V ideálnom prípade by ich mal poskytnúť verejný subjekt, ktorý riadi alebo dohliada na správanie verejného obstarávateľa, ako je kontrolný orgán, ústredný orgán verejného obstarávania alebo ministerstvo financií. V novom programovom období EÚ môžu napríklad vnútroštátne a regionálne orgány zahrnúť pakt integrity do svojich plánov alebo operačných programov a vyčleniť finančné prostriedky pre mechanizmus monitorovania.

V určitých prípadoch by sa dalo tvrdiť, že prijatie finančných prostriedkov priamo od orgánu by mohlo oslabiť rolu monitorovacej skupiny. Hoci sú tieto obavy relevantné, dôraz by sa mal klásť na pravidlá a podmienky spojené s vyplácaním verejných finančných prostriedkov vyčlenených pre pakt integrity. Je preto nevyhnutné, aby bola dohoda vopred zverejnená s cieľom preukázať, že zaručuje nezávislosť a umožňuje objektívne pozorovanie a spoluprácu.

Inštitúcie financujúce verejné investície, ako sú multilaterálne banky alebo nadnárodné orgány, môžu pokryť aj náklady na mechanizmus monitorovania a zvýšiť ochranu svojich vlastných zdrojov. Takto to bolo v prípade projektu Pakty integrity EÚ, v ktorom potrebné zdroje poskytla Európska komisia. V niektorých prípadoch môžu takisto podnecovať svojich príjemcov finančných prostriedkov, aby v rámci svojich úverov alebo grantových rozpočtových prostriedkov zohľadnili náklady na pakt integrity, alebo aby ponúkli pokrytie určitého percentuálneho podielu.

Ďalšou alternatívou je obrátiť sa na súkromné nadácie alebo darcov. Ak sa uvažuje s touto možnosťou, hlavnou výzvou bude zaistiť, aby neexistovali žiadne väzby na spoločnosti alebo investície na trhoch spojených s projektom verejného obstarávania alebo na konkrétne politické skupiny v danej krajine. V tomto prípade by úplná

transparentnosť týkajúca sa dohody o financovaní mala prispieť k zaisteniu nezávislosti a nestrannosti.

Niektoré partnerské organizácie projektu Pakty integrity EÚ diskutovali o možnosti v budúcnosti snažiť sa získať hromadné financovanie, aj keď sa to ešte nevyskúšalo. Pri konkrétnych verejných zákazkách s hmatateľnými účinkami na každodenný život ľudí by občania mohli mať záujem o darovanie určitej sumy. Ak bude organizácia skúmať tento spôsob, dôležité bude zvážiť osobitné pravidlá, ako je obmedzenie maximálnej sumy daru, povolenie len príspevkov od jednotlivcov, registrácia ich mien a prijímanie len elektronických prevodov. Organizácie by ďalej mohli požadovať od súkromných nadácií, aby sa zaviazali dorovnať finančné prostriedky občanov s cieľom rýchlejšie dosiahnuť cieľ financovania.

V závislosti od jednotlivých jurisdikcií bude mať dohoda o financovaní najvhodnejšiu právnu formu. Bez ohľadu na to, odkiaľ finančné prostriedky pochádzajú, musia sa zverejniť, aby sa pre verejnosť zvýšila dôveryhodnosť paktu integrity a zaistila nestrannosť a nezávislosť monitorovacích skupín.

## **2.3. PRÍPRAVA MECHANIZMU MONITOROVANIA**

Keďže projekt verejného obstarávania a pakt integrity sú jasnejšie vrátane jeho rozsahu a dostupných zdrojov, organizácia občianskej spoločnosti, ktorá bude viesť mechanizmus monitorovania, musí uvažovať nad tým, ako zorganizovať svoju nadchádzajúcu prácu a plynulo prejsť do svojej roly monitorovania. V tejto fáze bude musieť monitorovacia skupina zvážiť, ako bude svoju dohodu vykonávať s príslušnými orgánmi, a predvídať konkrétne informačné potreby a opatrenia na informovanie a zapojenie občanov. Tieto aspekty budú spolu formovať stratégiu monitorovacej skupiny a plány na plnenie jej roly.

### *Ktoré informácie a údaje budú kľúčové?*

Informácie a údaje sú najdôležitejším vstupom pre mechanizmus monitorovania v rámci paktu integrity. Na základe nich bude nezávislá monitorovacia skupina porovnávať a skúmať potreby, plány, odôvodnenia a rozhodnutia spojené s postupom verejného obstarávania. Z tohto dôvodu

je nevyhnutné mať jasný pohľad na informácie, ktoré sa budú predkladať a požadovať, okamih, keď budú potrebné, a formáty, ktoré by umožnili ich rýchle opätovné použitie a analýzu.

Účel alebo použitie dané pre dostupné informácie sa bude líšiť podľa projektu. Počas paktu integrity by však monitorovacia skupina často mohla:

- posudzovať a identifikovať riziká korupcie alebo nesprávneho riadenia,
- overovať odôvodnenie rozhodnutí v rámci projektu na základe stanovených cieľov a potrieb,
- odhaľovať konflikty záujmov a predchádzať uprednostňovaniu a neprípustnému ovplyvňovaniu,
- identifikovať systémy kolúzie, protikorupčné správanie alebo snahy o podvody zo strany uchádzačov,
- sledovať pokrok, platby a dodržiavanie ustanovení zmluvy.

Vedenie monitorovania bude musieť pri plánovaní monitorovacích činností zmapovať a preskúmať stav údajov alebo informácií o verejnom obstarávaní so zameraním sa na tri hlavné aspekty.

1. Dostupnosť. Vzápahuje sa na existenciu informácií, pričom sa overuje, či ich konkrétny subjekt predkladá alebo zhromažďuje. V právnych predpisoch by sa mohli uviesť alebo poveriť orgány alebo systémy, ktoré sú zodpovedné za uchovávanie týchto informácií.
2. Prístupnosť. Týka sa spôsobu získavania informácií a ich formátu. Napríklad informácie by mohli byť verejne dostupné bezplatne, za platobnou stenou alebo prostredníctvom žiadosti o prístup k informáciám. Mohlo by sa to týkať ich formátu, ktorý je digitálny, ideálne strojovo čitateľný a ako otvorené dáta, alebo dostupný len fyzicky.
3. Kvalita. Týka sa spôsobu, akým sa údaje alebo informácie zostavujú a štruktúrujú, a ich úplnosti v súlade s účelom a špecifikáciami. Hoci tento aspekt bude

pravdepodobne subjektívnejší, vedenie monitorovania by malo predpokladať jeho významnosť a hodnotu pre pripravované úlohy a analýzu.

## Hodnota otvorených dát na účely monitorovania

Otvorené dáta sú informácie, ktoré sú sprístupnené bezplatne a vo formátoch, ktoré sú strojovo čitateľné a môžu sa opätovne použiť na akýkoľvek účel. Ak orgány sprístupnia informácie o verejnom obstarávaní v týchto formátoch, môžu ďalej posilniť potenciál paktov integrity a dosiahnuť pružnejšie a inkluzívnejšie monitorovanie. Dostupné otvorené dáta napríklad umožňujú rýchlejšiu analýzu a vývoj vizualizácií a nástrojov, ktoré zblížujú príjemcov s projektom verejného obstarávania a s orgánmi. Niektoré paky integrity podporili aj väčšiu transparentnosť verejnej správy prostredníctvom doplnkových záväzkov poskytovať a zverejňovať predtým nedostupné údaje o verejnom obstarávaní v otvorených formátoch pri dodržiavaní vnútroštátnych alebo globálnych štandardov, ako je štandard otvorených dát o verejnom obstarávaní (*Open Contracting Data Standard, OCDS*).

Na základe skúseností z projektu Pakty integrity EÚ v nasledujúcej tabuľke sa poskytuje referenčný zoznam údajov, dokumentov a informácií, ktoré bude monitorovacia skupina počas procesu pravdepodobne potrebovať, aby mohla vykonať dôkladnú analýzu a monitorovanie. Uvádza sa predpokladaná dostupnosť týchto zdrojov. Monitorovacím skupinám sa odporúča, aby tento zoznam preskúmali a rozšírili ho. Súčasne by mali predvídať potenciálne výzvy pre včasný prístup k informáciám v správnych formátoch a zvážiť primerané opatrenia, napríklad tieto:

- Pripraviť návrh žiadosti o prístup k informáciám, ktoré bude potrebné predložiť v konkrétnom čase.
- Zistiť informačné medzery a zvážiť doplnujúce úsilie o zber údajov alebo alternatívne zdroje.
- Zistiť nedostatky v používaní alebo kvalite údajov a identifikovať odborné znalosti alebo prostriedky na očistenie a zlepšenie.

**Potenciálne informačné potreby mechanizmu monitorovania v rámci paktu integrity.**

Fáza	Informačná jednotka	Predpokladaná dostupnosť	
		Verejné	Vyhradené
Plánovanie	Posúdenie potrieb	X	
	Projektový plán	X	
	Štúdia uskutočniteľnosti		X
	Trhový prieskum		X
	Verejné vypočutie/konzultačné záznamy	X	
	Rozpočtové údaje		X
Fáza pred vyhlásením verejnej súťaže	Harmonogram postupu		X
	Predbežné technické špecifikácie		X
	Predbežné kritériá hodnotenia		X
	Finančné odhady		X
	Návrh zmluvy		X
	Vyhlásenia úradníkov o záujme		X
Verejná súťaž	Oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania	X	
	Zdôvodnenie metódy verejného obstarávania		X
	Technické špecifikácie	X	
	Kritériá hodnotenia	X	
	Žiadosti o objasnenie	X	
	Objasnenia	X	
	Zmeny súťažných podkladov	X	
	Vylúčenia	X	
Zadávanie zákaziek	Ponuky		X
	Totožnosť a právne doklady uchádzačov		X
	Posúdenie ponúk		X
	Zápisnica komisie pre vyhodnotenie		X
	Oznámenie o výsledku obstarávania	X	
	Podpísaná zmluva	X	
	Sťažnosti a opravné prostriedky		X
Realizácia	Správy o pokroku	X	
	Návrhy na zmenu zmluvy		X
	Zmeny v zmluve	X	
	Platby (finančný pokrok)	X	
	Sťažnosti a spory		X

Niektoré informačné jednotky by sa mohli považovať za právne vyhradené vzhľadom na ich obsah alebo negatívne účinky, ak sa zverejnia skôr. Prístup k týmto vyhradeným informáciám sa musí zaisťiť prostredníctvom dohody o monitorovaní v rámci paktu integrity. Môžu sa doplniť osobitné ustanovenia, v ktorých sa uvedú informácie, ktoré sa majú poskytnúť monitorovacej skupine, približný čas alebo okamih, ich formát a podmienky zaručenia ich dôvernosti. Ak nie je ochota poskytnúť informácie tohto duhu, za určitých podmienok by sa mohlo uvažovať s doložkami alebo dohodami o mlčanlivosti. Tieto doložky by mali byť dočasné a obmedzené na konkrétne informácie. Navyše by orgány mali podnecovať k aktívnemu uverejňovaniu čo najväčšieho počtu dokumentácie k verejnému obstarávaniu, a to vždy v súlade s platnými predpismi.

Okrem kvality informácií a údajov, ktorá sa odráža v úrovni podrobnosti a presnosti, je základným atribútom spojeným s účinnosťou mechanizmu monitorovania včasnosť. Dostupné informácie budú bezvýznamné, ak sa k nim monitorovacia skupina dostane neskoro v spojitosti s fázou postupu verejného obstarávania, v ktorej sú relevantné. Nedostatok určitých dokumentov alebo databáz bráni vo výkonnosti monitorovacej skupiny. Takisto môže ovplyvňovať vnímanie hodnoty nástroja a dôveru verejnosti v neho. Preventívne opatrenia na riešenie výziev tohto charakteru sú:

- Uviesť v dohode o monitorovaní očakávaný čas, kedy bude monitorovacej skupine umožnený prístup k dôležitým informáciám.
- Zahrnúť lehoty a procesné pravidlá žiadosti o informácie a ich výmeny. Napríklad na žiadosti by sa malo odpovedať najneskôr do 24 hodín.
- Stanoviť konkrétne kontaktné miesta v prípade každého orgánu alebo strany dohody pre žiadosť o informácie a ich výmenu.

Ak strana paktu integrity neposkytne akékoľvek relevantné informácie, ktoré uchováva, monitorovacia skupina by mala zvážiť predloženie tohto problému priamo v diskusii so stranami. Ak monitorovacia skupina po diskusii stále čelí problémom s úplným a včasným prístupom k informáciám, platnou možnosťou je odstúpiť od paktu integrity. Toto opatrenie sa však odporúča, len ak sa potvrdilo, že neexistuje dôvod na spoluprácu a dodržiavanie dohôd paktu integrity.

### *Ako zapojiť občanov do monitorovania*

Zapojenie občanov je ústredným a trvalým znakom paktu integrity. Informovanie a zapojenie občanov, najmä priamych príjemcov, je jedným z najsilnejších stimulov dodržiavania zákonov a podporovania spolupráce medzi stranami. Ak sa systematicky začleňuje do procesu monitorovania, môže prispieť k posilneniu dôvery v projekt a prácu orgánov.

Keďže v súvislosti s projektom verejného obstarávania, ktorý sa má monitorovať, je k dispozícii väčšia zrozumiteľnosť a viac informácií, realizátori, a najmä vedenie monitorovania, budú musieť predvídať úlohu, ktorú budú zohrávať občania, a odhadnúť potrebné zdroje na zmysluplné zapojenie. Úrovne informovanosti, zodpovednosti a podpory projektu by mali formovať výber projektu a poskytnúť úvodný prehľad činností, na ktorých by boli občania ochotní sa zúčastniť, a očakávanú úroveň komunikácie.

To znamená, že na účinné plánovanie zapojenia občanov v rámci paktu integrity budú musieť realizátori zohľadniť širokú škálu činností podmienených charakteristickými znakmi a viditeľnosťou projektu. Východisko akéhokoľvek plánu sa začína s prístupnou, pravidelnou a inkluzívnou komunikáciou. Monitorovacia skupina musí zvážiť prostriedky informovania občanov bez sprostredkovateľov počas celého procesu. Ďalej sú uvedené niektoré z možností.

- Vyhradená webová stránka alebo mikrosídlo, na ktorých sa pravidelne aktualizujú a uverejňujú novinky. Malo by to zahŕňať všetky relevantné informácie o projekte verejného obstarávania a pakte integrity vrátane príslušných dohôd a správ o monitorovaní.
- Vysvetľujúce materiály o projekte, postupe verejného obstarávania a pakte integrity. Mali by sa riadiť zásadami komunikácie pre nešpecializované publikum. Odporúča sa použitie multimediálnych formátov, ako sú videá alebo infografika.
- Využitie kanálov sociálnych médií, ktoré sú v komunitách populárne, na uverejnenie informácií o vývoji projektu a prípadne na vyzvanie subjektov, aby sa zapojili do monitorovania.

Od tejto chvíle môžu realizátori zvažovať širokú škálu stratégií alebo činností s cieľom zapojiť



občanov, pokiaľ sa primerane posúdia ich dôsledky z hľadiska nákladov, vedomostí a zdrojov. Tento posledný aspekt je osobitne dôležitý v spojitosti s realizátormi, a najmä s cieľovými komunitami a jednotlivcami. Počas pilotného projektu sa zistilo, že občania sa s vyššou pravdepodobnosťou zúčastnili, keď sa ich príspevky vnímali ako jasné a zmysluplné a ich zapojenie nepredstavovalo záťaž z hľadiska zručností, nástrojov, peňazí ani z hľadiska času. V dôsledku toho si hlbšie plánovanie stratégií angažovania občanov vyžaduje zváženie viacerých faktorov, ktoré môžu podporiť alebo obmedziť participáciu. Niektoré z nich sú uvedené ďalej.

- Bezprostrednosť prínosov. Týka sa toho, ako blízko a skoro sa očakáva, že prijímateliavidia hodnotu projektu verejného obstarávania v ich každodennom živote. Zákazky spojené s verejnými službami budú pravdepodobne stimulovať participáciu občanov. Naopak, bude ťažšie zapojiť občanov do činností monitorovania pri projektoch s nepriamymi alebo oneskorenými prínosmi pre nich.
- Viditeľnosť projektu. Týka sa úrovni pokrytia a pozornosti, ktorú projektu venuje verejnosť. Často sa dá posúdiť prítomnosťou médií alebo inými ukazovateľmi. Keď je viditeľnosť vysoká, priami príjemcovia a občania sa s väčšou pravdepodobnosťou zapoja a venujú viac zdrojov (napríklad času) svojej účasti.
- Technická zložitosť. Týka sa úrovne špecializácie projektu verejného obstarávania. Oveľa zložitejšie projekty budú predstavovať prekážky pre zmysluplné zapojenie, pretože účasť by si vyžadovala určité znalosti alebo zručnosti.
- Vnímanie verejnosti. Týka sa postojov, názorov alebo pocitov verejnosti v súvislosti s projektom, od podpory až po opozíciu, a povestou úradov alebo dôverou v nich.
- Právny rámec. V niektorých prípadoch sa reguláciou verejného obstarávania alebo súvisiacimi nástrojmi nariaďuje zapojenie prijímateľov alebo dotknutých komunít (okrem iného napríklad verejnú konzultáciu a vypočutia). Keď sú tieto ustanovenia zavedené, občania sa s väčšou pravdepodobnosťou zapoja a orgány môžu

dokonca nasmerovať osobitné zdroje na činnosti tohto druhu.

Podľa projektu a kontextu sa budú musieť tieto a ďalšie faktory zvážiť, keď vykonávateľ určí, ako a kedy zapojiť občanov do monitorovania. Cieľom vykonávateľa by malo byť zabezpečiť zmysluplné zapojenie, ktoré umožní občanom poskytnúť relevantné vstupy na monitorovanie projektu a zachovať pritom vysoké stimuly a nízke prekážky. Počas pilotného projektu partneri projektu vykonali niektoré z týchto činností:

- dialógy medzi orgánmi a prijímateľmi alebo dotknutými komunitami s cieľom podporiť výmenu relevantných informácií alebo získať spätnú väzbu alebo obavy,
- zriadenie bezpečných a spoľahlivých platforiem alebo mechanizmov na zdieľanie obáv, sťažností alebo správ o potenciálnych problémoch (ako je úplatkárstvo),
- odborná príprava na zvýšenie schopnosti občanov analyzovať súťažné podklady a identifikovať nezrovnalosti a varovné signály v priebehu projektu,
- návštevy na mieste, pri ktorých príslušné orgány a dodávateľia prezentujú pokrok v realizácii projektu.

Na zabezpečenie vykonávania plánovaných činností by sa mali predvídať aj ako súčasť záväzkov dohody o monitorovaní. Okrem toho by sa mali zohľadniť pri odhadoch rozsahu a rozpočtu paktu integrity. V niektorých prípadoch by mohli vyžadovať, aby monitorovací tím zahŕňal špecializovaných alebo vyhradených pracovníkov na zabezpečenie ich primeraného vykonávania a následných opatrení.

Pri internom preskúmaní pilotného projektu sa zistilo, že monitorujúci partneri s pracovníkmi špecializovanými na činnosti angažovanosti občanov dosiahli v tejto oblasti lepšie výsledky ako tí, ktorí túto úlohu rozdelili medzi pracovníkov, ktorí boli zodpovední za iné oblasti, ako je koordinácia projektov alebo monitorovacie činnosti. Tento aspekt by sa mal zvážiť pri zostavovaní tímu paktu integrity. Mal by sa najat' najmenej jeden externý odborník alebo by mal vykonávateľ spolupracovať s inou organizáciou, ktorá má relevantné skúsenosti.

Nakoniec by sa mala zvážiť blízkosť a oboznámenosť s dotknutými komunitami. Ak sa tento aspekt primerane nerieši, môžu sa objaviť obavy o legitímnosť vedenia monitorovania. Preto by sa

mala nadviazať komunikácia s príslušnými občianskymi skupinami alebo vedúcimi, aby sa čo najskôr vysvetlili ciele, rozsah a obmedzenia paktu integrity.

### *Ako zriadiť spoľahlivý riadiaci a monitorovací tím*

V súlade so zásadami a s cieľmi paktu integrity by sa jeho riadenie malo riadiť osvedčenými postupmi a snažiť sa o transparentnosť a profesionalitu. Skupina občianskej spoločnosti, ktorá vedie monitorovací mechanizmus, bude musieť zväziť aspekty od projektového a finančného riadenia až po koordináciu a vedenie záznamov. Vybraná organizácia preto musí mať už vykonané podobné alebo súvisiace projekty, musí mať základnú administratívnu štruktúru a musí posúdiť aspoň tieto aspekty svojich schopností.

- Získavanie odborných znalostí a ľudských zdrojov. Týka sa schopnosti identifikovať a vytvoriť tím, ktorý bude vykonávať monitorovacie úlohy. Okrem znalostí a zručností, ktoré sa týkajú technických aspektov projektu verejného obstarávania, budú potrebné rôzne druhy znalostí a zručností.
- Riadenie projektu. Týka sa súboru postupov a zručností na koordináciu viacerých zahrnutých úloh v súlade s harmonogramom a plánmi a na riadenie vzťahov s jednotlivcami a subjektmi, ktoré sa zúčastňujú na pakte integrity.
- Zostavovanie rozpočtu. Týka sa súboru zručností a odborných znalostí v riadení dostupných zdrojov a ich organizovaní tak, aby spĺňali očakávania, a to organizovaným a metodickým spôsobom.

Musí sa zostaviť primeraný tím, ktorého zloženie sa bude meniť v závislosti od rozsahu a zložitosti projektu verejného obstarávania, ktorý sa má monitorovať. Odborné znalosti potrebné na úspešné vykonávanie paktu integrity však budú pravdepodobne zahŕňať najmenej tieto body.

- Odborné znalosti v oblasti verejného obstarávania. Profily tohto druhu by mali byť oboznámené s politikami, postupmi a predpismi, ktorými sa riadi postup zadávania zákazky. Pomáhajú vedúcemu

monitorovania orientovať sa v základných inštitucionálnych a právnych aspektoch paktu integrity. Medzi ich úlohy patrí preverovanie návrhu súťažných podkladov, posudzovanie predložených ponúk a celkovo prísne dodržiavanie zákonného postupu.

- Technické odborné znalosti. Profily tohto druhu sú podmienené projektom verejného obstarávania. Preskúmajú aspekty týkajúce sa jeho návrhu, špecifikácií a nákladov a analyzujú, či sú v súlade s uvedenými potrebami, vedeckými dôkazmi a postupmi a trhovými podmienkami. Sú rozhodujúce pre posúdenie, či sa projekt riadi skôr verejným záujmom a technickými kritériami než politickými alebo osobnými preferenciami.
- Politika a presadzovanie. Týka sa pracovníkov zameraných na zisťovanie nedostatkov v politikách, predpisoch a postupoch orgánov a spoločností v procese verejného obstarávania, ktorý sa monitoruje, v úzkej spolupráci s technickými odborníkmi. Posúdia, do akej miery je postup v súlade so zásadami a cieľmi stanovenými zákonom, a navrhnu spôsoby reformy.
- Komunikácia. Týka sa pracovníkov zameraných na vývoj primeraných materiálov na šírenie zistení a výsledkov monitorovacieho procesu rôznym publikám, najmä verejnosti, rôznymi kanálmi. Zamerajú sa aj na riadenie vzťahov s médiami a novinármi podľa postupu verejného obstarávania, trhu alebo úradu.
- Vedenie na vysokej úrovni. Týka sa vedúcich pracovníkov s relevantnými skúsenosťami na riadenie vzťahov monitorovacej organizácie so zainteresovanými stranami paktu integrity, a najmä s verejnými obstarávateľmi. Okrem toho sú zodpovední za koordináciu práce tímu, sledovanie jeho zistení, výkonnosti a vplyvu a za zabezpečenie toho, aby stratégia monitorovania spĺňala očakávané ciele.
- Riadenie. Týka sa pracovníkov zodpovedných za každodenné fungovanie paktu integrity vrátane programu, financií a ľudských zdrojov. Ich úlohou je

zabezpečiť, aby sa úlohy vykonávali v súlade s potrebami paktu integrity a podľa predpokladaných plánov, alebo aby sa plány prispôbili potrebám.

Organizácia občianskej spoločnosti často nebude mať k dispozícii všetky potrebné odborné znalosti a zručnosti interne. Pri zistení nedostatkov v schopnostiach môže monitorovacia organizácia vždy v určitých momentoch alebo fázach zadávacieho konania posilniť tím spoluprácou s externými konzultantmi, ako sú právni poradcovia alebo špecifickí tematickí odborníci. Vzhľadom na neistotu v súvislosti s množstvom práce, ktoré sa od nich bude vyžadovať, by sa títo konzultanti mali najímať prostredníctvom rámcových dohôd, v ktorých sa stanovuje rozsah minimálneho a maximálneho počtu hodín alebo dní a dohodnutá sadzba. To by mohlo umožniť rýchle reakcie v prípade zmien alebo nepredvídaného vývoja v monitorovaných projektoch. Druhou možnosťou je spojiť sa s inou organizáciou občianskej spoločnosti, ktorá má doplnkové zručnosti alebo odborné znalosti.

Pokiaľ ide o zručnosti v oblasti riadenia projektu, prioritou musí byť sledovanie a vedenie presných záznamov o vývoji projektu verejného obstarávania a rozpočte a činnostiach monitorovania. Okrem dokumentovania akejkoľvek interakcie alebo stretnutia s úradmi a uchádzačmi je potrebné klásť veľký dôraz na analýzy, zistenia a odporúčania. Počas pilotného projektu partnerské organizácie viedli denníky, kroniky a databázy na dokumentovanie problémov, nezrovnalostí a odporúčaní zdieľaných s úradmi. Tieto záznamy musia byť aktuálne počas celého životného cyklu paktu integrity a mali by sa aktualizovať aspoň na konci každej fázy obstarávania, pretože budú slúžiť ako podklad pre monitorovacie správy, ktoré budú dostupné pre verejnosť.

Pokiaľ ide o zostavovanie rozpočtu, väčšinu nákladov na pakt integrity (približne 90 % v prípade

pilotného projektu Pakty integrity EÚ) pravdepodobne predstavujú ľudské zdroje. Mali by sa však zväžiť ďalšie položky, ako napríklad:

- cestovanie, najmä ak je monitorovaný projekt spojený s fyzickým priestorom a návštevy miesta vykonávania sú nevyhnutné,
- logistika spojená s činnosťami, ako je organizovanie podujatí a odbornej prípravy,
- komunikácie, okrem iného vrátane prípravy, uverejnenia a propagácie správ, vedenia kampaní alebo riadenia platformou sociálnych médií.

Neočakávaný vývoj alebo oneskorenia mimo kontroly monitorovacej skupiny môžu viesť k značným výkyvom v činnosti a nákladoch počas obdobia zadávania. Monitorovacia skupina by mala starostlivo zväžiť, ako zvládnuť tieto výkyvy, a naplánovať činnosti, ktoré podporujú monitorovanie, ktoré možno vykonať nezávisle od časového rámca projektu.

Odhaduje sa, že v projekte Pakty integrity EÚ sa náklady na vykonávanie paktu integrity pohybovali od 70 000 do 250 000 EUR, s výnimkou programových činností na komunikáciu a podporu celkového vplyvu pilotného projektu. Priemerná hodnota 18 projektov monitorovaných v rámci projektu Pakty integrity EÚ bola 12,3 milióna EUR, pričom hodnoty sa pohybovali od 130 000 do 250 miliónov EUR. Tieto náklady pokrývajú monitorovanie všetkých fáz obstarávania, od fázy pred vyhlásením verejnej súťaže až po vykonávanie služieb. Odhady sú v súlade s tým, čo sa pozorovalo pri paktoch integrity v iných kontextoch a v existujúcej literatúre.

# ***PRÍRUČKA 3: ZAISTENIE ÚČINNÉHO MONITOROVANIA***

Po vytvorení základov paktu integrity a splnení všetkých podmienok bude nezávislá organizácia občianskej spoločnosti zúčastňujúca sa na pakte integrity zohrávať katalytickú úlohu prostredníctvom svojej monitorovacej práce. Ak funguje správne a presne, jej pozorovania, zistenia a odporúčania podporia spoluprácu medzi zainteresovanými stranami s cieľom splniť záväzky paktu integrity. Mohli by sa takisto zlepšiť výsledky projektu verejného obstarávania, ktorý je monitorovaný, a zvýšiť transparentnosť a dôveru verejnosti. S cieľom pomôcť skupinám občianskej spoločnosti splniť si svoju úlohu sa v nasledujúcom oddiele poskytujú usmernenia o kľúčových míľnikoch a bodoch rozhodovania na presadzovanie zásad dobrej správy vecí verejných a udržiavať proces bez nenáležitého vplyvu počas cyklu verejného obstarávania.

## Cyklus verejného obstarávania

<b>Plánovanie:</b>	úlohou VO je zhromaždiť relevantné informácie na navrhnutie postupu verejného obstarávania a splnenie zistenej potreby.
<b>Fáza pred vyhlásením verejnej súťaže:</b>	VO vypracuje špecifikácie, kritériá a príslušnú dokumentáciu, ktorou sa bude riadiť zadávanie zákazky a jej vykonávanie.
<b>Verejná súťaž:</b>	VO prijíma návrhy od subjektov, ktoré majú záujem o zadanie zákazky a poskytnutie požadovaných tovarov alebo služieb.
<b>Udelenie zákazky:</b>	VO preskúma prijaté návrhy, vyberie subjekt, ktorý poskytne požadované tovary a služby, a formalizuje dohodu.
<b>Realizácia:</b>	uzatvorí sa dohoda a subjekt, ktorému bola udelená zákazka, dodá požadované tovary alebo služby.

### 3.1. PLÁNOVANIE

#### Úvod

Vo fáze plánovania obstarávania verejný obstarávateľ (VO) posúdi svoje potreby, určí predmet zákazky (tovar, práce alebo služby, ktoré sa majú obstarat'), analyzuje trh, aby pochopil, či dokáže dodať to, čo je potrebné, vykoná ekonomické, sociálne alebo environmentálne štúdie uskutočniteľnosti, príp. zadá ich vykonanie, a uskutoční konzultácie s predpokladanými prijímateľmi alebo dotknutými komunitami. V tejto fáze je celkovou úlohou monitorovacej skupiny overiť, či je proces komplexný, transparentný, otvorený verejnej diskusii a bez nenáležitého vplyvu.

Monitorujúce skupiny musia najskôr získať prístup k podkladovej dokumentácii projektu a preskúmať ju, vrátane posúdenia potrieb a štúdií uskutočniteľnosti, správ o analýze trhu a konzultačných procesov s prijímateľmi a dotknutými komunitami. Pri preskúmaní týchto dokumentov musia monitorovacie skupiny overiť, či sú všetky prijaté rozhodnutia dostatočne odôvodnené a či neexistujú kritické nedostatky v informáciách, ktoré by mohli zvýšiť riziko chybných ponuky alebo zákazky. V prípade zistenia takýchto nedostatkov musia monitorovacie skupiny

prediskutovať nápravné opatrenia alebo doplnkové činnosti s VO.

Monitorovacie skupiny by si mali byť vedomé toho, že táto fáza často nie je dobre vymedzená (napríklad diskusia o veľkých infraštruktúrnych projektoch môžu trvať mesiace alebo roky) a niekoľko krokov sa môže prekryvať s činnosťami pred fázou vyhlásenia verejnej súťaže. Zapojenie monitorovacích skupín a spolupráca s VO môže závisieť aj od toho, či už existuje dohoda o pakte integrity, alebo nie. Vzhľadom na významné riziká chýb a nenáležitého vplyvu v tejto fáze<sup>15</sup> by mali monitorovacie skupiny vo svojej činnosti zaujať flexibilný prístup a nečakať so začatím práce na podpísanie dohody o pakte integrity.

Monitorovacie skupiny musia zvážiť opatrenia na riešenie politického tlaku. Odporúčania o nápravných opatreniach alebo doplnkových činnostiach môžu spôsobiť oneskorenie alebo vyvolať napätie s VO a monitorovacie skupiny by mali byť pripravené predložiť spoľahlivé technické argumenty na ich podporu. Monitorovacie skupiny musia takisto podniknúť kroky na zmiernenie konfliktu záujmov a zabránenie nenáležitému vplyvu preverovaním vyhlásení o záujmoch a majetkových priznaní verejných činiteľov a osôb s rozhodovacou právomocou zapojených do projektu obstarávania.

V tejto fáze procesu by sa monitorovacie skupiny mali pripraviť na verejné vyhlásenie paktu integrity. Očakáva sa, že tento dôležitý krok pritiahne záujem verejnosti a môže zahŕňať určité komunikačné problémy. Monitorovacie skupiny budú musieť

identifikovať cieľové skupiny v médiách, občianskej spoločnosti a iných skupinách zainteresovaných strán a predvídať ich potrebu základných informácií o pakte integrity. Na ulahčenie tejto úlohy by mali monitorovacie skupiny zriadiť vyhradené webové sídlo o pakte integrity s podrobnými informáciami o projekte, novinkami a aktualizáciami, prístupom k relevantným dokumentom a kanálmi alebo mechanizmami pre občanov na hlásenie nezrovnalostí.

### Získanie prístupu k podkladovým dokumentom

Monitorovacie skupiny musia ako prvý krok vo svojej činnosti získať prístup k všetkým dôležitým podkladovým dokumentom o projekte zákazky, aby pochopili jeho opodstatnenie a zabezpečili jeho súlad s verejným záujmom. Tieto dokumenty by mali obsahovať najmenej informácie o cieľoch a zámeroch projektu a ich zosúladiení s verejnými politikami a stratégiami, posúdenie potrieb a vymedzenie predmetu zákazky (konkrétny tovar, práce alebo služby, ktoré sa majú obstaráť), štúdie uskutočniteľnosti, analýzy trhu a konzultácie s predpokladanými prijímateľmi alebo dotknutými komunitami.<sup>16</sup>

Monitorovacie skupiny by mali pripraviť kontrolný zoznam dokumentov a identifikovať dokumenty, ktoré sú už verejne dostupné a ktoré je potrebné vyžiadať od VO. Na ulahčenie tohto procesu by mohli zaslať VO dotazník, v ktorom by ho požiadali o poskytnutie prehľadu všetkých doterajších krokov podniknutých na plánovanie obstarávania spolu so súvisiacou dokumentáciou a návodom o prístupe k nej. Monitorovacím skupinám to umožní overiť komplexnosť procesu, identifikovať potenciálne doplnkové činnosti a posúdiť úroveň zverejnenia informácií.

V niektorých situáciách, s najväčšou pravdepodobnosťou ešte pred uzavretím dohody o pakte integrity, môže VO odmietnuť poskytnutie určitých informácií monitorovacím skupinám z dôvodu obáv, že je to v rozpore s pravidlami dôvernosti. V takýchto prípadoch by mali monitorovacie skupiny dôkladne preveriť príslušné právne predpisy, aby objasnili, či má VO právo zdržiavať informácie z takýchto dôvodov, a overili, či je možné získať dokumenty v upravenej forme.<sup>17</sup> S cieľom ubezpečiť sa, že informácie nebudú zverejnené, by mohli požiadať o podpísanie dohody o mlčanlivosti *ad hoc* alebo navrhnúť použitie

šifrovaných technológií na poskytnutie a uchovávanie informácií.

### Profil projektu, posúdenie potrieb a štúdie uskutočniteľnosti

Dokumentácia súvisiaca s profilom projektu zvyčajne obsahuje informácie o cieľoch a zámeroch projektu, posúdení potrieb, predmete zákazky, plánovaných činnostiach a predpokladanom rozpočte.<sup>18</sup> Monitorovacie skupiny by mali overiť, či sú tieto informácie v súlade s verejnými politikami a investičnými plánmi a s celkovým rozpočtom prideleným VO. Očividné nezrovnalosti môžu byť varovným signálom korupcie alebo konfliktu záujmov. V prípade zistenia takýchto nezrovnalostí by mali monitorovacie skupiny požiadať VO o poskytnutie ďalších objasnení a v prípade potreby aj odôvodnení. Na svoje podozrenia môžu upozorniť aj orgány dohľadu.

Monitorovacie skupiny, v ideálnom prípade s podporou technických odborníkov, by mali overiť, či predmet zákazky primerane zodpovedá zisteným potrebám. Monitorovacia skupina by mala chápať, že potreba nie sú tovary, práce alebo služby, ktoré sa majú obstaráť (napríklad električková trať), ale skôr funkcia, ktorá chýba na dosiahnutie konkrétneho cieľa (napríklad zlepšenie mobility v okrese).<sup>19</sup> Monitorovacie skupiny by preto mali skontrolovať, či VO riadne posúdil iné možnosti riešenia potreby, pričom v opačnom prípade by mali požiadať o jasné odôvodnenie.

V prípade prác na infraštruktúre alebo verejných investícií vysokej hodnoty by mali monitorovacie skupiny preskúmať kvalitu potenciálnych štúdií ekonomickej, sociálnej a environmentálnej uskutočniteľnosti. Mali by preskúmať očakávané vplyvy, náklady, prínosy a riziká projektu.<sup>20</sup> Keďže tieto štúdie sa často zadávajú nezávislým externým odborníkom alebo špecializovaným poradenským firmám, monitorovacie skupiny budú musieť skontrolovať, či títo aktéri nemajú žiadne prepojenie na VO, či boli vybraní v ideálnom prípade otvoreným, spravodlivým a transparentným procesom a či sú konečné výstupy k dispozícii verejnosti na nahliadnutie.

### Analýza trhu

Analýza trhu predstavuje dôležité informácie na preskúmanie medzi dokumentmi v rámci

plánovania. VO ju vykonáva s cieľom získať znalosti o dostupných riešeniach na splnenie zistených potrieb, získať informácie o príslušnom trhu a lepšie vymedziť predmet zákazky a jej predpokladanú hodnotu.<sup>21</sup> Ak nie je analýza trhu vykonaná správne (alebo sa nevykoná vôbec), môže to viesť k nedostatočným alebo neprimeraným súťažným podkladom. Na druhej strane to zvyšuje riziko, že žiadny hospodársky subjekt nebude mať záujem predkladať ponuky alebo nebude schopný splniť zákazku.

VO primárne analyzujú trh pomocou jednej alebo viacerých z týchto metód:

- preskúmanie predchádzajúcich postupov zadávania zákaziek na podobné tovary, práce alebo služby,
- prieskum trhu (administratívny) na zistenie aktívnych hospodárskych subjektov a na pochopenie typu a stupňa hospodárskej súťaže na príslušnom trhu a cenovej politiky,
- trhové konzultácie s cieľom zbierať údaje priamo od potenciálnych uchádzačov o širokej škále aspektov, ako sú náklady, špecifikácie, výrobná kapacita, čas, alternatívy a iné relevantné podmienky.<sup>22</sup>

Monitorovacie skupiny by mali overiť celkovú úplnosť procesu analýzy trhu a kvalitu vytvorenej dokumentácie.<sup>23</sup> Analýza trhu vykonaná iba pomocou jednej z uvedených metód môže naznačovať nedostatočné plánovanie. V takom prípade by sa mali monitorovacie skupiny snažiť pochopiť, či má VO na to opodstatnené odôvodnenie (napríklad obmedzená vnútorná kapacita alebo opakované obstarávanie). Ak to rozpočet VO umožňuje a náklady nie sú neprimerané, monitorovacia skupina by mala navrhnúť doplnkové opatrenia, ako napríklad dodatočný prieskum alebo podporu od externých odborníkov, ako sú nezávislí obchodní analytici alebo poradenské firmy.

Monitorovacie skupiny musia overiť, že trhové konzultácie sú v súlade so základnými zásadami transparentnosti, rovnakého zaobchádzania a nediskriminácie. Mali by skontrolovať, či VO nevyľúčil možné hospodárske subjekty identifikované v prieskume trhu a či sú všetky informácie poskytnuté spoločnosti v rámci konzultácie sprístupnené ostatným zúčastneným spoločnostiam. Ak VO tieto opatrenia neprijme,

monitorovacie skupiny môžu navrhnúť nápravné opatrenia alebo dokonca nahlásiť takéto správanie orgánu na ochranu hospodárskej súťaže, ak porušuje príslušné predpisy.

### *Zapojenie prijímateľov a dotknutých komunit*

Pri plánovaní obstarávania je dôležité riadne zvážiť názory a obavy predpokladaných prijímateľov a dotknutých komunit, aby sa predišlo problémom v neskorších fázach. Nie je nezvyčajné, že infraštruktúrne projekty alebo projekty, ktoré poskytujú služby priamo občanom, sú spomalené alebo prerušené kvôli protestom komunit. Protesty môžu byť spôsobené negatívnym vplyvom projektu na životné prostredie alebo kvalitu života v určitých lokalitách. Na vyriešenie tohto problému by monitorovacie skupiny mali vyzývať VO, aby v súlade so svojím mandátom čo najskôr oslovil občanov.

Ak sa pakty integrity začnú počas fázy plánovania, monitorovacie skupiny majú možnosť zlepšiť proces posúdením primeranosti potenciálnych iniciatív plánovaných VO, ako sú verejné konzultácie, stretnutia viacerých zainteresovaných strán a vypočutia. Môžu poskytovať rady na zlepšenie plánovania alebo sa dokonca aktívne podieľať na organizácii. Dokonca aj v prípade paktov integrity, ktoré sa začínajú po ukončení fázy plánovania, by monitorovacie skupiny mali zhodnotiť kvalitu činností zapájania komunity a ak sa tieto činnosti považujú za nedostatočné, upozorniť na potenciálne riziká alebo odporučiť ďalšie.

Na podporu zapojenia občanov do procesu plánovania môžu monitorovacie skupiny vyzývať VO, aby vytvoril (alebo zlepšil, ak už existuje) špecializované webové sídlo projektu obsahujúce novinky, aktualizácie a oznámenia o nadchádzajúcich príležitostiach na verejné konzultácie. Takýto kanál by mohol fungovať aj ako jedinečný prístupový bod pre projektovú dokumentáciu, nástroje na rýchle vyžiadanie dodatočných informácií prostredníctvom ustanovení nariadenia o práve na informácie a priestory pre občanov, aby mohli podávať svoje pripomienky a návrhy, vyjadrovať svoje obavy a hlásiť nezrovnalosti.

## *Predchádzanie nenáležitému vplyvu a konfliktu záujmov (1. časť)*

V niektorých prípadoch majú úradníci zapojení do projektu obstarávania alebo osoby, ktoré majú právomoc ho ovplyvniť, finančné, ekonomické alebo iné osobné záujmy, ktoré by mohli ohroziť ich neustrannosť alebo nezávislosť. Monitorovacie skupiny musia podniknúť kroky na identifikáciu a riešenie takýchto situácií a predchádzanie nenáležitému ovplyvňovaniu procesu.

Na tento účel by sa monitorovacie skupiny mali snažiť získať úplný prístup k vyhláseniam o záujmoch a majetkovým priznaniam všetkých verejných činiteľov spojených s projektom obstarávania a zaznamenať všetky relevantné informácie, ktoré by mohli viesť k identifikácii konfliktu záujmov. Môžu napríklad nahliadnuť do vlastníctva podielov verejných činiteľov v obchodných spoločnostiach a v niektorých prípadoch aj ich rodinných príslušníkov. V prípade zistenia konfliktov záujmov by mali monitorovacie skupiny prediskutovať opatrenia na predchádzanie nenáležitému vplyvu s vedúcim VO a v prípade potreby upozorniť orgány dohľadu.

Na zabezpečenie ďalšej úrovne bezpečnosti by mohli monitorovacie skupiny vyzývať VO, aby požadoval od každého účastníka výberu, hodnotenia alebo zadávania zákazky podpísanie vyhlásenia o neprítomnosti konfliktu záujmov. Toto vyhlásenie by malo zahŕňať úplné vymedzenie konfliktu záujmov v súlade s ustanoveniami smernice EÚ o verejnom obstarávaní a nariadením EÚ o rozpočtových pravidlách, vyhlásenie potvrdzujúce, že úradník nemá konflikt záujmov, a vyhlásenie, že nahlási konflikt záujmov po jeho vzniku.<sup>24</sup> Hoci konflikty záujmov môžu zostať skryté, podpísané vyhlásenie uľahčí disciplinárne konanie, ak sa vyskytnú alebo zistia neskôr.

### **Vyhlásenia o záujmoch a majetkové priznania verejných činiteľov v EÚ**

Systémy vyhlásení o záujmoch a majetkových priznaní, ktoré poverujú vnútroštátnych verejných činiteľov pravidelne predkladať informácie o svojich súkromných záujmoch, príjmoch, aktívach a pasívach, môžu zohrávať ústrednú úlohu pri podpore transparentnosti, zodpovednosti a integrity vo verejnom sektore. Pôsobia aj ako základný článok v širšom protikorupčnom reťazci. V kontexte paktu

integrity sú základným nástrojom pre monitorovacie skupiny na zistenie a riešenie akýchkoľvek konfliktov záujmov verejných činiteľov zapojených do obstarávania a na predchádzanie nenáležitému vplyvu. Existujú tri hlavné typy systémov vyhlásení:

systémy zamerané na zisťovanie konfliktu záujmov, ktoré zvyčajne vyžadujú okrem iného zverejňovanie pozícií zastávaných mimo úradu (napríklad v obchodných spoločnostiach, organizáciách občianskej spoločnosti a profesijných komorách) a zdrojov príjmov,

systémy zamerané na odhaľovanie nezákonného obohacovania, ktorých cieľom je monitorovať bohatstvo verejných činiteľov v priebehu času a ktoré zvyčajne vyžadujú zverejnenie informácií o hnutelnom a nehnuteľnom majetku, príjmoch, akciách, cenných papieroch a záväzkoch,

hybridné systémy, ktoré kombinujú prvky oboch uvedených typov.<sup>25</sup>

Verejné politiky, administratívne kapacity a systémy vyhlásení o záujmoch a majetkových priznaní sa v jednotlivých krajinách EÚ veľmi líšia v závislosti od národného kontextu a rizík korupcie. Monitorovacie skupiny sa preto musia oboznámiť s príslušnými vnútroštátnymi predpismi a zistiť, ktorí verejní činitelia musia podávať vyhlásenia, typ a rozsah informácií, ktoré sa majú zhromažďovať, verejný prístup k týmto informáciám, orgán zodpovedný za riadenie systému atď.<sup>26</sup> Ak takéto predpisy neexistujú, monitorovacia skupina by mohla zvážiť vyžiadanie vyhlásení *ad hoc* ako krajného opatrenia.

### *Komunikácia a zapájanie verejnosti: oznámenie paktu integrity*

Keď je všetko pripravené na podpísanie paktu integrity, monitorovacie skupiny by mali podniknúť kroky na predvídanie komunikačných potrieb zainteresovaných strán a vytvoriť vhodné kanály (ako sú webové sídla, sociálne médiá a newslettery), aby ich mohli osloviť, pri zohľadnení dostupných nástrojov a zdrojov. V tejto fáze sa jedno z hlavných rozhodnutí v súvislosti s komunikáciou týka verejného oznámenia paktu integrity. Ide o dôležitý krok, ktorý pravdepodobne pritiahne značný záujem verejnosti a komunikačné výzvy, najmä ak sa pakt integrity použije na politicky sporné projekty.

Médiá, organizácie občianskej spoločnosti a ďalšie zainteresované strany musia byť informované o pakte integrity v dostatočnom predstihu pred jeho formálnym oznámením. Zmierni sa tak riziko



nedorozumení zo strany médií pri informovaní o tejto téme a pomôžu sa nájsť potenciálni spojenci. Na identifikáciu novinárov píšucich o témach súvisiacich s projektom obstarávania a organizácií občianskej spoločnosti alebo združení s odbornými znalosťami v príslušnej oblasti môžu monitorovacie skupiny sledovať špecializované časopisy, obchodne orientované časopisy a hlavné spravodajské kanály. Okrem toho by monitorovacie skupiny mohli hľadať kanály investigatívnej žurnalistiky, ktoré by mohli poskytnúť podporu pri odhaľovaní potenciálnej korupcie v monitorovanom obstarávaní.

Monitorovacie skupiny by mali zostaviť databázu s kontaktnými informáciami, aby mali prehľad o všetkých relevantných aktéroch. Následne by sa mali monitorovacie skupiny zamerať na vytvorenie komunikačnej linky s identifikovanými zainteresovanými stranami, napríklad prostredníctvom cielených správ, tlačových správ, newsletterov a stretnutí. Správy a komunikačné materiály by mali byť prispôsobené rôznym zainteresovaným stranám a mali by poskytovať čo najviac objasnení týkajúcich sa paktu integrity, jeho účelu a možností zapojenia sa do procesu.

Na zmiernenie rizík spojených so závislosťou od sprostredkovateľov pri komunikácii o pakte integrity musia mať monitorovacie skupiny v čase jeho oznámenia zriadené vyhradené webové sídlo alebo mikrostránku s relevantnými informáciami o projekte. Webové sídlo by malo obsahovať minimálne opis paktu integrity a vysvetlenie jeho účelov, informácie o cieľoch a činnostiach projektu, priestory na pravidelné aktualizácie a relevantné dokumenty. V ideálnom prípade by sa mali zahrnúť používateľsky ústretové funkcie, ako sú interaktívne časové osi, sekcie často kladených otázok a komunikačné/nahlasovacie kanály (pozri rámček ďalej).

Ďalšou možnosťou na zabezpečenie väčšieho dosahu a informovanosti medzi zainteresovanými stranami o podpise paktu integrity je organizácia verejného podujatia s mediálnym pokrytím alebo tlačovej konferencie. Monitorovacie skupiny tak môžu osloviť viacerých aktérov súčasne a zvýšiť šance na začlenenie paktu integrity do verejnej diskusie. Organizácia takéhoto podujatia môže so sebou prinášať komunikačné výzvy, ako sú neinformované otázky alebo tvrdenia, tieto výzvy by však nemali predstavovať problém, ak monitorovacia skupina vopred pripraví jasné komplexné materiály o pakte integrity.

## Vyhradené webové sídla alebo webové stránky partnerov projektu Pakty integrity EÚ

V rámci projektu Pakty integrity EÚ vytvorilo všetkých 15 partnerov z 11 krajín online kanály na komunikáciu o pakte integrity a ich monitorovacích činnostiach. Deväť partnerov zriadilo vyhradené webové sídlo, dvaja partneri vytvorili mikrostránku v rámci svojho webového sídla a štyria partneri spustili špecifickú sekciu na svojom webovom sídle. Štruktúra a štýl stránok sa líšili, ale mali niektoré spoločné vlastnosti, ako sú:

- sekcia o vysvetlení paktu integrity vrátane podpísaných dohôd o pakte integrity,
- opis projektu verejného obstarávania a súvisiacich postupov obstarávania,
- kanály pre občanov, aby sa mohli zapojiť do procesu,
- priestor pre novinky a aktualizácie týkajúce sa paktu integrity a monitorovaného projektu vrátane monitorovacích správ.

Webové sídla niektorých partnerov obsahovali užitočné dodatočné funkcie, ako napríklad interaktívne časové osi zobrazujúce mílniky paktu integrity a kanály nahlasovania pre občanov, aby upozornili na nezrovnalosti alebo vyjadrili svoje obavy týkajúce sa projektu.

Úplný zoznam webových adries je uvedený v poznámkach.<sup>27</sup>

## 3.2. FÁZA PRED VYHLÁSENÍM VEREJNEJ SÚŤAŽE

### Úvod

Vo fáze pred vyhlásením verejnej súťaže pripraví VO súťažné podklady a spustenie. Ďalej okrem iných úloh vymedzí štruktúru zadávania zákazky a štruktúru verejnej súťaže, vyberie metódu obstarávania, vypracuje časový plán vykonania celého procesu, vypracuje finančné odhady hodnoty zákazky, vypracuje technické špecifikácie

a hodnotiace kritériá a pripraví návrh zmluvy na podpísanie s víťazným uchádzačom. Táto fáza je kľúčová, keďže bude formovať zvyšný priebeh obstarávania.

V tejto fáze má monitorovacia skupina tri úlohy:

- overiť, či je obsah súťažných podkladov konzistentný, tvorí koherentný (a realistický) celok a je v súlade s výsledkami fázy plánovania,
- overiť, či metódy VO na prijímanie rozhodnutí o štruktúre verejnej súťaže a postupe obstarávania, odhadovanie hodnoty zákazky a vypracovanie ďalších dokumentov sú v súlade s príslušnými vnútroštátnymi právnymi predpismi a smernicami EÚ o obstarávaní.
- overiť, či technické špecifikácie a iné súťažné podklady nie sú prispôsobené na uprednostňovanie niektorých uchádzačov a či sú v súlade so zisteniami analýzy trhu.

Monitorovacie skupiny a nezávislí technickí odborníci môžu zohrávať významnú úlohu pri podpore kvalitných súťažných podkladov. Na to je však nevyhnutné správne načasovanie prístupu k návrhu dokumentácie a jej preskúmania. Monitorovacie skupiny by mali mať v ideálnom prípade prístup k dokumentom počas ich vypracovania zo strany VO a dostatok času na ich preskúmanie s odborníkmi, poskytnutie odporúčaní a zabezpečenie ich náležitého zohľadnenia pred prijatím konečného rozhodnutia VO. V dohode o pakte integrity by sa malo špecifikovať načasovanie, aby sa predišlo nezhodám.

Monitorovacie skupiny si musia vytvoriť dobrý vzťah s VO a získať jeho spoluprácu, aby sa mohli zapojiť do diskusií o súťažných podkladoch od úplného začiatku. Na uláhlenie toho cieľa by sa mali monitorovacie skupiny oboznámiť s pracovnými postupmi VO (napríklad úradníci VO môžu potrebovať súhlas svojho nadriadeného pred úpravou dokumentov, čo môže chvíľu trvať) a uistiť sa, že načasovanie monitorovacích činností je čo najbližšie k vnútorného harmonogramu VO, aby sa predišlo možným konfliktom.

V niektorých prípadoch, ako sú rozsiahle práce na infraštruktúre, môžu byť súťažné podklady veľmi rozsiahle a ťažko overiteľné. Zatiaľ čo nábor správnych odborníkov je predpokladom dobrej práce monitorovacích skupín, dôležité je aj hľadanie podpory verejných orgánov. Orgány dohľadu nad

obstarávaním a regulačné orgány na ochranu hospodárskej súťaže môžu poskytnúť dodatočné záruky, či je príprava súťažných podkladov a ich obsah v súlade s príslušnými regulačnými ustanoveniami.

Súbežne s týmito počiatočnými fázami obstarávania, ktoré sa v mnohých prípadoch môžu prekrývať s fázou plánovania, musia monitorovacie skupiny začať pripravovať svoje monitorovacie správy. Prostredníctvom nich oznamujú pokrok v projekte obstarávania, vyzývajú na nápravné opatrenia v prípade zistených nezrovnalostí a poskytujú návrhy na prekonanie identifikovaných výziev. Nasledujúce oddiely o monitorovacích správach poskytujú prehľad ich kľúčových prvkov a odporúčaní týkajúcich sa načasovania prípravy a zverejnenia.

### *Stratégia zadávania zákazky*

Nastavenie stratégie zadávania zákazky vo všeobecnosti zahŕňa vymedzenie štruktúry verejnej súťaže a výber metódy obstarávania. Oba tieto kritické aspekty majú vplyv na hospodársku súťaž a hodnotu za peniaze pri obstarávaní. Monitorovacie skupiny musia overiť, či rozhodnutia o stratégii sú v súlade s trhovými podmienkami a či metodológia a logické zdôvodnenie VO sú v súlade s usmerneniami a normami stanovenými vo vnútroštátnych predpisoch a predpisoch EÚ.

VO musí vymedziť štruktúru verejnej súťaže v súlade s vlastnosťami a predmetom obstarávania a rozhodnúť, či bude mať len jednu zákazku alebo ju rozdelí na časti s nižšou hodnotou. Monitorovacie skupiny musia takéto rozhodnutia overiť podľa všeobecnej zásady, že každá zákazka alebo časť musí tvoriť funkčný celok.<sup>28</sup> Monitorovacie skupiny musia kriticky zhodnotiť vplyv častí na účinnosť a efektívnosť projektu obstarávania a jeho cieľov.<sup>29</sup>

Výber metódy obstarávania by mal byť zameraný na maximalizáciu verejnej hodnoty a dosiahnutie cieľov projektu a zároveň na podporu hospodárskej súťaže medzi potenciálnymi uchádzačmi. V smernici EÚ o verejnom obstarávaní sa opisuje päť hlavných postupov (verejná súťaž, užšia súťaž, rokovacie konanie, súťažný dialóg a priame zadávanie zákaziek) a kritériá a špecifické situácie, podľa ktorých by sa mali vyberať.<sup>30</sup>

Výber spôsobu obstarávania nie je jednoduchý. V tomto procese musí VO zvážiť širokú škálu faktorov, ako sú administratívna kapacita, interné termíny, hospodárska súťaž na relevantnom trhu,

potenciálne dôsledky prevádzkových úloh na administratívnu záťaž, hospodárska súťaž, riziko sťažností a oneskorení a iné aspekty. Monitorovacie skupiny by mali overiť, či zvolený postup dáva zmysel na základe pozorovaných vlastností trhu a či metodika, ktorú používa VO, je v súlade s vnútroštátnymi usmerneniami a usmerneniami EÚ.<sup>31</sup>

### Časový rozvrh

Po rozhodnutí o stratégii zadávania zákazky musí VO stanoviť časový rozvrh celého procesu vrátane termínov na predkladanie ponúk, zadanie zákazky a vykonanie prác alebo dodania tovaru a služieb. Monitorovacie skupiny by mali tomuto rozhodnutiu venovať osobitnú pozornosť. Nerealistické alebo neprimerane upravené časové rozvrhy môžu viesť k oneskoreniam a chybám v nasledujúcich fázach obstarávania. Ak ide o súčasť väčšieho projektu financovaného EÚ, ktorý zahŕňa iné zákazky, môže to mať negatívne dôsledky, čo môže viesť k strate finančných prostriedkov EÚ.

Monitorovacie skupiny musia skontrolovať, či je časový rámec na predkladanie ponúk v súlade s minimom stanoveným vo vnútroštátnych právnych predpisoch a smernici EÚ o verejnom obstarávaní. Akékoľvek výnimky sa nesmú zneužívať na nesprávne skrátenie procesu. Neprimerane krátke lehoty na prípravu ponúk sú v rozpore so zásadou spravodlivého zaobchádzania a môžu obmedziť počet a kvalitu ponúk. Môžu byť takisto spojené s korupciou, napríklad v prípade manipulácie časového rozvrhu s cieľom skrátiť časový rámec, ale vopred sa to oznámi iba jednému uchádzačovi výmenou za úplatok alebo nenáležitú výhodu.

Monitorovacie skupiny musia skontrolovať, či časový rámec stanovený na realizáciu zákazky odráža skutočné trhové podmienky, zohľadňuje očakávané výrobné časy pre tovar (vrátane logistiky, dodávky a hodnotenia kvality) alebo časy realizácie prác a služieb, ktoré sa môžu medzi hospodárskymi subjektmi líšiť. Na ďalšie zvýšenie účinnosti a zodpovednosti by monitorovacie skupiny mali overiť, či VO identifikoval riziká omeškania a plány na zmiernenie, pričom zohľadnia skúsenosti získané z podobných postupov obstarávania, ak je to možné.

Na podporu zodpovednosti a zlepšenie šancí na úspešnú realizáciu by monitorovacie skupiny mali vyzývať VO, aby navrhol systém na zaznamenávanie kľúčových zodpovedností a rozhodnutí počas

procesu, doplnil časový rozvrh podrobnými míľnikmi, ktoré pomáhajú sledovať pokrok, a sprístupnil tieto informácie verejnosti. To poskytne VO stimuly, aby vypracoval realistický časový rozvrh a dodržiaval ho, a pomôže monitorujúcim skupinám doladiť svoj systém záznamov o monitorovaní.

### Hodnota zákazky: rozpočet a finančné odhady

Hodnota zákazky sa vzťahuje na maximálny rozpočet, ktorý majú hospodárske subjekty k dispozícii. Zvyčajne zahŕňa odhady celkovej odmeny dodávateľov a ich pracovníkov a ďalšie prevádzkové náklady, ako sú materiál, doprava a logistika.<sup>32</sup> S podporou technických odborníkov, ako sú finanční analytici, poistní matematici alebo účtovníci, musia monitorovacie skupiny overiť, či sa odhady skutočne zakladajú na aktuálnych trhových informáciách a skúsenostiach z podobných zákaziek vrátane zákaziek v iných krajinách EÚ, ak je to vhodné.

Monitorovacie skupiny by si mali byť vedomé zložitosti, s ktorou sa možno stretnúť pri odhadovaní rozpočtu, ako je potenciálna nestálosť cien alebo problémy súvisiace s nedostatkom ponuky pracovnej sily. S cieľom zabezpečiť, že VO urobil v tomto procese maximum a nezneužil nejednoznačnosti na neprimeranú manipuláciu s rozpočtom, monitorovacie skupiny by si mali vyžiadať dokumentáciu, ktorá jasne uvádza zdroj a metódy použité na odhad a overuje jeho komplexnosť. Absencia alebo neúplnosť takejto dokumentácie zvyšuje pravdepodobnosť predrazenia alebo zlyhania a môže byť varovným signálom pre korupciu.

Monitorovacie skupiny by si mali byť vedomé rizík spojených s rozdeľovaním zákazky v prípade postupu rozdeľovania zákaziek, ktoré by za normálnych okolností mali tvoriť celok, na niekoľko zákaziek nižšej hodnoty, aby sa predišlo uplatňovaniu pravidiel obstarávania a požiadaviek na zverejňovanie. Ako sa uvádza v smernici EÚ o verejnom obstarávaní, tento postup je v celej EÚ zakázaný.<sup>33</sup> Ak majú monitorovacie skupiny podozrenie na vykonávanie tohto postupu, mali by požiadať príslušný orgán o jasné odôvodnenie rozdelenia zákazky určitým spôsobom. Ak odôvodnenie nie je uspokojivé, monitorovacie skupiny musia informovať príslušný orgán dohľadu.

## Technické špecifikácie a hodnotiace kritériá

Technické špecifikácie a hodnotiace kritériá poskytujú podrobné informácie o rozsahu a vlastnostiach tovarov, prác alebo služieb požadovaných od hospodárskych subjektov a vlastnostiach subjektov, ktoré ich budú poskytovať. Sú pravdepodobne najdôležitejšími prvkami balíka súťažných podkladov, keďže majú priamy vplyv na výsledok obstarávania, a teda na rozhodnutie o pridelení verejných zdrojov. Sú vystavené vysokému riziku manipulácie a nenáležitého vplyvu zo strany bezohľadných aktérov.

Keď monitorovacie skupiny kontrolujú technické špecifikácie, ich hlavnou úlohou je overiť, či nie sú prispôbené na uprednostňovanie určitých firiem alebo subjektov a neuvádzajú žiadne konkrétne značky bez odôvodnenia. V tomto procese by sa mali opierať o podporu príslušných technických a obchodných odborníkov. Monitorovacie skupiny by mali zabezpečiť, aby špecifikácie boli v súlade so zisteniami prieskumu trhu. Ak stále existuje neistota v súvislosti s technickými podrobnosťami, môžu odporučiť, aby VO uskutočnil dodatočné konzultácie s hospodárskymi subjektmi.

Monitorovacie skupiny musia skontrolovať, či VO predložil primerané, pozorovateľné, merateľné a objektívne hodnotiace kritériá. Tento krok v procese obstarávania je náchylný na chyby alebo manipuláciu na účely korupcie. Európska komisia opisuje tri typy kritérií, ktoré zodpovedajú krokom vo výberovom procese a rôznym cieľom.<sup>34</sup>

- **Dôvody na vylúčenie** sú okolnosti, za ktorých musí byť hospodársky subjekt vylúčený z postupu verejného obstarávania. Monitorovacie skupiny musia skontrolovať, či dôvody zahŕňajú predchádzajúce porušenia zákona, korupciu, konflikt záujmov a uplatnenie nenáležitého vplyvu.
- **Podmienky účasti** určujú vhodnosť uchádzačov na realizáciu zákazky. Monitorovacie skupiny musia overiť, či kritériá nezvýhodňujú vybrané firmy a či je metodika jasná, transparentná a verejne dostupná v podkladoch.
- **Kritériá na vyhodnotenie ponúk** určujú, ktorý uchádzač vypracoval najvýhodnejšiu ponuku a ktorému by sa mala zákazka

zadať. Monitorovacie skupiny musia overiť, či kritériá explicitne uvádzajú použitý prístup (ako je najnižšia cena, najnižšie náklady a najlepší pomer ceny a kvality) a či je v dokumente opísaný systém bodovania.

V niektorých prípadoch, napríklad pri bezprecedentnom obstarávaní s technicky zložitými predmetmi, by sa mali monitorovacie skupiny obrátiť na orgány dohľadu nad obstarávaním alebo na orgány na ochranu hospodárskej súťaže, ktoré im môžu pomôcť overiť, či je formát dokumentácie v súlade s príslušnými predpismi a neporušuje pravidlá hospodárskej súťaže. Pred zapojením týchto aktérov musia monitorovacie skupiny vykonať svoje vlastné kontroly a mať jasné odôvodnenie pre žiadosť o formálne preskúmanie. Bezúčelné žiadosti o intervenciu môžu strácať čas a peniaze VO a orgány dohľadu a viesť k negatívnej publicite monitorovacej skupine.

## Návrh zmluvy

Návrh zmluvy je podrobný právny dokument, v ktorom sa potenciálnym dodávateľom poskytujú informácie o opatreniach, ktorými sa riadi vykonávanie obstarávania. Podľa Európskej komisie by dobre navrhnuté zmluvy mali obsahovať minimálne ustanovenia o platných predpisoch, zodpovednosti zmluvných strán, predmete, cene, omeškaniach, nesprávnom konaní (vrátane korupcie), zodpovednosti, mechanizmoch riešenia sporov, doložkách o revízii, právach duševného vlastníctva, trvaní zmluvy a povinnostiach mlčanlivosti.<sup>35</sup>

Monitorovacie skupiny by mali najprv overiť komplexnosť zmluvy. S cieľom predísť možnému vynechaniu základných prvkov môžu monitorovacie skupiny skontrolovať, či už neexistujú nejaké štandardizované vzory zmlúv (zvyčajne vydávané právnym oddelením VO alebo vnútroštátnym orgánom pre verejné obstarávanie) a odporučiť, aby ich VO používal. Keď monitorovacie skupiny kontrolujú obsah a znenie návrhu, mali by venovať osobitnú pozornosť týmto aspektom.

- Zmluva by mala obsahovať presný opis tovaru, služieb alebo prác a špecifikovať, ktorá zmluvná strana preberá zodpovednosť a riziká.
- Zmluva by mala obsahovať jasné, presné a jednoznačné doložky na preskúmanie jej ustanovení vrátane rozsahu a povahy

- prípadných úprav a konkrétnych podmienok, za ktorých sa môžu uplatňovať.
- Zmluva by mala pokrývať mnohé premenné a scenáre realizácie a vymedziť mechanizmy na riešenie nepredvídaných aspektov alebo sporov. Na zabezpečenie životaschopnosti takýchto mechanizmov by monitorovacie skupiny mohli odporučiť, aby VO vykonal simulačné cvičenie.
- Trvanie zmluvy, teda obdobie od podpísania zmluvy do prijatia konečného produktu alebo výstupov, by malo byť realistické a v súlade s časovým rozvrhom projektu.

### *Komunikácia a zapájanie verejnosti: monitorovacie správy (1. časť)*

Vypracúvanie a zverejňovanie monitorovacích správ je nevyhnutné pre úspech projektu paktu integrity. Predstavujú jeden z hlavných výstupov monitorovacích skupín a sú nevyhnutné na informovanie verejnosti o priebehu a ukončení monitorovacích činností. Poskytujú takisto prostriedky, pomocou ktorých môžu monitorovacie skupiny upozorniť na potenciálne problémy, nezrovnalosti a zlé postupy v procese obstarávania, pridať stimuly na nápravné opatrenia a obhajovať zmeny vo verejných politikách a postupoch na riešenie týchto problémov.

Zatiaľ čo špecifickú štruktúru monitorovacích správ možno prispôbiť potrebám a vlastnostiam projektu, všetky by mali byť založené na objektívnej analýze podloženej spoľahlivými dôkazmi na podporu tvrdení, ktoré sa uvádzajú. Mali by obsahovať aspoň tieto prvky (pozri vzor monitorovacej správy v prílohe k tejto správe):

- zhrnutie vývoja projektu v príslušnej fáze,
- kľúčové monitorovacie činnosti a súvisiace pozorovania, ktoré majú byť zahrnuté na začiatku každej správy, aby sa v nich ich čitateľ ľahšie orientoval a pochopil ich,
- zhrnutie odporúčaní poskytnutých VO a požadovaných informácií od VO spolu so stanoviskom monitorovacích skupín k ich plneniu,

- akékoľvek podozrivé alebo pozorované nezrovnalosti vrátane korupčného alebo kolúzneho správania zo strany VO, uchádzačov a iných aktérov zapojených do obstarávania s opisom kontextu.

Monitorovacie skupiny by mali vypracúvať správy počas vykonávania monitorovacej práce, pričom by mali získavať stanoviská od VO a uchádzačov o potenciálnych nezrovnalostiach alebo problémoch. Informovanie VO a uchádzačov o spôsobe oznamovania problémov, ak sa nebudú riešiť, poskytuje stimuly na nápravné opatrenia. Frekvencia zverejňovania závisí od vlastností projektu a rozsahu monitorovacích činností. Monitorovacím skupinám sa však vo všeobecnosti odporúča zverejňovať podrobné správy hneď po ukončení príslušnej fázy obstarávania. Ďalšie podrobnosti o vypracúvaní a uverejňovaní správ sú uvedené v nasledujúcom oddiele.

## **3.3. VEREJNÁ SÚŤAŽ**

### *Úvod*

Vo fáze verejnej súťaže VO zverejní a rozšíri súťaž. Následne majú zainteresovaní uchádzači stanovený čas na prípravu a predloženie svojho návrhu a požiadanie VO o vysvetlenie. Monitorovacie skupiny sa musia uistiť, že VO vynakladá maximálne úsilie na propagovanie verejnej súťaže a poskytuje úplný a neobmedzený prístup k balíku dokumentov. Monitorovacie skupiny musia overiť, že akékoľvek dodatočné objasnenie je poskytnuté rovnako všetkým uchádzačom, a preskúmať primeranosť, správne fungovanie a spoľahlivosť kanálov na predkladanie ponúk.

Z hľadiska komunikácie a zapojenia verejnosti je hlavnou úlohou monitorovacích skupín kontrolovať, či je vyhlásenie verejnej súťaže účinné a či je šírenie dostatočné na zvýšenie šancí na uspokojivú účasť vo verejnom obstarávaní. To zahŕňa podporu VO pri plánovaní činností zdieľaním relevantných kontaktov, vyzývaním na organizáciu verejného vyhlásenia verejnej súťaže, zostavovaním pohotovostných plánov pre prípad nedostatočnej účasti, a presadzovaním cielených stretnutí s uchádzačmi a dotknutými komunitami na riešenie obáv v súvislosti s konkrétnym projektom.

## Zverejnenie a šírenie verejnej súťaže

Uverejnenie zákazky spočíva vo zverejnení postupu obstarávania tak, aby sa na ňom mohli zúčastniť všetky zainteresované hospodárske subjekty a predložiť svoje návrhy. Monitorovacie skupiny by mali zabezpečiť, aby VO spĺňal požiadavky na zverejňovanie obstarávania stanovené vnútroštátnymi právnymi predpismi a smernicami EÚ a aby poskytoval jasné pokyny s cieľom predchádzať chybám uchádzačov. Prístup k súťažným podkladom musí byť neobmedzený a verejná súťaž sa musí primerane šíriť medzi účastníkmi trhu.

Monitorovacie skupiny by mali overiť, či sú všetky podstatné dokumenty riadne pripravené a zverejnené zo strany VO, vrátane oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania, ktoré zahŕňa typ zákazky, postup obstarávania, pokyny a časový rámec na predkladanie ponúk, a technických špecifikácií, hodnotiacich kritérií a návrhu zmluvy.<sup>36</sup> Monitorovacie skupiny by mali zabezpečiť, aby oznámenia o vyhlásení verejných obstarávaní, ktorých odhadovaná hodnota presahuje prahové hodnoty smernice EÚ o verejnom obstarávaní, boli zverejnené vo verejnom vestníku Európskej únie<sup>37</sup> a aby obsahovali všetky príslušné dátové polia.

Okrem toho by monitorovacie skupiny mali kontrolovať, či VO poskytuje úplný neobmedzený prístup k všetkým relevantným dokumentom. V rámci bežnej praxe v EÚ a v niektorých krajinách nariadenej zákonom sú všetky dokumenty bezplatne sprístupnené na webovom sídle VO alebo na platforme elektronického obstarávania.<sup>38</sup> V súlade s politikou jednotného trhu EÚ sa očakáva, že aspoň oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania bude v angličtine, aby sa podporila cezhraničná hospodárska súťaž.<sup>39</sup> Ak dokumentáciu nemožno zverejniť elektronicky, monitorovacie skupiny by mali overiť, či VO oznámil fyzické umiestnenie, postup a časy prístupu.

Monitorovacie skupiny musia skontrolovať, či VO vynakladá skutočné úsilie na čo najväčšie propagovanie verejnej súťaže, najmä ak výsledky analýzy trhu ukázali, že v predmetnej oblasti je nízky počet hospodárskych subjektov. Monitorovacie skupiny by mali stanoviť očakávania týkajúce sa účasti na verejnej súťaži. Ak sa očakávania nenaplnia, mali by byť pripravené vyzvať VO, aby vykonal doplnkové reklamné činnosti, ako je verejná spustenie obstarávania a uverejnenie verejnej súťaže v národných novinách a špecializovaných časopisoch.

## Objasnenia a zmeny verejnej súťaže

Po vyhlásení verejnej súťaže môžu uchádzači požiadať o objasnenie súťažných podkladov. Monitorovacie skupiny sa musia snažiť získať prístup k všetkým predloženým žiadosťiam o objasnenie a overiť, či VO poskytuje odpovede všetkým uchádzačom a nielen tým, ktorí žiadosť predložili. V opačnom prípade by mali monitorovacie skupiny požiadať o nápravné opatrenie alebo upozorniť orgán na ochranu hospodárskej súťaže. Organizácia Open Contracting Partnership odporúča, aby boli všetky otázky a odpovede zverejnené, ale bez uvedenia mien osôb, ktoré otázky položili.<sup>40</sup>

V niektorých prípadoch môžu pripomienky uchádzačov alebo žiadosti o objasnenie viesť VO k úprave súťažných podkladov. Monitorovacie skupiny by mali overiť, či sú všetky zmeny zdokumentované, odôvodnené, zverejnené a proaktívne šírené. Ak úpravy znamenajú dodatočnú záťaž pre uchádzačov na úpravu ich návrhov, lehota na predkladanie ponúk by sa mala zodpovedajúcim spôsobom predĺžiť. Keď návrhy na predĺženie lehoty predložia monitorovacie skupiny, mali by byť podložené solídnyimi technickými argumentmi, aby čelili potenciálnemu odporu zo strany VO.

## Predkladanie ponúk

Pred začatím obdobia na predkladanie ponúk musia monitorovacie skupiny overiť, či VO vytvoril kanály, protokoly alebo systémy na prijímanie návrhov a dokumentov a či fungujú primerane. Monitorovacie skupiny by mali skontrolovať, či VO zaviedol opatrenia na zaistenie bezpečnosti a dôvernosti prijatých ponúk, ako je bezpečné fyzické uloženie alebo technické funkcie, ktoré v prípade elektronického predkladania návrhov bránia otvoreniu návrhov pred stanoveným dátumom.

Monitorovacie skupiny by mali overiť, či VO uplatňuje osvedčené postupy na zabezpečenie toho, aby boli všetky ponuky v súlade s pokynmi uvedenými vo zverejnenom oznámení o vyhlásení verejného obstarávania vrátane balenia, štruktúry a počtu kópií. Riziká chýb pri predkladaní možno zmierniť poskytnutím jasných a podrobných pokynov. V prípade výskytu chýb by monitorovacie skupiny mali overiť, či VO odpovedá na nevyhovujúce ponuky včasným odmietnutím, ktoré obsahuje vysvetlenie, a či všetky takéto rozhodnutia riadne zaznamenáva.

## *Komunikácia a zapájanie verejnosti: Informovanie verejnosti pri vyhlásení verejnej súťaže*

Monitorovacie skupiny musia byť dobre pripravené na informovanie verejnosti o vyhlásení verejnej súťaže, pretože tento dôležitý krok má priamy vplyv na účasť na verejnej súťaži a verejnú kontrolu. Ich práca zahŕňa podporu VO pri plánovaní zverejnenia, stanovenie plánov pre ďalšie reklamné činnosti, ak účasť uchádzačov nie je uspokojivá, a upozorňovanie médií, dotknutých komunít a verejnosti o udalosti.

Monitorovacie skupiny musia byť pripravené rýchlo osloviť potenciálnych uchádzačov, novinárov a dotknuté komunity. V tejto fáze by mali vytvoriť zoznam kontaktných osôb príslušných zainteresovaných strán, aby informovali o monitorovanom verejnom obstarávaní, vrátane obchodných združení, národných novín, špecializovaných časopisov a aktívnych organizácií občianskej spoločnosti. Zoznam by sa mal poskytnúť VO, aby sa podporilo komplexné plánovanie propagácie verejného obstarávania vrátane pohotovostných plánov v prípade neuspokojivej účasti.

Ak je to relevantné, na zvýšenie účasti môžu monitorovacie skupiny vyzvať VO, aby zorganizoval verejné vyhlásenie verejnej súťaže. To môže pomôcť VO lepšie informovať o pokynoch a požiadavkách na účasť a riešiť otázky alebo obavy zo strany médií a občanov. Vytvára sa tak príležitosť poskytnúť ďalšie podrobnosti o úlohe a fungovaní paktu integrity. Na podporu rozsiahlejšieho šírenia by monitorovacie skupiny mohli sledovať príslušné nadchádzajúce verejné podujatia, ako sú obchodné fóra alebo konferencie o verejnom obstarávaní, a odporučiť VO prezentáciu projektu na týchto podujatiach.

VO by mohol organizovať dodatočné stretnutia s potenciálnymi uchádzačmi a dotknutými komunitami. V porovnaní s verejným podujatím ponúkajú tieto stretnutia viac príležitostí na hlbšie a úprimné diskusie medzi aktérmi o výzvach ovplyvňujúcich projekt alebo technických podrobnostiach. Monitorovacie skupiny môžu pri takýchto príležitostiach vysvetliť, ako funguje pakt integrity vo fáze verejnej súťaže a poskytnúť pokyny na oznamovanie nezrovnalostí. Takéto zapojenie môže byť rozhodujúce pri veľkých investičných projektoch, ktoré sú predmetom intenzívnej verejnej diskusie.

## **3.4. ZADÁVANIE ZÁKAZIEK**

### *Úvod*

Vo fáze zadávania zákaziek orgán vybraný na vykonanie hodnotenia (často známy ako „komisia pre vyhodnotenie“) skontroluje a analyzuje ponuky, vyberie víťaza verejného obstarávania (alebo vo výnimočných prípadoch vyhlási verejnú súťaž za neplatnú) a vyhlási zadanie zákazky. Následne, ak sa nedoručia žiadne sťažnosti alebo odvolania, pristúpi k formalizácii zmluvy s úspešným uchádzačom a pred podpisom požiadava o ďalšie dôkazy o súlade s požiadavkami a prerokovanie podrobností zmluvy. Monitorovacie skupiny sa musia uistiť, že tento proces je objektívny a že úpravy zmluvy nemenia jej podstatné prvky.

Keďže ide o fázu, v ktorej sa zákazka prideli konkrétnemu hospodárskemu subjektu, je jednou z najzraniteľnejších voči rizikám korupcie, zvyhodňovania a nenáležitosti vplyvu. Monitorovacie skupiny musia overiť, že zloženie komisie pre vyhodnotenie je v súlade s predpismi. Na splnenie tohto cieľa musia vykonať značné množstvo vyšetrovacej práce. Musia krížovo skontrolovať informácie o uchádzačoch vo verejných súboroch údajov a informáciách, aby sa ubezpečili, že nemajú žiadne väzby s VO alebo komisiou, a musia návrhy preveriť, aby identifikovali možné znaky kolúzneho a protisúťažného správania.

Monitorovacie skupiny potrebujú včasný a neobmedzený prístup k návrhom ponúk, aby mohli účinne plniť svoju úlohu. Mali by byť plne zapojené do práce komisie pre vyhodnotenie ako nezávislí pozorovatelia. Aj keď toto opatrenie môžu zaručiť špecifické ustanovenia v dohode o pakte integrity, v niektorých prípadoch môžu existovať právne prekážky, ktoré tomu bránia. Predpokladá sa, že monitorovacie skupiny si toho budú vedomé pri zriaďovaní paktu integrity a budú mať alternatívne plány na monitorovanie procesu inými prostriedkami.

### *Predchádzanie nenáležitému vplyvu a konfliktu záujmov (2. časť)*

Po predložení návrhov ponúk sa môžu monitorovacie skupiny zamerať na odhaľovanie akéhokoľvek konfliktu záujmov a predchádzanie nenáležitému vplyvu pri posudzovaní komisiou pre vyhodnotenie a zadávaní verejnej zákazky. Ako prvý

krok musia monitorovacie skupiny overiť, či je zloženie komisie primerané a v súlade s príslušnými vnútroštátnymi predpismi. Keďže tieto predpisy niekedy umožňujú účasť externých aktérov, ako sú technickí odborníci a poradcovia, monitorovacie skupiny musia skontrolovať, či ich pozadie, úloha alebo hlasovacie právomoci nepredstavujú riziko narušenia nestrannosti prijímaných rozhodnutí.

V tejto fáze by mali monitorovacie skupiny skontrolovať vyhlásenia o záujmoch a majetkové priznania všetkých verejných činiteľov a aktérov zapojených do verejného obstarávania, vrátane členov komisie pre vyhodnotenie, ak bola vytvorená skôr, a akejkoľvek inej osoby s rozhodovacími právomocami v súvislosti s projektom. Teraz by mali zamerať svoju pozornosť na informácie o zúčastnených uchádzačoch a skontrolovať relevantné zdroje informácií, aby identifikovali akékoľvek nezverejnené väzby medzi nimi a verejnými činiteľmi.

Prvým základným zdrojom informácií (ak ho VO využíva v monitorovacom postupe) je jednotný európsky dokument pre obstarávanie, teda formulár vlastného vyhlásenia uchádzačov s informáciami preukazujúcimi, že sa môžu zúčastniť verejného obstarávania, vrátane neprítomnosti konfliktu záujmov.<sup>41</sup> Ešte dôležitejšie je, že monitorovacie skupiny by mali dôkladne kontrolovať príslušné verejné súbory údajov, ako sú:

- registre spoločností a konečných užívateľov výhod, ktoré možno použiť na preskúmanie informácií o vlastníkoch a riaditeľoch, vlastníckej štruktúre, ekonomickom postavení a potenciálnych varovných signáloch spoločnosti, ktorá predkladá ponuku (pozri rámček ďalej),
- databázy o financiách a zoznamoch členov politických strán, ktoré možno použiť na preskúmanie politických väzieb medzi úradníkmi spoločností predkladajúcich ponuky, verejnými činiteľmi a inými aktérmi zapojenými do zadávania zákaziek,
- lobistické registre, ktoré možno použiť na preskúmanie potenciálnych pokusov uchádzačov alebo nimi najatých lobistov ovplyvniť rozhodovanie, napríklad stretnutím s politikmi a predstaviteľmi VO.

Tieto súbory údajov často nie sú dostupné, rýchlo prístupné alebo ľahko preskúmateľné. Monitorovacie skupiny by mali skontrolovať

dostupnosť v dostatočnom predstihu, aby sa vyhlí spomaleniu ich práce vo fáze zadávania zákazky. Mali by identifikovať položky informácií, v prípade ktorých by museli podať oficiálnu žiadosť o právo na informácie. Monitorovacie skupiny by takisto mohli zvážiť spoluprácu s investigatívnymi novinármi, ktorých odborné znalosti môžu uľahčiť proces overovania a zvýšiť šance na odhalenie nezverejnených väzieb.

### Transparentnosť konečných užívateľov výhod pri zadávaní zákaziek v EÚ a zadávaní verejných zákaziek

Informácie o konečných užívateľoch výhod sa týkajú identifikácie fyzických osôb, ktoré v konečnom dôsledku vlastnia alebo kontrolujú právnickú osobu. Zahŕňajú minimálne meno, dátum narodenia, štátnu príslušnosť, bydlisko a spôsoby, akými sa vlastníctvo alebo kontrola vykonáva (vrátane akcií a hlasovacích práv). Tieto informácie sú nevyhnutné na predchádzanie korupcii pri zadávaní verejných zákaziek. Môžu sa použiť na overenie potenciálnych podielov alebo vlastníckych prepojení zo strany verejných činiteľov (alebo ich príbuzných) v spoločnostiach na trhoch spojených s postupom verejného obstarávania. Uchádzajúce sa spoločnosti alebo koneční užívatelia výhod so sídlom v daňových rajoch by sa takisto mohli považovať za podozrivých.

Smernicou EÚ 2018/843 (známou aj ako piata smernica o boji proti praniu špinavých peňazí)<sup>42</sup> sa členským štátom nariadilo, aby do januára 2020 zhromažďovali a zverejňovali tieto informácie prostredníctvom vyhradených registrov. Smernica však ponecháva na tvorcov vnútroštátnych politik vymešenie požiadaviek na dostupnosť týchto informácií a ich formát. Nedávna správa Transparency International ukazuje, že to v mnohých členských štátoch viedlo k vážnym problémom s dostupnosťou a kvalitou údajov, ako sú napríklad platené prístupy k službám, prísne požiadavky na identifikáciu a údaje vo formáte, ktorý sa nedá ľahko použiť na analýzu (napríklad naskenované súbory PDF).<sup>43</sup>

Monitorovacie skupiny by sa mali zoznámiť s príslušnými predpismi o konečných užívateľoch výhod vo svojej krajine a plánovať protopatrenia na prekonanie prekážok dostupnosti, napríklad využívaním fondov paktu integrity na nákup informácií alebo náborom dátových wranglerov či analytikov na spracovanie komplikovaných formátov



a kontrolu prepojení medzi jednotlivcami a subjektmi.

## Identifikácia a riešenie protisúťažného správania

Spolu s kontrolami konfliktov záujmov musia monitorovacie skupiny podniknúť kroky na identifikáciu akýchkoľvek náznakov potenciálneho protisúťažného správania vo forme kolúzných verejných súťaží alebo predkladania podozrivých informácií, ako je nadmerné podhodnotenie nákladov a cien. Na začiatku procesu by mali monitorovacie skupiny preskúmať predchádzajúce prípady podobných postupov verejného obstarávania alebo na relevantných trhoch, pričom by si mali všimnúť zapojené spoločnosti a použité techniky. Keď budú mať prístup k návrhom ponúk, mali by ich nezávisle preveriť a skontrolovať prítomnosť varovných signálov.

Ku kolúznej verejnej súťaži dochádza v prípade, keď sa uchádzači dohodnú na odstránení hospodárskej súťaži, aby mohli zvýšiť ceny obstarávaných tovarov a služieb a tým aj svoje zisky. Ide o nezákonný postup, ktorý môže byť vyšetrovaný a sankcionovaný podľa zákonov o hospodárskej súťaži.<sup>44</sup> OECD opisala vlastnosti a varovné signály hlavných techník kolúzných ponúk (doplnkové ponuky, potlačenie ponúk, rotácia ponúk a rozdelenie trhu).<sup>45</sup> Ak monitorovacie skupiny spozorujú takéto postupy alebo majú podozrenie, že k nim dochádza, mali by okamžite upozorniť komisiu pre vyhodnotenie a orgán na ochranu hospodárskej súťaže.

Požiadanie o formálne vyšetrovanie zo strany orgánu na ochranu hospodárskej súťaže vo veci podozrenia z kolúzie je účinným spôsobom, ako môžu monitorovacie skupiny prispieť k zákonnému postupu verejného obstarávania. Avšak vzhľadom na to, že takéto vyšetrovanie môžu znamenať pozastavenie postupu alebo vytváranie konfliktov s VO, podozrenia monitorovacích skupín musia byť opodstatnené a podložené dostatočnými dôkazmi, aby sa predišlo plytvaniu časom a zdrojmi. Na zmiernenie rizík vzniku tejto situácie by mala monitorovacia skupina hľadať príležitosti na odbornú prípravu o odhaľovaní kolúzneho správania pred realizáciou paktu integrity alebo počas nej a diskutovať o možných náznakoch hneď po ich spozorovaní.

Ďalším veľmi bežným typom protisúťažného správania je zníženie ponukovej ceny s cieľom získať výhodu oproti konkurentom s nádejou jej opätovného zvýšenia vo fáze rokovania o zmluve.<sup>46</sup> Toto riziko sa zmierni, ak VO začlení jasné doložky o rozsahu potenciálnych úprav. Nezvyčajne nízke ponuky by však mali vždy vyvolávať pochybnosti. Monitorovacia organizácia by mala skontrolovať, či VO podľa toho koná a požaduje od uchádzačov objasnenie nízkych ponúk.

## Posúdenie ponúk

Pri posudzovaní ponúk je hlavnou úlohou monitorovacích skupín proaktívne overovať, či komisia pre vyhodnotenie dodržiava to, čo bolo stanovené v súťažných podkladoch, v súlade s pravidlami a metódami stanovenými vo vnútroštátnych predpisoch a predpisoch EÚ. Tieto pravidlá sa vzťahujú na často trojkrokový proces vylúčenia nevhodných uchádzačov, výberu kvalifikovaných uchádzačov a zadania zákazky najlepšiemu uchádzačovi podľa vopred stanovenej metodiky hodnotenia.

Monitorovacie skupiny by mali najskôr skontrolovať, či komisia pre vyhodnotenie neprehliadla nejaké podmienky na vylúčenie, okrem iného proaktívnym preskúmaním informácií alebo dôkazov o korupčnom správaní alebo porušení zákonov v minulosti. Následne musia monitorovacie skupiny s pomocou odborníkov na zadávanie verejných zákaziek zabezpečiť, aby bolo bodovanie objektívne a konzistentné medzi rôznymi hodnotiteľmi a aby bolo vykonané len na základe informácií uvedených v ponukách.

Ak to umožňujú príslušné predpisy, komisia pre vyhodnotenie môže požiadať uchádzačov o vysvetlenie návrhu. Riziko vzniku takejto situácie často vychádza z nejasných pokynov a možno ho zmierniť kontrolou podkladov zo strany monitorovacích skupín vo fáze pred vyhlásením verejnej súťaže. Ak sa rovnaká chyba týka všetkých ponúk, monitorovacie skupiny musia overiť, či VO dodržiava zásadu spravodlivého zaobchádzania, rovnako žiada opravy od všetkých uchádzačov a písomne zaznamenáva ich odpovede.

Posúdenie ponuky môže zahŕňať online a offline komunikáciu medzi členmi komisie s cieľom spoločne analyzovať a prediskutovať každý návrh a dospieť k spoločným rozhodnutiam. Monitorovacie skupiny musia byť zapojené do celého procesu čo najskôr a musia mať zabezpečený

úplný prístup ku konaniu, napríklad prostredníctvom prístupu iba na čítanie k platformám elektronického obstarávania, ktoré používajú úradníci. Zatiaľ čo v dohode o pakte integrity by sa mal tento aspekt náležite riešiť, monitorovacie skupiny musia byť pripravené použiť alternatívne opatrenia, ak im právne prekážky bránia v účasti na procese hodnotenia.

### *Vyhlasenie zadania zákazky, sťažnosti a odvolania*

Keď komisia pre vyhodnotenie rozhodne o zadaní zákazky, VO musí informovať všetkých uchádzačov o výsledku. Musí poskytnúť podrobné informácie o rozhodnutí o zadaní zákazky vrátane bodovania a konečného poradia v súlade s hodnotiacimi kritériami. Monitorovacie skupiny by mali overiť, či VO poskytuje uchádzačom a širokej verejnosti primerané informácie zverejnením dokumentácie o výsledkoch posúdenia a poskytnutím odôvodnení neúspešným uchádzačom, ktoré sú dostatočne komplexné na to, aby pochopili výsledky.

Po oznámení výsledkov zo strany VO musí pred uzavretím zmluvy s víťazom uplynúť odkladná lehota, ktorá zvyčajne trvá desať pracovných dní.<sup>47</sup> To umožňuje neúspešným uchádzačom, ktorí nemusia byť spokojní s výsledkami, podať sťažnosť na napadnutie rozhodnutia, požiadať o pozastavenie verejnej súťaže alebo predviesť VO pred súd s cieľom napraviť výsledok. V takýchto prípadoch musia monitorovacie skupiny overiť, či VO rieši takéto sťažnosti objektívne a nestranne a či v prípade potreby poskytuje dodatočné informácie. Monitorovacie skupiny by mohli zväžiť aj vyjadrenie svojho stanoviska.

### *Príprava, podpis a uverejnenie zmluvy*

Po uplynutí odkladnej lehoty alebo počas jej trvania pripraví VO zmluvu s úspešným uchádzačom. Vo väčšine prípadov bude uchádzač požiadaný o poskytnutie dodatočnej dokumentácie a dôkazov na preukázanie splnenia podmienok účasti kritérií na vyhodnotenie ponúk a pravdivosti všetkých tvrdení uvedených v návrhu. Monitorovacie skupiny by mali overiť, či VO úmyselne alebo neúmyselne neprehlíada dôležité dôkazy, ktoré by mohli vyvolať pochybnosti o kvalite návrhu.

V tejto fáze nie je nezvyčajné, že VO rokuje a upravuje určité podrobnosti zmluvy s víťazným

uchádzačom, vrátane cieľov obstarávania, časového rámca na vykonanie a iných aspektov.

Monitorovacie skupiny musia takéto rokovania pozorne sledovať a zabezpečiť, aby neviedli k zásadným zmenám žiadnej podstatnej súčasti zmluvy, ako je cena, predmet, lehota dokončenia alebo platobné podmienky, pretože si to môže vyžadovať zrušenie celého postupu. Musia overiť, že nedošlo k žiadnym zásadným zmenám v právach a povinnostiach zmluvných strán.

Podľa nariadenia EÚ musí VO do 30 dní od podpísania zmluvy oboma zmluvnými stranami zverejniť oznámenie o zadaní zákazky na vnútroštátnom portáli obstarávania a v prípade obstarávania, ktoré sa riadi smernicami EÚ, aj na portáli Tenders Electronic Daily (TED), aby boli všetky zainteresované strany a široká verejnosť informovaní o výsledkoch postupu verejného obstarávania. Hoci to vyzerá ako pomerne jednoduchý krok, Európska komisia informuje o niekoľkých prípadoch, v ktorých VO nezverejnili tieto dokumenty, a monitorovacie skupiny by mali zabrániť takýmto prípadom.<sup>48</sup>

### *Komunikácia a zapájanie verejnosti: monitorovacie správy (2. časť)*

Uverejňovanie a šírenie monitorovacích správ predstavuje dôležitý krok v práci monitorovacej skupiny. Môže to mať významné dôsledky na vplyv paktu integrity pri presadzovaní dobrej správy vecí verejných v monitorovanom projekte a podpore systémových zmien v systéme verejného obstarávania v krajine. Monitorovacie skupiny by sa preto mali primerane pripraviť tak, že sporné zistenia vopred prerokujú s VO a uchádzačmi. Musia zabezpečiť, aby zverejnenie správy pritiahlo dostatočnú pozornosť a znížilo riziko poškodenia dobrého mena v dôsledku obsahu.

Keď monitorovacie správy obsahujú informácie o podozreniach alebo zistených nezrovnalostiach a korupcii, zvyšuje sa riziko, že ich zverejnenie bude predmetom ostrej kritiky alebo právneho napadnutia. Ako už bolo uvedené, na zmiernenie rizika vzniku takejto situácie by monitorovacie skupiny mali prediskutovať tieto body s VO a uchádzačmi v dostatočnom predstihu pred zverejnením a snažiť sa dohodnúť na ich znení. Ak je rozdielnosť názorov neprekonateľná, treba to v správe uznať a ponechať výklad skutočností na čitateľa.

Niekedy môže byť potrebné zverejniť monitorovacie správy v priebehu vyšetrovaní týkajúcich sa podozrivých činností. V takýchto prípadoch musia všetky dôverné informácie, ku ktorým môžu mať monitorovacie skupiny prístup z dôvodu paktu integrity, zostať utajené až do ukončenia procesu v súlade s príslušnými zákonmi v krajine. Na zmiernenie rizika porušenia zákona sa monitorovacím skupinám odporúča, aby sa poradili s právnymi poradcami alebo orgánmi presadzovania práva zodpovednými za tento proces.

Pokiaľ ide o formát uverejnenia, monitorovacie skupiny môžu pripraviť dve verzie správy:

- technickú verziu, ktorá môže obsahovať odbornú terminológiu o predmete zákazky, postupoch verejného obstarávania a prevádzkových dokumentáciu pre zamestnancov zapojených do obstarávania a odborníkov v príslušnej oblasti verejnej zákazky,
- kratšiu, zjednodušenú verziu napísanú v zrozumiteľnom jazyku pre osoby s rozhodovacou právomocou, médiá, občiansku spoločnosť a širokú verejnosť.

Na maximalizovanie vplyvu by mali monitorovacie skupiny zverejniť správu čo najskôr (do dvoch týždňov) po skončení príslušnej fázy obstarávania. Zvýšia sa tak šance na cielenejšiu verejnú diskusiu a môže to dokonca vyvolať rýchle nápravné opatrenia zo strany VO alebo zásah orgánov dohľadu. Okrem šírenia správy prostredníctvom všetkých dostupných komunikačných kanálov sa monitorovacím skupinám odporúča, aby zorganizovali verejné podujatie, na ktorom by sa prediskutovali zistenia, odporúčania a pozorovania uvedené v správe.

## 3.5. REALIZÁCIA

### Úvod

Vo fáze realizácie plánuje VO kľúčové mílniky na plnenie zmluvy. S dodávateľom sa dohodne na praktických opatreniach, ktorými sa proces riadi, sleduje dodanie tovaru, práce alebo služby podľa zmluvných ustanovení a často prerokúva prípadné zmeny zmluvy s cieľom riešiť problémy, ktoré sa prejavujú až pri realizácii.

Monitorovacie skupiny sa musia primerane pripraviť na overenie, či je plnenie zmluvy a jej mílnikov v súlade s očakávanými výsledkami. To zahŕňa vykonanie hodnotenia rizika korupcie v danej oblasti, preskúmanie správ o pokroku a vykonanie fyzických kontrol s cieľom zistiť, či zodpovedajú skutočnosti, monitorovanie platieb a iných finančných tokov súvisiacich s projektom, posúdenie prípustnosti prípadných zmien zmluvy a zabezpečenie, aby boli verejne dostupné.

V tejto fáze je nevyhnutná dôveryhodná spolupráca s VO. Monitorovacie skupiny musia plánovať a vykonávať svoje overovacie činnosti v súlade s činnosťami, ktoré už navrhol VO (ako sú hodnotenia kvality a finančné audity), a kontrolovať, či sú primerané a či ich vykonávajú nezávislí aktéri. Po uzavretí zmluvy budú musieť monitorovacie skupiny prediskutovať dosiahnuté výsledky a poznatky získané z projektu a realizácie paktu integrity v diskusiách s VO a prostredníctvom činností na zvyšovanie povedomia.

### Mílniky a plánovanie plnenia zmluvy

Po podpísaní zmluvy by sa mali monitorovacie skupiny pripraviť na preskúmanie jej vykonávania. To zahŕňa kontrolu primeranosti plánu plnenia zmluvy, na ktorom sa dohodol VO s dodávateľom, vývoj metódy na sledovanie jej mílnikov a vytvorenie systému vedenia záznamov na sledovanie prvkov, ako sú správy o pokroku, priebežné kontroly, vystavovanie faktúr a platieb, zmeny zmluvy, potenciálne problémy vznikajúce počas plnenia zmluvy a opatrenia prijaté zmluvnými stranami na ich riešenie.

Predpokladom primeranej prípravy a následného monitorovania je úplné zapojenie monitorovacích skupín do diskusií po podpise zmluvy medzi VO a dodávateľom o praktických opatreniach (ako je časový rámec na predkladanie správ a spôsob platieb). Monitorovacia skupina musí byť zapojená aj do komunikačných tokov počas plnenia zmluvy, čo môže zahŕňať výmenu e-mailov a stretnutia online a osobne. Tento aspekt by sa mal riešiť v dohode o pakte integrity prostredníctvom ustanovení, ktorými sa špecifikuje spôsob účasti monitorovacej skupiny.

V tejto fáze obstarávania je nevyhnutný dôveryhodný vzťah s VO. Je v záujme oboch strán zabezpečiť, aby plnenie zmluvy nebolo ohrozené korupciou alebo neetickými činnosťami a aby boli obavy dotknutých komunit vyjadrené a riešené. Na

podporu pozitívnej spolupráce by mali monitorovacie skupiny plánovať svoje overovacie činnosti v koordinácii s činnosťami plánovanými VO. Mali by sa pozrieť na už zavedené kontroly a snažiť sa ich neduplikovať, ak sú primerané.

### *Správy o pokroku a overenie plnenia zmluvy*

V čase plnenia zmluvy musia monitorovacie skupiny overiť, či vykonávanie práce postupuje podľa plánov stanovených VO a či sa primerane riešia obavy prijímateľov a dotknutých komún. Správy o pokroku sú základnými dokumentmi, ktoré to umožňujú. Dohoda o pakte integrity by mala obsahovať ustanovenia, ktoré umožnia monitorovacím skupinám prístup k týmto správam včas, v ideálnom prípade ideálne v rovnakom čase ako VO, aby sa umožnilo preskúmanie a okamžité odporúčania týkajúce sa nápravných opatrení.

Monitorovacie skupiny by mali byť pripravené fyzicky overiť plnenie zmluvy. V spolupráci so špecialistami a odborníkmi na boj proti korupcii by mali identifikovať rizikové oblasti korupcie alebo podvodu v súvislosti s predmetom a vymedziť metódy na kontrolu ich výskytu. Monitorovacie skupiny by mali zohľadniť, že sa tým nemajú nahradiť potenciálne mechanizmy overovania a hodnotenia kvality stanovené VO. Účelom je doplnenie mechanizmov VO so zameraním na predchádzanie korupcii vrátane overenia primeranosti mechanizmov a toho, či aktéri zodpovední za ich fungovanie sú kvalifikovaní a nezávislí.

Infraštruktúrne projekty sú vzhľadom na svoju zložitosť obzvlášť ohrozené korupciou a nezrovnalosťami. Preto je mimoriadne dôležité vykonávať návštevy na mieste s odborníkmi na boj proti korupcii a, ak je to možné, so zástupcami dotknutých komún. Návštevy na mieste sa musia dohodnúť vopred a musia sa zorganizovať v koordinácii s VO pri zohľadnení vopred stanovených mechanizmov na overovanie na mieste a hodnotenie kvality. Monitorovacie skupiny by sa mali dohodnúť s VO na potrebe náhodných nezávislých kontrol, aby sa predišlo zakrývaniu nezrovnalostí zo strany dodávateľa. V ideálnom prípade by sa tieto otázky mali riešiť prostredníctvom osobitných doložiek v dohode o pakte integrity.

### *Platby*

VO počas plnenia zmluvy vypláca platby dodávateľovi na základe konkrétnych podkladov, ako sú správy o pokroku a schválenie odborníkmi na hodnotenie kvality. Monitorovacie skupiny musia zisťovať správnosť týchto finančných tokov, overovať ich súlad s ustanoveniami zmluvy, kontrolovať úplnosť predkladaných informácií a hlásiť podozrivú činnosť. Včasný prístup k finančným informáciám je predpokladom takýchto činností a mal by byť primerane upravený v dohode o pakte integrity.

Monitorovacie skupiny budú musieť koordinovať činnosti finančného preskúmania s činnosťami plánovanými VO, overiť ich primeranosť a snažiť sa pochopiť, či a ako ich možno doplniť. Ak napríklad VO už vyžaduje pravidelné audity projektu a monitorovacie skupiny dospeli k záveru, že audity vykoná nezávislý kvalifikovaný subjekt, môžu sa rozhodnúť, že nevykonajú hĺbkové preskúmanie celkových finančných informácií o projekte, ale skôr sa zamerajú na finančné toky, ktoré sú najviac ohrozené korupciou.

Nekalí dodávatelia môžu vystavovať faktúry za neexistujúce činnosti alebo nekvalitné dodávky. Riziko možno zmierniť fyzickou kontrolou dodávok alebo vykonaním návštev na pracovisku (pozri predchádzajúci oddiel).

### *Zmeny v zmluve*

Potreba zmien zmluvy počas vykonávania by sa mala minimalizovať pomocou dobre navrhnutých zmlúv a jasných technických špecifikácií. Napriek tomu však môžu nastať špecifické okolnosti, za ktorých sú potrebné. Monitorovacie skupiny musia overiť, či sú všetky takéto úpravy primerane odôvodnené v súlade s príslušnými predpismi a či nemenia základy zmluvy.

Monitorovacie skupiny musia byť v dostatočnom predstihu informované o akýchkoľvek diskusiách o zmenách zmluvy medzi VO a dodávateľom. Musia mať zaručený prístup, v ideálnom prípade prostredníctvom ustanovení v dohode o pakte integrity, aby mohli nezávisle kontrolovať úpravy s podporou technických odborníkov. Ak sú takéto zmeny prípustné, monitorovacie skupiny by mali zabezpečiť, aby boli nahlásené a uverejnené na vnútroštátnom portáli obstarávania alebo na iných platformách na zverejňovanie zmlúv.

## *Dokončenie*

Po formálnom schválení konečných dodávok zo strany VO a zaplatení súvisiacich faktúr môže byť verejná zákazka uzavretá. Keď monitorovacie skupiny preskúmajú tento posledný krok, mali by vyzvať VO, aby vyvodil závery a určil kľúčové poznatky, ktoré by sa mali zaznamenať. Na zabezpečenie vyššej účinnosti tohto procesu môžu monitorovacie skupiny vyzvať VO, aby zorganizoval záverečné stretnutie so všetkými zainteresovanými stranami s cieľom posúdiť úspešnosť, oznámiť výsledky, zamyslieť sa nad chybami a vypracovať odporúčania pre budúce zákazky.

## *Komunikácia a zapájanie verejnosti: nad rámec paktu integrity*

Po uzavretí paktu integrity by mali monitorovacie skupiny vykonať činnosti na podporu politiky a inštitucionálnej reformy na základe správ, odporúčaní a zistení zozbieraných počas procesu. Na uláhčenie tohto kroku by mali monitorovacie skupiny dokončiť všetky informačné materiály vytvorené počas realizácie paktu integrity a poskytnúť zhrnutie celého projektu vo verejnej správe, ktorá sa rozšíri medzi orgány verejnej správy, súkromný sektor, dotknuté komunity, médiá a širokú verejnosť.

Verejná správa a akékoľvek komunikačné iniciatívy o výsledkoch projektu sú nápomocné pri podpore systémových reforiem v systéme verejného obstarávania v danej krajine. Monitorovacie skupiny by mali kontrolovať, či orgány verejnej správy na základe týchto zistení účinne konali, a pokračovať v hľadaní príležitostí pre budúce pakty integrity. Systematické občianske monitorovanie verejného obstarávania a angažovanosť občanov na ochranu verejných zdrojov, najmä ak je podporovaná orgánmi verejnej správy, je pre spoločnosť žiaducim výsledkom.

# POZNÁMKY

- <sup>1</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní (článok 18).
- <sup>2</sup> Nie všetky z nich vedú k zadaniu zákaziek z dôvodu ich pozastavenia, odloženia alebo zrušenia.
- <sup>3</sup> <http://www.open-contracting.org/resources/how-governments-spend-opening-up-the-value-of-global-public-procurement/> Webové sídlo Európskej komisie, Politika, Verejné obstarávanie, Kontext. K dispozícii na stránke: [https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement_en).
- <sup>4</sup> Výskumná služba Európskeho parlamentu, RAND Europe, *The Cost of Non-Europe in the Area of Organised Crime and Corruption* (Náklady v prípade, že by sa na úrovni EÚ nepodnikli kroky v oblasti organizovaného zločinu a korupcie), (RAND Europe, 2016). K dispozícii na stránke: [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1483.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1483.html).
- <sup>5</sup> Európsky úrad pre boj proti podvodom, 31. výročná správa o ochrane finančných záujmov Európskej únie – Boj proti podvodom – 2019, (Európsky úrad pre boj proti podvodom, 2020). K dispozícii na stránke: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_en).
- <sup>6</sup> Sanchez A.: „The Role of Procurement“ (Úloha verejného obstarávania), v Allen R., Hemming R. a Potter B.H. (ed.), *The International Handbook of Public Financial Management* (Palgrave Macmillan, 2013).
- <sup>7</sup> Dvadsaťjeden z dvadsiatich siedmich členských štátov EÚ je členom OGP.
- <sup>8</sup> Diário da República, *Resolução do Conselho de Ministros no. 37/2021*, (Diário da República, 6. apríla 2021). K dispozícii na stránke: <https://dre.pt/application/conteudo/160893669>.
- <sup>9</sup> Agência para a Modernização Administrativa, *II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta, Plano de Ação 2021 – 2023*, (Agência para a Modernização Administrativa, 2021). K dispozícii na stránke: [www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Portugal\\_Action-Plan\\_2021-2023\\_PT.pdf](http://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Portugal_Action-Plan_2021-2023_PT.pdf).
- <sup>10</sup> Podľa vymedzenia v Medzinárodnej charte o otvorených údajoch sú otvorené dáta digitálne údaje, ktoré sa sprístupňujú s technickými a právnymi charakteristikami potrebnými na to, aby ich mohol ktokoľvek, kedykoľvek a kdekoľvek slobodne používať, opakovane použiť a šíriť.
- <sup>11</sup> Konečný vlastník je osoba, ktorá v skutočnosti vlastní alebo ovláda spoločnosť. Viac informácií možno nájsť na adrese: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sk/LSU/?uri=CELEX%3A32015L0849#keyterm\\_E0003](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sk/LSU/?uri=CELEX%3A32015L0849#keyterm_E0003). Údaje týkajúce sa skutočného vlastníctva môžu obsahovať podrobnosti na identifikáciu jednotlivých vlastníkov, rozdelenie akciových podielov, hlasovacie práva spojené s rôznymi triedami akcií atď.
- <sup>12</sup> Pod pojmom systém verejného obstarávania máme na mysli súbor pravidiel, postupov, praktík, technológií a orgánov, ktoré určujú to, ako verejné subjekty plánujú, zadávajú a vykonávajú verejné zákazky.

- 13 Vypočítaný priemer vychádza z rozpočtových odhadov každého monitorovaného projektu verejného  
obstarávania.
- 14 <https://www.transparency.org/en/tool-integrity-pacts>.
- 15 Transparency International Anti-Corruption Helpdesk, „*Public Procurement Planning and Corruption*“  
(Plánovanie verejného obstarávania a korupcia), (Transparency International Anti-Corruption Helpdesk,  
2015).
- 16 Podrobnejší prehľad dokumentov týkajúcich sa tejto fázy je dostupný v dokumentoch *Usmernenie  
k verejnému obstarávaniu pre odborníkov z praxe o predchádzaní najbežnejším chybám v rámci projektov  
financovaných z európskych štrukturálnych a investičných fondov* (Európska komisia, 2018) a *Mythbusting  
confidentiality in public procurement* (Búranie mýtov o dôvernosti pri verejnom obstarávaní) (Open  
Contracting Partnership, 2019).
- 17 Pozri dokument *Mythbusting confidentiality in public procurement* (Búranie mýtov o dôvernosti pri verejnom  
obstarávaní) (Open Contracting Partnership, 2019) na lepšie pochopenie uplatňovania pravidiel  
dôvernosti na súťažné podklady a bežných mylných predstáv, ktoré s nimi súvisia.
- 18 Transparency International, *Model Monitoring Agreement and Integrity Pact for Infrastructure – An  
implementation guide for civil society organisations*, (Vzorová dohoda o monitorovaní a pakt integrity pre  
infraštruktúru – príručka vykonávania pre organizácie občianskej spoločnosti) (Transparency  
International, 2018).
- 19 Európska komisia, *Usmernenie k verejnému obstarávaniu pre odborníkov z praxe o predchádzaní  
najbežnejším chybám v rámci projektov financovaných z európskych štrukturálnych a investičných fondov*  
(Európska komisia, 2018).
- 20 Transparency International, *Model Monitoring Agreement and Integrity Pact for Infrastructure – An  
implementation guide for civil society organisations*, (Vzorová dohoda o monitorovaní a pakt integrity pre  
infraštruktúru – príručka vykonávania pre organizácie občianskej spoločnosti) (Transparency  
International, 2018).
- 21 Európska komisia, *Usmernenie k verejnému obstarávaniu pre odborníkov z praxe o predchádzaní  
najbežnejším chybám v rámci projektov financovaných z európskych štrukturálnych a investičných  
fondov* (Európska komisia, 2018).
- 22 Tamže.
- 23 Organizácia OECD vypracovala komplexnú metodológiu analýzy trhu vrátane štandardného vzoru pre  
správu o analýze trhu. Monitorovacím skupinám sa odporúča, aby sa oboznámili s týmto zdrojom, aby  
lepšie porozumeli postupu a zabezpečili, že sa vykonáva v súlade s medzinárodnými normami.
- 24 Európska komisia, *Usmernenie k verejnému obstarávaniu pre odborníkov z praxe o predchádzaní  
najbežnejším chybám v rámci projektov financovaných z európskych štrukturálnych a investičných fondov*  
(Európska komisia, 2018). Konkrétne pozri článok 24 smernice EÚ o verejnom obstarávaní (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>) a článok 61 nariadenia EÚ  
o rozpočtových pravidlách ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409(01)&rid=4)). Ďalšie podrobnosti o výklade a uplatňovaní  
pravidiel sú uvedené v Oznámení Komisie – Usmernenie týkajúce sa predchádzania a riešenia konfliktov  
záujmov v zmysle nariadenia o rozpočtových pravidlách (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A52021XC0409%2801%29&qid=1698665250337>).
- 25 Iniciatíva zameraná na prinavrátenie ukradnutého majetku, *Getting the full picture on public  
officials – a how-to guide for effective financial disclosure* (Úplný obraz o verejných činiteľoch – návod na  
účinné zverejňovanie finančných informácií) (Iniciatíva zameraná na prinavrátenie ukradnutého majetku,  
2016).
- 26 Webové sídlo európskych mechanizmov verejnej zodpovednosti (EuroPAM) Európskeho výskumného  
centra pre boj proti korupcii a budovaniu štátu (ERCAS) poskytuje komplexný prehľad regulačných  
rámcov týkajúcich sa vyhlásení o záujmoch a majetkových priznaní verejných činiteľov v celej  
Európe – <http://europam.eu/>.
- 27 TI Bulharsko – <https://integrity.transparency.bg/en/>; TI Grécko – <https://integritypact.gr/en/to-symfono-akeraiotitas/to-symfono-akeraiotitas-stin-ellada/>; TI Taliansko, Amapola, Action Aid

- (Taliansko) – <https://monitorappalti.it/>; Delna (Lotyšsko) – [https://delna.lv/lv/intergritates\\_pakts\\_2016/](https://delna.lv/lv/intergritates_pakts_2016/); Nadácia Stefana Batoryho (Poľsko) – <https://paktuczciwosci.pl/>; TI Portugalsko – <https://pactodeintegridade.transparencia.pt/home/>; TI Rumunsko – [www.pactedeintegritate.ro/ro/](http://www.pactedeintegritate.ro/ro/); Rumunská akademická spoločnosť – [www.romaniacurata.ro/contracte-curate/en/](http://www.romaniacurata.ro/contracte-curate/en/); Inštitút verejnej politiky (Rumunsko) – [www.ipp.ro/pactele-de-integritate/](http://www.ipp.ro/pactele-de-integritate/); TI Maďarsko – <https://transparency.hu/en/kozszeaktor/kozbeszerzes/integritasi-megallapodas/>; TI Litva – [www.transparency.lt/saziningumo-susitarimai/](http://www.transparency.lt/saziningumo-susitarimai/); TI Slovinsko – <https://pakt.transparency.si/>; TI Česká republika – [www.transparency.cz/projekty/pakty-integrity/](http://www.transparency.cz/projekty/pakty-integrity/).
- 28 Európska komisia, *Usmernenie k verejnému obstarávaniu pre odborníkov z praxe o predchádzaní najbežnejším chybám v rámci projektov financovaných z európskych štrukturálnych a investičných fondov* (Európska komisia, 2018).
- 29 Prípadová štúdia Action Aid Italia uvedená na str. 7 tejto správy je vynikajúcim príkladom toho, ako môže monitorovacia skupina pozitívne prispieť k tomuto aspektu.
- 30 Napríklad súťažný dialóg by sa mal zvoliť v prípade, keď nie je možné vopred navrhnúť technické špecifikácie, a priame zadávanie zákaziek by sa malo zvoliť v núdzových situáciách. Podrobný prehľad postupov obstarávania a podrobnosti o tom, aké prevádzkové úlohy zahŕňajú, sú uvedené v dokumente *Usmernenie k verejnému obstarávaniu pre odborníkov z praxe o predchádzaní najbežnejším chybám v rámci projektov financovaných z európskych štrukturálnych a investičných fondov* (Európska komisia, 2018).
- 31 Podrobný prehľad rozhodovacích stromov spojených s každým postupom verejného obstarávania vrátane všetkých kritérií, ktoré je potrebné zvážiť, a logických krokov, ktoré treba podniknúť, je uvedený v dokumente *Usmernenie k verejnému obstarávaniu pre odborníkov z praxe o predchádzaní najbežnejším chybám v rámci projektov financovaných z európskych štrukturálnych a investičných fondov* (Európska komisia, 2018).
- 32 Európska komisia, *Usmernenie k verejnému obstarávaniu pre odborníkov z praxe o predchádzaní najbežnejším chybám v rámci projektov financovaných z európskych štrukturálnych a investičných fondov* (Európska komisia, 2018).
- 33 Tamže.
- 34 Tamže.
- 35 Tamže.
- 36 Tamže.
- 37 *Úradný vestník Európskej únie*. K dispozícii na adrese: [www.ojeu.eu/#:~:text=OJEU%20stands%20for%20the%20Official.EU%20legislation%2C%20must%20be%20published.](http://www.ojeu.eu/#:~:text=OJEU%20stands%20for%20the%20Official.EU%20legislation%2C%20must%20be%20published.)
- 38 Podrobnosti o ustanoveniach, ktoré sa uplatňujú na každý členský štát, sú uvedené na adrese [www.europam.eu](http://www.europam.eu).
- 39 Európska komisia, „*Study on the measurement of cross-border penetration in the EU Public Procurement Market*“ (Štúdia o meraní cezhraničného prenikania na trh verejného obstarávania EÚ), (Európska komisia, 2021).
- 40 Hlavným dôvodom je vyhnúť sa identifikácii konkurentov, ktorí by mohli byť oslovení na vytvorenie kartelu. Táto záležitosť je však kontroverzná a bude sa musieť posudzovať v jednotlivých prípadoch v závislosti od relevantných trhových podmienok, počtu hospodárskych subjektov a pozorovaných rizík kolúzie. Ďalšie podrobnosti a usmernenie je uvedené v dokumente *Mythbusting confidentiality in public procurement* (Búranie mýtov o dôvernosti pri verejnom obstarávaní) (Open Contracting Partnership, 2018).
- 41 [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/esp\\_d\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/esp_d_en).
- 42 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=celex%3A32018L0843>.
- 43 Transparency International, *Access denied? Availability and accessibility of beneficial ownership data in the European Union* (Zamietnutý prístup? Dostupnosť a prístupnosť údajov o konečných užívateľoch výhod v Európskej únii), (Transparency International, 2021).



- 44 OECD, *Guidelines for fighting bid rigging in public procurement* (Usmernenia na boj proti kolúzii vo verejnom obstarávaní), (OECD, 2014).
- 45 Tamže.
- 46 Fazekas M. & Toth B., *Analytics for Integrity: Data-drive approaches for enhancing corruption and fraud risk assessments* (Analýza integrity: prístupy založené na údajoch na zlepšenie hodnotenia rizika korupcie a podvodu), (OECD 2019).
- 47 Európska komisia, *Usmernenie k verejnému obstarávaniu pre odborníkov z praxe o predchádzaní najbežnejším chybám v rámci projektov financovaných z európskych štrukturálnych a investičných fondov* (Európska komisia, 2018).
- 48 Tamže.

Vytvorte s nami zmenu!

#### ZAPOJTE SA

Sledujte nás, zdieľajte svoje názory a diskutujte o korupcii s ľuďmi z celého sveta na sociálnych sieťach.

[facebook.com/TransparencyInternational/](https://facebook.com/TransparencyInternational/)  
[twitter.com/anticorruption/](https://twitter.com/anticorruption/)  
[linkedin.com/company/transparency-international/](https://linkedin.com/company/transparency-international/)  
[instagram.com/Transparency\\_International/](https://instagram.com/Transparency_International/)  
[youtube.com/user/TransparencyIntl/](https://youtube.com/user/TransparencyIntl/)

#### INFORMUJTE SA

Navštívte naše webové sídlo, kde si môžete prečítať viac informácií o našej práci vo viac ako 100 krajinách a prihlásiť sa na odber najnovších správ v boji proti korupcii.

[transparency.org](https://transparency.org).

#### PRISPEJTE

Váš príspevok nám pomôže poskytnúť podporu tisícom obetí korupcie, vyvinúť nové nástroje a výskum a dodržať sľuby verejných správ a firiem. Chceme vybudovať spravodlivejší svet. S vašou pomocou to dokážeme.

[transparency.org/donate](https://transparency.org/donate).

**Transparency International**

Medzinárodný sekretariát  
Alt-Moabit 96, 10559 Berlín, Nemecko

Telefón: +49 30 3438 200

integritypacts@transparency.org  
ti@transparency.org  
transparency.org/integritypacts

**Európska komisia**

Generálne riaditeľstvo pre regionálnu a mestskú politiku  
Európska komisia, 1049 Brusel, Belgicko

[regio-e1-administrative-capacity@ec.europa.eu](mailto:regio-e1-administrative-capacity@ec.europa.eu).

[Viac informácií o paktoch integrity.](#)

[Viac informácií o EÚ.](#)