

**VEREJNÉ OBSTARÁVANIE VO VÄZBE
NA KORUPCIU A TRANSPARENTNOSŤ**

Jiří Vlach
Juraj Nemec

VEREJNÉ OBSTARÁVANIE VO VÄZBE NA KORUPCIU
A TRANSPARENTNOSŤ

Oponentúra: *Mikuláš Bakay*

CPHR - Transparency International Slovensko
Bajkalská 25
827 18 Bratislava 212
tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5823 34 87
www.transparency.sk, tis@transparency.sk



Tento program bol pripravený vďaka podpore USAID, Americkej agentúry pre medzinárodný rozvoj, Kancelárie pre demokraciu a riadenie Úradu pre Európu a Euráziu, v rámci grantu č. DGS-G-00-00-00025-00. Názory uvedené v programe sú výlučne názormi autorov a nemusia byť totožné s názormi Americkej agentúry pre medzinárodný rozvoj.

Vydal: *Róbert Vico* - vydavateľstvo

ISBN 80-89041-19-1



CPHR - Transparency International Slovensko

Jiří Vlach
Juraj Nemec

**VEREJNÉ OBSTARÁVANIE VO VÄZBE
NA KORUPCIU A TRANSPARENTNOSŤ**

Bratislava
máj 2001

Vydané s podporou USAID a INEKO

Transparency International Slovensko (TIS) je organizačnou jednotkou Centra pre hospodársky rozvoj (CPHR), neziskovej, nestranickej a mimovládnej organizácie so sídlom v Bratislave. Je národnou pobočkou celosvetovej organizácie Transparency International, ktorá bola založená v roku 1993 a má sídlo v Berlíne. Medzi hlavné ciele TIS patrí predovšetkým podpora a presadzovanie takých demokratických hodnôt v živote spoločnosti, akými sú transparentnosť, dôvera, čestnosť a integrita, ktoré významným spôsobom napomáhajú bojovať proti korupcii, úplatkárstvu.

**Centrum pre hospodársky rozvoj-
TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212
tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5823 34 87**

Túto publikáciu nájdete aj na internete - www.transparency.sk

Členovia Aliancie za transparentnosť a boj proti korupcii:

Milan Banas
Iveta Griačová
Eugen Jurzyca
Mária Kolaříková
Zdenko Kováč
Katarína Mathernová
Grigorij Mesežnikov
Vladimír Pirošík
Ol'ga Reptová
Emília Sičáková
Dušan Staněk
Juraj Stern
Soňa Szomolányi
Jiří Vlach
Daniela Zemanovičová

Ďalších 5 členov má pozastavené členstvo z dôvodu výkonu vysokej štátnej funkcie.



1. STAV V SR

Korupcia a úplatkárstvo sa prejavuje v najrôznejších formách. Niet ale pochyby, že verejné obstarávanie predstavuje jeden z hlavných zdrojov korupcie a úplatkárstva vo verejnej správe. Príčin tohto nepriaznivého stavu je viac, vznikajú z najrôznejších dôvodov, nielen ako dôsledok netransparentnosti obstarávania. Dôvody problémov v tejto oblasti môžeme zhrnúť do dvoch hlavných skupín:

- **Nedostatky v legislatíve**, to znamená v zákone o verejnom obstarávaní, v nadväzujúcich a súvisiacich predpisoch (alebo ich neexistencii) a všeobecne uznávaných štandardoch. Sem patria problémy s definovaním obstarávateľa, komplikované rozdelenie ustanovení špecifikujúcich postupy vo vzťahu k predmetu obstarávania, komplikovaná štruktúra a hierarchia metód obstarávania, stanovenie limitov ceny predmetu obstarávania, pri ktorom vzniká povinnosť použiť niektorú zo súťažných metód verejného obstarávania, nedostatočné rozpracovanie možností zjednodušovania obstarávania, najmä pri nízkej hodnote prípadu obstarávania a možnosti elektronického zverejňovania informácií o verejnom obstarávaní¹.
- **Nekorektný postup pri realizácii obstarávania**, ktorý zahrňuje širokú oblasť priameho porušovania a nedodržiavania predpisov a všeobecne uznávaných princípov verejného obstarávania, vedomého alebo nevedomého nepoužívania štandardov, nedostatky a nepresnosti v procese obstarávania, nepoužívanie osvedčených metód projektového riadenia (najmä pri riadení prác) a nedostatočnú kvalifikáciu obstarávateľov. Tento nekorektný postup umožňuje ľahostajnosť verejnosti k nedostatkom verejného obstarávania, podporovaná nedostatočnou funkciou trhu v prechodovej etape hospodárskeho mechanizmu. To spôsobuje nielen priame hospodárske škody, ale aj veľké spoločenské škody v oblasti etiky a morálky spoločnosti. Práve tento problém nekorektnosti je previazaný s problémom korupcie vo verejnom obstarávaní, ktorá má mimoriadne veľký rozsah, aj keď tento nevieme exaktne preukázať.

Každoročné správy Najvyššieho kontrolného úradu SR opakovane uvádzajú, že zákon o verejnom obstarávaní je najviac porušovaným zákonom v SR. Mnohé z týchto porušení, ktorú NKÚ SR konštatuje, síce ani skutočnými porušeniami nie sú, predstavujú však miliónové úniky verejných prostriedkov, z ktorých sa niekto výrazne obohatil.

Procesom v podstate reverzným k verejnému obstarávaniu je predaj verejného majetku, pri ktorom v našich podmienkach tiež nejde o malé sumy. Ide či už o predaj priamo v rámci privatizácie, ale aj o predaj napríklad obecného majetku, ktorý sa veľmi často v súčasnosti používa ako nástroj „zalepenia“ dier v obecných rozpočtoch. Laik by sa mohol domnievať, že obce alebo štát, ktoré potrebujú každú korunu, aby riešili problémy nedostatočnosti verejných rozpočtov, budú predávať majetok čo najvýhodnejšie. Realita však naznačuje, že v mnohých prípadoch sa to tak nedeje. Aj keď trhová a účtovná hodnota verejného majetku môžu byť podstatne rozdielne, porovnanie celkovej účtovnej hodnoty predaného verejného majetku a objemu získaných príjmov z tohto predaja vykazuje obrovský rozdiel (niektorí analytici hovoria až o sume okolo bilióna korún po roku 1990). Situácií, keď bol verejný majetok už o niekoľko dní predaný na súkromnom trhu znovu a za niekoľkonásobne (niekoľkostonásobne) vyššiu cenu je dosť, len sa o nich radšej mlčí.

Pokiaľ by sme pri hodnotení miery korupcie, úplatkárstva a kriminality pri uplatňovaní zákona o verejnom obstarávaní, ale aj pri predaji verejného majetku, vychádzali z počtu uzavretých súdnych prípadov, ktoré dokázali korupciu, zdalo by sa, že problém ani neexistuje. Realita, ako všetci dobre vieme, je však podstatne odlišná.

¹ Bližšie pozri napríklad Nariadenie vlády SR z 8. 11. 2000 o zverejňovaní predbežných oznámení, oznámení o vyhlásení metód verejného obstarávania, súťažných podkladov a výsledkov verejného obstarávania.

2. IDENTIFIKÁCIA PROBLÉMU

Jedným zo zdrojov korupcie vo verejnom obstarávaní, ako aj pri predaji verejného majetku², je fakt, že ide o **obrovský objem** finančných prostriedkov. Na celom svete sa na verejné obstarávanie vynakladá v priemere viacej ako 10 % štátneho rozpočtu (čo napríklad v SR predstavuje trh o objeme na úrovni 100 mld. Sk). Podľa oficiálnej štatistiky, ktorá nezachytáva všetky prípady, sa v období do roku 2000 ročne vynakladalo vo verejnom obstarávaní do 50 mld. Sk zo štátneho rozpočtu.

Verejné prostriedky sú finančné prostriedky občanov, ktoré vo forme daní a poplatkov zverili verejnej správe, aby ich v ich mene vynakladala na účelné a efektívne plnenie celospoločenských záujmov. Politický a hospodársky systém štátu určuje pre každý rok úroveň zdrojov určených na verejné obstarávanie a na spoločenské záujmy, ktoré nimi majú byť uspokojované.

Verejná správa a ďalšie organizácie napojené na verejné zdroje zabezpečujú **tri veľké skupiny predmetov obstarávania** – dodávky **tovarov**, nevyhnutných pre chod verejnej správy (napríklad vybavenie kancelárií, počítače, telekomunikačné zariadenia, dopravné prostriedky, kancelárske a hygienické potreby, energia, potraviny pre sociálne ústavy, a pod.), **služby** (napríklad právnické, finančné, poradenské, mandátne, upratovacie, školiace, stravovacie, komunálne, a pod.) a **práce** (napríklad investičné a stavebné práce, rekonštrukcie a modernizácie, a pod.).

Možnosť byť dodávateľom verejnej správy pri verejnom obstarávaní prináša vybraným **dodávateľom významné výhody**. Ide o veľké dodávky, finančná úhrada za ne je v zásade spoľahlivá, objednávky sú stabilizované a zväčša opakované. To dodávateľovi prináša prinajmenšom primeraný zisk a pri kvalitnom plnení aj perspektívu ďalších objednávok. Preto majú podnikatelia o verejné obstarávanie mimoriadny záujem a sú pripravení a ochotní urobiť pre získanie verejných objednávok čokoľvek.

Túto okolnosť si dobre uvedomujú zamestnanci **verejnej správy**. V prípade, že by skutočne rešpektovali verejný záujem, mali by využívať pôsobenie trhového prostredia (ktoré sa aj na Slovensku postupne rozvíja) a súťažných metód verejného obstarávania na to, aby dodávky boli kvalitné a evidentne uspokojovali verejné potreby (od čoho závisí spokojnosť občanov s výkonom verejnej správy), a aby boli aj hospodárne (čo si vynucujú obmedzené rozpočtové prostriedky).

Zamestnanci verejnej správy a ďalší obstarávatelia však zo všeobecne známych príčin nie vždy obhajujú naozaj verejný záujem. Súčasne si práve v oblasti verejného obstarávania uvedomujú, že podnikatelia majú o ich objednávky mimoriadny záujem a sú pripravení vyjadriť svoju vďaku za to, že objednávku získali. Formou tohto vyjadrenia môže byť pozornosť dodávateľa zamestnancovi alebo zamestnancom obstarávateľa – verejnej správy. **Primeranú „pozornosť“** asi netreba hodnotiť ako protispoločenský jav, ak sa nestane samozrejým sprievodným znakom verejného obstarávania, vyžadovaným úkonom, **„všimným“**. Skúsenosti však ukazujú, že „pozornosť“ často prestáva byť primeraná, nie je vyjadrením dobrovoľnej vďaky, začína byť spoločensky samozrejماً a teda „oprávnené“ očakávaná a napokon je požadovaná.

Tým sa uskutoční posledný krôčik k **trestne protispoločenskému javu**, vychádzajúcim z podnikateľskej logiky. Verejný obstarávateľ požaduje za pomoc pri poskytnutí objednávky stále väčší podiel na zisku a samozrejme sa snaží danému podnikateľovi zabezpečiť čo najvyšší zisk. Nezáleží na tom, ako – vylúčením súťaže, stanovením takých podmienok súťaže, ktoré vyhovujú len

² V tejto časti, ako aj v niektorých ďalších častiach textu budeme ďalej často hovoriť len o verejnom obstarávaní a nebudeme priam spomínať predaj verejného majetku. Vzhľadom k tomu, že ide o veľmi príbuzné procesy, ktoré sa viac-menej líšia len smerovaním toku prostriedkov, ich podstata a možnosti riešenia problému sú veľmi obdobné. V našich podmienkach je však medzi nimi jeden podstatný rozdiel - verejné obstarávanie je upravené osobitným zákonom, predaj verejného majetku sa však "tejto cti nedomoča", aj keď nejde o menšie sumy.

danému dodávateľovi, ovplyvnením vyhodnotenia súťaže, následnou úpravou zmluvy alebo dodatkami k zmluve, alebo prebratím neúplnej alebo nekvalitnej dodávky. Ľudská vynaliezavosť, vedúca k neoprávneným ziskom, je ohromná a nevyčerpatel'ná a v trhovom hospodárstve vždy pôsobila, pôsobí a bude pôsobiť.

Pri verejnom obstarávaní ide pritom o celý rad rozhodnutí, a teda o to, čo je spoločensky prípustné a únosné, a čo treba robiť. Treba stanoviť, čo je ešte spoločensky akceptovateľná „pozornosť“³ a čo je už úplatok alebo korupcia, ako predchádzať úplatkom a korupcii a aké opatrenia proti nim prijať, ako úplatky a korupciu odhaľovať a ako ju trestať.

Nedostatočné dodržiavanie zákonov, predpisov a štandardov, ktoré vedie k nestabilite právneho poriadku patrí k známym necnostiam našej spoločnosti. Samozrejme, nebudú namietat' tí, v prospech ktorých sa predpisy porušujú. Pri verejnom obstarávaní sa o dosiahnutý prospech delia víťazní podnikatelia s verejným obstarávateľom, s konkrétnymi zamestnancami verejného obstarávateľa. Nemožno preto očakávať, že úradníci budú stáť na čele boja proti úplatkom a korupcii. Predstavitelia orgánov verejných obstarávateľov sú osobnosťami volenými zo zástupcov politických strán, alebo sú menovaní na základe dohody politických strán a samozrejme nenamietajú, ak oni alebo s nimi spolupracujúci zamestnanci získavajú výhody vyplývajúce z danej obstarávateľskej pozície. Ako voliči zároveň prispeli k zvoliteľnosti svojich politických strán a považujú preto za svoje právo nabádať tieto politické strany, aby nevystupovali energicky proti ich spoločensky akceptovateľným výhodám.

Ak zhrnieme všetky všeobecné hodnotenia transparentnosti vo verejnom obstarávaní, možno konštatovať, že netransparentnosť vedie rôznymi cestami k dvom hlavným, rozhodujúcim **nedostatkom verejného obstarávania**:

- **k mrhaniu verejnými prostriedkami (podľa ustálených odhadov o 5 až 15 %),**
- **k úplatkárstvu a korupcii, teda k porušovaniu spoločenskej morálky, kde škody na úkor spoločnosti rádo vo prevyšujú priame hospodárske škody na verejných prostriedkoch.**

Vo verejnom obstarávaní, ktoré predstavuje získavanie prác, tovarov a služieb z verejných prostriedkov, tvorí práve transparentnosť jeden z najvážnejších princípov.

Hlavnými princípmi verejného obstarávania sú:

- **hospodárnosť** – dotýka sa najmä cien prác, tovarov a služieb, ale môže sa dotýkať aj iných kritérií, ktoré ovplyvňujú ekonomický prínos pre obstarávateľa, ako sú cena obstarania, výkon a využiteľnosť služby a pod.,
- **efektívnosť** zahŕňa systém, pracujúci v danom časovom rámci s minimom byrokracie a zodpovedajúci potrebám konečného užívateľa prác, služieb a tovarov,
- **nediskriminácia** znamená, že sa neuplatnia nepotrebné obmedzenia účasti vo verejnom obstarávaní o konkrétnu objednávku. To nebráni obstarávateľovi, aby trval na tom, že účasť môže byť obmedzená na kvalifikované firmy, alebo aby stanovil prísne ukazovatele s ohľadom na kvalitu obstarávaných prác, tovarov alebo služieb,
- **TRANSPARENTNOSŤ, ktorú charakterizujú jasné pravidlá a prostriedky na overenie plnenia týchto pravidiel. Prostriedkami na zabezpečovanie transparentnosti sú verejné**

³ Bližšie pozri kapitolu *Právne nástroje boja proti korupcii*.

vyhlásenia metód verejného obstarávania, účasť uchádzačov na otváraní obálok, dodržiavanie vyhlásených podmienok a kritérií a verejné vyhlasovanie výsledkov a víťazov. Prostriedkami na overovanie transparentnosti sú protokoly, ktoré sú prístupné verejným audítorm a zainteresovaným stranám, ako sú neúspešní uchádzači, ktorí chcú poznať dôvody, prečo v súťaži neuspeli,

- **zodpovednosť** znamená, že tí, ktorí vykonávajú obstarávanie z poverenia štátu alebo iných verejných orgánov, musia byť zaviazaní trvať na stanovených podmienkach a niesť zodpovednosť – disciplinárnu alebo aj trestnú – za zlyhanie pri plnení svojich záväzkov.

Vláda – a platcovia daní – chcú vidieť protihodnotu za verejné prostriedky vynaložené na obstarávanie prác, tovarov a služieb. Preto sú hospodárnosť a efektívnosť hlavnými cieľmi verejného obstarávania na národnej úrovni. Nediskriminácia, transparentnosť a verejná zodpovednosť sú doplňujúce ciele, ktoré vedľa hlavných úloh hospodárnosti a efektivity môžu v niektorých prípadoch spôsobiť konflikty nielen na národnej, ale aj medzinárodnej úrovni.

Nedostatočná transparentnosť vo verejnom obstarávaní vplýva svojimi dôsledkami na nedostatočnú mieru dodržiavania ostatných hlavných princípov verejného obstarávania, najmä na nedostatočnú hospodárnosť vynakladania verejných prostriedkov. Netransparentnosť vo verejnom obstarávaní prispieva podstatnou mierou aj k netransparentnosti vo verejnom živote vôbec a navyše spôsobuje významné škody v oblasti etiky a morálky, ktoré môžu byť vo verejnom živote významnejšie ako priame škody hospodárske.

3. ILUSTRÁCIA PROBLÉMU NA KONKRÉTNÝCH PRÍPADOCH

Rozsah úplatkárstva a korupcie sa ťažko zisťuje. Ak by sme tento rozsah analyzovali v podmienkach verejného obstarávania v Slovenskej republike v posledných rokoch na základe súdnych rozhodnutí, dochádzame k smiešnemu počtu niekoľkých desiatok prípadov. Preto sa na vyjadrenie korupcie a úplatkárstva používajú osvedčené metódy prieskumu verejnej mienky. Medzinárodná organizácia Transparency International sa touto činnosťou zaoberá viac rokov a do sledovania a vydávania výsledkov zaradila aj Slovenskú republiku. V súbore všetkých krajín sveta sa Slovenská republika ocitla asi v polovici poľa v ôsmej desiatke poradia. Medzi krajinami Európskej únie a strednej Európy sa Slovenská republika ocitla na konci poradia za Poľskom, Maďarskom aj Českom. Alarmujúce je, že podľa prieskumu pre CPHR – Transparency International Slovensko sa korupcia na Slovensku od posledných parlamentných volieb zvyšuje.

Dôsledky netransparentnosti vo vzťahu k úspešnosti a kvalite verejného obstarávania sú aj na Slovensku mimoriadne nepriaznivé, spôsobujú rozsiahle hospodárske aj morálne škody a výrazne zvyšujú nepriaznivé dopady netransparentnosti vo verejnom živote spoločnosti všeobecne.

V nasledujúcom texte uvedieme niektoré všeobecne známe negatívne prípady, ktoré plasticky charakterizujú súčasné problémy v oblasti verejného obstarávania v SR.

*Príklad 1**Obstarávanie zdravotníckej techniky v bratislavskej fakultnej nemocnici*

Úrad pre verejné obstarávanie SR preskúmaval na jeseň roku 2000 prípad obstarávania zdravotníckych prístrojov v bratislavskej fakultnej nemocnici, silne medializovaný vo väčšine masovo-komunikačných prostriedkov. Verejná súťaž prebiehala v podstate podľa pravidiel stanovených zákonom, avšak následne sa pri jej analýze zistilo, že v hodnoteniach členov výberovej komisie sú nezrovnalosti. V niektorých prípadoch došlo k tomu, že firma ktorá ponúkla najnižšiu cenu získala v tomto hodnotiacom kritériu najnižší počet bodov. Pri rozbere vzniknutého stavu sa zistilo, že firma, ktorá napriek vyššej cene získala v tomto kritériu vyššie body (lepšie hodnotenie), ponúkala zároveň v súťažných podkladoch zaškolenie obslužného personálu v turisticky lukratívnej krajine. Vďaka medializovaniu problému a zásahu Úradu pre verejné obstarávanie bola táto súťaž nakoniec zrušená, avšak trestno-právnu ani inú zodpovednosť nikto nevyvodil. Vyrožene nesprávne vyhodnotenie čisto kvantitatívneho kritéria zo strany člena hodnotiacej komisie nie je v našich súčasných podmienkach trestným činom, ale len „formálnym nedostatkom“ – v podstate jednoznačný dôkaz nefunkčnosti právneho štátu ako celku, ale aj nefunkčnosti súčasného systému fungovania kontroly vo verejnom obstarávaní. Podozrenie z korupcie je v tomto prípade ťažké vyvrátiť.

*Príklad 2**Výber strážnej služby pre atómovú elektrárňu Mochovce*

Obdobne v roku 2000 bol častou témou aj stav, ktorý vznikol v súvislosti s výberom strážnej služby pre atómovú elektrárňu Mochovce. Verejnosť sa prostredníctvom televíznych obrazoviek, ale samozrejme aj iných masovo-komunikačných médií dozvedela, že na ochranu objektu museli byť povolaní príslušníci štátnej polície, pretože firma, s ktorou elektrárne uzavreli zmluvu nemala na vykonávanie tejto služby ani platnú licenciu. A aby nebolo problémom koniec, pri preverovaní situácie sa zistilo, že na výber dodávateľa strážnej služby ani neprebehla platná verejná súťaž, aj keď povinnosť obstarávať je pre prirodzené monopoly daná zákonom o verejnom obstarávaní. Do času spracovania tejto štúdie sa však verejnosť o žiadnom vyvedení dôsledkov z tohto prípadu nedozvedela, nedozvedela sa ani, či išlo o „technickú chybu“, alebo či sa potenciálna možnosť korupcie začala efektívne vyšetrovať.

Problém strážnej služby pre Mochovce nie je jediným prípadom, ktorý „zaváňa“ korupciou na úrovni jedného z podnikov prirodzených monopolov v SR. Tieto podniky, ktoré si všetky svoje ekonomické problémy „hoja“ na konto konečných spotrebiteľov – občanov, ponúkajú prostredníctvom svojich káuz plastické príklady zlyhávania štátnych monopolov, previazaných na jednotlivé vetvy politickej moci v SR.⁴

*Príklad 3**Predaj budovy pre bratislavské sídlo KDH*

V masovo-komunikačných prostriedkoch sa môže čitateľ veľmi často dočítať, že pri predaji verejného majetku bol porušený zákon o verejnom obstarávaní. Hovorí to aj o tom, že často sa nepresnosti vyskytujú aj v tlači: zákon o verejnom obstarávaní sa dotýka len nákupov z verejných prostriedkov, predaj verejného majetku explicitným spôsobom – priamo, nerieši. Ako sme už spomenuli, nákup z verejných prostriedkov a predaj verejného majetku majú mnoho spoločného a pri ich konkrétnej realizácii sa v podstate uplatnia rovnaké princípy a je možné využívať spoločné metódy. Predaj verejného majetku však nie je dôsledne legislatívne ošetreným procesom, možno aj preto, že sa jedná o lukratívny zdrojov financovania napríklad aj aktivít jednotlivých politických strán, ktoré sú momentálne „pri koryte“.

⁴ Pravda, 3. 10. 2000.

V tomto konkrétnom prípade primátor mesta Bratislava predal „svojmu“ politickému hnutiu lukratívnu nehnuteľnosť v centre Bratislavy, ktorú KDH využíva ako svoje sídlo, ale aj na iné účely. Po zverejnení a prešetrení záležitosti musel primátor priznať, že porušil svoje právomoci, konal nad rámec platných všeobecných noriem. To je však z pohľadu verejnosti znovu všetko. O tom, že by príslušná kauza bola ďalej riešená, sme sa zatiaľ nedozvedeli. Tento príklad má veľmi úzku súvislosť s problematikou konfliktu záujmov, ktorou sa zaoberá iná časť tejto publikácie. Je pravdepodobné, že primátor v tomto prípade nejednal pre svoj osobný prospech, ale jednal v prospech „svojej“ politickej strany. O to je však jeho jednanie spoločensky nebezpečnejšie, aj keď si to nie vždy a nie každý v podmienkach Slovenska uvedomuje.⁵

4. MOŽNÉ OPATRENIA – PRÍKLADY, NÁMETY A SKÚSENOSTI ZO ZAHRANIČIA

Pri rozbere príčin nedostatočnej transparentnosti v súvislosti s nedostatkami pri nedodržiavaní predpisov o verejnom obstarávaní, vytvárajúcej živnú pôdu pre korupciu a úplatkárstvo v európskych krajinách sa podľa poznatkov OECD ako najväznejšie dôvody ukázali:

- nedostatočná politická vôľa presadiť dodržiavanie predpisov,
- nejasný, neurčitý alebo dvojzmyselný jazyk predpisov,
- nedostatok disciplíny u pracovníkov, zaoberajúcich sa obstarávaním,
- nedostatočná kontrola.

Tieto problémy sa jednotlivé krajiny postupne pokúšajú riešiť, prostredníctvom najrozličnejších nástrojov a opatrení, zameraných na vybudovanie čo najkonzistentnejšieho systému verejného obstarávania. Základné črty, ako by mal vyzerat' systém verejného obstarávania kompatibilný so všeobecnými podmienkami EÚ naznačuje publikácia OECD (1999).

Táto hneď v úvode v časti o verejnom obstarávaní zdôrazňuje, že nestačí len existencia formálneho systému zabezpečujúceho procesy verejného obstarávania, ale kľúčom pre hodnotenie je predovšetkým kvalita a účinnosť samotného fungovania systému.

Všeobecný štandard požaduje jasné definovanie princípov verejného obstarávania, vyjadrených v zákone o verejnom obstarávaní a ďalších súvisiacich právnych normách. Tieto princípy by mali predovšetkým umožňovať, vyjadrovať, alebo obsahovať:

- Existenciu dostatočného časového priestoru medzi prijatím príslušnej legislatívnej normy a jej uplatnením v praxi (napríklad medzi ustanovením Úradu pre verejné obstarávanie a začiatkom jeho fungovania).
- Nutnosť vybavenia Úradu pre verejné obstarávanie potrebným počtom zamestnancov, dostatočne preškolených a pripravených na výkon funkcií vo verejnom obstarávaní.
- Vytvorenie a prijatie doplňujúcich právnych noriem a spracovanie základných pomôcok a formulárov pre verejné obstarávanie.
- Definovanie jasných princípov a pravidiel rozhodovania na centrálnej, regionálnej a miestnej úrovni.

⁵ Pravda, 3. 11. 2000; Národná obroda, 18. 11. 2000.

- Jasné definičné vymedzenie subjektov (obstarávateľov), ktoré musia postupovať v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní.
- Rozhodnutie o tom, či postupy na ústrednej, regionálnej a miestnej úrovni majú vychádzať z obdobných princípov.
- Pravidlá a procedúry výkonu verejného obstarávania by mali byť vo všetkých krajinách unifikované (a musia existovať plány na ich sústavné vylepšovanie). Systém verejného obstarávania by mal vychádzať z dostupnej všeobecne platnej štandardnej dokumentácie, inštrukcií ako pripraviť súťažné podklady, ponuky, ako otvárať a vyhodnocovať ponuky, uzatvárať zmluvy a viesť evidenciu. Predpokladá sa existencia metodík pre prípravu finančného ohodnotenia, zverejnenie súťažných kritérií a ich váh, ako aj naplnenie ďalších štandardov, vyplývajúcich z noriem EÚ.
- „Úrad pre verejné obstarávanie“ by mal zodpovedať za tvorbu a realizáciu politiky verejného obstarávania, pričom môže byť alokovaný v rámci určitého ministerstva, alebo priamo podliehať premiérovi, alebo úradu vlády, alebo parlamentu.
- Z hľadiska personálneho zabezpečenia by mal existovať systém získavania, prípravy a ďalšieho vzdelávania pracovníkov pôsobiacich vo verejnom obstarávaní, predpokladá sa adekvátne finančné ohodnotenie a možnosť kariérneho postupu.
- Obstarávatelia by mali mať k dispozícii príručky, štandardné dokumenty pre prípravu súťažných podkladov a ponúk, a tiež všeobecné zmluvné podmienky ako základ pre prípravu zmlúv.
- Systém verejného obstarávania by mal prihliadať na mieru konkurencieschopnosti v ekonomike, mieru rozvinutosti súkromného sektora v príslušnej krajine.

Podľa tejto publikácie je nevyhnutnou podmienkou fungovania systému verejného obstarávania existencia efektívne vybudovaného a jasne definovaného systému kontroly/auditov verejného obstarávania, obsahujúceho účinné opatrenia proti korupcii a podvodom, možnosti odvolania sa proti rozhodnutiam o výbere dodávateľa, spôsoby uplatňovania námietok počas priebehu obstarávacieho procesu.

Ekonomicky vyspelé krajiny majú dlhodobé skúsenosti s využívaním transparentnosti vo verejnom obstarávaní. Za krajinu s najlepšimi výsledkami v tomto smere sa všeobecne pokladajú **Spojené štáty americké**. Ich skúsenosti postupne prerastajú do námetov, námety sa formulujú do upravujúcich legislatívnych opatrení alebo sa stávajú bežne používanými štandardami. Pre Slovensko ako krajinu, ktorá len začína hľadať cesty na využívanie transparentnosti na zlepšovanie stavu verejného obstarávania, môžu predstavovať tieto námety významnú pomoc.⁶

Transparentnosť celého procesu verejného obstarávania predstavuje jednu z hlavných podmienok toho, že verejné obstarávanie v USA funguje dobre. Znalosť všetkých informácií o tom, ako sa má verejné obstarávanie vykonávať a znalosť informácií o jednotlivých prípadoch verejného obstarávania tvoria celkovú ponuku informácií pre tých, ktorí obstarávajú; pre tých, ktorí sú záujemcovia a uchádzači; pre tých, ktorým sú zverené kontrolné funkcie a napokon pre všetkých občanov, ktorí majú všeobecné právo vedieť, ako sa hospodári s prostriedkami, ktoré vo forme daní zverili do správy verejnej správy. Umožňuje to jednak rozsah zverejňovania informácií o verejnom obstarávaní, a tiež zákony o voľnom prístupe k informáciám, ktoré ukladajú úradníkom verejnej správy poskytnúť na požiadanie k nahliadnutiu každému občanovi alebo organizácii informácie o vydávaných alebo prijímaných verejných dokladoch.

⁶ Pozri Vlach - Nemeč, 2001.

Rozsah zverejňovania informácií o verejnom obstarávaní (aj na internetových stránkach) je veľký. **Prvú skupinu** zverejňovaných informácií tvoria popri všeobecných informáciách o zákonoch a predpisoch (čo existuje aj na Slovensku) a zoznamoch spoľahlivých záujemcov (čo bude existovať aj na Slovensku) aj mnohé a podrobné pokyny, štandardy a vzory dokumentov, a navyše **rámcové zmluvy**, na základe ktorých môže každý obstarávateľ priamym zadáním zakúpiť požadovaný tovar bez toho, aby vykonal obstarávací proces, a **podrobné špecifikácie** všetkých na trhu bežných tovarov, ktoré sa do súťažných podkladov priamo preberajú. **Druhou skupinu** zverejňovaných informácií sú informácie zverejňované k jednotlivým prípadom obstarávania. Okrem tých samozrejímavých, aké poznáme aj u nás (oznámenia o vyhlásení súťaže a o víťazovi súťaže), sú to aj oznámenia o konaní predsúťažných rokovaní so záujemcami na stanovenie súťažných podmienok (**tzv. hearingy**), zverejňovanie **úplných súťažných podkladov**, vysvetlenia podávané k súťažným podkladom, ale najmä správy o vyhodnotení súťaže. **Tretiu skupinu** zverejňovaných informácií tvoria informácie o skupine obstarávacích prípadov zväčša v rámci jednej obstarávacej agentúry, ako sú plány obstarávania, predbežné oznámenia o plánovaných obstarávacích akciách a rámcové zmluvy príslušnej agentúry.

Najvýznamnejšie sú však správy obstarávateľských agentúr o verejnom obstarávaní za uplynulý rok, ktoré sa stávajú súčasťou ročných správ o hospodárení príslušných orgánov verejnej správy a spolu s nimi sú predkladané nezávislému auditu. Sú nielen zverejňované, ale na ich podklade prijímajú volené orgány príslušnej verejnej správy opatrenia, ktoré sa rovnako zverejňujú. Popri iných funkciách sú záverečným článkom **kontroly verejného obstarávania**, ktorej rozsah a dosah je nepredstaviteľne veľký. Neodhalené prípady nekorektného postupu a nesprávnych rozhodnutí verejného obstarávateľa sú skutočne mimoriadne zriedkavé. Problémy jednotlivých procesov sú medializované. Účast' médií pri kontrole a dohľade nad verejným obstarávaním je významná, bezprostredná a účinná.

Dôležitý je fakt prístupu k zverejneným informáciám, je oveľa dôležitejší než spôsob zverejnenia. Verejné obstarávanie bolo v USA rovnako transparentné aj v dobe písomnej prezentácie informácií, pred nástupom digitálnej techniky. Je pochopiteľné, že postupným uplatňovaním digitálnej techniky pri zázname informácií z dokumentov verejného obstarávania a ich prezentácie na internete sa zverejňovanie zrýchlilo a štandardizovalo, a tým sa výrazne zlepšil prístup verejnosti k týmto informáciám.

Samotné zverejnenie a prístup k zverejneným informáciám však nezabezpečuje pôsobenie transparentnosti na dobré a korektné fungovanie verejného obstarávania. Transparentné a dostupné **informácie treba vedieť využívať** pri odhaľovaní nekorektných postupov, a najmä tu musí byť niekto motivovaný na ich odhaľovanie. Priamu „úradnú“ motiváciu majú orgány kontroly a auditu, silno motivovaní sú neúspešní uchádzači a motivovaní sú občania, ktorí majú právo „zapísať na pišťalku“ vtedy, ak sa verejné prostriedky vynaložili neúčelne alebo neehospodárne a je potrebné a možné ich vrátiť do verejnej pokladnice. Ak sa na taký impulz do verejnej pokladnice tieto prostriedky skutočne vrátia, dostane občan, ktorý revíziu inicioval, desatinu vrátenej hodnoty (občan, ktorý upozornil na nekvalitnú dodávku náhradných súčiastok pre vrtuľníky americkej armády, dostal odmenu 6 miliónov dolárov). Táto motivácia musí mať zmysel: V USA sú zistené nedostatky prerokúvané v správnom alebo súdnom konaní a výsledok, vrátane prijatých opatrení, je zverejnený a medializovaný.

Mimoriadne dôležité je vedomie všetkých zamestnancov obstarávateľa, že transparentnosť verejného obstarávania umožňuje ich jednoduchú a sústavnú kontrolu, a že sa im preto nevyplatí porušovať princípy verejného obstarávania.

Slovenský zákon o dostupnosti verejných informácií otvára možnosť postupne budovať podobnú situáciu aj na Slovensku. V USA to trvalo takmer dve storočia.

Významné je pôsobenie prostredníctvom **etického kódexu**. Federálny úrad pre etiku prostredníctvom neho štandardizuje a usmerňuje správanie verejných zamestnancov (nielen obstarávateľov), vydáva, zverejňuje a rozširuje etický kódex a usmerňuje podľa neho činnosť

etických komisií, zriadených pri všetkých orgánoch verejnej správy. Všetci zamestnanci verejnej správy si sú vedomí povinnosti správať sa morálne a eticky, pretože etický kódex formuluje všetky „etické“ povinnosti jasne. Z hľadiska verejného obstarávania sa hlavný dôraz samozrejme orientuje na úplatky, korupciu, na neoprávnené zvýhodňovanie v súťaži (prípravou podmienok a kritérií, ich nedodržiavaním alebo obchádzaním, neoprávneným poskytovaním informácií prinášajúcich výhody niektorému uchádzačovi, a pod.), na podozrivé alebo neadekvátne správanie obstarávateľov a na ich život nad pomery.

Dôležité je, že každý zamestnanec obstarávateľa si musí byť vedomý toho, čo od neho etický kódex vyžaduje, lebo pri nástupe do zamestnania **podpisuje záväzok, že etický kódex pozná a bude ho dodržiavať**, a že si je vedomý dôsledkov jeho nedodržiavania pre svoju osobu. Každé jeho správanie porušujúce kódexom stanovené morálne a etické povinnosti sa preto považuje za ich nielen vedomé, ale aj úmyselné porušenie – a ako také sa prerokúva podľa daných pravidiel v etickej komisii. Nie sú žiadne vážne dôvody na to, aby tieto princípy nepôsobili na morálne a etické správanie obstarávateľov aj na Slovensku. Je však evidentné, že **podmienkou je zmena myslenia našej občianskej spoločnosti:**

- Verejný obstarávateľ je tu na to, aby dobre hospodáril s občianskymi verejnými prostriedkami a zodpovedal za to občanom a všetci, obstarávatelia, uchádzači aj občania to vedia a uplatňujú to.
- Etický kódex podrobne vymedzuje správanie zamestnancov verejnej správy a všetci občania vedia o ich záväzku ho dodržiavať (V Slovenskej republike sa etický kódex len pripravuje v rámci programu boja proti korupcii).

Ako teda možno využiť dobre fungujúci systém USA na zlepšovanie verejného obstarávania na Slovensku ?

Po prvé – postupným a trpezlivým vytváraním všeobecných základných podmienok pre úspešné verejné obstarávanie, nevyhnutných pre dobré fungovanie akéhokoľvek systému verejného obstarávania. Je to praktické uplatňovanie spoločenského vedomia, že verejné prostriedky sú prostriedky občanov, zverené do opatery verejnej správy. Je to kvalifikácia, etika a morálka obstarávateľov. A je to dôsledná kontrola, založená na transparentnosti.

Po druhé – je to uctievanie všeobecne platných princípov zdravého verejného obstarávania, teda hospodárnosti, efektívnosti, nediskriminácie a transparentnosti, uctievanie spoločenské, občianske aj obstarávateľské, uctievanie si týchto princípov v zákonoch, v praxi, aj v kontrole.

A až potom, po tretie – je to postupné a uvážené prenášanie niektorých osvedčených prvkov do nášho verejného obstarávania, ktoré si síce vyžadujú niektoré opatrenia, ale ktoré zásadne nenarušia náš právny, výkonný a kontrolný systém.

5. POTENCIÁLNE OPATRENIA V SR A ICH DOPAD NA MIERU KORUPCIE

Skúsenosti zo sveta ukazujú, že najúčinnjším preventívnym prostriedkom v boji proti korupcii a úplatkom vo verejnom obstarávaní je transparentnosť obstarávacieho procesu a informácií o ňom. Vzhľadom na klasické problémy zlyhania politickej a byrokratickej moci⁷ nie je možné očakávať, že byrokratický systém kontroly dokáže výraznejšie ovplyvniť efektívnosť verejného obstarávania – jeho doterajšie výsledky to aj jasne dokazujú. Kým nepodstatné formálne nedostatky, ktoré v mnohých prípadoch ani nič neovplyvnili, sú niekedy aj tvrdo postihované, jasné a výrazné príklady plytvania verejnými zdrojmi sa neriešia⁸ (samozrejme problémom zároveň bol a aj je prístup obstarávateľov, ktorý hlavne k spracovaniu súťažných podkladov a k stanoveniu podmienok účasti vo verejnom obstarávaní pristupujú formálne, a tým vlastne navádzajú aj kontrolné orgány na vykonanie formálnej kontrole a odhaľovanie formálnych nedostatkov procesu verejného obstarávania).

Politická vôľa presadiť dodržiavanie predpisov o verejnom obstarávaní musí byť spojená so spoločenským vedomím o nemorálnosti a postihovateľnosti prijímania a ponúkaniu úplatkov a o tom, že **boj proti korupcii a úplatkom, ak má byť úspešný, nemožno zveriť orgánom verejných obstarávateľov**, a treba doň zaangažovať občanov, na úkor ktorých sa úplatky poskytujú. Niet pochybnosti o tom, že hlavnou zbraňou tohto spoločenského a „občianskeho“ boja je transparentnosť procesu verejného obstarávania a **poskytovanie** informácií o ňom.

Kto sa má teda postaviť do čela boja proti korupcii a úplatkom? V demokratickom štáte je to jednoznačne občan, na úkor ktorého poskytujú podnikatelia výhody obstarávateľom, a jeho najrôznejšie občianske združenia a firmy, ktoré boli v súťažiach (alebo ich nekonaním) poškodené. Úspech boja proti korupcii a úplatkom pri verejnom obstarávaní je podmienený **zmenou spoločenského vedomia**. Tá musí vychádzať z toho, že poskytovanie výhod obstarávateľom je nielen nemorálne, ale aj trestné, že ho nemožno obchádzať frázou že „je to tak“, že ho spoločnosť nemusí trpieť, že čestným obstarávateľom sa nemajú ponúkať výhody, že čestní obstarávatelia ponúkané výhody samozrejme neprijímajú, a že čestní obstarávatelia nie sú hlupáci a biele vrany, naopak, „bielymi vranami“ sú tí, ktorí výhody (začínajúce pozornosťami a „všimným“) prijímajú a proti týmto treba v záujme nás všetkých občanov bojovať.

Hovorili sme o spoločensky ešte akceptovateľných výhodách, poskytovaných podnikateľmi verejným obstarávateľom na úkor nás občanov. O tom, čo je ešte spoločenskou pozornosťou a čo je už úplatkom hovoria v ekonomicky vyspelých krajinách **etické kódexy**, podpisované v rámci zmlúv o zamestnaní vo verejných službách, ktoré sú na naše pomery veľmi prísne. Za pozornosť sa považuje ponuka kávy alebo pozvanie na pracovný obed v priebehu rokovaní, ale už nie darovaná aktovka, veľká knižná publikácia alebo víkendový rekreačný pobyt. V prepočte možno hovoriť o sto- až dvestokorunovej hranici.

To, čo rozvracia hospodársku morálku spoločnosti, sú však veľké úplatky a korupčné prípady schovávané za spoločenským vedomím, že s pozornosťami a všimným „je to tak“, a že s tým netreba alebo nemožno nič robiť. Ak nie je spoločenský tlak dostatočne silný, nie sú k dispozícii potrebné informácie, strácajú sa relevantné dokumenty, vyšetrowanie je „ťažké a zložité“, nemožno získať presvedčivé dôkazy, vyšetrowanie sa predlžuje až nepokračuje, na prípad sa zabúda.

⁷ Pozri napríklad Stiglitz, 1996.

⁸ Klasickým príkladom je prípad prešovského krajského úradu, ktorý zakúpil osobné vozidlo Audi, čo síce bolo kvalifikované ako neprimerané, ale z pohľadu zákona v poriadku. Na druhej strane aj jedna chýbajúca pečiatka môže byť "zdrojom" niekoľkomiliónového sankčného odvodu za porušenie rozpočtovej disciplíny.

Efektívna kontrola procesov verejného obstarávania zo strany verejnosti a firiem je v značnej miere založená na skutočnej transparentnosti procesov, ktorá je v súčasnosti v SR ešte značne nízka. Aby sa postupne odstraňovali spomenuté dôsledky netransparentnosti vo verejnom obstarávaní, treba **zdroje netransparentnosti** vo verejnom obstarávaní vyhľadávať a identifikovať, analyzovať ich a hľadať cesty na ich odstraňovanie.

Za hlavné zdroje netransparentnosti vo verejnom obstarávaní sa všeobecne považujú:

- nedostatočné (nekomplexné) vyhlásenie obstarávania,
- nedostatočne jasné súťažné podklady,
- diskriminácia uchádzačov,
- byrokracia v procese obstarávania a
- nedodržovanie predpisov o verejnom obstarávaní.

Spolu s analýzou týchto zdrojov treba hľadať aj opatrenia na zvýšenie transparentnosti procesu verejného obstarávania.

a) Procesy vyhlasovania verejného obstarávania

Ak o niečom nemáme informácie, nemôžeme to porovnávať, posudzovať, analyzovať a nemôžeme hovoriť ani o transparentnosti. V prípade verejného obstarávania je tým rozhodujúcim informačným krokom **vyhlásenie obstarávania**. Zabezpečuje, aby sa o konkrétnom prípade verejného obstarávania dozvedeli tí, ktorí sú jeho potencionálnymi aktérmi.

- Vyhlásenie verejného obstarávania môže mať rôznu formu. Základnú informáciu podáva verejný obstarávateľ svojim potencionálnym záujemcom vo forme **predbežného oznámenia**. Obstarávateľ oznamuje, že v nasledujúcom období (zväčša v nasledujúcom kalendárnom roku) bude obstarávať určité tovary, služby a práce v predpokladanom rozsahu alebo množstve a v predpokladaných termínoch. Možno povedať, že tým vyjadruje svoju trhovú slušnosť a korektnosť voči svojom potencionálnym dodávateľom. Predbežne ich upozorňuje, aby – ak majú záujem – vo svojom dlhodobom výhľade uvažovali o možnosti svojej účasti na daných prípadoch obstarávania. Zákon o verejnom obstarávaní stanovuje pre niektoré významné prípady povinnosť uverejnenia predbežného oznámenia a aj jeho formu (bola zverejnená vo Vestníku verejného obstarávania). Pre obidve strany procesu obstarávania – pre obstarávateľov aj záujemcov – prináša táto informácia úžitok a preto treba jej uplatňovanie odporúčať. Má navyše aj tú výhodu, že je vždy (pri všetkých metódach verejného obstarávania) podávaná všetkým potencionálnym záujemcom bez ohľadu na to, či a ako budú vyzvaní predložiť svoje ponuky.
- Základnou metódou verejného obstarávania je **verejná (vo svete nazývaná „otvorená“) súťaž**. Oznámenie o jej vyhlásení (v európskych predpisoch sa mu hovorí oznámenie o zmluve, v slovenskom zákone oznámenie o vyhlásení metódy) je vždy verejné, určené neobmedzenému okruhu uchádzačov, ktorí môžu podať svoje ponuky, a to buď priamo alebo na základe predkvalifikácie (v poslednom prípade ju nazýva slovenský zákon užšia súťaž a umožňuje obmedziť počet záujemcov, ktorých obstarávateľ vyzýva predložiť ponuky). Pre povinné **oznámenie o vyhlásení metódy** verejného obstarávania vo Vestníku verejného obstarávania predpisuje slovenský zákon jeho formu, diferencovanú pre verejnú a užšiu súťaž. Toto vyhlásenie metódy je záväzné pre celý nasledujúci proces obstarávania, najmä čo do určenia predmetu obstarávania, podmienok účasti na príslušnej metóde verejného obstarávania a kritérií na vyhodnotenie víťaznej ponuky. Tie už nesmú byť zmenené ani v súťažných podkladoch, ani pri vyhodnocovaní ponúk. Napĺňa sa tým princíp nediskriminácie a transparentnosti verejného obstarávania. Podobne diferencované je aj oznámenie o vyhlásení tzv. metódy rokovacieho konania so zverejnením oznámenia, ktorá umožňuje s vybranými záujemcami rokovať

v zákonom vymedzených prípadoch najmä o špecifikácii predmetu obstarávania, podľa výsledku rokovania formulovať súťažné podklady a vyzvať záujemcov, s ktorými sa rokovalo na podanie ich ponúk. Vo svete najčastejšie uplatňovanou metódou pre menej významné prípady verejného obstarávania je **zúžená súťaž**, pri ktorej sa obstarávateľ obracia na ním vybraný okruh potencionálnych uchádzačov s výzvou na vyzdvihnutie súťažných podkladov a podanie ponúk alebo **s výzvou na podanie ponúk** (ak sú v nej súťažné podklady obsiahnuté alebo priložené). Aj zúženej súťaži môže predchádzať samostatná predkvalifikácia (vyhlásená pre obstarávateľom vybraný okruh záujemcov). Zasláním výzvy na predloženie ponúk je ďalší postup rovnaký ako v slovenskom zákone pre užšiu súťaž. Táto súťažná forma verejného obstarávania má tú nevýhodu, že sa o jej konaní verejne nedozvie neobmedzený okruh potencionálnych záujemcov, ale len obstarávateľom vybraní záujemcovia. Túto nevýhodu kompenzuje slovenský zákon (rovnako ako smernica Európskej únie) **pre významné predmety** obstarávania povinným oznámením vo Vestníku verejného obstarávania. Pre mimoriadne a havarijné prípady možno uplatňovať metódy tzv. **rokovacieho konania bez zverejnenia** oznámenia (analógia tzv. priameho zadania v staršej slovenskej terminológii). Práve mimoriadny a havarijný charakter týchto prípadov spôsobuje, že najmä do roku 2000 verejnosť nedostávala komplexnejšie informácie o uplatnení metódy priameho zadania – je to metóda najmenej transparentná. Súčasné znenie zákona o verejnom obstarávaní v SR, ktoré stanovuje limity 500 000 Sk bez DPH pre tovary a služby a 1 000 000 Sk bez DPH pre práce, keď nie je potrebné použiť metódy verejného obstarávania, vytvára výrazný priestor pre netransparentnosť, pretože rozhodujúca časť nákupov bežných verejných organizácií sa dá vhodným spôsobom „rozložiť“ a obstarávanie sa vôbec nezverejňuje. Tento nevyhovujúci stav bude nutné v čo najkratšom čase zmeniť.

- Okrem oznámení o vyhlásení metódy verejného obstarávania sú dôležitým zdrojom informovanosti, a teda aj transparentnosti **oznámenia o výsledkoch verejného obstarávania**, uverejňované vo Vestníku verejného obstarávania v tých prípadoch, keď v ňom bolo uverejnené oznámenie o vyhlásení metódy. Nový zákon o verejnom obstarávaní platný od roku 2000 do určitej miery kompenzoval už spomenutú nevýhodu verejnej neinformovanosti a stanovil povinnosť zverejňovať výsledky všetkých štyroch metód verejného obstarávania, teda aj rokovacieho konania bez zverejnenia.
- Významným prvkom transparentnosti verejného obstarávania v tejto časti je **účasť uchádzačov na otváraní obálok** s predloženými ponukami, keď sa prítomným zverejňujú údaje o mene a adrese uchádzačov, ktorí podali ponuky a nimi ponúknuté ceny. S ohľadom na to, že slovenský zákon o verejnom obstarávaní ponecháva v právomoci verejného obstarávateľa rozhodnutie o tom, či prizve k otváraní obálok uchádzačov, treba s cieľom znižovať netransparentnosť procesu obstarávania dôrazne odporúčať verejným obstarávateľom, aby účasť uchádzačov na otváraní obálok zabezpečovali vo všetkých prípadoch. Vyhnú sa tým podozreniu z možnej nesprávnej manipulácie s predloženými ponukami iným spôsobom, ako bolo oznámené vo vyhlásení súťaže a v súťažných podkladoch. Je možné uvažovať aj o tom, že pri otváraní budú môcť byť prítomné aj ďalšie subjekty, čo vlastne slovenský zákon do určitej miery umožňuje, ponecháva to však na rozhodnutie obstarávateľa. **Oznámenia o vyhlásení a výsledkoch verejného obstarávania sú najdôležitejším informačným zdrojom, zabezpečujúcim transparentnosť verejného obstarávania.**
- Transparentnosti verejného obstarávania výrazne prospěje zverejňovanie oznámení o vyhlásení a výsledkoch verejného obstarávania nielen vo forme Vestníku verejného obstarávania, ale **aj v elektronickej forme na internetovej stránke Úradu pre verejné obstarávanie**. Túto progresívnu formu zverejňovania Úrad pre verejné obstarávanie už sčasti uskutočňuje. Tým sa informovanosť o verejnom obstarávaní zlepší najmä v dvoch smeroch:
 - **zrýchlením** informovanosti uchádzačov tým, že oznámenia o vyhlásení súťaže sa budú do databázy zaraďovať plynulo a permanentne tak, ako budú správcovi databázy

doručované a v rovnakom čase budú okamžite k dispozícii všetkým uchádzačom v štandardnej formalizovanej forme,

- možnosťou **výberového prezerania** podľa rôznych účelných hľadísk, napríklad podľa predmetov obstarávania (práce, dodávky tovarov a služby), v ich rámci podľa ich druhov a podľa ich rozsahu a veľkosti alebo podľa regiónu ich realizácie, podľa termínu zaradenia oznámenia do databázy, prípadne podľa ďalších hľadísk.

- **Elektronická databáza** verejného obstarávania môže slúžiť aj iným potrebám obstarávateľov a uchádzačov ako sú informácie o súťažiach. Sú to napríklad informácie o predkvalifikovaných uchádzačoch na vybrané predmety obstarávania niektorých obstarávateľov v určitých regiónoch, informácie o pripravovaných investičných akciách podľa programu verejných investícií (kompetencia Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky), marketingové informácie o víťazných uchádzačoch vybraných predmetov obstarávania a ich ponukových cenách, a pod. Aj tieto informácie majú význam pre transparentnosť verejného obstarávania. Ako príklad je možné uviesť českú databázu www.centralni-adresa.cz, prípadne elektronické databázy vytvárané a využívané pre oblasť verejného obstarávania v Mexiku alebo Chile (www.compraschile.cl).

b) Súťažné podklady

Jedným z **najdôležitejších nástrojov** korektného a úspešného verejného obstarávania vo výberovej fáze je **vypracovanie jasných a zrozumiteľných súťažných podkladov**. Súčasne treba povedať, že je to najnáročnejšia a najpracnejšia činnosť verejného obstarávateľa. Skúsenosti praktikov hovoria, že spracovanie správnych súťažných podkladov predstavuje často až 90 % celej práce verejného obstarávateľa. Nesprávne, nejasné, nepresné a všeobecne nezrozumiteľné súťažné podklady sú základným zdrojom netransparentnosti vo verejnom obstarávaní, a preto sú možným zdrojom úplatkárstva a korupcie. V štátoch Európskej únie to vyjadruje známy slogan, že „súťažné podklady (a najmä špecifikácie predmetu obstarávania) musia byť také presné a jednoznačné, **aby im všetci potenciálni uchádzači mohli a museli rozumieť rovnako**, a aby na ich základe bez mimoriadnych ťažkostí mohli vypracovať kvalifikovanú ponuku a vykalkulovať ponukovú cenu“. Kvalitné vypracovanie súťažných podkladov je aj nevyhnutnou podmienkou pre správne a jednoznačné formulovanie údajov v oznámení o vyhlásení metódy verejného obstarávania.

Ak by sa mal zostaviť zoznam častí súťažných podkladov podľa priorit ich významu a dôležitosti pre výber najvhodnejšej ponuky, na troch prvých miestach budú nepochybne **špecifikácia predmetu obstarávania, podmienky účasti vo verejnom obstarávaní a kritériá pre výber najvhodnejšej ponuky**.

- **Špecifikácia predmetu obstarávania** je kľúčovou informáciou každého prípadu verejného obstarávania, ktorá musí byť jasná, presná a jednoznačná. Musia jej rovnako porozumieť všetci uchádzači, aby ich ponuky (z vecného a kvalitatívneho hľadiska) a ich návrhy ponukovej ceny boli porovnateľné. Preto sa predpisom, štandardom a pomôckam pre špecifikovanie predmetu obstarávania venuje veľa pozornosti. Smernice Európskej únie venujú špecifikáciám samostatnú prílohu (na rozdiel od slovenského zákona, ktorý stanovuje pravidlá pre technické požiadavky priamo v zákone). Vo väčšine štátov sú ako záväzné štandardy vydané Všeobecné technické podmienky pre rôzne odbory služieb a prác (pre stavebné práce sú vydané aj v Slovenskej republike), v USA sú federálne vydané záväzné špecifikácie obstarávaných tovarov (slovenský zákon sa môže odvolávať len na číslo colného sadzovníka). Vybudovať „zázemie“ na pomoc kvalifikovaným špecifikáciám bola vo všetkých vyspelých štátoch zložitá a dlhodobá záležitosť, rovnaká cesta však čaká aj Slovenskú republiku. Čím skôr sa začne, tým lepšie. V podstate môžeme konštatovať, že každá, aj neúmyselná nepresnosť v špecifikácii predmetu obstarávania

je zdrojom možných ťažkostí, podozrievania, zneužívania, podvodov, úplatkov a korupcie. V boji o vlastný prospech sa každý aj slamky chytá...

- **Podmienky účasti vo verejnom obstarávaní** rozhodujú o pripustení alebo vylúčení uchádzača z možnosti stať sa víťazom. Legislatívne predpisy majú na obstarávateľa dve protichodné požiadavky: Obstarávateľ sa musí spoľahlivo presvedčiť o tom, že vyberá pre svoje obstaranie spôsobilého a spoľahlivého dodávateľa, nesmie však od uchádzača vyžadovať pre svoj prípad zbytočné, nadbytočné a nepotrebné doklady, ktoré by ho obmedzovali v legálnom prístupe na voľný trh. Väčšina doterajších námietok proti postupu obstarávateľov sa týka podmienok účasti vo verejnom obstarávaní. Netransparentné a nepresné podmienky účasti vo verejnom obstarávaní sú hlavným zdrojom jedného z hlavných princípov verejného obstarávania – nediskriminácie uchádzačov. Legislatívne predpisy o podmienkach účasti vo verejnom obstarávaní sú (v európskych smerniciach aj v slovenskom zákone o verejnom obstarávaní) dostatočne presné a primerané, právomoc a zodpovednosť pre každý jednotlivý prípad leží na obstarávateľovi. Môže si byť istý, že každá nepresnosť v tomto smere mu môže priniesť ťažkosti a spory.
- **Kritériá na výber najvhodnejšej ponuky** sú najcitlivejším bodom verejného obstarávania. Ide o to, aby ich formulácia bola presná a jednoznačná a by bolo objektívnym meradlom. Všetci im majú rozumieť rovnako: uchádzači tak, aby vo svojej ponuke vedeli uplatniť všetky výhody, ktoré im dáva ich súčasná situácia, členovia vyhodnocovacej komisie tak, aby bez pochybností a vnútorných rozpakov vedeli podľa nich rozhodovať o najvhodnejšej ponuke. A aj verejnosť, aby mohla posudzovať korektnosť obstarávateľa a daného obstarávacieho procesu. Platí pravidlo, že čím jednoduchšie kritériá, tým jasnejšia a dôveryhodnejšia súťaž. Vo všetkých prípadoch musí byť kritériom cena. Ak je to teda v bežných prípadoch možné, treba kvalitu dodávky zabezpečiť spôsobilosťou, kvalifikáciou a spoľahlivosťou uchádzača, a to pomocou vhodných súťažných podmienok, a potom jediným kritériom pre výber víťaznej ponuky je cena. Ak to nie je možné, treba okrem ceny stanoviť čo najmenší počet kritérií, ktoré možno spoľahlivo a objektívne merať. Obstarávateľovi pritom možno odporúčať, aby sa vžil do pozície členov vyhodnocovacej komisie, ktorým musí byť jasné, ako budú podľa stanovených kritérií čestne a podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia hodnotiť bez toho, aby mali vnútorné výčitky. Dôležité pritom je, že kritériá v žiadnom prípade už nemožno meniť, upravovať a dopĺňať od ich oznámenia vo vyhlásení súťaže cez ich uvedenie v súťažných podkladoch až po pokyny pre postup hodnotenia členom hodnotiacej komisie. Hlavná požiadavka na člena hodnotiacej komisie je, že musí hodnotiť ponuky len a len podľa vyhlásených kritérií a stanoveným spôsobom (napríklad podľa stanovenej váhovosti jednotlivých kritérií). To všetko znamená, že obstarávateľ musí stanoveniu kritérií pre hodnotenie ponúk venovať náležitú pozornosť už pred spracovaním súťažných podkladov a pred oznámením o vyhlásení súťaže. Zabezpečí tým, že člen hodnotiacej komisie nemôže rozhodnúť inak ako objektívne, a že teda nie je žiadny dôvod na to, aby mu uchádzač ponúkal úplatok.
- Samozrejme, že sú dôležité aj **ostatné časti súťažných podkladov**. Ich organizačná časť nesmie meniť ustanovenia uvedené v oznámení o vyhlásení súťaže. Pre bezproblémový postup pri uzatváraní zmluvy s víťazom súťaže sa odporúča, aby súťažné podklady obsahovali aj návrh návrhu zmluvy, zahrnujúci aj obchodné podmienky. Významnou pomocou a zjednodušením je pri tom použitie Všeobecných obchodných podmienok, na ktoré sa návrh zmluvy jednoducho odvolá bez toho, aby ich bolo potrebné vypisovať, pričom však možno s platnosťou pre danú zmluvu uviesť požadované úpravy a doplnky. V Slovenskej republike sú však bohužiaľ zatiaľ k dispozícii len Všeobecné obchodné podmienky pre stavebné práce. Veľmi dôležitou časťou súťažných podkladov sú aj pokyny na vypracovanie ponuky, ktoré upozorňujú uchádzačov na náležitosti ponúk, ale ponúkajú im tiež informácie, ako bude s ich ponukami nakladané, ako bude prebiehať akt otvárania obálok s ponukami, akt vyhodnotenia a pod.

Hlavná rada pre zlepšenie stavu verejného obstarávania, pre zvýšenie jeho transparentnosti a tým aj pre znižovanie úplatkárstva a korupcie vo verejnom obstarávaní, založená na prostom zdravom rozume môže teda znieť:

Vypracuj jasné a zrozumiteľné súťažné podklady ešte pred oznámením o vyhlásení verejného obstarávania. Zabezpečíš tým možnosť vypracovania kvalifikovaných ponúk a spravodlivý výber najvhodnejšej z nich. Vyber najvhodnejšiu ponuku presne podľa podmienok a kritérií stanovených v oznámení a v súťažných podkladoch. Pre spoločnosť tak zaručíš najvyššiu transparentnosť informácií o obstarávacom procese a vytvoríš predpoklady pre úspešný boj proti úplatkom a korupcii.

c) Diskriminácia uchádzačov

Obstarávatelia mávajú niekedy záujem, aby víťazom súťaže bol niekto z nimi vybranej skupiny uchádzačov alebo vybraný uchádzač. Priamu diskrimináciu uchádzačov zákon o obstarávaní jasne zakazuje. Preto sa tento záujem vyjadruje prostredníctvom podmienok a kritérií súťaže. Aj priama diskriminácia uvedená v podmienkach súťaže je zriedkavá. Zväčša diskriminácia vychádza z nepresností a nejasností alebo z nadmernej vyhranosti⁹ súťažných podmienok, čo môžu využívať členovia komisií pre otváranie obálok a pre vyhodnocovanie súťaží pri individuálnom hodnotení plnenia súťažných podmienok a kritérií. Treba upozorniť, že v prípade medzinárodných súťaží sa akýkoľvek náznak diskriminácie prísne posudzuje a pre štát obstarávateľa sa vyvodzujú vážne dôsledky.

Diskriminácia uchádzačov znižuje transparentnosť nepriamo, navodením rôznych možností výkladu súťažných podmienok a kritérií. Pôsobí jednak svojou neistotou pri spracúvaní ponuky uchádzačom, ktorý si nie je istý tým, ako sa budú súťažné podmienky a kritériá vykladať, a často tým „prispeje“ k svojej diskriminácii; a jednak neprehľadnosťou nuansov individuálnych hodnotení jednotlivých súťažných podmienok a kritérií členmi komisie pre vyhodnocovanie ponúk. To je podhubie netransparentnosti a vytvorenia možností nekorektného vyhodnotenia súťaže, možností pre vznik úplatkov, korupcie a iných výhod.

Doterajšia štatistika a analýza námietok proti postupu obstarávateľa (ktorých zavedenie je výrazným prínosom súčasného slovenského zákona o verejnom obstarávaní) za prvý rok možnosti ich podávania jednoznačne ukazuje, že väčšina namietajúcich uchádzačov sa považuje za diskriminovaných, a že mnohým z nich dáva Úrad pre verejné obstarávanie za pravdu. Celkom bolo za rok 2000 podaných 508 námietok proti postupu obstarávateľov, z ktorých Úrad pre verejné obstarávanie uznal 30 % ako oprávnené. Zo štyroch skutočností, voči ktorým možno podľa slovenského zákona podávať námietky sa väčšina (306) týka práve vylúčenia z účasti na súťaži a stanoveného poradia uchádzačov (185). V tejto súvislosti je však potrebné uviesť, že aj do rozhodovania o námietkach je potrebné vniesť väčšiu transparentnosť.

d) Byrokracia v procese obstarávania

Je až neuveriteľné, ako môže v praxi byrokracia komplikovať celý proces verejného obstarávania. Takýto prístup k priebehu a analýze verejného obstarávania upriamuje pozornosť na celý rad okolností, ktoré „nesmerujú k jadrú problému“, ale skôr zahmlievajú a zneprehľadňujú proces verejného obstarávania pre spracovateľov ponúk, pre členov komisií pre otváranie obálok a pre vyhodnocovanie ponúk, ale aj pre vonkajšie subjekty.

⁹ Vid' na prelome rokov 2000 a 2001 pertraktovaný problém špecifikácie vlastností autobusov pri verejnej súťaži pre nákup autobusov pre SAD-ky.

Problém byrokracie zreteľne vidieť z kontrolných správ, spracúvaných až do roku 2000 útvarmi štátneho dohľadu nad verejným obstarávaním na krajských úradoch. Dozvedáme sa z nich veľa informácií o tom, že súťažné návrhy neobsahujú všetky dokumenty požadované súťažnými podkladmi (a niekedy ani dokumenty uvedené v zákone o verejnom obstarávaní), že dokumenty nemajú požadovanú formu, obsah a hodnovernosť, prekračujú požadovanú dobu platnosti, nie sú v požadovanej forme podpisované, nie sú originálmi, alebo sú nedostatočne overené. Zväčša sa ale nedozvieme o tom, či bol predmet obstarávania chápaný jednoznačne uchádzačmi aj obstarávateľom, či súťažné podmienky a kritériá neumožňovali svojvoľný výklad a hodnotenie, a či im v plnom rozsahu zodpovedal aj návrh zmluvy a aká bola skutočná efektívnosť obstarávania.

Z pozície verejnosti by sme chceli vedieť viac – či bol vybraný skutočne najvhodnejší uchádzač, nielen to, aké dokumentačné a najmä formálne nedostatky mali jednotlivé ponuky.

Niet najmenšieho sporu o tom, že ponuky by mali byť obsahovo, dokumentačne aj formálne úplné v zmysle súťažných podkladov (a samozrejme aj v zmysle zákona o verejnom obstarávaní). Je faktom, že väčšina dnešných ponúk túto požiadavku pri prísnom posudzovaní plní nedostatočne, a že najmä u víťaza súťaže by sa na jeho splnení malo trvať, prinajmenšom pred podpisom zmluvy. Zlepšenie tohto stavu je nevyhnutné. Cestou k nemu je zmena postoja verejnosti k verejnému obstarávaniu smerom k najefektívnejšiemu vynakladaniu prostriedkov verejnosti, teda prostriedkov daňových poplatníkov. Pod tlakom tohto verejného postoja treba od uchádzačov požadovať ako samozrejmosť korektné a kvalitné ponuky. Hlavným hľadiskom, bez plnenia ktorého nemôže naplňať verejné obstarávanie svoj zmysel, však vždy zostane výber najvhodnejšieho uchádzača.

Byrokracia v procese verejného obstarávania vytvára prostredníctvom netransparentnosti bludný kruh. Kontrola vytyka obstarávateľom v zmysle platného zákona o verejnom obstarávaní zanedbávanie formálnej úplnosti hodnotených ponúk, obstarávatelia sa pri vyhodnocovaní venujú najmä kontrole formálnej a dokumentačnej úplnosti ponúk, uchádzači preto venujú viac pozornosti formálnej ako obsahovej stránke svojich ponúk. Na zmysel verejného obstarávania zostáva menej pozornosti a úsilia. Vytvára sa fäma, že pri verejnom obstarávaní je najdôležitejšia administratívna stránka ponúk, a že kontrolné orgány sú tu na to, aby ju kontrolovali.

„Liekom“ v tomto smere je jednoznačne debyrokratizácia, zmena systému realizácie a kontroly verejného obstarávania v súlade s celosvetovými trendmi „outcomes management“ a „outcomes control“, ktoré jasne preferujú výsledok pred formálnou stránkou procesov jeho dosahovania. Koncom roka 2000 Ministerstvo financií SR formálne vyhlásilo, že chce tiež ísť touto cestou, treba len dúfať, že tieto slová sa premenia v činy, ktoré budú znamenať zmenu ducha fungovania aj v prípade verejného obstarávania.

e) Nedodržovanie predpisov o verejnom obstarávaní

Najvýznamnejším zdrojom netransparentnosti a následnej korupcie je nepochybne jednoduché nedodržovanie predpisov o verejnom obstarávaní. Na samom začiatku bola snaha **vyhýbať sa** pri verejných objednávkach súťažiam. Najmä v prvom období pôsobenia zákona o verejnom obstarávaní v Slovenskej republike pri všetkých informatívnych a vzdelávacích akciách, pri akciách poradenstva pre verejných obstarávateľov a pri ich výmenách skúseností prevažovala otázka: „Potrebujeme vôbec zákon o verejnom obstarávaní? A keď už zákon musí byť, ako to urobiť, aby sme verejnú objednávku mohli zadať priamym zadáním? Dôvody pre túto snahu boli rôzne (náklady na obstarávanie navyše, predlžovanie doby obstarávania, nezáujem uchádzačov, potreba ďalších zamestnancov u obstarávateľov a rad ďalších), ale podstatou všetkých bola nedôvera v pôsobnosť trhového mechanizmu, nedôvera v to, že súťaž uchádzačov môže v trhových podmienkach nielen nahradiť racionálne rozhodovanie verejného činiteľa, ale dokonca dosahovať v priemere výrazne efektívnejšie obstarávanie, čo do vynakladania verejných prostriedkov, aj čo do kvality.

Treba konštatovať, že po sedemročnom pôsobení zákonov o verejnom obstarávaní na Slovensku vzala verejnosť potrebu zákona na vedomie a otázky o prípustnosti priameho zadania nie sú už dominantné. Od roku 2000, keď zákon stanovil povinnosť postupovať podľa zákona aj pre obstarávateľov z tzv. prirodzených monopolov (energia, voda, doprava, telekomunikácie), začali však ich predstavitelia „hru“ s Úradom pre verejné obstarávanie na to, či sa na nich zákon vzťahuje. Zmysel zostal rovnaký: nemusieť postupovať transparentne, nepodliehať dohľadu Úradu pre verejné obstarávanie, nestáť sa objektom námietok uchádzačov, umožnených zákonom. Využíva sa pri tom nepresná dikcia zákona a jej zámerne jednostranné vysvetľovanie zo strany obstarávateľov (problémom tiež je, že ani súvisiace právne predpisy, ktoré sa týkajú právneho postavenia právnických osôb ako obstarávateľov, nie sú jednoznačné). Hlavnými diskusnými témami seminárov a dní výmeny skúseností obstarávateľov sa stala administratívna kontrola uplatňovania zákona o verejnom obstarávaní a pokuty z nej vyplývajúce pre obstarávateľov.

K nedodržaniu predpisov o verejnom obstarávaní však dochádza naďalej – pri voľbe metódy verejného obstarávania, nedostatočným obsahom vyhlásenia súťaže, nedostatočne presným popisom predmetu obstarávania, stanovením nejednoznačných podmienok účasti vo verejnom obstarávaní a kritérií na vyhodnotenie ponúk, stanovovaním neprímerane krátkej lehoty na podávanie ponúk, neodôvodneným vylučovaním uchádzačov zo súťaže, nedodržaním vyhlásených podmienok účasti vo verejnom obstarávaní a kritérií na vyhodnocovanie, nerešpektovaním výberu uchádzača komisiou na vyhodnotenie ponúk, zmenami vyhlásených zmluvných podmienok pri podpise zmluvy s víťazným uchádzačom, atď.

Súhrne možno povedať, že **netransparentnosť získava šancu pootvorenými dverami obstarávateľovej nepresnosti, nejasnosti a nejednoznačnosti**, tým že vzniká možnosť dvojakého výkladu najmä pokiaľ ide o predmet obstarávania a podmienky a kritériá súťaže. Opakovanie takýchto prípadov umožňuje vyslovovanie pochybností o správnosti a dostatočnosti legislatívnych ustanovení, čo často vedie k návrhom na ich „kozmetické“ vylepšovanie. Namiesto toho, aby sa príčina pririekla neuváženému postupu obstarávateľa, hľadá sa v nedostatočnosti predpisov. Nejasnosť otvára dvere netransparentnosti a netransparentnosť môže – vedome aj nevedome – v zahmlenom priestore alebo dokonca v kalných vodách vytvoriť podmienky pre nekorektný postup vo verejnom obstarávaní, pre úplatky a pre korupciu.

Proces verejného obstarávania prebieha v **troch hlavných, časovo a obsahovo definovaných etapách**, v ktorých treba vedľa dodržiavania legislatívnych predpisov najmä **uplatňovať zdravý ekonomický rozum a korektnosť**:

- **Prípravná fáza**, ktorej obsahom je najmä stanoviť a v danom čase posúdiť objektívnu potrebu predmetov obstarávania a finančne zabezpečiť ich obstaranie a na základe známych princípov projektového riadenia vypracovať plán verejného obstarávania pre daného verejného obstarávateľa a pre dané obdobie (najčastejšie v zhode s rozpočtom pre kalendárny rok), a ktorá sa končí pokynom na prípravu súťažných podkladov a vyhlásenie verejného obstarávania.
- **Výberová fáza**, ktorej obsahom je výber najvhodnejšieho dodávateľa na základe predložených ponúk, začína sa vypracovaním súťažných podkladov, pokračuje vyhlásením metódy verejného obstarávania a končí sa podpísom zmluvy s dodávateľom na základe víťaznej ponuky.
- **Realizačná fáza**, ktorej obsahom je úspešná realizácia zmluvy, končí sa prebratím predmetu zmluvy a jeho užívaním a vyhodnotením jeho ekonomickej efektívnosti.

Aj keď všetky tri fázy majú rovnakú dôležitosť, vďaka zákonu o verejnom obstarávaní sa najväčšia pozornosť venuje výberovej fáze. Dokumentujú to časté prípady, keď verejné obstarávanie prebehlo presne podľa zákona o verejnom obstarávaní, a napriek tomu boli obstarané tovary, služby alebo práce,

ktoré nepredstavovali prioritnú verejnú potrebu spoločnosti (dokonca mohli byť požiadavkou jednotlivca) a neboli preto efektívnym využitím verejných prostriedkov. V týchto prípadoch je známa obrana verejných obstarávateľov: „Postupovali sme presne podľa zákona o verejnom obstarávaní!“ Preto aj pre prípravnú a realizačnú fázu treba požadovať prípravu a uplatňovanie vhodných legislatívnych a procesných opatrení, podobných zákonu o verejnom obstarávaní upravujúcemu výberovú fázu. Jedným z prvých krokov bolo schválenie zavedenia systému tzv. „ex-ante auditu“ pre celú oblasť verejných výdavkov, ktorého obsahom je analýza účelnosti a efektívnosti verejného výdavku ešte pred jeho realizáciou.

f) Ďalšie opatrenia

- **Nejasný jazyk predpisov** bol vždy dôvodom na to, aby sa predpisy mohli rôzne vysvetľovať v prospech alebo v neprospech niektorých účastníkov procesu. To platí aj o verejnom obstarávaní, a nielen na Slovensku, ale na celom svete. Navyše krajina s transformujúcou sa ekonomikou sa len postupne dostáva k stabilite právneho poriadku a k previazanosti ustanovení všetkých zákonov, najmä hospodárskeho charakteru. Ak to ďalej spojíme s malými skúsenosťami s diskutabilnými prípadmi verejného obstarávania na Slovensku, vyplýva z toho potreba pri všetkých nových legislatívnych úpravách verejného obstarávania venovať neprestávajúcu pozornosť jednoduchej, zrozumiteľnej a nedvojzmyselnej dikcii ustanovení zákona o verejnom obstarávaní a ponechať kvalifikovaným obstarávateľom možnosť rozhodovať v duchu zákona a podľa všeobecne platných princípov verejného obstarávania, a niest' za to aj plnú zodpovednosť.
- **Disciplínu pracovníkov zaoberajúcich sa verejným obstarávaním** musí sústavne vynucovať tlak spoločenského vedomia aj politická vôľa presadzovať dodržovanie predpisov. Účastníci verejného obstarávania si musí byť vedomí, že to nie sú len formálne, „papierové“ požiadavky, ktoré síce treba vyhlasovať, ale netreba dodržiavať. Zamestnanci verejnej správy zaoberajúci sa verejným obstarávaním, ale aj všetci ostatní v mnohých krajinách potvrdzujú toto svoje vedomie následkov nedodržiavania predpisov aj netransparentnosti procesu verejného obstarávania podpisom etického kódexu v rámci svojej pracovnej zmluvy. Druhou stránkou dodržiavania disciplíny verejných obstarávateľov je ich **odborná spôsobilosť a kvalifikácia**. Za významný prínos slovenského zákona o verejnom obstarávaní treba preto považovať povinnosť obstarávateľov, aby všetci zamestnanci, vykonávajúci verejné obstarávanie boli od roku 2002 osobitne vyškolení, aby úspešne vykonali zákonom predpísanú skúšku a boli zaradení do verejne prístupného zoznamu odborne spôsobilých verejných obstarávateľov. Práve ich kvalifikácia je jednou zo záruk toho, že sa budú dodržiavať predpisy o verejnom obstarávaní a etický kódex verejných obstarávateľov, a že v rámci svojej rozhodovacej právomoci budú postupovať v duchu zákona o verejnom obstarávaní a podľa všeobecne platných princípov verejného obstarávania. Všade tam, kde nie je účelné, aby verejný obstarávateľ – orgán verejnej správy (napríklad obec, škola, dom dôchodcov) – zamestnával odborne spôsobilú, certifikovanú osobu, bude potrebné, aby túto činnosť z ich poverenia vykonávali **obstarávateľské agentúry** s verejnoprávnym postavením.
- Dodržovanie ustanovení zákona o verejnom obstarávaní a ostatných predpisov a dodržovanie ustanovení etického kódexu verejných obstarávateľov treba samozrejme kontrolovať. **Kontrola celého procesu verejného obstarávania** je vo všetkých ekonomicky vyspelých krajinách podrobná, dôsledná a viacnásobná. Je to dôsledok spoločenského vedomia, že verejné prostriedky sú finančné prostriedky občanov zverené do správy verejným orgánom na zabezpečovanie tovarov, služieb a prác. Na Slovensku sa kontrola venuje najmä vlastnému procesu obstarávania od vyhlásenia súťaže po uzavretie zmluvy s nadväzným riešením námietok a sťažností na nedostatky tohto procesu (čomu sa venuje kvalifikovaná skupina zamestnancov

Úradu pre verejné obstarávanie na základe zákonného poverenia), zatiaľ čo z hľadiska efektívnosti zabezpečovania verejných potrieb spoločnosti sa malá kontrolná pozornosť venuje formulovaniu objektívnych spoločenských potrieb pri príprave verejného obstarávania a skutočnému a ekonomicky efektívnemu splneniu týchto spoločenských potrieb.



PRAMENE

1. *Audit súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti.* www.government.gov.sk.
2. *Control and management system baselines for European membership.* Paríž, SIGMA/OECD 1999.
3. Flassik I. – Nemeč J. – Vlach J. – Ursíny D.: *Verejné obstarávanie (Úvahy pre ďalší rozvoj).* Bratislava, CPHR – Transparency International Slovensko 2000.
4. Stiglitz, J. E.: *Ekonomika verejného sektoru.* Praha, Grada 1996.
5. Vlach J.: *Transparentnosť vo verejnom obstarávaní.* Bratislava, CPHR – Transparency International Slovensko 1998.
6. Vlach J. – Nemeč J.: *Verejné obstarávanie v USA a v Európskej únii.* Bratislava, CPHR – Transparency International Slovensko 2001.
7. Vlach, J. – Ursíny, D. – Sičáková, E.: *Ako postupovať v procese verejného obstarávania.* Bratislava, CPHR – Transparency International Slovensko 2000.
8. Zákon 263/1999 Z. z. o verejnom obstarávaní.