

Jiří Vlach
Emília Sičáková-Beblavá

TAK DOBRE, AKO SA LEN DÁ?
**(Súhrnné hodnotenie monitoringov verejného
obstarávania na Slovensku)**

Jiří Vlach
Emília Sičáková-Beblavá

TAK DOBRE, AKO SA LEN DÁ?
(Súhrnné hodnotenie monitoringov verejného obstarávania na Slovensku)

Recenzent: prof. Ing. Juraj Nemec, CSc.

© Transparency International Slovensko, Bratislava 2005
Všetky práva vyhradené.

Transparency International Slovensko
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212
tel.: 02/5341 10 20, fax: 02/5341 72 07
www.transparency.sk, tis@transparency.sk

Pre TIS vydal: Adin, s.r.o.

ISBN 80-89041-95-7



TIS

Transparency International Slovensko

Jiří Vlach
Emília Sičáková-Beblavá

**TAK DOBRE, AKO SA LEN DÁ?
(Súhrnné hodnotenie monitoringov verejného
obstarávania na Slovensku)**

Bratislava

november 2005

Transparency International Slovensko (TIS) je nezisková, nestranička mimovládna organizácia 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 podpora a presadzovanie takých hodnôt v slovenskom verejnom sektore, akými sú transparentnosť, zodpovednosť, dôvera a integrita, ktoré významným spôsobom napomáhajú znižovať korupciu.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO

Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212

tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5341 72 07

Členovia Aliancie za transparentnosť a boj proti korupcii:

Milan Banas

Anna Butašová

Iveta Griačová

Eugen Jurzyca

Mária Kolaříková

Zdenko Kováč

Katarína Mathernová

Grigorij Mesežnikov

Vladimír Pirošík

Oľga Reptová

Emília Sičáková-Beblavá

Dušan Staněk

Juraj Stern

Soňa Szomolányi

Jiří Vlach

Daniela Zemanovičová

OBSAH

PREDSLOV	7
ÚVOD	10
1. METODOLÓGIA	13
2. MONITOROVANÉ ORGANIZÁCIE	18
3. VLASTNÉ HODNOTENIE A POROVNANIE	21
3.1. Organizácia verejného obstarávania	21
3.2. Počet prípadov verejného obstarávania a ich ceny	29
3.3. Vybrané prípady verejného obstarávania	35
3.4. Benchmarking	43
4. ZÁVERY A ODPORÚČANIA	49
4.1. Závety spoločné pre všetky kolá monitorovania	49
4.1.1. Závety k organizácii verejného obstarávania	50
4.1.2. Závety k používaniu metód verejného obstarávania	51
4.1.3. Závety ku kvalite dokumentácie prípadov verejného obstarávania	52
4.1.4. Závety k benchmarkingovému hodnoteniu	52
4.2. Špecifické závety pre jednotlivé skupiny organizácií.....	52
4.3. Vecné odporúčania pre ďalšiu racionalizáciu verejného obstarávania	55
4.4. Odporúčania pre ďalšie hodnotenie stavu verejného obstarávania.....	56
O AUTOROCH	57
Príloha 1	58
Príloha 2	62
Príloha 3	63
Príloha 4	66
LITERATÚRA	68

PREDSLOV

Transparency International Slovensko sa téme verejného obstarávania venuje od začiatku svojej činnosti – od roku 1998. Tím expertov odvtedy pripravil k tejto téme viac ako desať odborných publikácií. Tie sa zaoberali jednotlivými protikorupčnými nástrojmi vo verejnom obstarávaní alebo sa venovali popisu skúseností dobrých praktík verejného obstarávania v krajinách, ktoré nám môžu slúžiť ako vhodná inšpirácia pri hľadaní nástrojov zlepšenia existujúceho stavu.

Publikácia, ktorú teraz držíte v rukách, má však iný charakter. Čo nové v porovnaní s predchádzajúcimi publikáciami TIS o verejnom obstarávaní prináša? Čo nás viedlo k uskutočneniu rozsiahleho výskumu a k napísaniu tejto publikácie? Spomenieme aspoň jeden dôvod. Od svojho vzniku si TIS vybuodovala reputáciu organizácie, ktorá sa venuje téme verejného obstarávania. Táto problematika sa ale vyvíja, je dynamická. Na podrobnejšiu analýzu stavu verejného obstarávania na základe väčšieho rozsahu informácií a ich porovnávaní v podobných skupinách obstarávateľských organizácií nemajú subjekty, ktoré analýzy pripravujú, dostatok informácií. Potrebné informácie treba získať od reprezentatívneho a regionálne rozloženého počtu obstarávateľov vo viacerých vhodne vybraných podobných a porovnateľných (zameraním činnosti aj funkcie a rozsahom) skupinách obstarávateľov. Ide o mnoho údajov od každého zo súboru obstarávateľov, pričom mnohé z nich nie sú oficiálne sledované a odovzdávané a môžu byť poskytnuté len na základe dobrej vôle jednotlivých obstarávateľov. Vykonať rozsiahly zber štandardizovaných údajov a ich analýzu s orientáciou na zvýšenie transparentnosti a jeho racionalizáciu sme z uvedených dôvodov považovali za nevyhnutný krok k tomu, aby sme mohli aj naďalej zodpovedne verejne diskutovať o téme verejného obstarávania.

Zmyslom a cieľom uskutočneného monitoringu verejného obstarávania z vybraných hľadísk (vrátane etického a protikorupčného hľadiska) bolo získať prehľad o stave verejného obstarávania v niektorých porovnateľných organizáciách verejných obstarávateľov, získané charakteristiky medzi nimi porovnať, vyvodit' primerané závery a navrhnúť možné odporúčania. Uskutočnilo sa hodnotenie a porovnanie aktuálneho stavu verejného obstarávania nielen obstarávateľov na centrálnej úrovni správy vecí verejných, ale aj na úrovni územnej samosprávy z viacerých hľadísk. Dokonca sa TIS pozrela aj na tzv. verejné firmy. Monitoring nemal charakter kontroly s nápravnými opatreniami, ale charakter pomoci a ponúkutej iniciatívy pre pracovníkov monitorovaných organizácií pri ich uvažovaní o možnom zlepšení organizácie a výkonu verejného obstarávania.

Tento základný cieľ sa splnil, aj keď pri zabezpečovaní podkladových údajov sa vyskytlo nemálo prekážok a nedostatkov, ktoré znižovali výpovednú schopnosť monitorovaných dát, a tým aj jednoznačnosť a spoľahlivosť ponúkaných záverov. Treba zdôrazniť, že monitoring nemal charakter oficiálnej kontroly s možnosťou vynútenia potrebných informácií, a teda ani záväzných represívnych nápravných opatrení. Pre nedostatky v monitorovaných dátach nemohli mať niektoré odporúčania konkrétnejší charakter a niektoré len ilustrovali možnosť, ako sa v dopracovať budúcnosti ku konkrétnym odporúčaniam. Platí to najmä pre oblasť benchmarkingu.

Reakcie na monitoring boli rôzne. Podobne sa líšil aj prístup k poskytovaniu požadovaných údajov – od strohého odmietnutia informácií cez hľadanie dôvodov na odmietnutie (zákonných, podľa interných pokynov a inštrukcií, alebo subjektívnych), cez poskytnutie len časti požadovaných informácií (niekedy postupne a po opakovanom vyžiadaní) a niekedy bez preverenia ich správnosti až po ochotné poskytnutie požadovaných údajov aj s dodatočnými informáciami. Zaznamenali sme aj ústretový prípad informovania a pomoci anketárovi (napríklad vo Východoslovenskej vodárenskej spoločnosti).

Aj prístup k hodnoteniu jednotlivých kôl monitorovania zo stany monitorovaných organizácií bol rôzny. Vo väčšine prípadov bolo hodnotenie prijaté kladne alebo indiferentne najmä preto, že nevyvodzovalo a nenavrhovalo žiadne represívne opatrenia. Vo všeobecnosti je otáznе, aké vlastné nápravné opatrenia prijali monitorované organizácie. Väčšina vyslovených reakcií smerovala k tomu, že ponúknuté závery zväžia pri nasledujúcej racionalizácii verejného obstarávania.

Viaceré reakcie na monitoring verejného obstarávania sa týkali niektorých nepriaznivých ukazovateľov a boli spojené s námietkami voči ich správnosti alebo opodstatnenosti a odôvodňované najmä nesprávnosťou použitých dát. Niektorí obstarávatelia následne ponúkli opravené verzie pôvodne odovzdaných dát. Túto možnosť využili po diskusii o predbežnom hodnotení monitoringu viaceré ministerstvá. Ako príklad racionálnej reakcie možno uviesť diskusiu o negatívnom hodnotení hospodárnosti služby upratovania v úrade VÚC v Trnave, ktorá po vzájomnom vysvetlení s predsedom uvedeného VÚC (aj s účasťou Slovenskej asociácie upratovania a čistenia) a po úprave pôvodne poskytnutých údajov viedla k ponuke spolupráce pri ďalších protikorupčných aktivitách TIS.

Päťkôlové monitorovanie verejného obstarávania bolo rozsiahlou, dlhotrvajúcou, namáhavou a zložitou (a nie vždy príjemnou) prácou, na ktorej sa podieľalo mnoho spolupracovníkov.

V prvom rade to bol tím anketárov (ich zoznam nájdete v prílohe), ktorým patrí vďaka nielen za úsilie venované často neľahkému zberu údajov, ale aj aktívnej pomoci pri naplňaní zmyslu a cieľa monitoringu. Jedným z cieľov monitoringu bolo totiž naučiť aktívnych spolupracovníkov TIS z regiónov monitorovať verejné obstarávanie a diskutovať o problémoch, s ktorými sa stretávajú. Veríme, že niekoľko spoločných stretnutí k téme verejného obstarávania, k metodológii monitoringu a k jej zlepšovaniu prispelo k dosiahnutiu uvedeného cieľa.

Ďalej sú to vedúci pracovníci monitorovaných organizácií, ktorí vyslovili súhlas s monitorovaním a vytvorili vo svojich organizáciách podmienky na jeho uskutočnenie. Poďakovanie patrí aj mnohým odborným pracovníkom, povereným v monitorovaných organizáciách poskytnutím neobvyklého množstva požadovaných informácií a pomoci anketárom pri monitorovaní, čo vysoko prekračovalo rámec ich bežných povinností a predstavovalo ich aktívnu účasť v rámci snahy zlepšiť stav verejného obstarávania ako ich profesionálneho záujmu.

Zároveň touto cestou vyslovujeme poďakovanie prof. Ing. Jurajovi Nemcovi, CSc. za jeho metodickú spoluprácu v celom procese monitorovania a odbornú recenziu tohto výskumu.

V neposlednom rade patrí naše poďakovanie Marošovi Babitzovi a Branislavovi Pavlovičovi zo sekretariátu Transparency International Slovensko za rozsiahlu organizačnú a koordinačnú prácu zabezpečujúcu celý priebeh projektu monitorovania verejného obstarávania.

Autori tejto publikácie privítajú názory, doplnenia, podnety resp. kritiku k prezentovanej súhrnnej správe. Budú podnetom pri spracovaní ďalších práv z oblasti verejného obstarávania.

Jiří Vlach
Emília Sičáková-Beblavá
autori

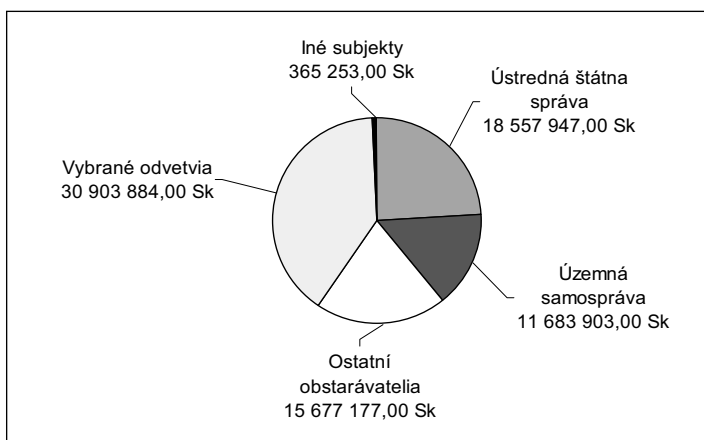
ÚVOD

Verejné obstarávanie je obstarávanie tovarov, prác a služieb verejnými orgánmi z verejných prostriedkov. Na Slovensku sa na verejné obstarávanie vynaloží ročne (za rok 2004) viac ako 77 mld. Sk. Hlavným zmyslom verejného obstarávania je zabezpečenie nevyhnutných spoločenských potrieb čo možno najefektívnejším spôsobom. Riadi sa všeobecnými princípmi verejného obstarávania, ako sú hospodárnosť, efektívnosť, nediskriminácia, transparentnosť a etický prístup.

Na Slovensku sa verejné obstarávanie od roku 1993 riadi **zákonmi o verejnom obstarávaní**; v roku 2004 to bol zákon Národnej rady SR č. 523/2003. Zákon stanovuje, kto je verejným obstarávateľom (a musí preto uplatňovať zákon o verejnom obstarávaní). Sú to všetky štátne orgány, obce, vyššie územné celky a iné organizácie riadené verejným právom a tzv. prirodzené monopoly (čo sú právnické osoby, vykonávajúce niektoré činnosti v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a telekomunikácií). Nasledujúci graf poukazuje, podľa údajov dostupných zo štatistik Úradu pre verejné obstarávanie¹ (ďalej len „ÚVO“), akú časť z celkového množstva prostriedkov určených na verejné obstarávanie použili v roku 2004 jednotliví obstarávatelia.

Graf 1

Podiel jednotlivých skupín objednávateľov na celkových nákladoch vynaložených na verejné obstarávanie v roku 2004 (v tis. Sk)



Poznámka:

- ústredná štátna správa predstavuje ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy. Ministerstvá v roku 2004 použili na verejné obstarávanie 6,1 mld. Sk;
- pod územnou samosprávou rozumieme miestnu a regionálnu samosprávu;
- pod vybranými odvetviami rozumieme tzv. prirodzené monopoly;
- do kategórie „ostatní obstarávatelia“ patria organizácie riadené verejným právom, zriadené na osobitný účel plnenia potrieb vo verejnom záujme. Príkladom sú nemocnice.

Zdroj: Úrad pre verejné obstarávanie, 2005.

¹ Blížšie pozri *Informácia o celkovom...*, 2005; <http://www.uvo.gov.sk/legislativa/vladne/stat2004/material.pdf>.

Zákon rozdeľuje verejné obstarávanie na nadlimitné (medzinárodné, upravené jednotne smernicou Európskej únie), podlimitné (národné) a podprahové obstarávanie (pri nižšej cene prípadu obstarávania). Určuje metódy verejného obstarávania, ako súťažné metódy (verejná súťaž, užšia súťaž a rokovacie konanie so zverejnením) a nesúťažnú metódu (rokovacie konanie bez zverejnenia, tzv. priame zadanie). Stanovuje postupy verejného obstarávania, najmä verejné oznámenie o vyhlásení a o výsledku obstarávania, vypracovanie súťažných podkladov (najmä špecifikácia predmetu obstarávania, podmienky účasti a kritériá pre výber víťaznej ponuky), komisionálne vyhodnotenie predložených ponúk a uzatvorenie zmluvy. Okrem toho ukladá, aby obstarávanie vykonávala len odborne spôsobilá osoba, stanovuje kompetencie ÚVO (vypracúva koncepcie verejného obstarávania, vykonáva štátnu správu v oblasti obstarávania a dohľad nad obstarávaním, predkladá ročné správy o verejnom obstarávaní, vydáva vestník verejného obstarávania a preukazy odbornej spôsobilosti a ukladá pokuty), upravuje podávanie a riešenie žiadostí o nápravu a námietok proti postupu obstarávateľa a spôsob dohľadu a kontroly nad verejným obstarávaním, vrátane ukladania pokút.

Kontrola verejného obstarávania, ktorú vykonáva ÚVO, sa týka dodržovania ustanovení zákona o verejnom obstarávaní (teda od výberu metódy obstarávania a vyhlásenia obstarávania až po podpis zmluvy). Celý proces obstarávania (od výberu aktuálne nevyhnutných potrieb vrátane vyčlenenia potrebných rozpočtových prostriedkov až po vyhodnotenie a schválenie výsledku zabezpečenia plánovaných nevyhnutných potrieb a hodnotenie hospodárnosti obstarania verejných potrieb) spadá do okruhu kontrolných právomocí a povinností interných kontrolných orgánov každého verejného obstarávateľa, do právomocí finančnej kontroly ministerstva financií, kontroly Úradu vlády SR a najmä kontroly Najvyššieho kontrolného úradu SR (až od roku 2005 aj pre celú činnosť obcí a vyšších územných celkov).

Verejnosť sa dozvedá o výsledkoch a hodnotení stavu verejného obstarávania z ročnej správy pripravenej ÚVO (podieľ jednotlivých druhov a metód obstarávania podľa hlavných skupín verejných obstarávateľov v celoštátnom prehľade) a z ročne zverejňovaných výsledkov kontrolnej činnosti ÚVO (podané námietky proti postupu obstarávateľa, ich dôvody a ich riešenie), ďalej zo zverejňovaných kontrolných aktivít Najvyššieho kontrolného úradu SR (ďalej len „NKÚ“), ktoré sa často zameriavajú práve na verejné obstarávanie. Verejnosť získava informácie o verejnom obstarávaní aj prostredníctvom médií, kde sa diskutuje zväčša o podozrivých prípadoch obstarávania. Z uvedených zdrojov sa dozvedáme, že sa na Slovensku v neprimerane veľkom rozsahu používa priame zadanie na úkor súťažných postupov, že sa vyskytuje neprimerane vysoký počet námietok proti postupu obstarávateľa a že v rámci riešenia námietok a podľa výsledkov dohľadu nad obstarávaním sa vyskytujú vážne a časté nedostatky v kvalite súťažných podkladov. Z medializovaných káuz verejného obstarávania a z prieskumov verejnej mienky o verejnom obstarávaní² (najmä z hľadiska možnej korupcie a klientelizmu) tak vzniká **dojem o nedobrom stave verejného obstarávania na Slovensku**.

Na podrobnejšiu analýzu stavu verejného obstarávania na základe väčšieho rozsahu informácií a ich porovnávania v podobných skupinách obstarávateľských subjektov nemajú subjekty, ktoré analýzy pripravujú, dostatok informácií. Potrebné informácie treba získať od reprezentatívneho a regionálne rozloženého počtu obstarávateľov vo viacerých vhodne vybraných podobných a porovnateľných

² Viaceré uskutočnila pre TIS agentúra Focus.

(zameraním činnosti aj funkcie a rozsahom) skupinách obstarávateľov. Ide o mnoho údajov od každého zo súboru obstarávateľov, pričom viaceré z nich nie sú oficiálne sledované a odovzdávané a môžu byť poskytnuté len na základe dobrej vôle jednotlivých obstarávateľov.

Aby sa mohla uskutočniť podrobnejšia porovnávacía analýza stavu verejného obstarávania s orientáciou na zvýšenie transparentnosti a jeho racionalizáciu, rozhodla TIS o uskutočnení rozsiahleho projektu monitorovania verejného obstarávania na Slovensku. Jeho cieľom bolo uskutočniť hodnotenie a porovnávanie aktuálneho stavu verejného obstarávania nielen obstarávateľov na centrálnej úrovni správy vecí verejných, ale aj na úrovni územnej samosprávy z viacerých hľadísk. Dokonca sa TIS zamerala aj na tzv. verejné firmy³ a súkromné firmy, ktorým verejný orgán zveruje výkon určitých aktivít.

Projekt monitorovania verejného obstarávania bol založený na povinnosti verejných orgánov poskytovať informácie na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám a na povinnosti verejných obstarávateľov uplatňovať zákon o verejnom obstarávaní. Základom bolo monitorovanie verejného obstarávania vo vybraných skupinách obstarávateľov vo všetkých slovenských krajoch a ich vzájomné porovnanie v rámci danej skupiny aj ich porovnanie s verejným obstarávaním v ústredných štátnych orgánoch a tam, kde je to možné, aj s celoštátnym priemerom. ÚVO poskytol TIS rad informácií spracovateľných z jeho informačnej bázy (najmä pri monitoringu ústredných orgánov štátnej správy).

Rozsiahly projekt monitoringu verejného obstarávania bol **rozložený do viacerých kôl**. Pilotné kolo sa venovalo mestám⁴, druhé kolo nemocniciam okresného typu⁵, tretie kolo úradom samosprávnych krajov a stredným školám v ich pôsobnosti, štvrté kolo všetkým ministerstvám a posledné piate kolo vodárenským spoločnostiam a firmám zabezpečujúcim odvoz a likvidáciu odpadu⁶. Projekt sa uskutočnil postupne v rokoch 2003 až 2005 podľa jednotlivých kôl. Každé kolo bolo samostatne vyhodnotené a výsledky zverejnené na internetovej stránke TIS.⁷ Súhrnné hodnotenie celého monitoringu je predmetom predkladanej štúdie.

Ako všeobecný záver projektu monitorovania verejného obstarávania možno pre zlepšenie stavu verejného obstarávania, t. j. pre jeho transparentnosť a racionalizáciu, a tým pre jeho väčší hospodársky aj etický prínos pre spoločnosť, odporúčať venovať **väčšiu pozornosť systémovej organizácii verejného obstarávania**, najmä u jednotlivých verejných obstarávateľov. Ide o opatrenie nenáročné na finančné a ľudské zdroje. Vyžaduje len sústavnú, cieľavedomú prácu príslušných výkonných odborných pracovníkov a primeranú pozornosť a zodpovednosť volených zástupcov, politikov.

³ Pojem „verejné firmy“ nie je ešte ustálený a v tejto publikácii pod uvedeným pojmom rozumieme firmy, v ktorých má štát, obec alebo regionálna samospráva majetkový podiel, prípadne rozhoduje o obsadení aspoň časti riadiacich a kontrolných orgánov.

⁴ Pilotné kolo monitoringu sa uskutočnilo vďaka finančnej podpore z National Endowment for Democracy.

⁵ Druhé kolo sa uskutočnilo vďaka finančnej podpore Local Government Institute

⁶ Ďalšie tri kolá monitoringu verejného obstarávania sa uskutočnili vďaka finančnej podpore z Partnership for Transparency Fund.

⁷ <http://www.transparency.sk>.

1. METODOLÓGIA

Pri príprave metodológie sme vychádzali z teoretických pohľadov na príčiny korupčných aktivít vo verejnom sektore a dobrú správu vecí verejných. Pomocou výskumných metód sme sa pokúsili identifikovať stav v oblasti verejného obstarávania. Teoretické východiská a výskumné prístupy bližšie vysvetlíme v nasledujúcom texte.

TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ

Pri monitorovaní verejného obstarávania a jeho korupčného potenciálu sme vychádzali zo základného teoretického vzorca korupcie:⁸

Korupcia = monopol + voľnosť v rozhodovaní – transparentnosť

Vzorec korupcie, Robert Klitgaard: *Controlling Corruption*, 1998 ⁹

Vzorec vymedzuje základné faktory korupcie, medzi ktorými existujú vzájomné súvislosti. Ako naznačuje citovaný vzorec korupcie, čím je voľnosť v rozhodovaní vyššia, tým je pre korupciu vytvorený väčší priestor. Zároveň je potrebné zohľadniť, či sa rozhodnutia prijímajú v monopolnej pozícii a aká je transparentnosť celého procesu. Vzorec korupcie takisto naznačuje, ako je možné vytvoriť prostredie minimalizujúce podnety pre korupciu.¹⁰

Korupčný priestor vzniká, ak:

Verejný sektor vytvára monopol:

- ak verejný sektor zasahuje do ekonomických procesov, ak existuje veľa povolení, licencií, koncesí, dotácií, exkluzívnych práv, prerozdeľovacích procesov;
- ak existuje výrazná nerovnováha medzi ponukou a dopytom pri poskytovaní verejných služieb;
- ak existuje asymetrický prístup k informáciám verejného sektora.

Do tejto kategórie spadá aj rozhodovanie o nákupoch, obstarávaní tovarov, služieb či verejných prác. Zástupcovia verejného sektora sú tí, ktorí rozhodujú o predmete obstarania a vyberajú dodávateľov.

⁸ Bližšie pozri Zemanovičová – Sičáková-Beblavá, 2003.

⁹ Bližšie pozri Klitgaard, 1998.

¹⁰ Bližšie pozri Zemanovičová, 2002.

Volnosť v rozhodovaní pri verejnom obstarávaní predstavuje napríklad:

- neexistencia, nejasnosť, nejednoznačnosť kritérií;
- nejasnosť postupov rozhodovania;
- rozhodnutie má možnosť ovplyvniť jeden pracovník, nie sú zavedené viacstuňové postupy, kolektívne orgány na rozhodovanie;
- nie je povinnosť odôvodniť rozhodnutie;
- nie je možnosť, alebo iba obmedzená možnosť preskúmania rozhodnutia;
- nie je ošetrený konflikt záujmov tých, ktorí rozhodujú o predmete obstarania či výbere dodávateľa.

Nízka transparentnosť pri verejnom obstarávaní je charakteristická napríklad:

- nevypracovaním a nezverejnením plánu verejného obstarávania;
- nezverejňovaním, resp. obmedzeným zverejňovaním kritérií, postupov, odôvodnení rozhodnutí obstarávateľov;
- nezverejňovaním, resp. obmedzeným zverejňovaním výsledkov rozhodovania – napríklad dodávateľov, zmlúv, ktoré uzatvára verejný sektor pri verejnom obstarávaní;
- neexistenciou resp. nezavádzaním mechanizmov skladania účtov, zodpovedania sa verejným obstarávateľom.

Ďalej sme pri monitorovaní verejného obstarávania vychádzali z toho, že dobré verejné obstarávanie je také, ktoré nie je korupčné a zároveň je účinné a efektívne. To znamená, že od verejného sektora sa neočakáva len vykonávanie verejného obstarávania spôsobom, ktorý bude transparentný a nebude signalizovať uplatňovanie nekalých praktík, ale očakáva sa aj výkon verejného obstarávania efektívnym a účinným spôsobom. A voliča má verejný sektor o takomto konaní aj presvedčiť.

Pri *účinnom verejnom obstarávaní* máme na mysli schopnosť dosahovať želané výsledky.¹¹ Teda pri účinnom verejnom obstarávaní na konci verejného obstarávania dosiahneme výsledok, aký sme chceli. Ak je cieľom kúpiť počítač, tak je účinné verejné obstarávanie také, keď dokážeme kúpiť taký počítač, aký sme pôvodne plánovali. *Efektívnosť* je o tom, koľko kúpa takého počítača stála. A efektívne verejné obstarávanie je také, keď počítač, aký sme chceli, stojí čo najmenej.

VÝSKUMNÁ APLIKÁCIA

Vychádzajúc z vyššie uvedeného teoretického základu sme sa pri monitoringu zamerali na zber údajov a hodnotenie viacerých aspektov verejného obstarávania. Patrí medzi ne procesná stránka a výsledky. V rámci procesnej stránky nás zaujímali predovšetkým parametre hodnotiace organizáciu a transparentnosť procesov verejného obstarávania. Čo sa týka hodnotenia výsledkov procesov verejného obstarávania, sledovali a pokúšali sme sa porovnávať mieru cenovej efektivity pri nakladaní s verejnými zdrojmi.

Každé kolo monitoringu preto zahrnovalo štyri oblasti výkonu verejného obstarávania:

- **Organizácia verejného obstarávania** (počet odborne spôsobilých osôb, plán a audit verejného obstarávania, poskytovanie informácií o obstarávaní na internetovej stránke

¹¹ *The New Webster's...*, 1992.

monitorovanej organizácie, obstarávanie podľa rámcových zmlúv, spoločné obstarávanie, pakty integrity, komisie na vyhodnocovanie ponúk, námietky proti postupu obstarávateľa a organizácia podprahového obstarávania s vyššou cenou).

Zámerom tejto časti monitoringu a následného hodnotenia uvedených aspektov verejného obstarávania je prispieť k systémovému zlepšeniu organizácie verejného obstarávania ako podsystemu organizácie hospodárenia danej organizácie a k zvýšeniu jeho transparentnosti.

- **Počet a ceny prípadov verejného obstarávania** (nadlimitného a podlimitného obstarávania, podprahového obstarávania s vyššou cenou, a to podľa použitých metód a obstarávaných predmetov, ich zoznam a vzťah k rozpočtu monitorovanej organizácie).

Zámerom druhej časti monitoringu a hodnotenia základných štatistických údajov je najmä prispieť k vyššiemu a efektívnejšiemu uplatňovaniu súťažných postupov na úkor priamych zadaní a k racionálnemu uplatňovaniu spoločného obstarávania.

- **Vybrané prípady verejného obstarávania** (podľa charakteristických druhov predmetov obstarávania).

Zámerom monitoringu a hodnotenia vybraných prípadov verejného obstarávania v jednotlivých monitorovaných organizáciách je posudzovanie vhodnosti postupov obstarávania (najmä súťažných podkladov) pri porovnateľných skupinách predmetov obstarávania.

- **Množstvo a cena vybraných špecifikovaných tovarov a služieb nakupovaných monitorovanou organizáciou** (benchmarking).

Zámerom posudzovania na základe porovnávania výsledkov nakupovania niekoľkých špecifikovaných tovarov a služieb je iniciovať hlbšiu analýzu hospodárnosti a racionalizáciu všetkých nákupov z prostriedkov štátneho rozpočtu (podľa zákona o rozpočtových pravidlách), alebo rozpočtu obce a vyššieho územného celku, alebo inej monitorovanej organizácie bez ohľadu na to, či sa uskutočnili podľa zákona o verejnom obstarávaní alebo podľa obchodného zákonníka. Porovnávajú sa nielen celkovo vynaložené prostriedky, ale aj ich podiel na jedného pracovníka monitorovanej organizácie a aj jednotkové ceny nakupovaných tovarov alebo služieb (tam, kde boli zistené príslušné merné jednotky).

Táto obsahová schéma monitorovania bola rovnaká pre všetky kolá monitorovania (len pilotný projekt monitoringu vybraných miest neobsahoval časť benchmarkingu). Bola však pre jednotlivé kolá doplnená o špecifické údaje (napríklad pre ministerstvá o obstarávaní projektov s podporou z fondov EÚ alebo pre VÚC o vzťahu a delení výkonu obstarávania medzi úrad VÚC a stredné školy ako organizácie v jeho pôsobnosti). V postupe monitorovania v jednotlivých kolách monitoringu a jeho vyhodnocovania sa vo formulároch požadované údaje spresňovali a doplňovali.

Zber údajov, monitorovanie verejného obstarávania, bolo založené na zákonom zabezpečenom **slobodnom prístupe občanov k informáciám**. Anketári neboli vybavení žiadnou právomocou kontrolovať stav verejného obstarávania v danej organizácii. S monitorovaním nemocníci vyslovili súhlas Ministerstvo zdravotníctva SR a vyššie územné celky (ďalej len „VÚC“), rovnako tak VÚC pri monitorovaní stredných škôl v ich pôsobnosti. Monitorované organizácie však nedostali v tomto smere žiadny priamy pokyn. Anketári pristupovali k monitoringu ako občania (zväčša členovia rôznych občianskych združení), požiadani TIS o monitorovanie

verejného obstarávania vo vybraných organizáciách. Anketári neboli odborníkmi pre oblasť verejného obstarávania. Pred každým kolom monitorovania sa však zúčastnili poldennej inštruktáže o spôsobe a obsahu monitorovania a o význame hlavných pojmov monitorovaného verejného obstarávania a zákona o verejnom obstarávaní. Mali k dispozícii podrobný metodický návod na vykonanie monitoringu s potrebnými formulármi a s otázkami, ktoré treba položiť povereným pracovníkom, a s pokynom zapísať ich odpovede (pokiaľ možno s nahliadnutím do príslušného dokladu) zväčša formou číselného údaju alebo v podobe „áno“/„nie“. Pre jednotlivé skupiny súvisiacich otázok mal anketár stručne vyjadriť svoj osobný „občiansky“ názor na kvalitu príslušného postupu alebo dokumentu, alebo na kvalitu poskytnutých odpovedí. Svoj dojem z danej skupiny odpovedí schematicky vyjadril škálou „dobrý – skôr dobrý – skôr zlý – zlý“. V niektorých prípadoch mal požiadať o kópiu príslušného dokumentu (napríklad interných smerníc o obstarávaní, vzoru vyhlásenia členov komisie o konflikte záujmov, etického kódexu a pod). Vzhľadom na to, že anketár nebol odborníkom na oblasť verejného obstarávania, nemohol priamo posudzovať a preverovať správnosť a úplnosť odpovedí (napríklad, či sa dá odvodiť plán obstarávania z rozpočtu organizácie?). Niet pochybností o tom, že za takejto situácie mohli kvalifikovaní odborní pracovníci monitorovanej organizácie „vylepšovať“ pohľad na verejné obstarávanie danej organizácie. Anketár mal získané informácie po nahliadnutí do príslušných dokladov zapisovať sám. V niektorých prípadoch si však monitorovaná organizácia vyžiadala formuláre zápisov s tým, že ich po určitom čase vráti vyplnené, čo obmedzilo možnosť aj „laického“ posudzovania odpovedí. Na tomto mieste však treba uviesť, že práve občiansky monitoring bol jedným z cieľov tejto aktivity. Chceli sme o. i. testovať, ako sa postavia verejní obstarávatelia k poskytovaniu informácií bežným občanom, ktorým to garantuje zákon.

Metodika monitorovania sústredila pozornosť najmä na verejné obstarávanie v regiónoch Slovenska a venovala mu štyri z piatich kôl monitoringu, zamerané na vybrané mestá, na nemocnice okresného typu, na úrady VÚC a na stredné školy v ich pôsobnosti a na vodárenské spoločnosti ako „prirodzené monopoly“. Na porovnanie s obstarávaním v regiónoch bolo jedno kolo monitorovania venované obstarávaniu na ministerstvách.

Každé kolo monitoringu sa **vyhodnocovalo samostatne** na základe rovnakých princípov a postupov. Dôležitým hľadiskom bolo posudzovanie spoľahlivosti, dôveryhodnosti a výpovednej schopnosti monitorovaných údajov za situácie, keď anketári neboli odborníkmi v oblasti verejného obstarávania, ani v oblasti profesionálnej kontrolnej činnosti a pri viacerých údajoch, poskytovaných monitorovanou organizáciou, nemohli preto objektívne posúdiť ich správnosť, úplnosť a spoľahlivosť. Preto mohlo hodnotenie monitoringu zahrnúť len všeobecné závery, jednoznačne vyplývajúce zo zistených údajov s posúdením ich výpovednej schopnosti. Takéto závery nemôžu mať preto charakter opatrení, vyplývajúcich z oficiálnej profesionálnej kontroly, vrátane následných represívnych opatrení, ale predstavujú odôvodnené upozornenie venovať príslušnému javu potrebnú primeranú pozornosť, podrobnejšie ho analyzovať a preveriť, a z výsledku vyvodit' potrebné nápravné a racionalizačné opatrenia. Významnou indíciou pri hodnotení bolo, keď monitorované organizácie niektoré informácie odmietli poskytnúť, alebo ich jednoducho nedali k dispozícii. Hodnotenie výsledkov každého kola monitoringu bolo upravené na základe dodatočne vyžiadaných informácií alebo informácií podaných monitorovanými organizáciami vo forme ich pripomienok alebo námietok. Príkladom môže byť prípad benchmarkingu služby upratovania v úrade trnavského VÚC alebo úprav v hodnotení monitoringu na ministerstvách po diskusii o prvej verzii hodnotenia.

Hodnotenie monitoringu a jeho záverov dáva **dostatok odôvodnených podnetov** na posúdenie celkového stavu verejného obstarávania v monitorovaných organizáciách a záverov vzťahujúcich sa na transparentnosť, veľkosť priestoru pre korupciu a racionalizáciu celého procesu. Preto hodnotenie každého kola monitoringu obsahuje aj závery tohto typu, ktoré majú systémový charakter a sú orientované nielen na systém obstarávania u jednotlivých verejných obstarávateľov, ale aj na celoštátny systém verejného obstarávania.

2. MONITOROVANÉ ORGANIZÁCIE

O poskytnutie informácií o verejnom obstarávaní bolo požiadaných celkom 80, z ktorých 64 poskytlo požadované údaje alebo aspoň ich relevantnú časť. Prehľad o monitorovaných organizáciách v rámci jednotlivých kôl monitoringu poskytuje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 1

Prehľad o monitorovaných organizáciách

Organizácie	Počet organizácií		Údaje neposkytli
	vyzvaných	monitorovaných	
Mestá	10	10	
Nemocnice	15	14	nemocnica Malacky
Úrady VÚC	8	7	VÚC Nitra*
Gymnázia	7	7	
Stredné školy stavebné	7	6	SOU stavebné Považská Bystrica
Ministerstvá	14	14	
Vodárenské spoločnosti	9	5	Bratislava, Piešťany, Nitra, Trenčín
Spoločnosti zamerané na odvoz a likvidáciu odpadov	9	1	Údaje poskytli len Technické služby Prešov
Iné (Metro Bratislava)	1	0	Metro Bratislava
Spolu	80	64	

Poznámka: *VÚC Nitra poskytla len časť požadovaných údajov.

Organizácie, v ktorých sa monitoring neuskutočnil, buď monitoring ignorovali, alebo uviedli rôzne dôvody odmietnutia (napríklad nemocnica Malacky argumentovala organizačnými a personálnymi zmenami v dobe monitoringu). Nápadné je neposkytnutie informácií vo všetkých vodárenských spoločnostiach západného Slovenska, v ktorých je verejný obstarávanie (v týchto spoločnostiach je povinné podľa zákona o verejnom obstarávaní) pravdepodobne rovnako uspokojivé ako v ostatných vodárenských spoločnostiach. Odmietnutie monitoringu predstavuje teda zrejme všeobecnú neochotu zverejňovať informácie o svojom hospodárení a brániť sa povinnosti riadiť sa zákonom o slobodnom prístupe k informáciám. Samozrejme sa ponúka otázka, aké skutočné dôvody viedli k takému rozhodnutiu, ktoré odporuje všeobecnej požiadavke na zverejňovanie informácií vo veciach verejných. Osobitná situácia je vo firmách zabezpečujúcich odvoz a likvidáciu odpadov, ktoré deklarovali, že nie sú povinné postupovať podľa zákona o verejnom obstarávaní, ani sa riadiť zákonom o slobodnom prístupe k informáciám. S výnimkou Technických služieb mesta Prešov dobrovoľne neponúkli informácie o svojom obstarávaní, a nevyužili tak možnosť verejne preukázať korektnosť svojho správania v oblasti obstarávania. Stanovisko TIS týkajúce sa zákonnej povinnosti postupovať podľa zákona o prístupe k informáciám sa líši od stanoviska niektorých spoločností pôsobiacich v oblasti zberu a likvidácie odpadu. Viac sa tomu venujeme v prílohe 1 a v správe hodnotiacej monitoring v obecných firmách¹².

¹² Bližšie pozri www.transparency.sk.

Aj v tých organizáciách, kde sa monitoring uskutočnil, **neboli poskytnuté všetky požadované informácie**. Jedným z dôvodov, prečo sa to stalo, bol nedostatočne vybudovaný alebo nedostatočne fungujúci a udržiavaný informačný systém verejného obstarávania (ako súčasť informačného systému organizácie). Pracovníci poverení poskytnutím informácií pre monitoring preto nemohli požadované informácie alebo doklady nájsť a odovzdať. V čase elektronizácie hospodárskej správy by sa však podobné nedostatky nemali vyskytovať nielen z dôvodov uspokojovania externých požiadaviek na informácie, ale pre internú potrebu mať informácie pre vlastné analýzy a pre potreby vlastného riadenia. Iným dôvodom bola prácnosť a časová náročnosť vyhľadania niektorých dokladov alebo informácií. Častejšie sa uvádzala aj skutočnosť, že doklady sú uložené v trezore iného, zväčša vedúceho pracovníka, ktorý nie je prítomný, alebo že pracovník, ktorý príslušné informácie a doklady spravuje, je na dovolenke. Niekedy sa vyskytla aj snaha niektoré informácie alebo doklady utajiť a neposkytnúť ich, napríklad odvolaním sa na pokyn nadriadeného alebo na všeobecný interný písomný pokyn (napríklad vo vodárenských spoločnostiach nezverejňovať internú smernicu o verejnom obstarávaní alebo etický kódex). Viackrát to viedlo k odmietnutiu poskytnúť dokumentáciu vybraného prípadu obstarávania preto, „že by mohla obsahovať nejakú tajnú informáciu“, ktorá by mohla byť zneužitá (napríklad na ministerstve financií).

Celkovo však možno s uspokojením konštatovať, že väčšina oslovených organizácií a ich poverených odborných pracovníkov poskytovala anketárom požadované informácie ochotne, vrátane potrebného vysvetlenia a vrátane pomoci anketárom ako neprofesionálom v oblasti verejného obstarávania. Za túto ochotu im treba vysloviť vďaku. Pre monitoring sme preto získali veľký rozsah dát, potrebný na hodnotenie jednotlivých aspektov monitoringu.

Na hodnotenie je však nevyhnutná **hodnovernosť a spoľahlivosť použitých dát**. V prvej časti monitoringu o organizácii verejného obstarávania išlo zväčša o všeobecnú informáciu s odpoveďou „áno“ alebo „nie“. Požadované informácie poskytli prakticky všetky monitorované orgány a organizácie v plnom rozsahu. Nemožno však vylúčiť, že v niektorých prípadoch odpoveď vylepšuje stav obstarávania v danej organizácii (napríklad interná smernica o verejnom obstarávaní je vydaná, plán verejného obstarávania je identifikovateľný v rozpočte organizácie), čomu by mohla nasvedčovať skutočnosť, že monitorovaná organizácia nepredložila príslušný osvedčujúci doklad. V celku tejto štatistickej množiny možno informácie považovať za primerane spoľahlivé.

Číselné údaje v druhej časti monitoringu – o počte a cenách prípadov obstarávania – sme v prvých troch kolách monitoringu čerpali z povinných štatistických ročných výkazov o použitých metódach verejného obstarávania, ale pri posledných dvoch kolách monitoringu (ministerstvá a vodárenské spoločnosti) boli tieto výkazy zrušené a viac ako polovica monitorovaných verejných obstarávateľov uviedla, že po zrušení štatistického výkazu súhrnný prehľad nespracúva a nemá ho k dispozícii. Ide o veľmi nepravdepodobnú informáciu o tom, že organizácia nemá spracované uvedené podklady pre svoje interné potreby riadenia. Napriek tomu poskytnuté údaje tvoria dostatočne veľkú a primerane spoľahlivú štatistickú množinu na porovnanie medzi monitorovanými organizáciami aj s priemerom za SR. V prvých troch kolách monitoringu s použitím starého štatistického výkazu nebolo možné rozlíšiť prípady metódy priameho zadania (rokovacie konanie bez zverejnenia) od prípadov čiastkových zmlúv uzavretých na základe rámcovej zmluvy, ktoré boli vykazované rovnako ako priame zadanie, aj keď boli výsledkom súťažného postupu a nesprávne tak zvyšovali podiel metódy priameho zadania oproti súťažným postupom.

Údaje o vybraných prípadoch obstarávania požadované v tretej časti monitoringu možno považovať za primerane spoľahlivé, aj keď niektoré organizácie odmietli poskytnúť údaje o sebe a niektoré organizácie (dost' nepravdepodobne) neuviedli prípady obstarávania v požadovaných, vopred vybraných skupinách predmetov obstarávania, dali však k dispozícii iné prípady obstarávania.

Za najmenej spoľahlivé treba považovať údaje v časti benchmarkingu. Ide o údaje o nákupe špecifikovaných tovarov a služieb bez ohľadu na formu obstarania, zisťované nie z dokladov verejného obstarávania ale z údajov hospodárskej (účtovnej) evidencie. Išlo o údaje z mnohých účtovných položiek a dokladov k nim (čo spôsobuje značnú prácnosť vyhľadania a overenia požadovaných údajov), pričom ani anketári, ani im pomáhajúci pracovníci monitorovanej organizácie neboli odborníci v oblasti účtovnej evidencie. Hlavným nedostatkom, vyplývajúcim z tejto situácie, je zrejme neúplnosť informácií (neboli zachytené všetky nákupy daného predmetu) a časté neuvedenie množstva nakúpeného predmetu v merných jednotkách, čo spôsobilo nemožnosť porovnávania jednotkových cien týchto nákupov.

3. VLASTNÉ HODNOTENIE A POROVNANIE

V tejto časti správy sa venujeme porovnaniu nasledujúcich aspektov verejného obstarávania: organizácia verejného obstarávania, počet prípadov verejného obstarávania a ich ceny, ďalej vybraným prípadom verejného obstarávania a benchmarkingu.

3.1. ORGANIZÁCIA VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA

Informácie požadované v rámci tejto časti monitoringu poskytli prakticky všetky monitorované organizácie. Z porovnania získaných údajov vyplývajú nasledujúce zistenia:

- **Odborne spôsobilé osoby**

Verejné obstarávanie vykonávajú prevažne odborne spôsobilé osoby atestované ÚVO. Tento stav treba považovať za priaznivý. Niektoré menšie organizácie (napríklad nemocnice v Komárne a v Čadci) poverili touto činnosťou externé odborne spôsobilé osoby. Za niektoré stredné školy v pôsobnosti VÚC vykonávajú túto činnosť odborne spôsobilé osoby ich úradov VÚC. Počet odborne spôsobilých osôb je však veľmi diferencovaný (napríklad na ministerstvách od 2 do 35, vo vodárenských spoločnostiach od 0 po 31), čo signalizuje jednotlivým organizáciám potrebu vykonať analýzu stavu ich vyťaženia.

- **Interné pokyny na verejné obstarávanie**

Takmer všetky monitorované organizácie informujú o tom, že majú vypracované vlastné interné pokyny na verejné obstarávanie. Až na výnimky však nedali k dispozícii kópiu týchto pokynov. Niektoré z vodárenských spoločností dokonca odôvodňujú ich nezverejnenie ochranou duševného vlastníctva. Žiadna monitorovaná organizácia nezverejnila svoj interný pokyn o verejnom obstarávaní na svojej internetovej stránke.

- **Plán verejného obstarávania**

Situáciu s vypracúvaním plánu verejného obstarávania nie je možné hodnotiť pozitívne. Plán verejného obstarávania nie je legislatívne nariadeným podkladom verejného obstarávania, poukazuje však na cieľavedomosť organizácie verejného obstarávania smerom dovnútra organizácie (vo vzťahu k jej rozpočtu), aj k jej potenciálnym uchádzačom – dodávateľom. Z obidvoch hľadísk treba plán verejného obstarávania považovať za dôležitý indikátor prístupu k vynakladaniu verejných prostriedkov na obstarávanie tovarov, služieb a verejných prác. Navyše, plán verejného obstarávania je základným podkladom pre transparentnosť verejného obstarávania v príslušných organizáciách. Poskytuje informácie pre zainteresovanú verejnosť a pre následné posudzovanie jednotlivých prípadov obstarávania a dosahovaných výsledkov verejného obstarávania. Je základom pre spracovanie súhrnnej ročnej správy o výsledkoch verejného obstarávania, auditu o výsledkoch verejného obstarávania a pre posudzovanie verejného obstarávania z obsahového a vecného pohľadu (na rozdiel od posudzovania z pohľadu dodržovania ustanovení zákona o verejnom obstarávaní). Prehľad o tom, koľko z monitorovaných organizácií v jednotlivých skupinách verejných obstarávateľov malo vypracovaný plán verejného obstarávania poskytuje tabuľka 2.

Tabuľka 2
Prehľad o pláne verejného obstarávania

	Mestá	Nemocnice	Úrady VÚC	Stredné školy	Ministerstvá	Vodárenské spoločnosti	Celkom
Počet monitorovaných organizácií	10	14	7	13	14	5	64
Počet vypracovaných plánov	0	0	2	6	11	3	22

Plán verejného obstarávania má celkovo len tretina z monitorovaných organizácií. Najlepšie sú na tom ministerstvá a vodárenské spoločnosti. Plán verejného obstarávania nemá žiadne mesto ani nemocnica. Je prekvapujúce, že vlastný plán obstarávania má väčší počet stredných škôl (ako malých organizácií s malým rozsahom samostatného obstarávania) v porovnaní s ich nadriadenými úradmi VÚC.

- **Zoznam prípadov verejného obstarávania**

Na sprehľadnenie spôsobu, akým sa nakladá s verejnými prostriedkami, slúži **zoznam prípadov obstarávania danej organizácie**.¹³ Vedenie takéhoto zoznamu nie je zákonom požadované. Každý racionálny informačný systém verejného obstarávania u každého verejného obstarávateľa by však samozrejme mal obsahovať takýto zoznam – v papierovej alebo v elektronickej forme. Monitoring venoval pozornosť zoznamom prípadov verejného obstarávania v súvislosti s výberom niektorých prípadov obstarávania a s ich podrobnejším prezetím. Anketári mali tieto prípady vyberať (podľa metodiky vymedzenej pre každé kolo) práve podľa zoznamu prípadov obstarávania. Ukázalo sa, že monitorované organizácie takýto zoznam nemali, alebo ho nemali v poriadku, takže bolo potrebné doplniť metodiku o spôsob výberu niektorých prípadov obstarávania a súčasne doplniť ako monitorovaný predmet samotný zoznam. Stalo sa tak v kole monitorovania Úradov VÚC.

Väčšina Úradov VÚC, ministerstiev aj vodárenských spoločností už zoznam prípadov obstarávania mala. Je zaujímavé, že len niekoľko organizácií (najmä ministerstvá) má zoznam v elektronickej forme napriek tomu, že sa už takmer všetky doklady a dokumenty verejného obstarávania spracúvajú v elektronickej forme. Svedčí to o nepochopení hlavného racionalizačného trendu v obstarávaní. Hlavným nedostatkom monitorovaných zoznamov prípadov obstarávania však bolo, že nezachytávali všetky prípady obstarávania z rezortného, organizačného alebo teritoriálneho hľadiska. Súvisí to najmä s mierou decentralizácie plánovania a samotného výkonu vecí verejných v príslušnej organizácii, teda so vzťahmi s organizáciami v pôsobnosti daného orgánu. Príkladom môžu byť napríklad prípady obstarávania pre školy v pôsobnosti príslušných VÚC, regionálne organizačné zložky vodárenských spoločností alebo najrozličnejšie organizačné zložky v pôsobnosti ministerstva vnútra alebo ministerstva obrany. Za relatívne dobrý možno považovať stav zoznamov prípadov obstarávania vo vodárenských spoločnostiach.

¹³ Zoznam nie je štatistika. Je to len zápis prípadov obstarávania s individuálnym (podľa obstarávateľa) počtom údajov. Okrem čísla, dátumu a predmetu prípadu niektorí obstarávatelia uvádzajú aj cenu, metódu, prípadne víťaza.

- **Vzťah rozpočtu a verejného obstarávania**

Výdavky vynakladané v štátnych orgánoch podľa rozpočtu sa členia podľa rozpočtovej osnovy v analytických položkách a podpoložkách, ktoré možno sumarizovať do porovnateľných hodnôt s nákladmi na obstarávanie tovarov, služieb a prác. Na základe toho možno konštatovať, že rozpočtové náklady na nákup tovarov, služieb a prác boli čerpané ako náklady na verejné obstarávanie tovarov, služieb a prác a vykázané ako náklady nadlimitného a podlimitného verejného obstarávania; a tiež ako náklady na nákup tovarov, služieb a prác, čerpané v rámci podprahového obstarávania (ktoré sa osobitne neevídujú) a ako náklady na nákup tovarov, služieb a prác mimo rámca zákona o verejnom obstarávaní. Hodnota rozpočtových nákladov je pochopiteľne vždy vyššia ako náklady na verejné nadlimitné a podlimitné obstarávanie. Podiel nákladov na verejné obstarávanie zo súhrnu rozpočtovaných nákladov na nákup tovarov, služieb a prác môže potom indikovať mieru pozornosti, venovanú verejnému obstarávaniu z hľadiska uplatňovania zákona o verejnom obstarávaní (najmä vzťahu medzi podlimitným a podprahovým obstarávaním a nákupmi mimo rámca zákona o verejnom obstarávaní).

Monitorovanie vzťahu rozpočtu a monitorovania sa stalo aktuálnym po úvodnom benchmarkingu v nemocniciach a nebolo úspešné ani v nasledujúcich kolách monitorovania v úradoch VÚC, na ministerstvách a vo vodárenských spoločnostiach. To, že požadované údaje o rozpočte poskytla len menšina monitorovaných organizácií a odovzdané údaje boli zväčša neúplné a nesprávne (príjmenšom nepravdepodobné), malo zrejme viacero dôvodov. Tým hlavným je fakt, že pracovníci vykonávajúci verejné obstarávanie sa otázkou vzťahu rozpočtu a plánu verejného obstarávania dosiaľ nezaoberali a táto činnosť sa od nich ani nevyžadovala. Preto nedokázali pri monitoringu nájsť požadované dáta ani sami, ani po komunikácii s inými pracovníkmi organizácie orientovanými na rozpočet a jeho plnenie, ani (v prípade benchmarkingu) s pracovníkmi orientovanými na účtovnú evidenciu. Toto sa nezmenilo ani po presnom uvedení položiek a podpoložiek rozpočtovej osnovy. Niekoľko organizácií udalo namiesto rozpočtových údajov súhrnné údaje za verejné obstarávanie a niektoré aj menšiu hodnotu, ako boli prostriedky vynaložené len za verejné obstarávanie. Vo vodárenských spoločnostiach, kde neplatí rozpočtová osnova, neposkytli údaje za požadované položky a podpoložky preto, lebo nevedeli nájsť ich ekvivalent vo vlastných plánových a účtovných osnovách. Tento neúspech monitoringu by mal prinajmenšom upriamiť pozornosť na potrebu pozrieť sa na túto problematiku.

- **Nezávislý audit**

Nezávislý audit výsledkov verejného obstarávania (vykonaný oprávnenou audítorskou organizáciou) prispieva k zlepšovaniu stavu verejného obstarávania. Jeho zverejnenie a diskusia o ňom by mohli znížiť podozrievavosť verejnosti v oblasti hospodárenia s verejnými prostriedkami. Predmetom auditu je vecná (obsahová) oblasť obstarávania a tiež oblasť dodržovania ustanovení zákona o verejnom obstarávaní. Základným podkladom pre vecnú a obsahovú časť auditu výsledkov verejného obstarávania je plán verejného obstarávania. Súhrnnú informáciu o počte organizácií z celkového počtu monitorovaných organizácií v jednotlivých skupinách, ktoré mali audit verejného obstarávania, poskytuje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 3

Prehľad o audite verejného obstarávania

	Mestá	Nemocnice	Úrady VÚC	Stredné školy	Ministerstvá	Vodárske spoločnosti	Celkom
Počet monitorovaných organizácií	10	14	7	13	14	5	64
Počet vypracovaných auditov	0	0	1	0	8	2	11

Tam, kde nie je k dispozícii plán obstarávania, nemožno vykonať ani audit vecných výsledkov obstarávania. Audit bol vykonaný len v polovici monitorovaných organizácií, ktoré mali vypracovaný plán verejného obstarávania a z toho v podstatnejšej miere len v ministerstvách. Ide o nepriaznivý stav. Obstarávateľské organizácie nielenže nepovažujú za potrebné zverejňovať auditom overené výsledky svojho hospodárenia pri verejnom obstarávaní na obranu svojho konania, ale nenechávajú si ho vypracovať ani pre potrebu svojho interného riadenia a pre potrebu kontrolných orgánov.

- Verejná dostupnosť informácií o verejnom obstarávaní**

Verejná dostupnosť informácií o verejnom obstarávaní sa považuje za hlavný nástroj znižovania priestoru na korupčné praktiky v tejto oblasti. Vyjadruje to postoj verejného obstarávateľa, že nemá čo skrývať o svojom hospodárení s verejnými prostriedkami v procese verejného obstarávania. Najbežnejší spôsob zverejňovania informácií o verejnom obstarávaní je internetová stránka organizácie. O počte organizácií v jednotlivých skupinách verejných obstarávateľov zverejňujúcich informácie o verejnom obstarávaní na svojej internetovej stránke vypovedá tabuľka 4.

Tabuľka 4

Prehľad o zverejňovaní informácií

	Mestá	Nemocnice	Úrady VÚC	Stredné školy	Ministerstvá	Vodárske spoločnosti	Celkom
Počet monitorovaných organizácií	10	14	7	13	14	5	64
Počet organizácií zverejňujúcich informácie o VO	0	4	5	1	14	0	24

Všetky monitorované organizácie majú zriadenú vlastnú internetovú stránku, ale len tretina z nich má na nej informácie o verejnom obstarávaní. Relatívne dobrá situácia je na ministerstvách a úradoch VÚC, ale aj tam len výnimočne možno nájsť plán verejného obstarávania alebo podrobnejšie informácie o jednotlivých prípadoch obstarávania. Poukazuje sa na to, že oznámenia o vyhlásení obstarávania sú zverejňované vo vestníku verejného obstarávania a na internetovej stránke ÚVO, čo, ako uviedli, považujú za dostatočné. Preto sa na ich vlastnej internetovej stránke oznámenia neobjavujú, ba nie sú tam zverejňované ani súťažné podklady veľkých prípadov obstarávania. Pre zlepšenie transparentnosti verejného obstarávania je však zverejňovanie informácií o jednotlivých prípadoch obstarávania na internetových stránkach obstarávateľov dôležité.

- **Rámcové zmluvy**

Rámcové zmluvy sú pomocníkom pri zjednodušovaní verejného obstarávania pri opakovanom obstarávaní rovnakých tovarov. Na základe rámcových zmlúv, uzavretých kvalifikovaným súťažným obstarávaním, sa jednotlivé dodávky realizujú jednoduchými čiastkovými zmluvami formou priameho zadania vybranému dodávateľovi. Okrem zjednodušenia administratívy prinášajú skvalitnenie obstarávacieho procesu kvalifikovaným súťažným postupom, môžu prinášať nezanedbateľný hospodársky efekt (uplatnením množstevných zliav) a napokon zabráňujú obstarávateľom rozdeľovať predmet obstarávania len preto, aby sa mohlo použiť podprahové priame zadanie. Súhrnný pohľad na používanie rámcových zmlúv poskytuje tabuľka 5.

Tabuľka 5

Prehľad o používaní rámcových zmlúv

Mestá	Nemocnice	Úrady VÚC	Stredné školy	Ministerstvá	Vodárenské spoločnosti	Celkom
0	0	6	4	58	36	104

Zatiaľ čo použitie rámcových zmlúv v úradoch VÚC a stredných školách je len sporadické a nepatrne využíva opakované dodávky (čo v podstate eliminuje jeho výhody), rozhodujúce uplatnenie rámcových zmlúv a ich výhod nájdeme na ministerstvách a vo vodárenských spoločnostiach. Na ministerstvách sa to očakáva, pretože po úspešnom pilotnom projekte spoločného obstarávania sa ukázala výhodnosť rámcových zmlúv, aj keď len v rámci ministerstva či rezortu. Najviac rámcových zmlúv uzavreli Ministerstvo vnútra SR (28) a Ministerstvo obrany SR (17). Priaznivé je využitie rámcových zmlúv vo vodárenských spoločnostiach (najviac vo Východoslovenskej vodárenskej spoločnosti – 18 uzavretých rámcových zmlúv), kde sa racionálne uplatňujú v krajskom meradle. Zarážajúce je nepatrné využitie výhod rámcových zmlúv vo VÚC a v organizáciách v ich krajskej pôsobnosti (najmä v nemocniciach a školách), kde je potenciál výhodnosti ich použitia evidentný a vo viacerých krajinách OECD využívaný. Ide tu zrejme o neznalosť tejto metódy a jej výhod, čo je znakom nedostatočného pôsobenia ÚVO na racionalizáciu verejného obstarávania.

Na každú opakovanú dodávku na základe rámcovej zmluvy (uzatvorenej riadnou verejnou súťažou) sa uzatvára čiastková zmluva (ako objednávka) bez obstarávacieho procesu, ktorá má teda formu „priameho zadania“. Ide o odporúčaný obstarávací proces po dobu platnosti rámcovej zmluvy v pôvodnej alebo aktualizovanej verzii (pokiaľ aktualizácia bola podľa rámcovej zmluvy prípustná a bola vykonaná len v rozsahu pripustenom v rámcovej zmluve a pokiaľ aktualizácia bola vykonaná podľa ustanovení uvedených v rámcovej zmluve). Rámcová zmluva môže pripúšťať aj aktualizáciu ceny pre budúce čiastkové dodávky. V tom prípade musí ustanoviť pravidlá aktualizácie ceny (napríklad aj také pravidlo, že sa pred podpisom čiastkovej zmluvy usporiada zjednodušená obmedzená súťaž určených účastníkov rámcovej zmluvy na stanovenie aktualizovanej ceny alebo iného technického alebo kvalitatívneho charakteru). Aby sa zabránilo viacerým aktualizáciám, ktoré by mohli zneprehľadniť obstarávací proces, je platnosť rámcovej zmluvy časovo obmedzená (najviac na tri roky). Pri nedostatku zodpovednosti dodávateľov a pri nedodatočnej kontrole procesov obstarávania sa však môže stať, že sa budú uzatvárať čiastkové zmluvy priamym zadáním aj na základe neplatných rámcových zmlúv alebo riadne neaktualizovaných rámcových zmlúv,

alebo s takou zmenou podmienok rámcovej zmluvy, ktoré by vyžadovali usporiadať najmenej obmedzenú súťaž pre ich novú zmluvnú formuláciu, či dokonca uzatvárať čiastkové zmluvy priamym zadáním odvolaním sa na fiktívne alebo dokonca neexistujúce zmluvy. Takéto neoprávnené alebo fingované obstarávanie by preto mohlo byť cestou, ako ospravedlňovať neoprávnené a škodlivé používanie metódy priameho zadania. Preto by mali používaniu čiastkových zmlúv v súvislosti s platnosťou pôvodných alebo riadne aktualizovaných rámcových zmlúv venovať pozornosť obstarávateľa aj všetky príslušné kontrolné orgány, vrátane Protimonopolného úradu SR. Zneužívanie rámcových zmlúv zatiaľ na Slovensku nebolo oficiálne zaznamenané.

- **Spoločné obstarávanie viacerých obstarávateľov**

Dobrovoľné spoločné obstarávanie viacerých obstarávateľov môže priniesť spoločné výhody vyplývajúce z toho, že ide o opakované obstarávanie rovnakých predmetov podľa rámcových zmlúv v rámci viacerých organizácií či v rámci regiónu. Vo viacerých krajinách OECD je spoločné obstarávanie dôležitou časťou verejného obstarávania. Na Slovensku bol v roku 2003 úspešne realizovaný pilotný projekt spoločného obstarávania áut (ministerstvo vnútra) a kancelárskeho papiera (Úrad vlády SR). Súhrnný pohľad na používanie spoločného obstarávania viacerých obstarávateľov poskytuje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 6

Prehľad o uplatnení spoločného obstarávania viacerých obstarávateľov

Mestá	Nemocnice	Úrady VÚC	Stredné školy	Ministerstvá	Vodárenské spoločnosti	Celkom
1	0	1	0	4	0	6

Spoločné obstarávanie sa uplatňuje najmä na ministerstvách. Viaceré ministerstvá sa zoznámili so spoločným obstarávaním v rámci pilotných projektov a po ich úspešnom ukončení im uznesenie vlády uložilo rozširovať spoločné obstarávanie. Napriek tomu je však používanie spoločného obstarávania na ministerstvách zriedkavé, najmä s ohľadom na to, že boli o výhodách aj postupoch spoločného obstarávania podrobne inštruované a že im to uložilo uznesenie vlády. V roku 2004 malo Ministerstvo vnútra SR uzatvorené štyri rámcové zmluvy spoločného obstarávania, na ktorých sa podieľali ďalšie tri ministerstvá (najmä pri nákupe áut pre referentov), a v rámci ktorých sa v roku 2004 uzavreli čiastkové zmluvy vo výške 35 mil. Sk. Navyše Ministerstvo vnútra SR uplatnilo spoločné obstarávanie v rámci organizácií v jeho pôsobnosti v prípade ďalších 12 spoločných rámcových zmlúv, t. j. v roku 2004 uzatvorilo 45 čiastkových zmlúv vo výške 70 mil. Sk. Je málo pochopiteľné, prečo spoločné obstarávanie nepoužili (ak pre nič iné, tak pre výrazné zjednodušenie administratívy) v podstatnejšej miere ostatné organizácie krajského charakteru (organizácie v pôsobnosti VÚC, ale najmä vodárenské spoločnosti). Hlavne preto, že sa v svojej praxi oboznámili s výhodami uplatnenia rámcových zmlúv už v rámci svojej organizačnej štruktúry a že majú vedomosť o tom, že rad špecializovaných tovarov obstarávajú viacnásobným individuálnym obstarávaním od rovnakých dodávateľov. V porovnaní s niektorými inými krajinami OECD¹⁴ Slovensko v používaní spoločného obstarávania zaostáva. ÚVO a ani žiadny úrad VÚC zatiaľ neuskutočnili potrebné

¹⁴ *Centralized and...*, 2000.

opatrenia pre širšie uplatňovanie spoločného obstarávania. Iniciatívu v tomto smere neprejavil ani ZMOS a ani Združenie regionálnej samosprávy.¹⁵

- **Etické kódexy a riešenie konfliktu záujmov**

V etickej oblasti verejného obstarávania sa zatiaľ nedosiahol výrazný progres, aj keď v krajinách OECD sa pomerne bežne môžeme stretnúť s aplikovanými etickými kódexmi. Pakty integrity sa používajú vo viacerých krajinách¹⁶ a pripisuje sa im spoločenský aj hospodársky význam. Nasledujúca tabuľka poskytuje prehľad súhrnných deklarovaných údajov o používaní etických kódexov pri verejnom obstarávaní, ktoré v jednotlivých skupinách monitorovaných organizácií mali tieto počty organizácií.

Tabuľka 7

Prehľad o používaní etických kódexov

	Mestá	Nemocnice	Úrady VÚC	Stredné školy	Ministerstvá	Vodárenské spoločnosti	Celkom
Počet monitorovaných organizácií	10	14	7	13	14	5	64
Počet vypracovaných etických kódexov VO	0	3	2	2	2	1	10

Väčšina monitorovaných organizácií má k dispozícii všeobecný etický kódex zamestnanca (odvodený od vzoru pre štátnych zamestnancov) a používa ho aj pre zamestnancov pracujúcich v oblasti verejného obstarávania. Námet na jeho špecializáciu pre verejné obstarávanie, vydaný TIS,¹⁷ sa zatiaľ neuplatnil. Aj tak je počet vypracovaných etických kódexov neúmerne malý. Väčšina monitorovaných organizácií je totiž presvedčená o tom, že pri ich právnej nevymáhateľnosti sú rovnako ako pakty integrity (ktoré neboli uplatnené ani v jednom prípade) neúčinné, a teda nepotrebné (napríklad Ministerstvo financií SR a Ministerstvo životného prostredia SR, Severoslovenská a Stredoslovenská vodárenská spoločnosť). Takéto presvedčenie uvádzajú aj odborne spôsobilé osoby, čo je zrejme dôsledkom nedostatočného vyškolenia v tejto oblasti. ÚVO by preto mal primerane rozšíriť program ich školenia podľa známych medzinárodných vzorov.

Všetky monitorované organizácie deklarovali, že dávajú členom komisií na vyhodnotenie ponúk podpisovať vyhlásenie, že ich účasťou na práci komisie nevzniká konflikt záujmov. Organizácie majú na to rozmnožený jednoduchý formulárový vzor, ktorý po podpise ukladajú do dokumentácie prípadu obstarávania. Anketári tento stav monitorovali a vo vybraných prípadoch obstarávania zaznamenali a vzory priložili. Tieto pravidlá sú však pomerne formálne a všeobecné. Stanoveniu jasných pravidiel a výkladu pravidiel pre konflikt záujmov vo verejnom obstarávaní sa ani jednotlivé organizácie a ani ÚVO podrobnejšie nevenujú a v tejto oblasti čaká veľa práce.

¹⁵ Združenie regionálnej samosprávy založili riaditelia úradov samosprávnych krajov v roku 2003 ako orgán, ktorý by mal jednotne vystupovať voči vláde SR a reprezentovať záujmy samosprávnych krajov.

¹⁶ Bližšie pozri napríklad http://www.transparency.org/integrity_pact/index.html.

¹⁷ Nemeč – Vlach, 2003.

- **Žiadosti o nápravu a námietky k postupu obstarávateľa**

Žiadosti o nápravu a námietky k postupu obstarávateľa sa od roku 2004 riešia dvojstupňovo: v prvom kole podáva uchádzač žiadosť o nápravu obstarávateľovi a keď neuspeje, môže podať námietku na ÚVO. Nasledujúca tabuľka podáva o tejto problematike zhrňujúci obraz za skúmanú vzorku verejných obstarávateľov.

Tabuľka 8

Prehľad počtu žiadostí o nápravu a počty námietok k postupu obstarávateľa

Počet	Mestá	Nemocnice	Úrady VÚC	Stredné školy	Ministerstvá	Vodárenské spoločnosti	Celkom
Monitoringov organizácií	10	14	7	13	14	5	64
Žiadostí	*	*	14	0	26	23	94
Námietok	14	17	8	0	22	13	74
Uznaných	5	7	5	0	7	3	27
Podiel (v %)	35,7	41,2	62,5		31,8	23,1	36,5

Poznámka: * V roku 2003, za ktorý sa konal monitoring miest a nemocníc, sa námietky podávali jednostupňovo.

Tento prehľad jednoznačne ukazuje, že dve tretiny všetkých podaných námietok boli ÚVO posúdené ako neoprávnené (žiadna námietka z piatich podaných proti Východoslovenskej vodárenskej spoločnosti nebola uznaná ako oprávnená) a že boli teda podávané zväčša „z pomsty“. Ďalej sa ukazuje, že za tie skupiny monitorovaných organizácií, v ktorých sa monitoring konal v čase platnosti dvojstupňového podávania žiadostí a námietok (teda v úradoch VÚC, na ministerstvách a vo vodárenských spoločnostiach), podali z 55 neuznaných žiadostí o nápravu neuspokojení uchádzači 43 námietok (takmer 80% z nich), teda neuspokojili sa s rozhodnutím obstarávateľa o ich žiadosti. Aj v tomto prípade je spoločný podiel uznaných žiadostí o nápravu aj námietok najvyšší v úradoch VÚC (57%) a najnižší vo vodárenských spoločnostiach (17%). Z týchto čísel môžeme tiež nepriamo hodnotiť kvalitu práce obstarávateľov v jednotlivých skupinách monitorovaných organizácií.

K zlepšeniu situácie v oblasti námietok proti postupu obstarávateľov by mohlo prispieť pri zverejňovaní rozhodnutí ÚVO o námietkach aj zverejňovanie dôvodov daného rozhodnutia. To by prispelo k potrebnej informovanosti obstarávateľov aj uchádzačov a k postupnému zlepšovaniu kultúry verejného obstarávania.

- **Kvalita organizácie verejného obstarávania**

Vyššie opísané parametre hovoria o kvalite organizácie a transparentnosti procesu verejného obstarávania jednotlivých monitorovaných organizácií. Ich nezáväzanie do činnosti jednotlivých organizácií znamená viaceré riziká, vrátane rizika korupčných aktivít. Bližšie na to poukazuje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 9
Riziká netransparentného konania

Stav pri sledovanom parametri	Riziko
Organizácia nespracúva súhrnné údaje o nadlimitnom a podlimitnom obstarávaní v príslušnom roku.	Riziko nesprávnych odhadov pri ďalšom plánovaní verejného obstarávania, znížená možnosť súhrnného posúdenia jeho efektívnosti, správnosti zvolenej metódy.
Organizácia nespracúva súhrnné údaje o podprahovom obstarávaní s vyššou cenou.	Riziko nesprávnych odhadov pri ďalšom plánovaní verejného obstarávania, znížená možnosť súhrnného posúdenia jeho efektívnosti, správnosti zvolenej metódy.
Organizácia neumožnila nahliadnutie do dokumentácie k jednotlivým prípadom verejného obstarávania.	Znížená možnosť verejnej kontroly verejného obstarávania, čo otvára možnosti podozrievania z nekorektných postupov.
Organizácia nemá vlastný organizačný pokyn na verejné obstarávanie.	Riziko neprehľadnosti jednotlivých procesov verejného obstarávania najmä z hľadiska právomoci a zodpovednosti.
Organizácia nemá plán verejného obstarávania.	Riziko nesprávnych odhadov pri plánovaní VO, znížená možnosť súhrnného posúdenia efektívnosti zvolených metód VO, ako aj znížená možnosť spájania jednotlivých obstarávaní, riziko zlého načasovania – a s tým spojené tzv. priame zadanie.
Organizácia nezverejňuje aktívne informácie o prípadoch podlimitného a podprahového verejného obstarávania na webovej stránke.	Znížená možnosť verejnej kontroly.
Organizácia nezriaďuje komisie na vyhodnotenie ponúk pri podprahovom obstarávaní s vyššou cenou.	Vyššie riziko voľnosti v rozhodovaní, a teda aj korupcie.

Na rozdiel od verejného obstarávania organizovaného na regionálnej a miestnej úrovni na ministerstvách prebieha verejné obstarávanie už dlhšie, a teda pracovníci majú väčšiu prax. Zároveň sa v uvedených inštitúciách uskutočňujú veľké, významné a verejne sledované prípady obstarávania. Preto sme predpokladali, že sa na ministerstvách stretne s relatívne lepšou situáciou týkajúcou sa organizácie, transparentnosti procesu verejného obstarávania ako na miestnej a regionálnej úrovni. Splnili sa naše očakávania? V relatívnej rovine áno – organizácia verejného obstarávania je tu v priemere lepšia ako na úrovni územnej samosprávy. Situáciu však dokrešľuje skutočnosť, že ministerstvá majú čo doháňať aj v rovine naplnenia minimálnych štandardov transparentnosti. O nadštandardnej transparentnosti sa hovoriť nedá.

3.2. POČET PRÍPADOV VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA A ICH CENY

Znalosť rozsahu verejného obstarávania, vyjadrená počtom prípadov obstarávania a ich cenou, je základným predpokladom na vypracovanie celého radu ukazovateľov a charakteristík verejného obstarávania, ako sú napríklad druhy obstarávania, metódy obstarávania a predmety obstarávania. Analýzam a porovnaniu týchto parametrov sa venujeme v nasledujúcom texte.

- **Podlimitné a podprahové obstarávanie**

Za rok 2004 nemali verejní obstarávatelia povinnosť vypracovať a predkladať štatistické hlásenie o ročných výsledkoch **nadlimitného a podlimitného verejného obstarávania**.

Metodika monitoringu predpokladala, že verejní obstarávatelia si vypracúvajú podobné súhrnné údaje o **nadlimitnom a podlimitnom obstarávaní**¹⁸ pre vlastnú potrebu riadenia, hodnotenia a usmerňovania verejného obstarávania. Nasledujúca tabuľka ukazuje, koľko z monitorovaných organizácií v jednotlivých skupinách poskytlo požadované súhrnné údaje za nadlimitné a podlimitné verejné obstarávanie.

Tabuľka 10
Prehľad o poskytovaní údajov o nadlimitnom a podlimitnom verejnom obstarávaní

	Mestá	Nemocnice	Úrady VÚC	Stredné školy	Ministerstvá	Vodárenské spoločnosti	Celkom
Počet monitorovaných organizácií	10	14	7	13	14	5	64
Počet organizácií, ktoré predložili súhrnné údaje	8	13	6	2*	14	3	46

Poznámka: * Ostatné stredné školy podali výkaz, v ktorom nie sú uvedené žiadne prípady verejného obstarávania.

Údaje o **podprahovom obstarávaní**¹⁹ s vyššou cenou (kde sa používajú zjednodušené postupy obstarávania) nie sú predmetom oznámení vo Vestníku verejného obstarávania a verejní obstarávatelia ani nemajú povinnosť ich spracúvať. Počet organizácií spomedzi monitorovaných organizácií v jednotlivých skupinách, ktoré nám poskytli požadované súhrnné údaje za podprahové verejné obstarávanie, sumarizujeme v tabuľke 11.

Tabuľka 11
Prehľad o počte organizácií, ktoré poskytli údaje o podprahovom obstarávaní

	Mestá	Nemocnice	Úrady VÚC	Stredné školy	Ministerstvá	Vodárenské spoločnosti	Celkom
Počet monitorovaných organizácií	10	14	7	13	14	5	64
Počet organizácií, ktoré predložili súhrnné údaje	8	11	5	5	10	4	43

Celkový prehľad prípadov verejného obstarávania prináša tabuľka 12, ktorá obsahuje súhrnné údaje o nadlimitnom, podlimitnom a podprahovom obstarávaní s vyššou cenou.

¹⁸ Podlimitné a nadlimitné obstarávanie (obe sa riadia rovnakými pravidlami) sa v roku 2004 uplatňovalo pri cenách tovarov a služieb nad 500 000 Sk a pri cenách prác nad 2 000 000 Sk.

¹⁹ Podprahové obstarávanie s nižšou cenou sa v roku 2004 uplatňovalo pri cenách tovarov a služieb od 250 000 Sk do 500 000 Sk a pri cenách prác od 500 000 Sk do 2 000 000 Sk. Údaje o podprahovom obstarávaní s nižšou cenou neboli do tohto monitorovania a jeho hodnotenia zahrnuté.

Tabuľka 12

Celkový prehľad prípadov verejného obstarávania v monitorovaných organizáciách

Obstarávanie/ Skupina	Cena v tis. Sk			Počet prípadov	
	Spolu	%	Priemer	Počet	%
POD- A NADLIMITNÉ	8 318 653	98	8 037	1 035	77
Z toho:					
Mestá	905 846	99	7 809	116	85
Nemocnice	199 621	93	2 079	96	69
Úrady VÚC	346 170	96	2 085	120	78
Stredné školy	5 900	49	737	8	73
Ministerstvá	6 091 520	99	12 381	492	84
Vodárenské spoločnosti	769 596	88	3 791	203	65
PODPRAHOVÉ	179 320	2	588	305	23
Z toho:					
Mestá	9 403	1	448	21	15
Nemocnice	14 278	7	332	43	31
Úrady VÚC	16 294	4	494	33	22
Stredné školy	6 100	51	2 033	3	27
Ministerstvá	30 754	1	324	95	16
Vodárenské spoločnosti	102 491	12	932	110	35
SPOLU	8 497 973	100	6 342	1 340	100
Z toho: Mestá	915 249	10,8	6 681	137	10,2
Nemocnice	213 899	2,5	1 539	139	10,4
Úrady VÚC	362 464	4,3	1 539	153	11,4
Stredné školy	12 000	0,1	1 091	11	0,8
Ministerstvá	6 122 274	72,0	10 410	587	43,8
Vodárenské spoločnosti	872 087	10,3	2 786	313	23,4

Tento prehľad ukazuje, že jednoznačne najväčším obstarávateľom z monitorovaných organizácií sú ministerstvá (podiel ceny 72,0% a počtu prípadov 43,8%) a len malými obstarávateľmi sú vodárenské spoločnosti (podiel ceny 10,3% a počtu prípadov 23,4%) a mestá (podiel ceny 10,8% a počtu prípadov 10,2%). Nepatrný rozsah obstarávania majú stredné školy.

Neprimerane málo sa používa podprahové obstarávanie s vyššou cenou (podiel ceny 2% a počtu prípadov 23%), kde sa má dávať prednosť súťažnej metóde (zjednodušenej užšej súťaži) na rozdiel od podprahového obstarávania s nižšou cenou, kde sa používa len priame zadanie. To ukazuje na možnosť, že poskytnuté údaje nie sú úplné preto, že obstarávateľ nemá povinnosť tieto prípady verejne oznamovať, ani evidovať a vykazovať. Monitoring ukázal, že mnohé organizácie nevedú zoznam takýchto prípadov a ich dokumentácia v organizácii je decentralizovane uložená. Napriek tomuto neprimerane malému vykázanému rozsahu podprahového obstarávania s vyššou cenou (napríklad v prípade ministerstiev a miest predstavuje len 1% vynaložených prostriedkov) je evidentné, že jeho používanie oproti podlimitnému obstarávaniu je nepatrné a charakter obstarávania takmer neovplyvňuje a ďalej že priemerná cena týchto prípadov je rádo nižšia ako v podlimitnom obstarávaní (aj keď v niektorých prípadoch asi prekračuje zákonom stanovený limit).

Podľa vykázaných údajov možno považovať uplatnenie podprahového obstarávania s vyššou cenou za primerané predpokladom (a teda za správne evidované a vykázané) len vo vodárenských spoločnostiach. Extrémny prípad stredných škôl vyplýva zrejme z nepresnej evidencie, keď niektoré väčšie prípady obstarávania vykonáva za školy ich VÚC, a pravdepodobne aj z nesprávneho zaradenia prípadov do podlimitného a podprahového obstarávania (ukazuje na to napríklad vysoká priemerná cena, ktorá by prekračovala povolené limity). Tieto zistenia poukazujú na pomerne nebezpečnú tendenciu „obchádzania“ zákona o verejnom obstarávaní, keď sa veľká časť prostriedkov vynakladá mimo systému verejného obstarávania. Tento stav umožňuje neexistujúca či prípadne neprehľadná evidencia o nakladaní so zverenými zdrojmi.

• Použité metódy verejného obstarávania

V monitorovaných organizáciách sa z metód podlimitného verejného obstarávania používa najmä verejná súťaž a priame zadanie. Medzi preferovanými súťažnými metódami sa okrem najpoužívanejšej verejnej súťaže len v nepatrnom rozsahu (a len v niektorých monitorovaných organizáciách) objavila aj užšia súťaž a rokovacie konanie so zverejnením. Priame zadanie ako nesúťažná metóda (v zákone o verejnom obstarávaní označené ako rokovacie konanie bez zverejnenia) sa má v zmysle zákona používať len vo výnimočných prípadoch (pretože v sebe skrýva podozrenie z nehospodárnosti, netransparentnosti a z potenciálneho klientelizmu a korupcie). Čím častejšie je použitie súťažných metód obstarávania, tým lepšie možno všeobecne hodnotiť prístup obstarávateľa k obstarávaniu. Na hodnotenie a porovnávanie sú preto vhodné percentuálne podiely použitia všetkých súťažných metód na strane jednej a priameho zadania na strane druhej. Porovnanie podielov súťažných metód a priameho zadania nadlimitného a podlimitného obstarávania nájdete v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 13

Porovnanie podielov súťažných metód a priameho zadania nad- a podlimitného obstarávania (podľa ceny a podľa počtu prípadov)

Skupina	Súťažné metódy				Priame zadanie			
	Cena v tis. Sk	%	Počet prípadov	%	Cena v tis. Sk	%	Počet prípadov	%
Mestá	601 672	67	64	55	304 174	33	52	45
Nemocnice	149 621	75	54	56	49 773	25	42	44
Úrady VÚC	198 926	57	67	56	147 841	43	53	44
Stredné školy	1 100	19	1	13	4 800	81	7	87
Ministerstvá	4 501 218	74	309	62	1 590 302	26	190	38
Vodárenské spoločnosti	353 650	46	50	29	415 936	54	123	71
Spolu	5 806 187	70	545	54	2 512 826	30	467	46
Celkom SR		61		40		39		60

Tento prehľad ukazuje, že v **používaní súťažných metód** sú monitorované organizácie lepšie, ako je celoštátny priemer, a to rovnako pri hodnotení podľa ceny (70% oproti 61%) aj pri hodnotení podľa počtu prípadov (54% oproti 40%). Túto výhodnú situáciu v priemere spôsobuje najmä vysoký podiel súťažných metód pri obstarávaní v ministerstvách s rádom veľkým objemom prostriedkov. Vyšší podiel súťažných metód ako celoštátny priemer je aj v ďalších vybraných skupinách obstarávateľov.

Okrem neporovnateľného najnižšieho podielu súťažných metód v stredných školách (ktorého mimoriadne príčiny sú v nepatrnom rozsahu obstarávania, v počte menej významných prípadov a v tom, že významnejšie, najmä investičné, prípady obstarávania za ne vykonáva príslušný úrad VÚC), majú nižší podiel súťažných metód, ako je celoštátny priemer len úrady VÚC (57%) a vodárenské spoločnosti (46%). Vo vodárenských spoločnostiach je dôvodom tohto stavu fakt, že sa v nich najširšie používajú rámcové zmluvy a na ich základe uzatvreté čiastkové zmluvy majú charakter priameho zadania (aj keď celé rámcové zmluvy sa uzatvárajú s použitím súťažných metód). Ak sa táto okolnosť zohľadní, dostáva sa podiel súťažných metód v obstarávaní vo vodárenských spoločnostiach na úroveň celoštátneho priemeru.

V rámci súťažných metód má rozhodujúci podiel verejná súťaž, ako to ukazuje tabuľka 14.

Tabuľka 14

Podiely súťažných metód (verejnej súťaže a užšej súťaže s rokovacím konaním so zverejnením) na vynaložených prostriedkoch na obstarávanie

Skupina	Podiely súťažných metód v %		
	Súťažné spolu	Verejná súťaž	Užšia a RKsZ
Mestá	66,4	55,8	10,6
Nemocnice	75,1	75,1	
Úrady VÚC	57,4	50,6	6,8
Stredné školy	18,6		18,6
Ministerstvá	73,9	65,2	8,7
Vodárenské spoločnosti	45,9	42,9	3,0
Spolu	69,8	61,7	8,1
Celkom SR	61,0	50,1	10,9

Prehľad ukazuje, že rozhodujúcu časť súťažných metód u monitorovaných obstarávateľov predstavuje verejná súťaž (67,1%), a to výrazne vyššiu ako v celoštátnom priemere (50,1%). Naopak je to pri ostatných súťažných metódach (pri užšej súťaži a rokovacom konaní so zverejnením), kde je podiel u monitorovaných obstarávateľov ešte nižší (8,1%) ako v celoštátnom priemere (10,9%). Je to jasný dôsledok zložitosti týchto metód a dlhých lehôt ich trvania, a preto sa používajú len v malom počte veľkých a zložitých prípadov obstarávania.

Pri posudzovaní podielu použitých metód obstarávania predstavuje **priame zadanie** (metóda rokovacieho konania bez zverejnenia) obrátenú hodnotu súťažných metód. Aj keď je podiel priameho zadania v monitorovaných skupinách obstarávateľov nižší, ako je celoštátny priemer (a odpočtom súťažných čiastkových zmlúv v nadväznosti na rámcové zmluvy sa ďalej zníži²⁰ až na 24%), je aj tento podiel neúmerne vysoký vzhľadom na to, že priame zadanie je v nadlimitnom a podlimitnom obstarávaní určené len pre mimoriadne prípady (havarijné a podobné), čomu jeho podiel rozhodne nezodpovedá.

²⁰ S výnimkou monitoringu vo vodárenských spoločnostiach neboli k dispozícii priame podklady na vyčíslenie podielu čiastkových zmlúv. Podľa celoštátnych výsledkov ÚVO za rok 2004 predstavoval objem prostriedkov 21% z objemu prostriedkov vynaložených na priame zadanie. Ak by sa týmto pomerom upravil podiel priameho zadania v tabuľke 2, zníži sa z 30% na 24% vynaložených prostriedkov.

Okrem nedostatočnej kvality súťažných podkladov v prípade používania súťažných metód obstarávania (ktorá je hlavným zdrojom potenciálnej nekorektnosti, korupcie a klientelizmu vo verejnom obstarávaní) je to hlavná príčina spoločensky aj hospodársky vážnych nedostatkov pri verejnom obstarávaní. Prináša stratu výhody trhového prostredia, a tým aj účinnej konkurencie v oblasti ceny a kvality, a je otvorenou a ťažko kontrolovateľnou bránou pre úplatkárstvo a iné formy korupcie. Základným nástrojom na znižovanie podielu priameho zadania je zverejňovanie týchto prípadov obstarávania, najmä na internetových stránkach obstarávateľov, a dôsledná interná, profesionálna externá a aj verejná, občianska kontrola.

- **Predmet obstarávania**

Údaje o podlimitnom obstarávaní podľa jednotlivých predmetov obstarávania obsahuje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 15 Percentuálny podiel predmetov obstarávania v roku 2004

	Tovary		Služby		Práce	
	Cena v tis. Sk	%	Cena v tis. Sk	%	Cena v tis. Sk	%
Mestá	64 689	8	61 404	6	779 813	86
Nemocnice	182 240	85	24 278	12	7 383	3
Úrady VÚC	55 387	16	107 313	31	183 470	53
Stredné školy	1 200	20	2 400	41	2 300	39
Ministerstvá*	447 110	41	504 854	46	147 273	13
Vodárenské spoločnosti	362 850	47	349 203	45	57 533	8
Spolu	1 113 476	34	1 049 452	31	1 177 772	35
Celkom SR		45		32		23

Poznámka: * Údaj o predmetoch obstarávania bol k dispozícii len z niekoľkých ministerstiev.

Oproti celoštátnemu priemeru je v monitorovaných skupinách obstarávateľov výrazne vyšší podiel obstarávania prác (35% oproti 23%) a výrazne nižší podiel obstarávania tovarov (34% oproti 45%). To je dôsledok vplyvu rozsiahleho obstarávania stavebných prác, najmä v samosprávnych orgánoch miest a VÚC (oproti nepatrným podielom stavebných prác v nemocniciach a vo vodárenských spoločnostiach). Podiel obstarávania služieb je v monitorovaných skupinách obstarávateľov prakticky zhodný s celoštátnym priemerom. Najvyšší je na ministerstvách a vo vodárenských spoločnostiach, čo ukazuje na tendenciu outsourcingu – vysúvania výkonu služieb na profesionálne odborné organizácie namiesto ich interného vykonávania vlastnými zamestnancami.

- **Verejné obstarávanie projektov s podporou fondov Európskej únie**

Projekty, podporované z fondov EÚ, majú osobitné pravidlá predkladania, schvaľovania, verejného obstarávania, financovania a vyúčtovania a pravidlá ich riadenia prostredníctvom riadiacich jednotiek na vybraných ministerstvách. Súčasťou pravidiel je povinné verejné obstarávanie súťažnými metódami. Verejné obstarávanie musí niekto vykonať (konečný prijímateľ, žiadateľ, nadriadené VÚC alebo ministerstvo) a niekto schváliť a kontrolovať (riadiaca jednotka, ministerstvo alebo VÚC). Tieto povinnosti vo vzťahu k verejnému obstarávaniu (vrátane oznámenia pre Vestník verejného obstarávania, evidencie prípadov a riešenia žiadostí o nápravu) nie sú jasne stanovené a dodržiavané. V rámci projektu monitorovania verejného obstarávania sa ukázalo, že tieto prípady verejného obstarávania nie

sú jednotne a riadne evidované a vykazované konečným prijímateľom (napríklad nemocnice alebo školy), žiadateľom (obce, VÚC, ministerstvo) ani riadiacou jednotkou. Stoja akoby „mimo slovenského verejného obstarávania“ a príslušných útvarov obstarávania u verejných obstarávateľov.

Monitoring verejného obstarávania projektov s podporou fondov EÚ bol požadovaný v rámci pôsobnosti VÚC a ministerstiev. Snahou TIS bolo získať prehľad o rozložení právomocí a zodpovedností pri týchto procesoch verejného obstarávania ako aj monitoring sledovania, evidovania a vyhodnocovania verejných obstarávaní podľa skutočne dosiahnutých výsledkov. Táto iniciatíva však nebola úspešná. Dôvodom zrejme bola nedostatočná komunikácia medzi útvarmi verejného obstarávania a útvarmi riadiacimi projekty s podporou fondov EÚ. V každom prípade je však možné uviesť, že celá problematika rozhodovania a nakladania s prostriedkami EÚ (nielen fáza verejného obstarávania, ale aj schvaľovanie, realizácia a splnenie stanovených cieľov vo vzťahu k vynaloženým nákladom) by sa zlepšila zverejňovaním informácií o jednotlivých fázach rozhodovania o príslušných projektoch.

3.3. VYBRANÉ PRÍPADY VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA

Vybrané prípady verejného obstarávania mali v každej skupine obstarávateľov a u každého zaradeného obstarávateľa ukázať príklady toho, ako sa monitorované organizácie správajú pri obstarávaní niektorých, pre ne typických predmetov obstarávania (alebo skupín predmetov obstarávania) a ako kvalitne sa výberový proces zabezpečuje. Počet skutočne monitorovaných prípadov obstarávania (148 prípadov, čo predstavuje 14% zo všetkých vykázaných prípadov obstarávania v monitorovaných organizáciách) bol však podstatne menší, ako sa predpokladalo (414 prípadov). Príčin je niekoľko. Niektoré skupiny predmetov obstarávania neboli vhodne vybrané pre danú skupinu organizácií (napríklad vo vodárenských spoločnostiach), mnohé organizácie vôbec neposkytli údaje o vybraných prípadoch (napríklad niektoré ministerstvá alebo vodárenské spoločnosti) alebo sa nákupy niektorých nevyhnutných predmetov neuskutočnili podľa zákona o verejnom obstarávaní (napríklad nákupy liekov v niektorých nemocniciach, nákupy učebníc, výpočtovej techniky a učebných pomôcok v stredných školách zo sponzorských prostriedkov). Napriek tomu monitorované prípady obstarávania poskytli dostatočné podklady na porovnanie podielov predmetov obstarávania, súťažných a nesúťažných metód obstarávania a počtu uchádzačov.

Prehľad monitorovaných skupín predmetov obstarávania v monitorovaných organizáciách prináša nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 16

Počty monitorovaných vybraných skupín predmetov obstarávania v monitorovaných organizáciách

Vybraná skupina predmetov obstarávania	Mestá	Nemocnice	Úrady VÚC	Stredné školy	Ministerstvá	Vodárenské spoločnosti	Celkom
Výpočtová technika	6	2	5	1	6	1	21
Auto vedúcich organizácií	1						1
Autá pre referentov a iné	4		3		4	1	12
Kancelárske potreby	3	1	3		4	1	12
Nábytok	1		2	1	2		6
Zdravotnícke prístroje		21					21
Zdravotnícky materiál		8					8
Lieky		8					8
Potraviny		7					7
Iné tovary					1	4	5
SPOLU tovary	15	47	13	2	17	7	101
Upratovanie			2			1	3
Detské tábory			3				3
Úlohy výskumu a vývoja					4		4
Iné služby			4		7	3	14
SPOLU služby			9		11	4	24
SPOLU stavebné práce	10	3		1	4	5	23
SPOLU – monitorovaný počet prípadov	25	50	22	3	32	16	148
Predpokladaný počet	60	84	56	39	112	63	414

Z prehľadu vidno, že vybrané skupiny predmetov obstarávania boli monitorované vo väčšine skupín organizácií len v piatich prípadoch (výpočtovej techniky, áut, kancelárskych potrieb, nábytku a stavebných prác), zatiaľ čo iné skupiny vybraných predmetov boli špecializované len pre niektoré skupiny organizácií (napríklad pre nemocnice zdravotnícke prístroje, zdravotnícky materiál, lieky a potraviny, pre ministerstvá úlohy výskumu a vývoja alebo pre VÚC detské tábory). Pre ostatné vybrané skupiny predmetov obstarávania boli údaje poskytnuté len sporadicky. Preto porovnávanie charakteristických znakov prípadov verejného obstarávania možno vykonať len v uvedených piatich skupinách predmetov obstarávania.

Predtým, ako sa dostaneme ku konkrétnemu porovnaniu vybraných tovarov a služieb predkladáme analýzu vybranej vzorky.

- **Rozloženie vybraných prípadov podľa predmetov obstarávania**

Pre reprezentatívnosť údajov o vybraných prípadoch obstarávania je dôležité, aby okrem dostatočnej početnosti spĺňali aj požiadavku primeraného rozloženia podľa predmetov obstarávania, zodpovedajúceho celoštátnemu priemeru. Podiel počtu prípadov obstarávania podľa druhu predmetov obstarávania (tovarov, služieb a stavebných prác) porovnáva tabuľka 17 pre vybrané monitorované prípady obstarávania a pre súhrn všetkých prípadov obstarávania v každej skupine monitorovaných organizácií s celoštátne vykázaným podielom za Slovensko.

Tabuľka 17

Percentuálny podiel predmetov obstarávania (celkom a v monitorovaných vybraných prípadoch obstarávanie) na počte prípadov obstarávania

Vybraná skupina	Tovary v %		Služby v %		Stavebné práce v %		Spolu v %
	Vybrané prípady	Celkom	Vybrané prípady	Celkom	Vybrané prípady	Celkom	Vybrané prípady
Mestá	13	23		13	9	64	22
Nemocnice	39	85		12	2	3	41
Úrady VÚC	11	16	8	31		53	19
Stredné školy	67	67			33	33	100
Ministerstvá	3	41	2	46	1	13	6
Vodárenské spoločnosti	3	47	2	45	2	8	7
Spolu monitorované organizácie	10	34	2	31	3	35	15
Spolu SR		45		32		23	

- Podiel súťažných metód vo vybraných prípadoch**

Významné je vyhodnotenie počtu súťažných a nesúťažných metód obstarávania. Nasledujúca tabuľka ukazuje podiel súťažných a nesúťažných (priame zadanie) metód zo všetkých monitorovaných prípadov obstarávania.

Tabuľka 18

Počty všetkých monitorovaných vybraných prípadov obstarávania súťažnými metódami a priamym zadaním a ich percentuálny podiel podľa vybraných skupín obstarávateľov

Vybraná skupina	Podiel počtu metód prípadov obstarávania v %		Počet prípadov obstarávania spolu
	Súťažné metódy	Priame zadanie	
Mestá	24	76	25
Nemocnice	64	36	50
Úrady VÚC	77	23	22
Stredné školy	100	0	3
Ministerstvá	72	28	32
Vodárenské spoločnosti	75	25	16
Spolu monitorované prípady	63	37	148
Celkom za monitorované organizácie	54	46	1 012
Spolu SR	40	60	

Ak porovnáваме podiel súťažných metód verejného obstarávania (meraný počtom prípadov obstarávania) v celoštátnom priemere Slovenska (40%) s týmto podielom za celé verejné obstarávanie vo všetkých monitorovaných organizáciách (54% – pozri tabuľku 13) a s týmto podielom z vybraných prípadov obstarávania v týchto organizáciách (63%), treba konštatovať, že podiel súťažných metód v monitorovaných vybraných prípadoch obstarávania je nielen vyšší ako ich celkový podiel za celé Slovensko, ale ešte vyšší ako ich podiel za celé obstarávanie v monitorovaných organizáciách. Aj keď mali anketári pokyn vyberať typické prípady rôzneho charakteru, použitých metód a veľkosti obstarávania, priaznivejší podiel súťažných metód vo vybraných prípadoch je zrejme aj dôsledkom snahy

vyberať významnejšie prípady, ktorým sa pochopiteľne venuje väčšia pozornosť, ale aj snahy pracovníkov monitorovaných organizácií v rámci spolupráce „napomôcť“ výber „lepších“ prípadov obstarávania. Z hľadiska podielu súťažných metód ukazuje porovnanie tohto podielu za celé verejné obstarávanie a za vybrané prípady danej organizácie medzi jednotlivými monitorovanými organizáciami, že pri „vyberaní“ vybraných prípadov obstarávania zo strany verejných obstarávateľov mala táto „spolupráca“ v rôznych skupinách organizácií odlišné výsledky, ako ukazuje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 19**Podiel súťažných metód použitých v monitorovaných skupinách obstarávateľov (v %)**

Monitorovaná skupina	Podiel súťažných metód v %	
	V celej organizácii	V jej vybraných prípadoch
Mestá	55	24
Nemocnice	56	64
Úrady VÚC	56	77
Stredné školy	13	100
Ministerstvá	62	72
Vodárenské spoločnosti	29	75

Ak neberieme do úvahy netypický príklad stredných škôl, najviac si „polepšili“ vodárenské spoločnosti a úrady VÚC a vôbec si nepomohli mestá. Súčasne však treba poznamenať, že do monitorovaných vybraných prípadov obstarávania sú zaradené aj prípady podprahového obstarávania (celkom 28 prípadov). A tie jednak nie sú zahrnuté do celkových celoštátnych výkazov o verejnom obstarávaní, ani do prehľadu za monitorované organizácie v tabuľke 13. Svojím charakterom umožňujú v podstatnejšej miere oprávnené používať priame zadanie. Vcelku preto možno konštatovať, že monitorované vybrané prípady obstarávania vykazujú väčší podiel ekonomicky aj eticky výhodnejšieho súťažného obstarávania oproti súhrnu celého verejného obstarávania monitorovaných organizácií.

- **Vybrané skupiny predmetov vo vybraných prípadoch**

Vo väčšine monitorovaných organizácií sa z požadovaných skupín predmetov obstarávania vyskytli vo väčšom počte len prípady obstarávania výpočtovej techniky, automobilov, kancelárskych potrieb, nábytku a stavebných prác.

Vybrané prípady obstarávania výpočtovej techniky

Do monitorovania boli vybrané prípady obstarávania výpočtovej techniky vo všetkých monitorovaných organizáciách s výnimkou nemocníc. Hlavné charakteristiky týchto prípadov sú uvedené v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 20

Charakteristiky vybraných prípadov obstarávania výpočtovej techniky

Vybraná skupina	Počet prípadov obstarania			Cena v tis. Sk	Počet		Hodno- tenie ²¹
	Celkom	Súťažné metódy	Priame zadanie		Ponúk	Námietok	
Mestá*	6	4	2	1 551			
Nemocnice							
Úrady VÚC	5	2	3	2 575	19	1	1,2
Stredné školy	1		1	80	1		
Ministerstvá	6	4	2	2 954	20		1,5
Vodárenské spoločnosti	2	1	1	1 601	12		2,0
Spolu – monitoring	20	11	9	1 707	52	1	1,5

Poznámka: * V prvom kole monitoringu obstarávania vo vybraných mestách nepožadovala metodika údaje o počte ponúk a námietok, a ani subjektívne hodnotenie anketára.

Viac ako polovica vybraných prípadov (55%) sa obstarávala súťažnými metódami s priemerným počtom 5 ponúk uchádzačov v jednej súťaži. Jediná vznesená námietka v bratislavskom úrade VÚC proti vylúčeniu uchádzača bola posúdená ako neodôvodnená. Vyššie priemerné ceny prípadov obstarávania na ministerstvách a úradoch VÚC spôsobili hromadné obnovy výpočtovej techniky v niektorých organizáciách. Stredné školy si zabezpečovali potrebnú výpočtovú techniku najmä zo sponzorských darov.

Vybrané prípady obstarávania automobilov

Do monitorovania boli vybrané prípady obstarávania automobilov vo všetkých monitorovaných organizáciách s výnimkou nemocníc a stredných škôl. Hlavné charakteristiky týchto prípadov sú uvedené v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 21

Charakteristiky vybraných prípadov obstarávania automobilov

Vybraná skupina	Počet prípadov obstarania			Cena v tis. Sk	Počet		Hodno- tenie ²¹
	Celkom	Súťažné metódy	Priame zadanie		Ponúk	Námietok	
Mestá**	5	4	1	1 334			
Nemocnice							
Úrady VÚC	3	2	1	2 641	10	1	1,7
Stredné školy							
Ministerstvá	4	4 *	0	2 356	4	0	
Vodárenské spoločnosti	1	0	1	2 347	3		2
Spolu – monitoring	13	10	3	2 028	17	1	1,8

Poznámka: * Na ministerstvách sa autá obstarávali na základe viacročnej rámcovej zmluvy pilotného spoločného obstarávania čiastkovými zmluvami.

** V prvom kole monitoringu obstarávania vo vybraných mestách nepožadovala metodika údaje o počte ponúk a námietok, a ani subjektívne hodnotenie anketára.

Rozhodujúca časť vybraných prípadov (77%) sa obstarávala súťažnými metódami (vrátane rámcovej zmluvy) s priemerným počtom 2 ponúk uchádzačov v jednej súťaži. Obstarávanie auta priamym zadáním však nie je bežné a treba ho vždy odôvodniť a preveriť (najmä obstaranie autobusu pre žilinské divadlo, kde odôvodnenie na jediného dodávateľa zrejme neobstojí). Jediná vznesená námietka v žilinskom úrade VÚC (proti vylúčeniu pri ponuke ojazdeného auta) bola posúdená ako neodôvodnená.

Vybrané prípady obstarávania kancelárskych potrieb

Do monitorovania boli vybrané prípady obstarávania kancelárskych potrieb vo všetkých monitorovaných organizáciách s výnimkou nemocníc, stredných škôl a vodárenských spoločností. Hlavné charakteristiky týchto prípadov sú uvedené v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 22

Charakteristiky vybraných prípadov obstarávania kancelárskych potrieb

Vybraná skupina	Počet prípadov obstarania			Cena v tis. Sk	Počet		Hodnotenie ²¹
	Celkom	Súťažné metódy	Priameho zadania		Ponúk	Námietok	
Mestá**	3	2	1	171			
Nemocnice							
Úrady VÚC	3	3	0	502	10	1	1,5
Stredné školy							
Ministerstvá	4	4 *	0	3 205	24		1,5
Vodárenské spoločnosti							
Spolu – monitoring	10	9	1	1 484	34	1	1,5

Poznámka: * Na ministerstvách sa kancelársky papier obstarával na základe viacročnej rámcovej zmluvy pilotného spoločného obstarávania čiastkovými zmluvami.

** V prvom kole monitoringu obstarávania vo vybraných mestách metodika nevyžadovala údaje o počte ponúk a námietok, a ani subjektívne hodnotenie anketára.

Rozhodujúca časť vybraných prípadov (90%) sa obstarávala súťažnými metódami (vrátane rámcovej zmluvy) s priemerným počtom 4 ponúk uchádzačov v jednej súťaži. Jediná vznesená námietka v bratislavskom úrade VÚC (proti prieťahom v zaslaní súťažných podkladov) bola posúdená ako neodôvodnená.

Vybrané prípady obstarávania nábytku

Do monitorovania boli vybrané prípady obstarávania kancelárskych potrieb vo všetkých monitorovaných organizáciách s výnimkou nemocníc a vodárenských spoločností. Hlavné charakteristiky týchto prípadov sú uvedené v nasledujúcej tabuľke.

²¹ Na subjektívne hodnotenie anketára, týkajúce sa kvality verejného obstarávania v jednotlivých vybraných prípadoch obstarávania, sa použila škála: 1 – dobrý; 2 – skôr dobrý; 3 – skôr zlý; 4 – zlý. Nie všetky jednotlivé prípady obstarávania však anketári ohodnotili, preto sa priemer hodnotenia vypočítal len z ohodnotených prípadov obstarania.

Tabuľka 23

Charakteristiky vybraných prípadov obstarávania nábytku

Vybraná skupina	Počet prípadov obstarania			Cena v tis. Sk	Počet		Hodno- tenie ²¹
	Celkom	Súťažné metódy	Priameho zadania		Ponúk	Námietok	
Mestá*	1	0	1	3			
Nemocnice							
Úrady VÚC	2	2	0	1 605	18	0	1,0
Stredné školy	1	0	1	220	1	0	
Ministerstvá	2	2	0	1 949	11		2,0
Vodárenské spoločnosti							
Spolu – monitoring	6	4	2	686	30	0	1,5

Poznámka: * V prvom kole monitoringu obstarávania vo vybraných mestách metodika nevyžadovala údaje o počte ponúk a námietok, a ani subjektívne hodnotenie anketára.

Väčšina vybraných prípadov (dve tretiny počtu prípadov, ktoré však vo finančnom vyjadrení predstavovali 95% vynaložených prostriedkov) sa obstarávala súťažnými metódami s priemerným počtom 8 ponúk uchádzačov v jednej súťaži. Nebola vznesená žiadna námietka proti postupu obstarávateľa.

Vybrané prípady obstarávania stavebných prác

Do skupiny stavebných prác bol vybraný (alebo ponúknutý) najväčší počet prípadov zo všetkých skupín predmetov obstarávania. Do monitorovania boli vybrané prípady obstarávania stavebných prác vo všetkých monitorovaných organizáciách s výnimkou nemocníc a úradov VÚC. V stredných školách je zaradených viacero prípadov malých podprahových obstarávaní a jediný prípad podlimitného obstarávania rekonštrukcie kotolne v Strednej odbornej škole stavebnej v Prešove za 4 300 tis. Sk. Hlavné charakteristiky týchto prípadov sú uvedené v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 24

Charakteristiky vybraných prípadov obstarávania stavebných prác

Vybraná skupina	Počet prípadov obstarania			Cena v tis. Sk	Počet		Hodno- tenie ²¹
	Celkom	Súťažné metódy	Priameho zadania		Ponúk	Námietok	
Mestá*	10	9	1	21 224			
Nemocnice							
Úrady VÚC							
Stredné školy	7	4	3	1 056	22	0	1,4
Ministerstvá	4	4	0	3 262	15	0	1,5
Vodárenské spoločnosti	5	4	1	14 078	25	0	1,0
Spolu – monitoring	26	21	5	11 653	62	0	1,3

Poznámka: * V prvom kole monitoringu obstarávania v mestách metodika nevyžadovala údaje o počtu ponúk a námietok, ani subjektívne hodnotenie anketára.

Rozhodujúca časť vybraných prípadov (81 %) sa obstarávala súťažnými metódami s priemerným počtom 4 ponúk uchádzačov v jednej súťaži. Nebola vznesená žiadna námietka proti postupu obstarávateľa.

- **Hodnotenie kvality obstarávania vo vybraných prípadoch**

Pri hodnotení kvality verejného obstarávania vo vybraných prípadoch obstarávania v monitorovaných organizáciách možno konštatovať, že v nich boli primerane zastúpené všetky druhy predmetov obstarávania (tovary, služby a práce) a že vo vybraných prípadoch bol vyšší podiel ekonomicky aj eticky výhodnejšieho obstarávania podľa **súťažných metód**. Vo vybraných skupinách predmetov obstarávania (pozri tabuľky 8 až 12) bol tento podiel oproti priemeru 63 % ešte vyšší pri obstarávaní kancelárskych potrieb (90 %), pri stavebných prácach (81 %), pri obstarávaní automobilov (77 %) a pri obstarávaní nábytku (66 %); nižší len pri obstarávaní výpočtovej techniky (55 %).

Hodnotiacim kritériom kvality obstarávania jej aj **počet námietok**. Situácia v monitorovaných organizáciách²² je celkom priaznivá. Na jednu monitorovanú organizáciu pripadá len jedna námietka podaná na ÚVO, ktorý z nich len jednu tretinu uznal ako oprávnenú. V prípadoch obstarávania vo vybraných skupinách predmetov obstarávania (opäť pozri tabuľky 8 až 12) boli podané na ÚVO len tri námietky a z nich ÚVO žiadnu neuznal ako oprávnenú.

Trhový efekt (dosiahnutie najnižšej ceny pri požadovanej kvalite) sa zabezpečuje uplatnením princípu súťaže. Potenciálnym predpokladom úspešnej súťaže je dostatočný počet kvalifikovaných ponúk. Preto je **počet ponúk** jedným z kritérií kvalitného verejného obstarávania. Ich počet pri vybraných prípadoch obstarávania sumarizuje tabuľka 25. V tabuľke sú započítané aj prípady priameho zadania s jednou ponukou.

Tabuľka 25

Počet ponúk podaných vo vybraných prípadoch

Vybraná skupina	Počet prípadov	Počet ponúk	
		Celkom	Na jeden prípad
Mestá*			
Nemocnice	56	161	2,9
Úrady VÚC	22	100	4,5
Stredné školy	10	29	3,4
Ministerstvá	31	170	5,5
Vodárenské spoločnosti	16	61	3,8
Spolu – monitoring	132	521	3,9

Poznámka: * V pilotnom kole monitorovania miest sa počet ponúk nesledoval.

Počet podaných ponúk vo vybraných prípadoch obstarávania (vrátane prípadov priameho zadania, s priemerom na jeden prípad obstarávania 3,9 ponúk) možno považovať za priaznivý; s najlepším stavom na ministerstvách (priemer 5,5 ponuky na jeden prípad obstarávania) a s najhorším stavom v nemocniciach (priemer 2,9 ponuky na jeden prípad obstarávania).

²² Podrobnejšie pozri v časti 3.1. o organizácii verejného obstarávania.

O kvalite verejného obstarávania významne vypovedá jeho **dokumentácia**. Všeobecne platí, že podľa toho, ako dobre sú spracované súťažné podklady (a v nich najmä špecifikácia predmetu obstarávania, podmienky účasti a kritériá na výber najvýhodnejšej ponuky) a ako dobre pracovala výberová komisia (čo dokumentuje zápis o jej činnosti), sú vytvorené podmienky na dobré verejné obstarávanie z ekonomického aj etického hľadiska. Dokumentácia jednotlivých prípadov verejného obstarávania je rozsiahla. V rámci monitoringu mali anketári možnosť prezrieť ju práve vo vybraných prípadoch obstarávania. Preto mohli (okrem už uvedených objektívnych údajov) vysloviť svoj **subjektívny názor na zrozumiteľnosť a kvalitu** dokumentácie jednotlivých prípadov. Svoj názor hodnotili škálou: 1 – dobrý; 2 – skôr dobrý; 3 – skôr zlý; 4 – zlý. V prvom pilotnom kole monitorovania v mestách a v druhom kole monitorovania v nemocniciach toto subjektívne hodnotenie neuvádzali. V ostatných kolách monitorovania mali anketári uviesť svoje subjektívne hodnotenie pre každý vybraný príklad. Nestalo sa tak. Ani vo všetkých vybraných prípadoch obstarávania ostatných kôl monitorovania neuviedli anketári svoje subjektívne hodnotenie. Počet vybraných prípadov, kde anketári hodnotenie uviedli, ukazuje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 26**Subjektívne hodnotenie vybraných prípadov obstarávania**

Vybraná skupina	Počet prípadov		Hodnotenie	
	Celkom	Hodnotených	Súčet	Na 1 prípad
Mestá				
Nemocnice				
Úrady VÚC	56	19	24	1,3
Stredné školy	39	8	10	1,3
Ministerstvá	112	20	31	1,6
Vodárenské spoločnosti	63	15	19	1,3
Spolu – monitoring	270	62	84	1,4

Anketári vyslovili svoj názor na kvalitu vybraných prípadov obstarávania len v 23 % zo sledovaných prípadov. Dôvodom uvedeného stavu je to, že nie vždy mali k dispozícii celú dokumentáciu prípadu, ďalej nie vždy mali dostatok času si celú dokumentáciu prezrieť, prípadne ju nevedeli posúdiť. V tých vybraných prípadoch, keď sa rozhodli svoje hodnotenie uviesť, hodnotili kvalitu obstarania veľmi priaznivo hodnotou 1,4 použitej škály hodnotenia, z toho prípady obstarávania ministerstiev hodnotou 1,6 a ostatné skupiny organizácií hodnotou 1,3.

Na základe posúdenia kvality vybraných prípadov verejného obstarávania (objektívnymi charakteristikami aj subjektívne) je možné uviesť, že kvalita verejného obstarávania a stavu ich dokumentácie je dobrá; zrejme (z už uvedených dôvodov) aj lepšia ako v ostatných prípadoch verejného obstarávania v monitorovaných organizáciách, ktoré anketári neprezerali a ktoré sú len zahrnuté do počtov prípadov obstarávania v časti 3.2. Preto tu môžeme hovoriť o istom skreslení údajov, údaje môžu vyzerat' pozitívnejšie, ako je skutočnosť.

3.4. BENCHMARKING

Benchmarking je zisťovanie, ako sa vynakladajú finančné prostriedky na nákup určitého, presne špecifikovaného tovaru alebo služby celkom za určité časové obdobie bez ohľadu na to, akým

spôsobom boli tovar alebo služba zakúpené (podlimitným verejným obstarávaním, podprahovým obstarávaním alebo akýmkoľvek iným nákupom, pri ktorom sa nepoužili ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní).

V každej vybranej skupine monitorovaných organizácií pri ich predpokladaných rovnakých funkciách a veľkosti možno porovnávať vynakladané prostriedky na vybrané nákupy v jednotlivých organizáciách a z ich rozdielu navzájom a voči priemernej hodnote v danej skupine organizácií posudzovať ich hospodárnosť. Tento spôsob posudzovania hospodárnosti daných nákupov je síce najjednoduchší, ale nie preukazný; len navodzuje otázku, prečo došlo k väčším nákladom pri nákupe týchto tovarov alebo služieb. Benchmarking si tak plní svoju úlohu, ktorá spočíva v nastolení jednotlivých otázok a motivovaní k ich zodpovedaniu.

Pri porovnávaní jednotkových cien rovnorodých nákupov spolu s bežnou jednotkovou cenou v danom mieste a v danom čase možno v jednej skupine monitorovaných organizácií jednoznačnejšie posudzovať hospodárnosť nákupov rovnakých predmetov v jednotlivých organizáciách danej skupiny. Zo súhrnu nákupov väčšieho počtu špecifikovaných predmetov obstarávania možno porovnávať a zároveň aj posudzovať ekonomický prístup k nákupom v skupine porovnávaných organizácií. Takýto spôsob posudzovania hospodárnosti daných nákupov má najväčšiu výpovednú schopnosť a môže sa doplniť aj ostatnými spôsobmi hodnotenia hospodárnosti.

Pri predpokladaných rovnakých funkciách a veľkosti monitorovaných organizácií, vyjadrenej počtom pracovníkov, možno potom hodnoty podielu na jedného pracovníka porovnávať. S určitými výhradami aj tak možno posudzovať úroveň hospodárnosti v monitorovaných organizáciách danej skupiny organizácií. Výpovedná schopnosť je v tomto prípade menšia ako pri porovnávaní jednotkových cien, je však dobrým doplnením spôsobu porovnávania celkovej sumy daných nákupov. Počet zamestnancov je pritom objektívne ľahko zistiteľným údajom.

Všetky uvedené spôsoby porovnávaní a hodnotenia ekonomického prístupu k nákupom sa môžu použiť vždy len v danej skupine organizácií, ak sú primerane splnené podmienky ich rovnorodosti funkcie a veľkosti. Aj v jednotlivých skupinách monitorovaných organizácií, napriek snahe anketárov, však nemožno údaje získané v monitoringu považovať pre potreby porovnávaní – z hľadiska ich úplnosti a správnosti výberu z účtovných dokumentov – vždy za preukazne spoľahlivé. Napriek tomu závery pre organizácie jednej monitorovanej skupiny, týkajúce sa jednotlivých skupín vybraných tovarov a služieb, možno považovať za primerane platné ako jeden z podkladov pri posudzovaní ďalšieho vývoja verejného obstarávania a pri hľadaní vhodných opatrení na jeho zlepšovanie.

Z týchto konštatovaní možno vyvodit', že benchmarkingovým spôsobom nemožno hodnoverne porovnávať charakteristické údaje medzi skupinami monitorovaných organizácií. V tomto súhrnnom hodnotení monitoringu preto len zopakujeme výsledky benchmarkingu v nemocniciach, úradoch VÚC, ministerstvách a vodárenských spoločnostiach.

- **Benchmarking v nemocniciach**

Najširší záber mal benchmarking v nemocniciach, a to nielen počtom sledovaných predmetov nákupov, ale aj tým, že vo väčšine nemocníc bolo udané okrem ceny aj množstvo merných

jednotiek vybraných tovarov a služieb. Preto v tejto jedinej skupine bolo možné použiť na porovnanie jednotkové ceny ako najspoľahlivejší porovnávací údaj.

Monitorované boli nákupy liekov (Fraxiparinu, fyziologického roztoku, infúzioglukózy), zdravotníckych potrieb (vyšetrovacích rukavíc, infúzných súprav, odberových ihliel, sterilných skúmaviek), prostriedkov povrchovej dezinfekcie, potravín (bravčového a hovädzieho mäsa) a pranie bielizne. Základom porovnávania boli percentuálne odchýlky od priemernej jednotkovej ceny každého predmetu nákupu a stanovenie ich poradia podľa extrémnych hodnôt, plusových a mínusových odchýlok a súčtu odchýlok. Súčet týchto poradií zoradil monitorované nemocnice od relatívne najúspešnejšej (v Čadci) po najmenej úspešnú (v Trebišove).

Získané benchmarkingové údaje napriek tomu, že nie sú vždy úplne spoľahlivé, minimálne naznačujú súčasný stav nákupu bežných tovarov v nemocniciach. Na konkurenčnom trhu, ktorý už v SR vo väčšine dodávateľských oblastí existuje, by mal veľký nákupca dosahovať 10 – 20% zľavu oproti bežným cenám v maloobchode. Tento predpoklad sa však potvrdil len v prípade obstarávania zdravotníckeho materiálu (rukavice, infúzie, ihly). Nákupné ceny liekov v priemere oscilujú okolo referenčných cien v lekárňach, čo naznačuje, že potenciál veľkého odberateľa sa efektívne nevyužíva. V každom prípade je však známym faktom, že spoločné obstarávanie liekov (napríklad v USA) prináša úspory a uživí ešte aj organizáciu, ktorá ho v zastúpení nemocníc realizuje.²³ Na Slovensku zatiaľ vedenia nemocníc všetky snahy o spoločné nakupovanie liekov odmietli. Miera využívania ekonomického potenciálu veľkého odberateľa je veľmi nízka v prípade nákupov potravín, kde sa často obstaráva za ceny vyššie ako bežné. Viaceré nemocnice neriešia problém pomerne vysokých nákladov na interné pranie. Táto situácia (nielenže sa nevyužíva potenciál množstevných zliav, ale dokonca sa platia vyššie ceny, ako sú na trhu) vedie k záveru, že v mnohých prípadoch je taký prístup nemocníc vedomý. Rozdiel medzi možnými cenami so zľavou a skutočne platenými cenami môže byť spôsobený aj klientelizmom či inými korupčnými praktikami.

Získané údaje preto bez akýchkoľvek pochybností indikujú nasledujúci záver: nemocnice nevyužívajú efektívne, systémovo a v plnom rozsahu ekonomický potenciál veľkého nákupcu, ktorý v podmienkach konkurenčného trhu potenciálne garantuje značné výhody.

- **Benchmarking v úradoch VÚC**

Rozsah benchmarkingu v úradoch VÚC bol pomerne malý. Zisťovali sa nákupy kancelárskeho papiera, výpočtovej techniky a služby upratovania. Nitriansky úrad VÚC nedal k dispozícii žiadne údaje a trnavský len za službu upratovania. V ďalších úradoch VÚC bolo možné prebrať údaje z monitorovaných vybraných prípadov obstarávania a niektoré údaje bolo potrebné dodatočne spresniť. Navyše, k dispozícii boli len údaje o cene nákupov, a nie o množstve merných jednotiek. Metodika monitorovania ešte nevyžadovala údaj o počte zamestnancov. Preto sa ako náhradná charakteristika namiesto jednotkovej ceny nemohol použiť podiel ceny na jedného zamestnanca. Spolu s možnou nespoľahlivosťou zistených údajov to znamená, že výsledky aj takto obmedzeného benchmarkingu treba brať s veľkou rezervou.

²³ Bližšie pozri Nemeč, 2000.

Za predpokladu porovnateľnej veľkosti úradov VÚC sa porovnával len objem vynaložených prostriedkov na nákup špecifického predmetu nákupu v každom úrade vzhľadom na priemernú hodnotu za každý úrad VÚC. Súčet percentuálnych odchýlok od priemernej hodnoty za všetky vybrané predmety monitorovaných nákupov sa stal základom pre stanovenie poradia jednotlivých úradov VÚC – od najlepšieho úradu VÚC v Košiciach (súčet odchýlok +15,7%) po najhorší v Bratislave (súčet odchýlok -105,1%).

Malý počet len troch sledovaných nákupov vybraných tovarov a služieb v rámci benchmarkingu, malý počet poskytnutých údajov pre benchmarkingové sledovanie a nie vždy presný výber údajov z príslušnej účtovnej evidencie aj v tých málo prípadoch, keď boli údaje poskytnuté, nedovoľuje zodpovedne posúdiť ekonomický prístup jednotlivých VÚC spolu pre okruh daných výberov a odvodzovať z neho závery, týkajúce sa celkového ekonomického prístupu jednotlivých úradov VÚC. Benchmarking v úradoch VÚC teda nespĺnil svoj cieľ.

Napriek tomu sú tieto výstupy benchmarkingu dostatočne inšpirujúce, aby slúžili ako **upozornenie** na potrebu zabezpečiť a využiť **spol'ahlivé dáta** vo viacerých vhodných oblastiach (nielen v tomto monitoringu daných výberov tovarov a služieb) vo všetkých úradoch VÚC na analýzu súčasného stavu, na **výmenu výsledkov** medzi jednotlivými VÚC a na spoločné posúdenie možných **racionalizačných opatrení**.

- **Benchmarking v stredných školách**

Aj rozsah benchmarkingu v stredných školách je malý. Monitorovali sa všeobecné nákupy (kancelárskeho papiera, výpočtovej techniky a služby upratovania) a špeciálne nákupy (učebníc a materiálov pre učebný proces). Obstaranie učebníc sa však uskutočnilo len zo sponzorských darov a obstaranie výpočtovej techniky a materiálov pre učebný proces z ich rozhodujúcej časti. Takmer polovica škôl neposkytla požadované údaje vôbec (z požadovaných 64 skupín údajov bolo poskytnutých len 28). Nevyskytli sa žiadne verejné obstarania (podľa zákona) vybraných predmetov, ktoré by sa dali využiť na podporu výpočtovej schopnosti benchmarkingu. Za týchto podmienok ani inak výhodná charakteristika podielu nákupu na jedného žiaka nemala iný význam, než že naznačená situácia je vo všetkých školách približne rovnaká.

Preto porovnanie ekonomického prístupu k nákupom (založené na percentuálnej odchýlke ceny nákupov v každej monitorovanej škole od priemeru za daný typ škôl) je len ilustratívne. Najlepšie sú pritom gymnázium vo Zvolene (súčet odchýlok 2,4%) a stredné odborné učilište stavebné v Žiline (súčet odchýlok 27,3%), najhoršie gymnázium v Bratislave (súčet odchýlok 82,1%) a stavebná priemyslová škola v Prešove (súčet odchýlok 214%).

Výsledné benchmarkingové porovnanie stredných škôl možno preto chápať len tak, že lepšia pozícia sa prisúdila tým školám, v ktorých sa výška nákupov vybraných tovarov a služieb pohybovala bližšie k priemernej výške nákladov monitorovaných stredných škôl a ktoré sa pri týchto nákupoch správali priemerne. Priemerné správanie sa teda posudzuje ako vhodné. Či toto priemerné správanie bolo aj ekonomicky výhodné, a či využívalo vhodne pozíciu verejného obstarávateľa na trhu, nie je z uvedených dát možné jednoznačne určiť.

- **Benchmarking na ministerstvách**

Benchmarking na ministerstvách zahrnul nákupy kancelárskeho papiera, výpočtovej techniky, upratovanie a telefónne služby. Vyžadované údaje o množstve merných jednotiek nakupovaných tovarov (kancelárskeho papiera) a služieb (upratovania) poskytlo len niekoľko ministerstiev. Preto sa za základ porovnania považovala percentuálna odchýlka podielu nákladov na jedného pracovníka od priemerného podielu. Táto charakteristika je neporovnateľná na ministerstvách vnútra a obrany, a to z dôvodu nákupov aj pre rôzne organizácie v ich pôsobnosti s rôznymi počtami zamestnancov, a preto sa z porovnania museli vylúčiť. Aj pre ostatné ministerstvá má však porovnanie len ilustratívnu platnosť.

Na posúdenie hospodárnosti jednotlivých ministerstiev sa použili súčty percentuálnych odchýlok podielov príslušných nákladov na jedného pracovníka. Súčet plusových a mínusových (vrátane znamienka) percentuálnych odchýlok týchto podielov nákladov všetkých monitorovaných nákupov vybraných predmetov aspoň čiastočne vypovedá o hospodárnosti týchto nákupov na jednotlivých ministerstvách. Nulová hodnota tohto súčtu predstavuje rozhranie medzi ekonomicky úspešnými a neúspešnými ministerstvami. Najvyššia mínusová hodnota poukazuje na ekonomicky najvýhodnejší prístup ministerstva k nákupu daných predmetov, keďže väčšina nákupov sa uskutočnila za nižšie podiely nákladov, pripadajúce na jedného pracovníka daného ministerstva.

Podľa uvedených zásad sa najpriemernejšie správalo (a má teda najnižšiu hodnotu percentuálnych odchýlok od priemeru) Ministerstvo kultúry SR (+ 5,3%) a najviac sa od priemeru odchýlilo Ministerstvo životného prostredia SR (s odchýlkou -184,5%). Mínusová odchýlka však znamená, že práve toto ministerstvo nakupovalo najlacnejšie. Najnevýhodnejšiu najvyššiu plusovú odchýlku (+69,2%) malo Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR. Výpovednú schopnosť takéhoto posúdenia však nemožno preceňovať. Ukazuje len nepatrnú časť hospodárenia ministerstiev v rozsahu nákupov niekoľkých málo nakupovaných predmetov, porovnáva tieto nákupy prostredníctvom podielu ich ceny na pracovníka ministerstva, čo pri mnohých predmetoch nie je najvhodnejší (ale všeobecne jednotný a jednoduchý) spôsob na posudzovanie hospodárnosti. Nezohľadňuje celý rad dôležitých podmienok, ovplyvňujúcich hospodárnosť nákupov (napríklad prípadov potreby systémového prebudovania počítačovej siete, výmeny cestovných pasov, potreby rozsiahlych medzinárodných telefonických hovorov alebo možnosti prevodu finančných prostriedkov na rozhraní rozpočtových rokov). Má však výhodu benchmarkingového princípu, umožňuje totiž posudzovať len merateľné výsledky, ale nie odôvodňovať procesy. Odporúčaným záverom takéhoto posúdenia je návrh na vykonanie podrobnejšej analýzy v tých prípadoch, keď tento jednoduchý spôsob naznačuje možnosti zlepšenia posudzovaných (a im podobných) javov.

- **Benchmarking vo vodárenských spoločnostiach**

Benchmarking vo vodárenských spoločnostiach obsahoval nákupy xeroxového papiera, pracovnej obuvi, domových vodomeroch, nátery technologických potrubí a upratovania. Z nich nebol k dispozícii dostatok údajov o nákupoch náterov technologických potrubí a o nákupe služby upratovania, takže bolo možné hodnotiť len tri druhy nákupov. Rozsah údajov, ktoré poskytli vodárenské spoločnosti pre benchmarkingové porovnanie (len štyri spoločnosti z deviatich) je taký malý, že porovnanie pomerových dát môže len naznačiť potrebu podrobnejšie analyzovať daný stav vo viacerých druhoch nákupov. Navyše, hlavný

porovnateľný pomerový ukazovateľ – jednotková cena – je k dispozícii len vo dvoch vodárenských spoločnostiach.. Určitú výpovednú schopnosť má aj porovnanie podielov príslušných nákladov nákupov vybraných tovarov, pripadajúcich na jedného pracovníka spoločnosti. Aj na toto porovnanie možno použiť súčty percentuálnych odchýlok podielov príslušných nákladov na jedného pracovníka.

V týchto podmienkach najnižší súčet odchýlok vykazuje Východoslovenská vodárenská spoločnosť Košice (+11,2%, čo ukazuje, že sa výsledky jej nákupov najmenej líšia od priemeru všetkých vodárenských spoločností) a najvyšší Vodárne a kanalizácie mesta Komárno (+76,2%). Najnižší súčet odchýlok má Severoslovenská vodárenská spoločnosť Žilina (-50,1%), čo ukazuje na najnižšie ceny vybraných nákupov z vodárenských spoločností. Výpovednú schopnosť takéhoto posúdenia formou súčtu odchýlok však nemožno preceňovať.

Ukazuje len nepatrnú časť hospodárenia len niekoľkých vodárenských spoločností v rozsahu nákupov len niekoľko málo nakupovaných predmetov. Porovnáva tieto nákupy prostredníctvom podielu ich ceny na pracovníka, čo pri mnohých predmetoch nie je najvhodnejší (ale všeobecne jednotný a jednoduchý) spôsob na posudzovanie hospodárnosti a nezohľadňuje celý rad dôležitých podmienok ovplyvňujúcich hospodárnosť nákupov. Má však výhodu benchmarkingového princípu, totiž posudzovať merateľné výsledky a nie odôvodňovanie procesov. Odporúčaným záverom takéhoto posúdenia je vykonanie podrobnejšej analýzy v tých prípadoch, keď tento jednoduchý spôsob naznačuje možnosti zlepšenia posudzovaných (a im podobných) javov.

- **Spoločné posúdenie výsledkov benchmarkingu**

Výsledky monitorovaného benchmarkingu ako celku nespĺnili očakávanie v tom, že nedali prostredníctvom spoľahlivého porovnania jednotkových cien jasný podklad na posúdenie hospodárnosti nákupov jednotlivých organizácií, a tým ani na formuláciu konkrétnych opatrení, smerujúcich k racionalizácii hospodárenia s verejnými prostriedkami v podmienkach trhovej ekonomiky. Malý rozsah porovnávaných druhov nákupov (a niekedy aj ich nevhodná voľba), malý rozsah poskytnutých údajov oproti požadovanému rozsahu, neúplnosť poskytnutých údajov (ktorá neumožnila použiť vhodné charakteristiky na porovnanie) a neistota o správnosti a spoľahlivosti poskytnutých informácií, to všetko spôsobilo, že výsledky benchmarkingu len ilustrujú stav hospodárenia v monitorovaných organizáciách, nemajú však váhu analytického podkladu pre nápravné opatrenia. Ukazujú však na nevyhnutnosť analytických porovnaní vždy len rovnorodých organizácií a so zabezpečenými a spoľahlivými dátami a na nevyhnutnosť takéto porovnávanie iniciovať.

Z vykonaných benchmarkingových porovnaní možno za využiteľný na ďalšie analytické porovnanie považovať len benchmarking v nemocniciach; ostatné výsledky majú len ilustratívny charakter.

4. ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Závery sú zhrnutím najdôležitejších informácií zistených monitoringom priamo, alebo prostredníctvom porovnávania, alebo analýzy v niektorej oblasti verejného obstarávania. Zväčša ukazujú nedostatky, ktoré sa v danej oblasti vyskytujú a ktoré by sa mali rôznymi vhodnými opatreniami odstrániť, a tak prispieť k zlepšeniu stavu verejného obstarávania.

Odporúčania predstavujú námety na niektoré možné opatrenia na odstránenie zistených a prezentovaných nedostatkov.

Závery hodnotení vykonaných monitoringov verejného obstarávania je možné a potrebné vysloviť s dostatočnou podrobnosťou, presnosťou a spoľahlivosťou pre vybranú skupinu rovnorodých organizácií – funkčne, organizačne a aj veľkosťou. Takéto závery sú uvedené vo zverejnených hodnoteniach jednotlivých kôl monitoringu verejného obstarávania²⁴.

Pri porovnaní týchto záverov však možno nájsť také zistenia, ktoré sa vyskytujú v hodnoteniach všetkých kôl monitorovania (teda vo všetkých vybraných skupinách organizácií) a špecifické závery pre danú skupinu organizácií (hoci môžu mať odporúčací charakter pre verejné obstarávanie všeobecne, ako aj pre jednotlivých verejných obstarávateľov).

Rovnako odporúčania z hodnotenia vykonaných monitoringov možno rozdeliť do dvoch skupín: vecné odporúčania na ďalšiu racionalizáciu verejného obstarávania a organizačné odporúčania na iniciovanie ďalších analýz (a ich podkladových monitoringov) ako podkladov pre orientáciu nasledujúcich racionalizácií.

Preto sa záverom venujeme v nasledujúcom texte v tejto štruktúre:

závery spoločné pre všetky kolá monitorovania;

4.1. závery spoločné pre všetky kolá monitorovania;

4.1.1. závery k organizácii verejného obstarávania,

4.1.2. závery k používaniu metód verejného obstarávania,

4.1.3. závery ku kvalite dokumentácie prípadov verejného obstarávania,

4.1.4. závery k benchmarkingovému hodnoteniu;

4.2. špecifické závery pre jednotlivé skupiny organizácií;

4.3. vecné odporúčania pre ďalšiu racionalizáciu verejného obstarávania;

4.4. odporúčania pre ďalšie hodnotenie stavu verejného obstarávania.

4.1. ZÁVERY SPOLOČNÉ PRE VŠETKY KOLÁ MONITOROVANIA

Spoločné závery majú pre jednotlivé monitorované organizácie rôznu váhu a môžu v nich **viest' aj k rôznym racionalizačným opatreniam** na zlepšenie stavu verejného obstarávania ako súčasti dobrého hospodárenia s verejnými prostriedkami a ako súčasti dobrého etického (nekorupčného) správania verejných aj súkromných partnerov procesu verejného obstarávania. Závery vychádzajú – priamo aj nepriamo – z monitorovaných údajov a spôsobu ich získavania, a teda zo súčasného zisteného stavu verejného obstarávania. Podľa závažnosti tohto stavu by

²⁴ Zoznam jednotlivých správ je uvedený v prílohe 2 a správy sú dostupné na www.transparency.sk.

jednotlivé organizácie alebo skupiny organizácií mali iniciovať aj rôzne racionalizačné opatrenia – od základných systémových opatrení (napríklad vypracovať kompetenčnú a organizačnú smernicu, zvýšiť rozsah používania súťažných metód, vydať etický kódex obstarávania) po opatrenia vylepšujúce existujúce nástroje (napríklad doplniť internú smernicu o podprahové obstarávanie ako väzbu medzi rozpočtom a verejným obstarávaním, spresniť, dodržiavať a kontrolovať povoľovanie a používanie priameho zadania, doplniť etický kódex zamestnanca vo verejnom sektore o osobitosti verejného obstarávania).

Na rozdiel od verejného obstarávania organizovaného na regionálnej a miestnej úrovni na ministerstvách sa verejné obstarávanie uskutočňuje už dlhšie, a teda pracovníci ministerstiev majú väčšiu prax. Zároveň sa v uvedených inštitúciách uskutočňujú veľké, významné a verejne sledované prípady obstarávania. Preto sme predpokladali, že sa na ministerstvách stretne s relatívne lepšou situáciou týkajúcou sa organizácie a transparentnosti procesu verejného obstarávania ako na miestnej a na regionálnej úrovni. Splnili sa naše očakávania? Pri porovnaní jednotlivých skupín obstarávateľov možno urobiť nasledovný záver: v relatívnej rovine sa splnili – organizácia verejného obstarávania na ministerstvách je v priemere lepšia ako na úrovni územnej samosprávy. Ministerstvá však majú čo doháňať v rovine naplnenia minimálnych štandardov transparentnosti. O nadštandardnej transparentnosti sa hovoriť nedá.

Za spoločné závery možno považovať:

4.1.1. ZÁVERY K ORGANIZÁCIÍ VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA

- Obstarávanie nie je **systémovo organizačne a vzťahovo vymedzené** ako celok (tvoriaci podsystem systému hospodárenia). Nie sú opísané komunikačné a informačné vzťahy v rámci tohto podsystemu, ani s ostatnými podsystemami systému hospodárenia – s určenými kompetenciami pôsobnosti, právomoci, zodpovednosti a kontroly. Systém hospodárenia s verejnými zdrojmi by totiž mal byť celkom, ktorý efektívne zabezpečuje všetko obstarávanie, podprahové obstarávanie nevynímajúc, a ktorý je v súlade s informačnými a komunikačnými tokmi príslušnej organizácie (v súčasnosti už v elektronickej podobe).
- Neexistujú (alebo sú stanovené a dodržiavané nedostatočne) **väzby medzi rozpočtom a verejným obstarávaním**, najmä medzi návrhom plánu verejného obstarávania a návrhom rozpočtu a medzi schváleným rozpočtom a z neho vychádzajúceho plánu verejného obstarávania; rovnako medzi evidenciou výsledkov verejného obstarávania a sledovaním čerpania rozpočtu. Plán verejného obstarávania sa nielenže hodnoverne neviaže na rozpočet, ale nie je ani podkladom samostatného nezávislého auditu výsledkov verejného obstarávania. Analýzu tohto vzťahu nerobili v žiadnej z monitorovaných organizácií a nevedeli pre ňu ani obstaráť potrebné informácie.
- Vo všetkých monitorovaných organizáciách sa vyskytovali ťažkosti so **zverejňovaním informácií o verejnom obstarávaní**, pričom ide o základný nástroj signalizujúci hospodárny a nekorupčný prístup k nakladaniu so zverenými zdrojmi. Je očividná (ale neodôvodnená) snaha utajovať niektoré informácie o verejnom obstarávaní (často „utajované“ pod rúškom obchodného tajomstva alebo duševného vlastníctva). Akoby si obstarávateľské organizácie neuvedomovali, že práve čo najširšie zverejnenie informácií je pomerne spoľahlivým signálom o snahe korektne obstarávať. Niekedy ide o malicherné dôvody (interné smernice

o verejnom obstarávaní sa nezverejňujú, lebo sú duševným majetkom organizácie), niekedy o snahu preniesť zodpovednosť na niekoho iného (dokumentácia je uložená v „sejfe“ vedúceho alebo pracovník môže podať informáciu len na príkaz riaditeľa) a niekedy len o neistotu (obava, či by v poskytnutej dokumentácii „predsa len nemohla byť“ zákonom chránená tajná informácia). Zverejňovanie zákonom neutajovaných informácií o verejnom obstarávaní na internetových stránkach organizácie (čo je už v súčasnej dobe najjednoduchší spôsob zverejňovania) by všetkým (úradníkom, uchádzačom, občanom a občianskym združeniam) výrazne zjednodušilo povinnosť poskytnúť informácie na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

- Až na výnimky monitorované organizácie nespracúvajú informácie o verejnom obstarávaní a ich evidenciu **elektronickými informačnými technológiami** napriek tomu, že všetky dokumenty (už formalizované alebo ľahko formalizovateľné) sa spracúvajú na počítačoch. To zhoršuje nielen prezentáciu informácií (vrátane prenosu na internetovú stránku), ale aj pracovné vyhľadávanie, spracúvanie a analýzu informácií o verejnom obstarávaní.
- V monitorovaných organizáciách nie sú vypracované **etické kódexy verejného obstarávania**. Niektoré organizácie sa odvolávajú na vlastný všeobecný etický kódex zamestnancov a niektoré na akceptáciu všeobecne vydaného etického kódexu štátnych zamestnancov. Uplatnenie etických kódexov pri verejnom obstarávaní je teda minimálne a často sa objavuje názor, že sú nepotrebné a zbytočné najmä preto, že ich dodržovanie nie je právne vynútiteľné. Pakty integrity sa nepoužili ani v jednom prípade.

4.1.2. ZÁVERY K POUŽÍVANIU METÓD VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA

- **Súťažné metódy obstarávania** stále nie sú rozhodujúcimi metódami verejného obstarávania, aj keď vo väčšine monitorovaných organizácií je ich používanie lepšie ako v celoštátnom priemere. **Priame zadanie** sa používa aj vtedy, ak nejde o mimoriadnu udalosť v zmysle podmienok, ktoré na použitie priameho zadania stanovuje zákon; naznačujú to niektoré monitorované vybrané prípady obstarávania. V niektorých organizáciách sa používanie priameho zadania stáva zrejme „športom“, niekde spojeným so snahou používanie priameho zadania ani neodôvodňovať. Uvedeným postupom sa znižuje šanca efektívne nakladať zo zverenými verejnými zdrojmi. Používanie priameho zadania súčasne otvára dvere korupčným praktikám, aj keď ich preukázanie aj v týchto podmienkach je vždy zložité. Treba však zdôrazniť, že každé použitie priameho zadania so sebou pre verejnosť prináša podozrenie z klientelizmu alebo z iných korupčných praktik.
- Z nepochopiteľných dôvodov sa nepoužívajú (s výnimkou ministerstva vnútra a niektorých ďalších ministerstiev) administratívne jednoduché metódy obstarávania, ako sú **rámcové zmluvy pre opakované dodávky** v rámci vlastnej organizácie či rezortu a **dobrovoľné spoločné obstarávanie** viacerých obstarávateľov. Popri ústredných orgánoch, ktorým používanie spoločného obstarávania ukladá vládne uznesenie, sa u nás dobrovoľné spoločné obstarávanie nepoužíva ani vo funkčne rovnorodých organizáciách v regiónoch. Tento spôsob obstarávania je ale vo viacerých krajinách OECD používaným spôsobom obstarávania (nemocnice, školy, sociálne domovy, mestské úrady a pod.).

- V monitorovaných organizáciách sa vôbec nepoužíva ani **jednoduchá elektronizácia** spracovania a komunikácie dokumentov verejného obstarávania, zapojená do informačného systému organizácie, ktorá je základom budúceho rýchleho rozvoja elektronického verejného obstarávania (umožneného už práve schvaľovaným novým zákonom o verejnom obstarávaní).

4.1.3. ZÁVERY KU KVALITE DOKUMENTÁCIE PRÍPADOV VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA

Napriek tomu, že vo vybraných prípadoch obstarávania boli monitorované zväčša dobre pripravené prípady obstarávania, väčšina výhrad anketárov k dokumentácii týchto prípadov sa týkala najmä **úplnosti a zrozumiteľnosti súťažných podkladov a zápisov komisie** na vyhodnotenie predložených ponúk. Pre korektný a nekorupčný ďalší priebeh verejného obstarávania je kvalita týchto dokumentov rozhodujúca. Monitorované organizácie ale nemali vypracované a vyhlásené interné pokyny a vzory, smerujúce k racionalizácii a ku skvalitňovaniu súťažných podkladov a práce hodnotiacich komisíí.

4.1.4. ZÁVERY K BENCHMARKINGOVÉMU HODNOTENIU

- Údaje poskytnuté pre **benchmarkingové hodnotenie** nákupov tovarov a služieb bez ohľadu na to, či sa tieto nákupy uskutočnili podľa zákona o verejnom obstarávaní alebo bez jeho použitia, boli vo väčšine prípadov neúplné – z pohľadu zahrnutia všetkých nákupov aj poskytnutia všetkých dát k týmto nákupom (najmä množstva merných jednotiek). Často boli nepresné aj vo vzťahu k špecifikovanému tovaru alebo službe. Výsledky hodnotenia preto nemohli byť smerodajné, ale len ilustratívne, slúžiace na iniciovanie budúceho a rozšíreného benchmarkingu. Uskutočnenie rozsiahleho benchmarkingu by mohlo byť podkladom na významné opatrenia pre lepšie hospodárenie so zverenými prostriedkami.
- V každom prípade však aj na základe získaných dát možno urobiť záver, že miera hospodárneho nakladania zo zverenými verejnými zdrojmi sa líši. Táto analýza hovorí, že existujú rezervy a jednotlivé skupiny obstarávateľov by mali tomu aspektu venovať pozornosť. Benchmarkingové porovnávacie analýzy odporúčame uskutočňovať či už v rámci jednotlivých skupín obstarávateľov, alebo aj medzi nimi.

4.2. ŠPECIFICKÉ ZÁVERY MONITOROVANIA V RÁMCI JEDNOTLIVÝCH SKUPÍN ORGANIZÁCIÍ

Každý z ďalej uvedených špecifických záverov bol pre príslušnú skupinu organizácií zväčša hlavným záverom. Závety poukazujú na to, aké hlavné opatrenia by mali organizácie danej monitorovanej skupiny iniciovať. Môžu byť prepojené aj s predchádzajúcimi všeobecnými spoločnými závermi a spolu s nimi vyvolávať potrebu uskutočniť aj ďalšie opatrenia. Zároveň môžu byť inšpiráciou aj pre iné skupiny organizácií, a teda podkladom na prijatie opatrení, zameraných na zlepšenie verejného obstarávania.

Špecifické závery jednotlivých skupín organizácií:

- **Špecifickým záverom, ktorý vyplynul z monitorovania mestskej samosprávy** (a zrejme má platnosť aj pre iné nemonitorované mestá), je nedostatok pozornosti, ktorú volení funkcionári a vedúci výkonní pracovníci venujú verejnému obstarávaniu. Zodpovedné obstarávanie sa preukazuje napríklad aktívnym zverejňovaním čo najväčšieho množstva informácií. Cestou k tomu je vybudovanie spoľahlivého organizačného a informačného zabezpečenia verejného obstarávania v meste a v organizáciách v jeho pôsobnosti (vrátane plánov verejného obstarávania a nezávislých auditov ich plnenia), ako aj zverejňovanie informácií o jednotlivých prípadoch obstarávania (ich oznámení, súťažných podkladov aj výsledkov, vrátane zápisu hodnotiacej komisie) spôsobom v rámci mesta možným. Platí: „dobrá príprava a vyhodnotenie = dobré výsledky súťaže“.
- **Špecifickým záverom pre monitorované nemocnice**, najmä pre ich riadiacich pracovníkov a riadiace orgány, je obchádzanie (vedomé aj nevedomé) ducha zákona o verejnom obstarávaní a nahrádzanie verejného obstarávania „len nákupmi“ nemocnice. Je evidentné, že vykázané prípady verejného obstarávania nemohli pokryť reálne potreby nemocnice. V rámci monitorovaného benchmarkingu sa ukázalo, že časť týchto potrieb sa zabezpečila práve v benchmarkingu evidovanými nákupmi mimo rámca verejného obstarávania. Drobné nákupy sú, pochopiteľne, drahšie ako hromadné zmluvné obstaranie so zľavami za odoberané množstvo. Naznačuje to nepochopenie faktu, že dobré verejné obstarávanie je účinným pomocníkom v súčasnej hospodárskej situácii nemocníc. Na ilustráciu uvádzame vyjadrenie riaditeľa jednej z monitorovaných nemocníc: „staráme sa o pacientov, nie o nejaké obstarávanie“. Ide pritom nielen o dobrú organizáciu efektívneho verejného obstarávania, ale aj o uplatňovanie jednoduchých metód obstarávania, ako sú rámcové zmluvy a spoločné obstarávanie (čo je aj úspešné, aj bežné v nemocniciach vo viacerých krajinách OECD).
- **Špecifickým záverom pre úrady samosprávnych krajov** je nedostatočná koordinácia verejného obstarávania nielen v samotnom úrade, ale aj v organizáciách v jeho pôsobnosti. Verejné obstarávanie je v krajoch rôzne roztrieštené, rôzne vykonávané a prepojené a ako celok v podstate nekoordinované. Túto neprehľadnosť ďalej zhoršujú prípady zväčša povinného súťažného verejného obstarávania projektov s podporou štátnych a európskych fondov. Pri riadnej koordinácii metodického usmernenia a profesionálneho výkonu verejného obstarávania možno dosiahnuť výrazné úspory (najmä pri koordinovanom dobrovoľnom spoločnom obstarávaní, ktoré je v regionálnej samospráve vo svete bežné). Dobre pripravený a seriózne vykonaný benchmarking by túto situáciu mohol pomôcť účinne racionalizovať a zhospodárniť.
- **Špecifickým záverom pre monitorované stredné školy** je neprehľadnosť vzťahov verejného obstarávania so zriaďujúcim orgánom samosprávneho kraja (to je uvedené už ako ich špecifický záver) a zabezpečovanie potrieb školy zo sponzorských darov bez princípov verejného obstarávania. Spolu s uplatňovaním efektívneho spoločného obstarávania a profesionálneho výkonu obstarávania by to mal riešiť zriaďujúci orgán.
- **Špecifickým záverom pre ministerstvá** je potreba jednotného metodického prístupu a systémovej organizácie výkonu verejného obstarávania nielen v úrade ministerstva, ale aj v rámci celého rezortu, vrátane detašovaných pracovísk a všetkých orgánov a organizácií

zriadených a pracujúcich v riadiacej pôsobnosti ministerského orgánu, ktoré sú podľa zákona samostatnými verejnými obstarávateľmi. Systémová organizácia znamená uvážený (a po vyhlásení dodržovaný a kontrolovaný) pomer centralizácie a decentralizácie pri dodržaných metodických zásadách. Tým nechceme povedať, že existuje len jeden „správny“ model pomeru centralizácie vz. decentralizácie verejného obstarávania v rezortoch. Skôr chceme uviesť, že rezorty by mali mať jasné analýzy, ktoré ich viedli k príslušnému rozhodnutiu a systém zberu dát, na základe ktorých by bolo možné pravidelne vyhodnocovať vhodnosť či nevhodnosť zvoleného postupu. Zložitá a z hľadiska verejného obstarávania rôzna organizačná skladba sa totiž pri monitorovaní prejavila (najmä na ministerstvách vnútra a obrany) rozdielmi a ťažko porovnateľnými údajmi, najmä o počte a o cene prípadov verejného obstarávania (kde sa od seba líšili údaje poskytované ministerstvom v rámci monitoringu od oficiálnych údajov, poskytnutých ÚVO) a o benchmarkingu, kde boli vo viacerých prípadoch nepoužiteľné pomerové charakteristiky na jedného pracovníka organizácie. Dôsledkom toho a dôsledkom rôzne sa prejavujúcej snahy neposkytovať „zbytočne“ veľa informácií o verejnom obstarávaní (podporovanej častou medializáciou „neprijemných“ prípadov obstarávania; vyjadrovanej internými pracovnými pokynmi ministerstva aj postojmi monitorovaných pracovníkov; viditeľnej aj z nezverejňovania informácií o prípadoch verejného obstarávania na internetových stránkach ministerstiev) bolo mnoho z požadovaných údajov neúplných a niekedy aj nepresných. Neúplnosť poskytovaných dát sa zvyšovala ešte aj tým, že súbežne s monitoringom prebiehala oficiálna kontrola verejného obstarávania vykonávaná Najvyšším kontrolným úradom SR, ktorému museli byť odovzdané mnohé dokumenty verejného obstarávania. To všetko spôsobilo, že sa pri monitorovaní a najmä pri jeho hodnotení vyskytlo veľa prekážok a nedostatkov napriek tomu, že úroveň organizácie a profesionálneho výkonu verejného obstarávania je na ministerstvách, pochopiteľne a evidentne, lepšia ako u verejných obstarávateľov v slovenských regiónoch. Jasným potvrdením týchto ťažkostí a nedostatkov bola neochota alebo neschopnosť niektorých ministerstiev poskytnúť súhrnné číselné údaje o verejnom obstarávaní, ktoré až do roku 2003 predstavovali povinné štatistické hlásenie a bez ktorých by ministerstvo prakticky nemohlo vypracúvať internú správu o výsledkoch verejného obstarávania.

- **Špecifickým záverom monitoringu vodárenských spoločností** je zarážajúca skutočnosť, že štyri vodárenské spoločnosti na západnom Slovensku neposkytli – zrejme vedome – prakticky žiadne informácie o svojom zo zákona povinnom verejnom obstarávaní. Zväčša dobrý stav verejného obstarávania vo vodárenských spoločnostiach (ukázaný aj týmto monitoringom v porovnaní s ostatným stavom v regiónoch) bol príležitosťou pre vodárenské spoločnosti, aby sa touto svojou činnosťou a jej výsledkami „pochválili“ aj prostredníctvom monitoringu. Ak to neurobili (a to sa netýka len tohto monitoringu), zbavili sa možnosti ukázať svoju činnosť v dobrom svetle a naopak ponúkli tým verejnosti možnosť položiť si otázku, prečo asi nechcú, aby sa verejnosť o ich verejnom obstarávaní dozvedela; resp. či to nie je preto, že sa v ich verejnom obstarávaní nepostupovalo vždy korektným spôsobom. Túto možnosť „pochváliť sa“ svojím prístupom k hospodáreniu pri obstarávaní využili ostatné vodárenské spoločnosti, ktoré pre monitoring poskytli údaje, aj keď anketárom oznámili (v niektorých prípadoch veľmi „dôrazne“), že nemajú povinnosť tieto informácie podávať a zverejňovať, ale že tak robia z vlastnej ochoty a rozhodnutia.

- **Špecifickým záverom je aj odmietnutie poskytnutia informácií firmami zabezpečujúcimi odvoz a likvidáciu odpadu** (s jedinou výnimkou Technických služieb mesta Prešov).

Poskytovanie informácií o obstarávaní obecných firiem poskytujúcich odvoz a likvidáciu odpadov (a predpokladáme, že aj iných typov služieb) je pretrvávajúcim problémom. Pritom ide o službu, ktorá má charakter lokálneho monopolu. Zabezpečenie tohto typu služby zvykne byť „korporativizované“ a dostáva sa v praxi mimo „klasického“ verejného sektora. Monitorovali sme rôzne vlastnícke vzťahy a právne podoby poskytovania uvedenej služby, a tak testovali mieru ich responzivnosti a skladania účtov verejnosti. Tá bola takmer nulová. Pri sponchybnovaní výšky poplatkov za poskytnuté služby by transparentnosť obstarávania aspoň hlavných potrieb týchto firiem mohla prispieť k obhajobe ich efektívneho a korektného hospodárenia. Aj keď nie sú podľa doterajšieho stanoviska ÚVO jasne povinné postupovať podľa zákona o verejnom obstarávaní²⁵, domnievame sa, že informácie o obstarávaní, nákupoch by poskytovať mali. Predpokladáme, že postoj ÚVO k verejnému obstarávaniu spojenému so zabezpečovaním týchto služieb sa aj na základe relevantných európskych rozhodnutí v niektorých prípadoch postupne zmení. Vyjasnenie informačnej povinnosti obecných firiem a teda ich jasnú povinnosť poskytovať informácie môže priniesť prijatá novela zákona o prístupe k informáciám.²⁶

4.3. VECNÉ ODPORÚČANIA NA ĎALŠIE ZLEPŠOVANIE VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA

Na základe pomerne rozsiahlych záverov z monitorovania verejného obstarávania možno oprávnenne odporúčať celý rad všeobecných aj podrobnejších opatrení na zlepšenie dnešného stavu verejného obstarávania. Je zaujímavé, že takto monitoringom dedukované odporúčania „neprinášajú nič nového“ a že sa v súvislosti s rôznym informovaním a hodnotením verejného obstarávania neustále opakujú. V podstate poskytujú len jednu jednoduchú a jednoducho realizovateľnú radu: **„Robte verejné obstarávanie tak, ako sa má: kvalifikovane, zodpovedne, otvorene – dosiahnete dobré výsledky.“** Túto všeobecnú radu možno precizovať takto:

- dbajte na dodržovanie všeobecne uznávaných princípov verejného obstarávania;
- pripravte a vydajte zrozumiteľnú internú smernicu o výkone verejného obstarávania;
- zostavujte plán verejného obstarávania vo väzbe na rozpočet a zabezpečte nezávislý audit jeho plnenia;
- vybudujte informačný systém verejného obstarávania a informácie o prípadoch obstarávania aktívne zverejňujte na internetových stránkach organizácie;
- dôrazne preferujte súťažné metódy verejného obstarávania a zaveďte interný režim na povoľovanie použitia priameho zadania;
- vo vhodných prípadoch voľte aj racionálne a administratívne jednoduché postupy obstarávania, najmä obstarávanie na základe rámcových zmlúv a spoločné verejné obstarávanie;

²⁵ Podľa názoru prof. Juraja Nemca v prípade, že verejné služby (vodárne, zber odpadu) sú zabezpečované externe (čo sú aj obecné firmy), musí sa uskutočniť súťažný výber dodávateľa. V takom prípade je vecou dodávateľskej firmy, ako postupuje pri nákupoch a ktoré informácie poskytne verejnosti. Ak však dodávateľ nebol vybraný súťažne, potom je verejným subjektom! Verejné obstarávanie sa musí na niektorej úrovni (obec – podnik alebo podnik – dodávateľia) uskutočniť.

Stanovisko ÚVO k tejto problematike je dostupné v správe k uvedenému kolu hodnotenia monitoringu verejného obstarávania na <http://www.transparency.sk>.

²⁶ V čase uzávierky tejto štúdie (november 2005) o podpise novely zákona o prístupe k informáciám rozhodoval prezident SR.

- zabezpečte dobré a jednoznačné súťažné podklady, vylučujúce diskrimináciu alebo zvýhodňovanie uchádzačov a korupčné praktiky;
- menujte zodpovedných členov komisie na hodnotenie ponúk, ktorí nebudú v konflikte záujmov a venujte pozornosť zodpovednej práci komisie;
- víťaza súťaže vyberajte vždy presne podľa vyhlásených podmienok a kritérií;
- vypracujte a uplatňujte osobitný etický kódex verejného obstarávania a pri významných prípadoch obstarávania uplatňujte pakty integrity;
- zabezpečte otvorenosť verejného obstarávania aktívnym poskytovaním informácií o jednotlivých procesoch ako signál korektného verejného obstarávania;
- nekompromisne vyžadujte deklaráciu konfliktu záujmov pri verejnom obstarávaní a prípadne riešenie existujúceho konfliktu záujmov všetkých účastníkov obstarávania, v prípade podozrení z nekalého konania sa obráťte na príslušné orgány;
- trvajte na sústavnej a dôslednej kontrole verejného obstarávania.

4.4. ODPORÚČANIA PRE ĎALŠIE HODNOTENIE STAVU VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA

Projekt monitorovania verejného obstarávania centrálnych inštitúcií, ako aj inštitúcií územnej samosprávy uskutočňovaný Transparency International Slovensko sa skončil.

Podľa návrhu nového zákona o verejnom obstarávaní²⁷ by mal ÚVO vykonávať monitorovanie, analýzu a racionalizáciu verejného obstarávania a určiť zásady tejto analytickej a racionalizačnej činnosti. Podobnú činnosť ako bol tento monitoring verejného obstarávania vykonáva vo forme oficiálnej kontroly verejného obstarávania v rámci hospodárenia s verejnými prostriedkami NKÚ SR podľa svojich predpisov. Na svoju činnosť budú mať uvedené orgány k dispozícii aj toto hodnotenie monitoringu verejného obstarávania.

Dobrovoľné združenia organizácií verejných obstarávateľov a najmä orgány, v ktorých pôsobnosti sú organizácie verejných obstarávateľov, by mali vo vhodných intervaloch iniciovať a zabezpečovať **analytické porovnanie nimi špecifikovaných charakteristík**, a to vo vhodne vybraných rovnorodých organizáciách (funkčne, veľkosťou a pôsobnosťou). Ide o porovnanie nielen z hľadiska verejného obstarávania, ale aj z hľadiska benchmarkingového hodnotenia špecifikovaných nákupov tovarov a služieb. Pritom však treba na základe záverov monitoringu zabezpečiť úplnosť a spoľahlivosť získavaných dát.

²⁷ Zákon v čase uzávierky tohto textu (v novembri 2005) prerokovávala NR SR.

O AUTOROCH

JUDr. Ing. Jiří Vlach, CSc., študoval na Karlovej univerzite v Prahe a na Slovenskej technickej univerzite v Bratislave. Pracoval v stavebných podnikoch, v centrálnych orgánoch a na ekonomických výskumoch. Profiloval sa v systémoch riadenia investičnej výroby a stavebnej výroby, v projektovom riadení a najmä vo verejnom obstarávaní. V súčasnosti je poradcom ÚEOS – Komercia, a. s., Bratislava. Je externým spolupracovníkom Transparency International Slovensko, členom Aliancie za transparentnosť a boj proti korupcii a členom viacerých medzinárodných organizácií. Aktívne vystupuje na medzinárodných konferenciách a seminároch.

Ing. Emília Sičáková-Beblavá, PhD., je absolventkou Obchodnej fakulty Ekonomickej univerzity v Bratislave. Na uvedenej univerzite ukončila doktorandské štúdium. Od roku 1997 pôsobila ako výskumná pracovníčka Centra pre hospodársky rozvoj. V roku 1999 absolvovala odbornú stáž vo Svetovej banke vo Washingtone, D. C. a v Transparency International USA. V roku 2003 sa zúčastnila na študijnom programe na Yale University. V rokoch 2001 – 2004 bola členkou správnej rady Transparency International, kde zastupovala krajiny strednej a východnej Európy a bývalého ZSSR. Pôsobí na Inštitúte verejnej politiky FSEV UK v Bratislave, kde vedie kurzy venované téme korupcie a viacúrovňovej správe vecí verejných. Je prezidentkou Transparency International Slovensko. Venuje sa otázkam činnosti verejného sektora, najmä z hľadiska transparentnosti, etiky, korupcie a kontroly.

PRÍLOHA 1

Analýza zákona o prístupe k informáciám a jeho aplikácia na obecné obchodné spoločnosti

Informačná povinnosť obchodných spoločností – vodárenské firmy²⁸

Z hľadiska verejnej kontroly obchodných spoločností založených samosprávami, ale aj tých, ktoré sú založené inými subjektami, napríklad Fondom národného majetku SR (ďalej len „FNM SR“), či inými povinnými osobami, má dôležité postavenie **zákon č. 211/1000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám**²⁹ a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „ZSPI“). Tento právny predpis totiž v § 2 ods. 3 ustanovuje, že povinnou osobou, t. j. subjektom, ktorý musí sprístupňovať informácie v režime tohto zákona, sú aj právnické osoby založené obcami (resp. tiež príspevkovými a rozpočtovými organizáciami obcí), ktoré hospodária s verejnými financiami alebo nakladajú s majetkom štátu, prípadne s majetkom obcí. Rovnakú povinnosť majú aj tie obchodné spoločnosti hospodáriace s verejnými financiami, resp. nakladajúce so štátnym alebo obecným majetkom, ktoré boli založené právnickými osobami „zriadenými zákonom“, t. j. napríklad FNM SR,³⁰ ale aj Železnicami SR, Slovenskou televíziou, Slovenským rozhlasom a pod.

Z uvedeného možno vyvodit' niekoľko zovšeobecňujúcich záverov:

- Na to, aby obchodné spoločnosti založené obcou alebo FNM SR, či inými povinnými osobami, t. j. subjekty súkromnoprávnej povahy spravujúce sa režimom Obchodného zákonníka, mali informačnú povinnosť podľa ZSPI, musia byť súbežne splnené **dve podmienky**: aspoň jedným zo zakladateľov takýchto obchodných spoločností musí byť obec (resp. organizácia v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti) alebo FNM SR a zároveň musí takáto obchodná spoločnosť ku dňu, keď jej bola oznámená žiadosť o informácie, hospodáriť s verejnými financiami alebo nakladať s majetkom obcí.
- Vyššie uvedené zároveň *a contrario* znamená, že obchodná spoločnosť, v ktorej má obec alebo FNM majetkovú účasť, avšak bez toho, aby títo zároveň boli zakladateľmi takejto právnickej osoby, **nie je** povinnou osobou podľa ZSPI.³¹ „Najbližšou“ povinnou osobou s informačnou povinnosťou je pre potenciálneho žiadateľa v takomto prípade konkrétna obec, resp. samotný FNM SR.
- Okrem toho však z gramatického výkladu ustanovenia § 2 ods. 3 ZSPI vyplýva, že obchodná spoločnosť, ktorá bola založená (či už prostredníctvom spoločenskej/zakladateľskej zmluvy

²⁸ Bližšie pozri Sičáková-Beblavá – Zemanovičová, 2004. Autorom tejto časti je Vladimír Pirošík.

²⁹ Národná rada SR 28. 10. 2005 schválila vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení zákona č. 747/2004 Z. z. a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

³⁰ FNM SR bol zriadený zákonom SNR č. 253/1991 Zb. o pôsobnosti orgánov SR vo veciach prevodov majetku štátu na iné osoby a o FNM SR (porovnaj tiež § 2 ods. 2 v spojení s § 2 ods. 3 ZSPI).

³¹ Ide teda napríklad o stav, keď obec nebola zakladateľom spoločnosti, ale má v nej podiel. V takomto prípade musí samospráva ako akcionár plne rešpektovať stanovy spoločnosti, resp. spoločenskú zmluvu alebo zakladateľskú listinu, vrátane povinností z nich vyplývajúcich (porovnaj napríklad Zemanovičová – Pirošík, 2003, s. 19).

alebo zakladateľskou listinou) obcou, príspevkovou, resp. rozpočtovou organizáciou obce, FNM SR, resp. viacerými takýmito subjektami, je povinnou osobou „raz a navždy“ (samozrejme za súbežného predpokladu, že stále hospodári s verejnými financiami, resp. nakladá s majetkom obce), t. j. **bez ohľadu** na aktuálnu výšku majetkového podielu obce alebo FNM SR v obchodnej spoločnosti, aktuálne postavenie minoritného akcionára a pod.

- Na rozdiel od niektorých iných povinných osôb uvedených v § 2 ods. 1 a 2 ZSPI, ktoré majú tzv. **všeobecnú** informačnú povinnosť, právnické osoby (obchodné spoločnosti) podľa § 2 ods. 3 ZSPI majú tzv. **zúženú** informačnú povinnosť. Sprístupňovať teda nemusia všetky informácie, ktoré majú k dispozícii podľa § 3 ods. 1 ZSPI a ktoré nie sú tajné podľa §§ 8 – 11 ZSPI, ale len informácie o hospodárení s verejnými prostriedkami alebo o nakladaní s majetkom obce, ktoré zároveň spĺňajú kritériá podľa § 3 ods. 1 a §§ 8 – 11 ZSPI.³¹
- Napriek vyššie uvedenému sa však nezriedka možno v praxi stretnúť s veľkou „informačnou neochotou“ obchodných spoločností založených samosprávami alebo FNM SR (regionálne vodárenské spoločnosti nevynímajúc), prípadne samotných zakladateľov, poskytovať komplexnejšie informácie o prevádzkovej činnosti takýchto subjektov, pričom najčastejším dôvodom je poukazovanie na inštitút obchodného tajomstva. Z reakcií vodárenských spoločností je čitateľné, že nebudú veľmi ochotné dobrovoľne poskytovať informácie o svojej činnosti ani v budúcnosti. Vo vzťahu k poskytovaniu informácií o vodárenských spoločnostiach prostredníctvom ZSPI však už existuje prvé rozhodnutie súdu. Krajský súd v Trenčíne rozhodol, že Mesto Trenčín porušilo zákon, keď zamietlo žiadosť občianskeho združenia Priatelia Zeme – CEPA o sprístupnenie zmluvy o prenájme a prevádzkovaní infraštruktúry medzi spoločnosťou Trenčianske vodárne a kanalizácie, a. s., založenou 48 obcami a mestami a súkromnou spoločnosťou Trenčianska vodohospodárska spoločnosť a. s.³² Ide o dôležité rozhodnutie súdu na základe ktorého bude možné žiadať o ďalšie informácie z uvedených spoločností.

Informačná povinnosť obchodných spoločností – spoločností na odvoz a likvidáciu odpadu³³

Spoločnosti na odvoz a likvidáciu odpadu, napriek tomu, že sú to vo väčšine prípadov subjekty súkromnoprávnej povahy riadiace sa Obchodným zákonníkom, majú za určitých podmienok **povinnosť poskytovať informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám** a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „ZSPI“).

V prípade, že sú splnené podmienky uvedené vyššie, teda ak aspoň jedným zo zakladateľov obchodnej spoločnosti je samospráva či iná povinná osoba podľa ZSPI, a zároveň spoločnosť hospodári s verejnými financiami, respektíve nakladá s majetkom obce alebo štátu, je aj obchodná spoločnosť povinnou osobou podľa § 2 ods. 3 ZSPI. To znamená, že za predpokladu naplnenia zákonných podmienok je aj obchodná spoločnosť povinná poskytovať informácie na základe ZSPI, a to **bez ohľadu na aktuálny majetkový podiel** obce alebo inej povinnej osoby v danej spoločnosti.

Povinnosť obchodných spoločností s majetkovým podielom obce (štátu) poskytovať informácie je však obmedzená, **zúžená**. To znamená, že obchodné spoločnosti s majetkovým podielom obce

³² Pozri aj Kamenec et al., 2000, s. 7.

³³ Bližšie informácie na <http://www.priateliazeme.sk/cepa/index.php?id=138&level=2&x=119146>.

³⁴ Stanovisko právneho experta Vladimíra Pirošíka.

(štátu) nemusia zverejňovať všetky informácie, ale len informácie o hospodárení s verejnými prostriedkami alebo s majetkom obce (štátu), ktoré je podľa ZSPI možné sprístupniť. Okrem faktov uvedených v predchádzajúcej časti je potrebné zdôrazniť ešte dve ďalšie osobitosti. Tie sa týkajú nielen obchodných spoločností založených obcou, resp. orgánmi v jej zriaďovateľskej pôsobnosti alebo FNM, ale aj akýchkoľvek ďalších povinných osôb hospodáriacich s verejnými financiami, resp. nakladajúcich s majetkom obcí. Pri všetkých týchto subjektoch totiž zákonodarca rozhodol, že existujú situácie, keď **verejný záujem** na sprístupnení informácie **prevažuje** nad rovnako legitímnym záujmom daných subjektov na utajení informácie. Dve najvýznamnejšie situácie, aktuálne aj v súvislosti s pôsobením vodárenských spoločností, sú:

„Prelomenie“ obchodného tajomstva

Napriek tomu, že ZSPI v § 10 ods. 1 jasne ustanovuje, že informácie označené ako obchodné tajomstvo, t. j. informácie spĺňajúce súbežne všetkých päť podmienok definovaných v § 17 Obchodného zákonníka,³⁵ povinná osoba nesprístupní, porušením alebo ohrozením obchodného tajomstva zároveň **nie je** sprístupnenie informácie, ktorá sa „získala za verejné financie alebo sa týka používania verejných financií alebo nakladania s majetkom štátu alebo majetkom obce“ (§ 10 ods. 2 písm. c) ZSPI) a tiež informácie, ktoré sú „...o hospodárení s verejnými prostriedkami... a o obsahu, plnení a činnostiach vykonávaných na základe uzatvorenej zmluvy“ (§ 10 ods. 2 písm. d) *in fine* v spojení s § 3 ods. 2 ZSPI). Okrem toho zákon pozná aj tri ďalšie situácie, keď môže dôjsť k „prelomeniu“ obchodno-právnej ochrany garantovanej Obchodným zákonníkom, a teda keď nie je možné zo strany povinných osôb či iných podnikateľov aplikovať príslušné „ochranné“ ustanovenia, t. j. najmä § 51, § 271, § 373 a nasl. Obchodného zákonníka.³⁶ Sú to situácie:

- i) ak sa požadovaná informácia týka závažného vplyvu na zdravie ľudí, svetové kultúrne a prírodné dedičstvo, životné prostredie vrátane biologickej diverzity a ekologickej stability;
- ii) ak sa informácia týka znečisťovania životného prostredia³⁷, alebo

³⁵ Paragraf 17 Obchodného zákonníka: „*Obchodné tajomstvo tvoria všetky skutočnosti obchodnej, výrobnjej alebo technickej povahy súvisiace s podnikom, ktoré majú skutočnú alebo aspoň potenciálnu materiálnu alebo nemateriálnu hodnotu, nie sú v príslušných obchodných kruhoch bežne dostupné, majú byť podľa vôle podnikateľa utajené a podnikateľ zodpovedajúcim spôsobom ich utajenie zabezpečuje.*“

³⁶ Paragraf 51 Obchodného zákonníka: „*Porušovaním obchodného tajomstva je konanie, ktorým konajúci inej osobe neoprávnene oznámi, sprístupní, pre seba alebo pre iného využije obchodné tajomstvo (§ 17), ktoré sa môže využiť v súťaži a o ktorom sa dozvedel: a) tým, že sa mu tajomstvo zverilo alebo inak stalo prístupným (napríklad z technických predloh, návodov, výkresov, modelov, vzorov) na základe jeho pracovného vzťahu k súťažiteľovi alebo na základe iného vzťahu k nemu, prípadne v rámci výkonu funkcie, na ktorú ho súd alebo iný orgán povolal; b) vlastným alebo cudzím konaním priečiacim sa zákonu.*“

Paragraf 271 Obchodného zákonníka: „*Ak si strany pri rokovaní o uzavretí zmluvy navzájom poskytnú informácie označené ako dôverné, nesmie strana, ktorej sa tieto informácie poskytnú, prezradiť ich tretej osobe a ani ich použiť v rozpore s ich účelom na svoje potreby, a to bez ohľadu na to, či dôjde k uzavretiu zmluvy, alebo nie. Kto poruší túto povinnosť, je povinný na náhradu škody, obdobne podľa ustanovení § 373 a nasl.*“

Paragraf 373 Obchodného zákonníka: „*Kto poruší svoju povinnosť zo záväzkového vzťahu, je povinný nahradiť škodu tým spôsobenú druhej strane, ibaže preukáže, že porušenie povinností bolo spôsobené okolnosťami vylučujúcimi zodpovednosť.*“

³⁷ Znečisťovaním životného prostredia je v zmysle § 8 ods. 1 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí „*vňášanie takých fyzikálnych, chemických alebo biologických činiteľov do životného prostredia v dôsledku ľudskej činnosti, ktoré sú svojou podstatou alebo množstvom cudzorodé pre dané prostredie.*“

iii) ak sa informácia týka údajov o štátnej pomoci.³⁸

Vzhľadom na znenie § 10 ods. 2 ZSPI tak podľa názoru právneho experta V. Pirošíka³⁹ **musia** byť zo strany obcí či FNM ako zakladateľov obchodných spoločností sprístupnené na žiadosť povedzme aj jednotlivé zmluvy, resp. ich kľúčové časti (nie však napríklad časti venované *know-how* podnikateľ'a), ďalej kalkulácie cien, ak ich majú k dispozícii a pod.

Informácie od tretích osôb

Informácie, ktoré sa získali za verejné financie, alebo ak sú to informácie týkajúce sa použitia takýchto prostriedkov, alebo ak ide o informácie o nakladaní s majetkom štátu alebo majetkom obce, však musia vyššie uvedené subjekty sprístupniť vždy, a to aj v takom prípade, ak im boli odovzdané **tzv. tret'ou osobou**, t. j. osobou, ktorej zákon takú povinnosť neukladá (teda napríklad súkromným minoritným akcionárom obecnej spoločnosti), a to hoci aj napriek výslovnému písomnému nesúhlasu takýchto tretích osôb (§ 11 ods. 2 ZSPI).

Z uvedeného vyplýva, že na väčšinu spoločností v našej vzorke sa vzťahuje ZSPI a viaceré typy informácií od súkromných firiem, na ktoré „outsourcovala“ obec výkon tejto činnosti, by malo byť možné získať cez obec.

³⁸ Paragraf 1 ods. 2 zákona č. 231/1999 Z. z. o štátnej pomoci. „Štátnou pomocou sa rozumie každá pomoc v akejkoľvek forme, ktorú poskytuje na podnikanie alebo v súvislosti s ním poskytovateľ (tým je podľa § 1 ods. 1 písm. b) cit. zák. napr. aj obec – pozn. autora) priamo alebo nepriamo z prostriedkov štátneho rozpočtu, zo svojho rozpočtu alebo z vlastných zdrojov podnikateľovi.“

³⁹ Pirošík, 2004.

PRÍLOHA 2

Zoznam hodnotiacich správ jednotlivých monitoringov verejného obstarávania

1. Vlach, J. – Sičáková-Beblavá, E.: *Monitorovanie verejného obstarávania v miestnej samospráve*. Transparency International Slovensko, Bratislava 2003.
2. Vlach, J. – Sičáková-Beblavá, E. – Nemeč J.: *Monitorovanie verejného obstarávania vo vybraných nemocniciach v SR*. Transparency International Slovensko, Bratislava 2004.
3. Vlach, J. – Sičáková-Beblavá, E.: *Monitoring verejného obstarávania v úradoch vyšších územných celkov Slovenska a vybraných školách v ich pôsobnosti*. Transparency International Slovensko, Bratislava 2005.
4. Vlach, J. – Sičáková-Beblavá, E.: *Monitoring verejného obstarávania na ministerstvách SR*. Transparency International Slovensko, Bratislava 2005.
5. Vlach, J. – Sičáková-Beblavá, E.: *Monitoring verejného obstarávania vo vodárenských spoločnostiach a obstarávania vo firmách zabezpečujúcich odvoz a likvidáciu odpadov*. Transparency International Slovensko, Bratislava 2005.

PRÍLOHA 3

Zoznam monitorovaných organizácií podľa jednotlivých kôl monitoringu

Monitorovanie verejného obstarávania v miestnej samospráve

Monitoring verejného obstarávania sa uskutočnil v úradoch nasledovných miest:

- Banská Bystrica,
- Bratislava,
- Košice,
- Nitra,
- Nové Mesto nad Váhom,
- Považská Bystrica,
- Prešov,
- Trenčín,
- Trnava,
- Žilina.

Monitorovanie verejného obstarávania vo vybratých nemocniciach v SR

Monitoring verejného obstarávania sa uskutočnil v týchto 15 nemocniciach:

- Malacky,
- Galanta,
- Dunajská Streda,
- Levice,
- Komárno,
- Myjava,
- Považská Bystrica,
- Čadca,
- Dolný Kubín,
- Lučenec,
- Rimavská Sobota,
- Humenné,
- Levoča,
- Michalovce,
- Trebišov.

Monitoring verejného obstarávania v úradoch vyšších územných celkov Slovenska a vybraných školách v ich pôsobnosti

Monitoring sa uskutočnil v nasledovných úradoch VÚC a stredných školách v ich pôsobnosti:

VÚC:

- Bratislavský,
- Trnavský,
- Nitriansky,
- Trenčiansky,
- Žilinský,
- Banskobystrický,
- Prešovský,
- Košický.

Stredné školy:

- Gymnázium J. Papánka, Bratislava;
- Gymnázium Zoltána Kodály, Galanta;
- Gymnázium Školská, Považská Bystrica;
- Gymnázium Martin;
- Gymnázium Ľ. Štúra, Zvolen;
- Gymnázium Konštantínova, Prešov;
- SOU stavebné, Bratislava;
- SPŠ stavebná, Trnava;
- SOU stavebné, Žilina;
- SPŠ stavebná, Banská Bystrica;
- SPŠ stavebná, Prešov.

Monitoring verejného obstarávania na ministerstvách v SR

Monitoring sa uskutočnil na nasledovných ministerstvách:

- Ministerstvo vnútra SR,
- Ministerstvo hospodárstva SR,
- Ministerstvo financií SR,
- Ministerstvo pôdohospodárstva SR,
- Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR,
- Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR,
- Ministerstvo zahraničných vecí SR,
- Ministerstvo obrany SR,
- Ministerstvo životného prostredia SR,
- Ministerstvo spravodlivosti SR,
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR,
- Ministerstvo kultúry SR,
- Ministerstvo zdravotníctva SR,
- Ministerstvo školstva SR.

Monitoring verejného obstarávania vo vodárenských spoločnostiach, obstarávania vo firmách zabezpečujúcich odvoz a likvidáciu odpadov a vo firme Metro Bratislava, a. s.

Monitoring sa uskutočnil v nasledovných spoločnostiach:

- METRO Bratislava, a. s.;

Spoločnosti na odvoz a likvidáciu odpadu:

- OLO, a. s., Bratislava;
- A.S.A. Trnava, spol. s r. o.;
- Nitrianske komunálne služby, a. s.;
- PUFEKO a ICEKO-ONYX, s. r. o., Banská Bystrica;
- T+T, a. s., Žilina;
- KOSIT, a. s., Košice;
- Technické služby mesta Prešov, a. s., Prešov;
- Považská odpadová spoločnosť, a. s., Trenčín;
- Brantner Fatra, s. r. o., Martin.

Vodárenské spoločnosti:

- Bratislavská vodárenská spoločnosť, a. s., Bratislava;
- Trnavská vodárenská spoločnosť, a. s., Piešťany;
- Vodárne a kanalizácie mesta Komárno, a. s., Komárno;
- Západoslovenská vodárenská spoločnosť, a. s., Nitra;
- Trenčianske vodovody a kanalizácie, a. s., Trenčín;
- Severoslovenská vodárenská spoločnosť, a. s., Žilina;
- Stredoslovenská vodárenská spoločnosť, a. s., Banská Bystrica;
- Podtatranská vodárenská spoločnosť, a. s., Poprad;
- Východoslovenská vodárenská spoločnosť, a. s., Košice.

PRÍLOHA 4

Zoznam anketárov v jednotlivých kolách monitoringu.

Monitoring verejného obstarávania v miestnej samospráve

Zoznam anketárov v jednotlivých mestách:

- Banská Bystrica – *Ivan Rončák*,
- Bratislava, Trnava – *Róbert Rajninec*,
- Košice – *Vladimír Čáni*,
- Nitra – *Bohdan Smieška*,
- Nové Mesto nad Váhom – *Daniel Darida*,
- Považská Bystrica – *Jaroslav Dunaj*,
- Prešov – *Michal Frank*,
- Trenčín – *Daniel Darida*,
- Žilina – *Rastislav Tarhaj*.

Monitorovanie verejného obstarávania vo vybratých nemocniciach v SR

Zoznam anketárov, ktorí vykonávali zber údajov v jednotlivých nemocniciach:

- Myjava – *Daniel Darida*,
- Považská Bystrica – *Jaroslav Dunaj*,
- Humenné, Levoča – *Michal Frank*,
- Galanta, Malacky, Komárno – *Mária Hollsteinerová*,
- Dunajská Streda – *Zuzana Koniková*,
- Michalovce, Trebišov – *Gabriela Richnavská*,
- Lučenec, Rimavská Sobota – *Ivan Rončák*,
- Levice – *Bohdan Smieška*,
- Čadca, Dolný Kubín – *Rastislav Tarhaj*.

Monitoring verejného obstarávania v úradoch vyšších územných celkov Slovenska a vybraných školách v ich pôsobnosti

Zoznam anketárov, ktorí vykonávali zber údajov na jednotlivých úradoch VÚC:

- Banská Bystrica – *Ivan Rončák*,
- Bratislava – *Vojtech Prerovský*,
- Košice – *Gabriela Richnavská*,
- Nitra – *Andrej Pandadis*,
- Prešov – *Michal Frank*,
- Trenčín – *Jaroslav Dunaj*,
- Trnava – *Tomáš Šarman*,
- Žilina – *Rastislav Tarhaj*.

Monitoring verejného obstarávania na ministerstvách SR

Zoznam anketárov, ktorí vykonávali zber údajov na jednotlivých ministerstvách Slovenskej republiky:

- Ministerstvo spravodlivosti SR – *Peter Ungvölgvi*,
- Ministerstvo pôdohospodárstva SR – *Peter Ungvölgvi*,
- Ministerstvo hospodárstva SR – *Peter Filin*,

- Ministerstvo vnútra SR – *Peter Filin*,
- Ministerstvo zahraničných vecí SR – *Andrej Pandadis*,
- Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR – *Andrej Pandadis*,
- Ministerstvo obrany SR – *Pavol Hardoš*,
- Ministerstvo kultúry SR – *Juraj Medzihorský*,
- Ministerstvo financií SR – *Ladislav Tolmáči*,
- Ministerstvo školstva SR – *Ladislav Tolmáči*,
- Ministerstvo životného prostredia SR – *Lenka Koptáková*,
- Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR – *Lucia Janišová*,
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR – *Rastislav Havran*,
- Ministerstvo zdravotníctva SR – *Júlia Špotáková*.

Monitoring verejného obstarávania vo vodárenských spoločnostiach, obstarávania vo firmách zabezpečujúcich odvoz a likvidáciu odpadov a vo firme Metro Bratislava, a. s.

Zoznam anketárov, ktorí vykonávali zber údajov v jednotlivých vodárenských spoločnostiach a spoločnostiach na odvoz a likvidáciu odpadov a v spoločnosti Metro Bratislava, a. s.:

- Metro Bratislava, a. s. – *Vojtech Prerovský*.

Vodárenské spoločnosti

- Bratislavská vodárenská spoločnosť, a. s. – *Vojtech Prerovský*,
- Trnavská vodárenská spoločnosť, a. s. – *Tomáš Šarman*,
- Západoslovenská vodárenská spoločnosť, a. s. – *Peter Filin*,
- Stredoslovenská vodárenská spoločnosť, a. s. – *Ivan Rončák*,
- Severoslovenská vodárenská spoločnosť, a. s. – *Ladislav Tolmáči*,
- Východoslovenská vodárenská spoločnosť, a. s. – *Gabriela Richnavská*,
- Podtatranská vodárenská spoločnosť, a. s. – *Michal Frank*,
- Trenčianske vodárne a kanalizácie, a. s. – *Tomáš Šarman*,
- Vodárne a kanalizácie mesta Komárno, a. s. – *Ladislav Tolmáči*.

Odvoz odpadov

- OLO, a. s. – *Vojtech Prerovský*,
- A.S.A. Trnava, a. s. – *Peter Filin*,
- Bratntner Fatra, s. r. o. – *Peter Filin*,
- Nitrianske komunálne služby, s. r. o. – *Ladislav Tolmáči*,
- T+T, a. s. – *Ladislav Tolmáči*,
- PUFEKO, s. r. o. – *Ivan Rončák*,
- ICEKO, s. r. o. – *Ivan Rončák*,
- KOSIT, a. s. – *Gabriela Richnavská*,
- Technické služby mesta Prešov, a. s. – *Michal Frank*,
- Považská odpadová spoločnosť, a. s. – *Tomáš Šarman*.

LITERATÚRA

- *Centralized and Decentralized Public Procurement*. OECD/SIGMA Paper No. 29, 2000.
- Galanda, M.: *Obce ako akcionári vodárenských spoločností*. Transparency International Slovensko, Bratislava 2004.
- Hall, D. – Lobina, E.: *Public participation in water in Slovak republic: European context and recommendations*. Transparency International Slovensko, Bratislava 2004.
- Havlíček: *Possibilities of Public Participation on Control of Water Services in Slovakia*. Transparency International Slovensko, Bratislava 2004.
- Held, D.: *Models of Democracy*. Basil Blackwell, Oxford 1987.
- <http://www.uvo.gov.sk/legislativa/vladne/stat2004/material.pdf>
- <http://www.uvo.gov.sk>
- http://www.transparency.org/integrity_pact/index.html
- <http://www.health.gov.sk/redsys/rsi.nsf/0/64446A601768C6FBC1256FD4004709DE?OpenDocument>
- <http://www.transparency.sk>
- <http://www.priateliazeme.sk/cepa/index.php?id=138&level=2&x=119146>
- <http://www.transparency.sk>
- http://www.transparency.org/integrity_pact/index.html
- <http://www.natfund.gov.sk>
- <http://www.watertime.org>
- *Informácia o celkovom štatistickom vyhodnotení procesu verejného obstarávania za rok 2004*. Úrad pre verejné obstarávanie, Bratislava 2005.
- Klitgaard, R.: *Controlling Corruption*. University of California Press, Berkeley and Los Angeles 1998.
- Kamenec, T. – Galanda, M. – Pirošík, V. – Šveda, D.: *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Príručka pre pracovníkov v štátnej správe a samospráve*. Nadácia otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation, Bratislava 2000.
- Mogelská, J.: *Zákon o slobode informácii. Zákon s komentárom*. In: *EPP Poradca*, č. 3/2001, Bratislava 2000.
- Nemeč, J.: *Výsledky stáže v štáte Rhode Island*. USA, 2000.
- Nemeč, J. – Vlach, J.: *Etický kódex a pakt integrity*. Transparency International Slovensko, Bratislava 2003.
- *Obchodný zákonník*. Paragraf 17, 51, 271, 373.
- Pasquino, G.: *Manual de Ciencia Política*. Alianza, Madrid 1996.
- Pirošík, V.: *Poskytovanie informácii obchodnými spoločnosťami vo vlastníctve obce s dôrazom na vodárne*. Transparency International Slovensko, Bratislava 2004.
- *Pravda*, 23. 3. 2004.
- *Prieskum agentúry Focus pre TIS*, máj 2004.
- *Prieskum agentúry Focus pre TIS*, júl 2003.
- *Prieskum verejnej mienky, ktorý pre Transparency International Slovensko vykonala v roku 2003 agentúra FOCUS*.
- *Ročný výkaz o použitých metódach verejného obstarávania za rok 2003 – VO(ÚVO)1-01. – Rozhodnutie firmy METRO, Bratislava, a. s. č. 0270/03 zo dňa 27. 5. 2003 o nesprístupnení výsledkov dopravnno-sociologického prieskumu*.

- Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D. a kol: *Možnosti verejnej kontroly vodárenských spoločností na Slovensku*. Transparency International Slovensko, Bratislava 2004.
- Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D. (ed.): *Protikorupčné nástroje*. Transparency International Slovensko Bratislava, 2003.
- *Sme*, 7. 9. 2005, s. 2.
- *Sme*, 31. 10. 2003.
- *Správa spolupracovníka TIS v Trenčíne – Jaroslava Dunaja*.
- *The New Webster's Dictionary and Thesaurus of the English Language*. Lexington Publications, Danbury 1992.
- Ursíny, D. – Vlach, J.: *Protikorupčné a informačné minimum vo verejnom obstarávaní*. Transparency International Slovensko, Bratislava 2002.
- Vlach, J.: *Možnosti verejnej kontroly verejného obstarávania poskytovaných služieb lokálnymi prirodzenými monopolmi*. Transparency International Slovensko, Bratislava 2004.
- Vlach, J. – Sičáková-Beblavá, E.: *Monitoring verejného obstarávania v ministerstvách*. Transparency International Slovensko, Bratislava 2005.
- Vlach, J. – Sičáková-Beblavá, E.: *Monitoring verejného obstarávania v úradoch vyšších územných celkov Slovenska a vybraných školách v ich pôsobnosti*. Transparency International Slovensko, Bratislava 2005.
- Vlach, J. – Sičáková-Beblavá, E.: *Monitorovanie verejného obstarávania v miestnej samospráve*. Transparency International Slovensko, Bratislava 2003.
- Vlach, J. – Sičáková-Beblavá, E. – Nemeč J.: *Monitoring verejného obstarávania vo vybraných nemocniciach*. Transparency International Slovensko, Bratislava 2004.
- *Zákon č. 523/2003 Zb. o verejnom obstarávaní*.
- *Zákon č. 253/1991 Zb. o pôsobnosti orgánov SR*.
- *Zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí*.
- *Zákon č. 231/1999 Z. z. o štátnej pomoci*.
- Zemanovičová, D. – Pirošík, V.: *Protikorupčné opatrenia na úrovni samosprávy (podklady k tréningom)*. Transparency International Slovensko, Bratislava 2003.
- Zemanovičová, D.: *Ekonomické aspekty korupcie*. In: Ekonomický časopis č. 2, 2002.
- Zemanovičová, D. – Sičáková-Beblavá, E.: *Voľnosť v rozhodovaní ako zdroj korupcie*. Transparency International Slovensko, Bratislava 2001.
- Zimmer B.: *Identification of participatory possibilities of the general public in a case study*. In: *Germany, where the municipality is operating its own water plant*. Transparency International Slovensko, Bratislava 2004.

