



TEMATICKÝ INFORMAČNÝ PREHĽAD EURÓPSKEHO SEMESTRA

VEREJNÉ OBSTARÁVANIE

1. ÚVOD

Subjekty verejného sektora v EÚ každoročne vynaložia na verejné obstarávanie približne 14 % HDP. To predstavuje viac ako 1,9 bilióna EUR¹. Verejné obstarávanie je vzhľadom na svoj rozsah zjavne dôležité pre konkurencieschopnosť. Platí to najmä v takých odvetviach ako energetika, doprava, obrana, informačné technológie a zdravotnícke služby, v ktorých je verejný sektor hlavným zdrojom dopytu.

Účinné verejné obstarávanie je rozhodujúce pre vyriešenie mnohých kľúčových politických výziev, ktorým EÚ čelí. K týmto výzvam patria rast a zamestnanosť, fiškálna disciplína, modernizácia verejnej správy, boj proti korupcii a kolúzii, prístup MSP na trh, dôvera občanov k subjektom verejného sektora a demokracii, ako aj inovácie a environmentálne a sociálne udržateľný rast.

Produktívne vynakladanie a investovanie verejných financií sú kľúčové nástroje na oživenie hospodárskeho rastu, najmä v časoch obmedzených štátnych rozpočtov. Pre členské štáty je verejné obstarávanie základným nástrojom na plnenie vládnych politík a vnútroštátnych

strategických cieľov. Dobre fungujúce trhy verejného obstarávania podporujú vnútroštátnu konkurencieschopnosť prostredníctvom lepších verejných financií, lepších investícií a služieb vyššej kvality, ako je infraštruktúra alebo elektronická verejná správa.

Verejné zákazky presahujúce finančné limity EÚ stanovené na úrovni EÚ² sa musia zverejňovať v rámci celej EÚ na platforme Tenders Electronic Daily (TED)³. Cieľom je integrovať trhy verejného obstarávania v celej EÚ, zvýšiť konkurencieschopnosť a získať výhodnejší pomer medzi kvalitou a vynaloženými verejnými prostriedkami. V roku 2015 boli v rámci EÚ uverejnené výzvy na predkladanie ponúk s celkovou hodnotou 450 miliárd EUR.

2. HLAVNÉ POLITICKÉ VÝZVY

Posilnenie verejného obstarávania je ústredným prvkom opatrení, ktoré podnikajú subjekty verejného sektora s cieľom vytvoriť spravodlivejšiu spoločnosť založenú na rovnakých príležitostiach, udržateľnom hospodárskom raste a širokej účasti na trhu. Účinný systém verejného obstarávania môže zároveň vo veľkej

¹ Ide o posledný odhad, ktorý však nezahŕňa výdavky podnikov pôsobiach v oblasti verejnoprospešných služieb. Predchádzajúce odhady zahŕňajúce obstarávanie zo strany podnikov pôsobiach v oblasti verejnoprospešných služieb sa pohybovali v približnej výške 19 % HDP EÚ, čiže zhruba 2,3 bilióna EUR.

² V práve EÚ sa stanovujú minimálne harmonizované pravidlá pre ponuky, ktorých peňažná hodnota presahuje určitú sumu. K dispozícii sú na adrese https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en.

³ <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

miere prispieť k udržateľným verejným financiám.

Podľa súčasného regulačného rámca EÚ je na určenie silných a slabých stránok v členských štátoch nevyhnutné posúdenie kvality a účinnosti systémov verejného obstarávania.

To by malo viesť k nápravným opatreniam a stratégiám. Moderné verejné obstarávanie je založené na niektorých kľúčových prvkoch:

- pomer medzi kvalitou a cenou: poskytovanie požadovaných tovarov, prác a služieb hospodárnym, účinným a efektívnym spôsobom;
- transparentnosť: zverejňovanie informácií súvisiacich s postupmi verejného obstarávania komplexne, dostupným spôsobom a včas;
- spravodlivosť: procesy verejného obstarávania by mali prebiehať bez zvýhodňovania a malo by sa v nich zabezpečiť rovnaké zaobchádzanie so všetkými uchádzačmi;
- dobrá správa vecí verejných: obstarávanie by sa nemalo vnímať ako administratívny proces, naopak, je to príležitosť na dosiahnutie rôznych spoločenských cieľov prostredníctvom inteligentných výdavkov. To môže viesť k zlepšeniu dôvery k verejnej správe, s ekologickými, sociálnymi alebo inovačnými aspektmi.

Dostupnosť a kvalita oznamovaných údajov je nevyhnutná na analýzu obstarávania a prípravu primeraných opatrení a politických reakcií. Lepšie a dostupnejšie údaje o obstarávaní pre

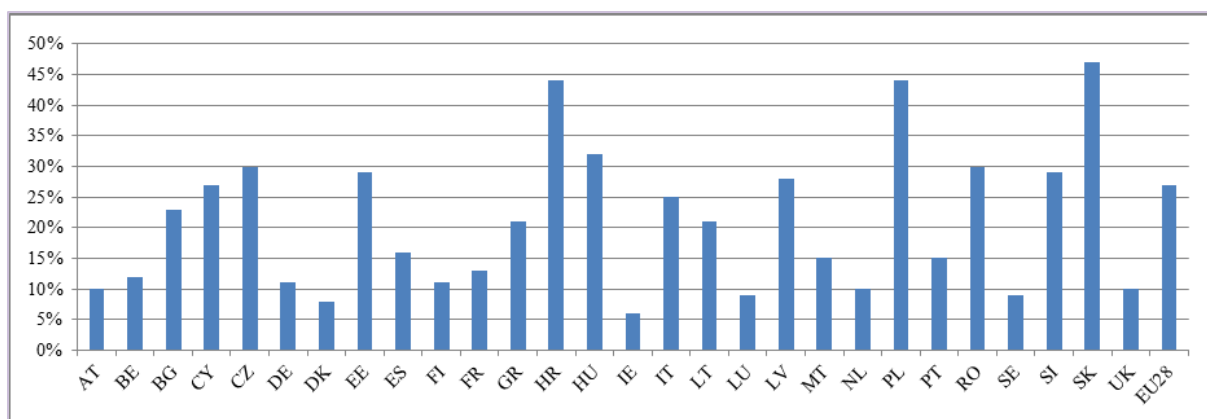
všetky zainteresované strany by mohli vzbudiť väčší záujem o túto tému u výskumného spoločenstva (čo by mohlo viesť k novým nápadom, ako riešiť niektoré nedostatky) a optimalizovať interakciu so spoločnosťou všeobecne (budovaním dôvery a vytváraním verejného tlaku na zlepšenie výkonnosti systémov verejného obstarávania).

Pomer medzi kvalitou a cenou

2.1. Hospodárska súťaž v oblasti verejného obstarávania

V oznámeniach o výsledku verejného obstarávania uverejňovaných na platforme TED sa zaznamenáva počet predložených ponúk. To je dôležitý ukazovateľ úrovne hospodárskej súťaže na trhoch verejného obstarávania. Hospodárska súťaž medzi uchádzačmi o verejné zákazky je jedným z hlavných spôsobov na dosiahnutie konečného cieľa politiky verejného obstarávania, t. j. najlepšieho pomeru medzi kvalitou a cenou. V rokoch 2006 až 2016 sa podiel verejných obstarávaní s jedinou ponukou zvýšil zo 14 % na 29 %. Z toho vyplýva, že súťažný proces buď nie je prítomný, alebo stráca na intenzite; spoločnosti majú vo všeobecnosti väčšie problémy s prístupom na trhy verejného obstarávania.

Graf 1: Podiel zákaziek, v ktorých bola predložená jediná ponuka (okrem rámcov), 2006 – 2016



Zdroj: Európska komisia na základe údajov z Úradného vestníka/platformy TED (Chorvátsko 2013 – 2016, Rumunsko a Bulharsko 2007 – 2016).

Na úrovni EÚ28 sa v rokoch 2006 – 2016 vyskytlo 27 % oznámení s jediným

uchádzačom. Najvyšší podiel bol v nových členských štátoch. V Taliansku

bol takisto zaznamenaný vysoký podiel, ktorý sa blížil priemeru EÚ28. Počet členských štátov EÚ s vysokým podielom zákaziek s jedinou ponukou, t. j. s nedostatočnou hospodárskou súťažou, sa vo všeobecnosti zvyšuje (graf 1).

2.2. Úroveň cezhraničného verejného obstarávania

Očakávalo sa, že podmienky vytvorené pravidlami EÚ v oblasti verejného obstarávania povedú k zvýšenému predkladaniu cezhraničných ponúk. Vo všeobecnosti existujú dve odlišné formy cezhraničného verejného obstarávania, priame⁴ a nepriame⁵. Od roku 2009 do roku 2015 sa úroveň priameho cezhraničného verejného obstarávania vo všeobecnosti zvyšovala, a to aj ako podiel z celkovej hodnoty uzavretých zmlúv (z 2,5 % na 3,5 %), aj ako podiel z celkového počtu uzavretých zmlúv (z 1,5 % na 2 %). V rovnakom období sa celkový rastúci trend prejavil aj v oblasti nepriameho cezhraničného verejného obstarávania: podiel z celkového počtu uzavretých zmlúv sa zvýšil z 19,9 % na 22,6 %, zatiaľ čo podiel z celkovej hodnoty uzavretých zmlúv sa zvýšil z 18,6 % na 21,4 %. Treba však pripomenúť, že tento trend rastu nebol v priebehu času stabilný.

V období od roku 2009 do roku 2015 podiel zmlúv uzavretých v rámci priameho cezhraničného verejného obstarávania podľa ich počtu

presiahol 10 % len v troch krajinách: na Malte (12 %), v Írsku (13 %) a v Luxembursku (17 %). V týchto troch malých krajinách sa preto zdá, že miestna ponuka nie je dostatočná na plnenie potrieb kupujúcich. Vo väčšine členských štátov EÚ28 zostal podiel počtu zmlúv uzavretých v rámci priameho cezhraničného verejného obstarávania pod hranicou 5 % (graf 2).

Nepriame cezhraničné obstarávanie vo väčšine členských štátov v období rokov 2009 – 2015 presiahlo 15 %. Rozsah nepriameho cezhraničného obstarávania ako podiel počtu uzavretých zmlúv v krajinách EÚ28 dosahoval 2,1 % až 34,8 % (podľa hodnoty 5,9 % až 36 %).

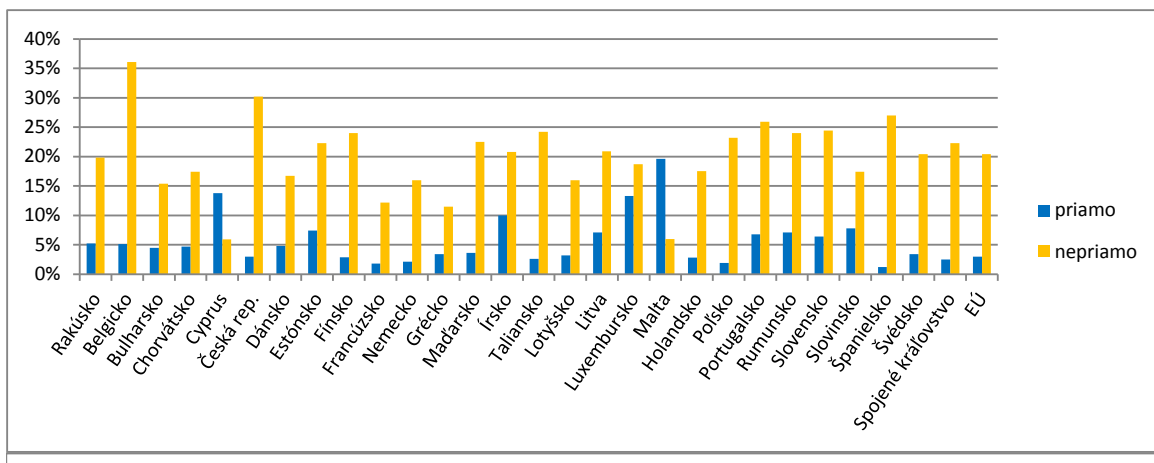
Skutočnosť, že nepriame cezhraničné obstarávanie často dosahuje vysoký podiel v prípadoch, keď je podiel priameho cezhraničného obstarávania nízky, môže byť odrazom skutočných alebo vnímaných prekážok spojených s predkladaním cezhraničných ponúk, ktoré vedú firmy k tomu, aby sa v prípade cezhraničného predaja spoliehali na dcérske spoločnosti s miestnym sídlom⁶.

⁴ Keď úspešný uchádzač nemá sídlo v tej istej krajine ako verejný obstarávateľ a nie je v domácom vlastníctve.

⁵ Keď má úspešný uchádzač sídlo v tej istej krajine ako verejný obstarávateľ, ale je dcérskou spoločnosťou zahraničnej spoločnosti.

⁶ Postupne ako spoločnosti vyvíjajú stratégie na dosiahnutie prístupu na cezhraničné trhy, je preto pravdepodobnejšie, že na riešenie komplexnosti špecifických požiadaviek jednotlivých krajín zriadia dcérsku spoločnosť. Cezhraniční uchádzači vnímajú miestnu prítomnosť ako výhodu aj preto, lebo predpokladajú, že verejní obstarávatelia uprednostňujú dodávateľov, ktorí ovládajú ich jazyk a nie sú geograficky vzdialení.

Graf 2 – Podiel zmlúv uzavretých so zahraničnými spoločnosťami podľa hodnoty (priamo a nepriamo), 2009 – 2015



Transparentnosť a spravodlivosť

2.3. Uverejňovanie výziev v rámci verejného obstarávania na úrovni EÚ

Kľúčovým ukazovateľom je, koľko výziev v rámci verejného obstarávania sa uverejňuje na úrovni EÚ⁷. Všeobecný trend je za posledné štyri roky pomerne stabilný. Miera uverejňovania sa však medzi jednotlivými krajinami veľmi líši. V niektorých krajinách je hodnota uverejneného obstarávania vo vzťahu k HDP omnoho nižšia ako priemer EÚ, ktorý dosahuje 4,25 % (2012 – 2015) (graf 3).

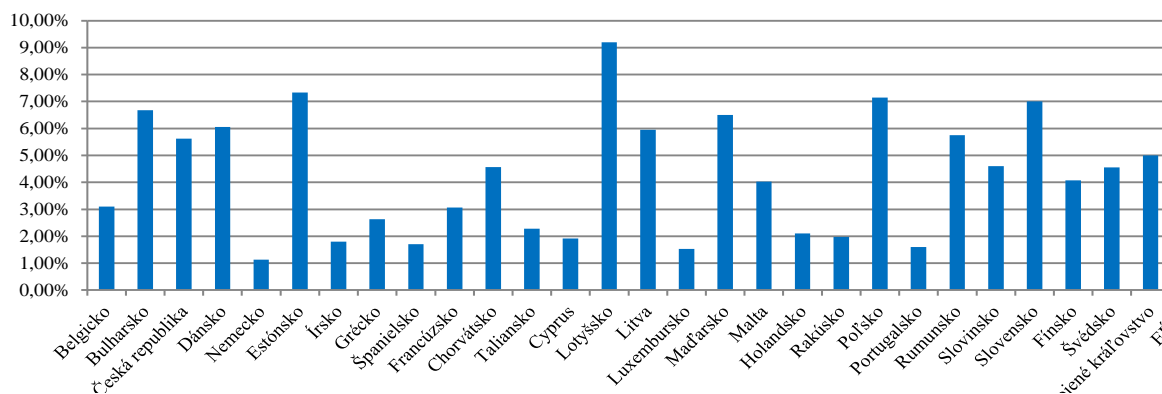
2.4. Otvorenosť postupov používaných vo verejnom obstarávaní

Transparentné trhy verejného obstarávania majú veľkú mieru otvorenosti a potenciál pre vysokú

úroveň hospodárskej súťaže, čo znamená, že spoločnosti, ktoré verejné obstarávanie vyhrajú, sú spoločnosti s najlepším produktom za najlepšiu cenu so zameraním na dosiahnutie najlepšieho výsledku.

Kľúčovým prvkom, ktorý poukazuje na mieru transparentnosti, je druh použitých postupov. Vysoká transparentnosť a hospodárska súťaž sú pravdepodobnejšie, ak sa použije verejná súťaž.

Graf 3 – Hodnota uverejnených výziev na predkladanie ponúk ako percentuálny podiel HDP podľa členských štátov, 2012-2015



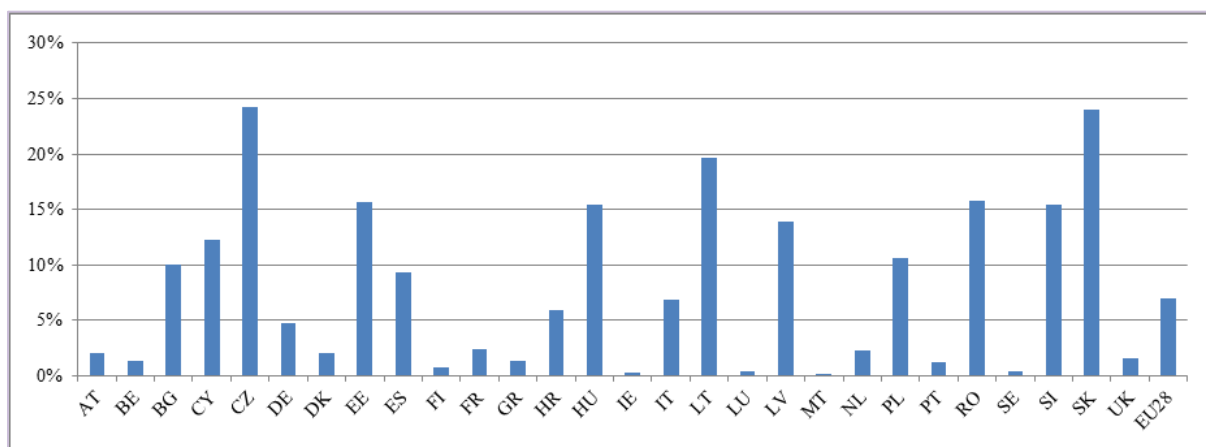
⁷ Vrátane verejnoprospešných služieb a obrany.

Krajiny, kde je hodnota uverejnených ponúk vo vzťahu k HDP pomerne nízka, nebudú môcť ťažiť z výhod zvýšenej publicity, ako sú znížené náklady na vyhľadávanie v prípade vyhľadávania nadchádzajúcich obstarávaní alebo rozšírenie skupiny potenciálnych účastníkov. Zatiaľ čo takéto krajiny využívajú aj výhodu otvorenosti trhov iných členských štátov, neponúkajú európskym podnikom z iných členských štátov rovnaké príležitosti. To má veľký význam z hľadiska vzťahov medzi členskými štátmi s deficitom a prebytkom. Členským štátom s najnižšou zaznamenanou mierou uverejňovania v EÚ je Nemecko (1,2 %).

Naopak, ak sa použije rokovacie konanie bez zverejnenia, úroveň transparentnosti a hospodárskej súťaže bude pravdepodobne omnoho nižšia.

Podiel oznámení o výsledkoch verejných obstarávaní, v ktorých sa použilo rokovacie konanie bez zverejnenia, v rokoch 2006 – 2016 v EÚ28 predstavoval 7 % (pozri graf 4). Z toho vyplýva, že pozorovateľná časť verejného obstarávania je pomerne transparentná. Celkovým trendom od roku 2006 je pomerná stabilita, ale s významnými rozdielmi medzi členskými štátmi. Niektoré odvetvia však vyčnievajú z dôvodu veľmi vysokého využívania postupov rokovacieho konania bez zverejnenia. Týka sa to napríklad obstarávania riešení v oblasti informačných technológií, kde je častým javom odkázanosť na určitého dodávateľa.

Graf 4 – Podiel oznámení o výsledkoch verejných obstarávaní, v ktorých bolo použité rokovacie konanie bez zverejnenia, 2006 – 2016



Zdroj: Európska komisia na základe údajov z Úradného vestníka/platformy TED (Chorvátsko 2013 – 2016, Rumunsko a Bulharsko 2007 – 2016).

2.5. Kvalita oznamovaných údajov

V otázke dôležitosti údajov panuje široká zhoda. OECD napríklad uviedla, že hoci členské krajiny čoraz viac zhromažďujú základné údaje o verejnom obstarávaní, len málo z nich vykonáva systematickú analýzu týchto informácií na meranie výkonnosti systému verejného obstarávania. V štúdiách Komisie sa okrem toho odporúča zlepšenie kvality

údajov o obstarávaní a údajov o nápravných opatreniach. V niektorých členských štátoch sa vykonali osobitné štúdie, napríklad z podnetu britskej, nemeckej a švédskej vlády a chorvátskeho, českého a maďarského mimovládneho sektora.

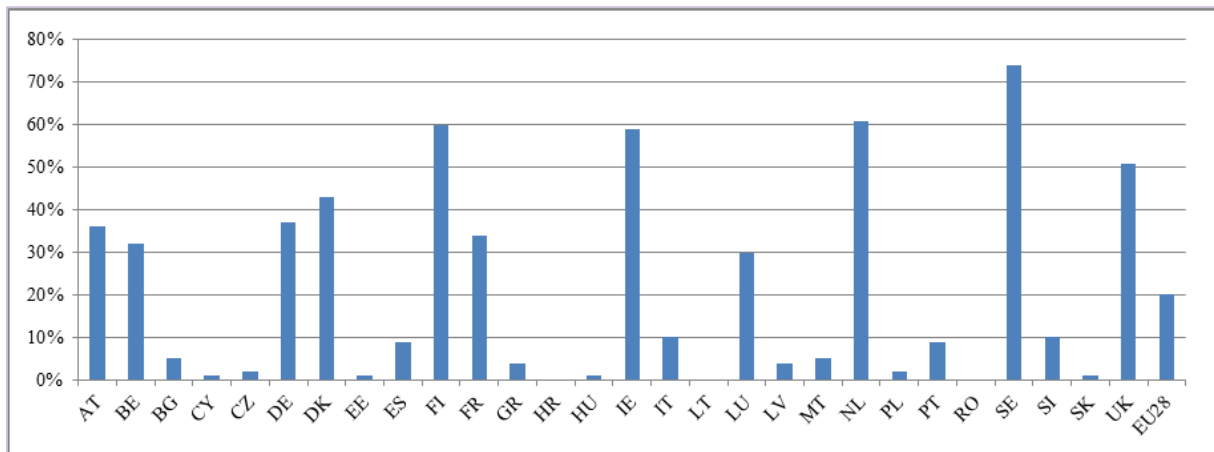
Náklady navrhovaných riešení vo všeobecnosti nie sú vysoké, a to ani z absolútneho hľadiska, ani v porovnaní

predovšetkým s výdavkami na obstarávanie. Náklady na register zmlúv na Slovensku boli napríklad nižšie ako 25 000 EUR. Okrem toho sú už k dispozícii údaje o audite, čo znamená, že sa teraz musia vykonať hlavné zmeny v pracovných procesoch. V niektorých členských štátoch sa napokon uskutočnila dôkladná analýza údajov zo skromných rozpočtov mimovládnych organizácií (MVO).

Jedným ukazovateľom, ktorý sa používa na ilustráciu kvality údajov, je miera oznámení v platforme TED bez akýchkoľvek informácií o hodnote

zákazky. V rokoch 2006 – 2016 bol podiel zákaziek bez uvedenia hodnoty na úrovni EÚ 20 %. V 10 členských štátoch však dosahoval omnoho vyššie hodnoty, pričom na prvých štyroch priečkach sa umiestnili Švédsko, Holandsko, Fínsko a Írsko. Viacero krajín s vysokým podielom chýbajúcich hodnôt navyše v priebehu času nezlepšuje svoje výsledky v tejto otázke, pričom najextrémnejšími prípadmi sú Švédsko a Holandsko.

Graf 5 – Nie sú zaznamenané žiadne informácie o hodnote zákaziek, 2006 – 2016



Zdroj: Európska komisia na základe údajov z Úradného vestníka/platformy TED (Chorvátsko 2013 – 2016, Rumunsko a Bulharsko 2007 – 2016).

Dobrá správa vecí verejných

2.6. Hromadné obstarávanie

Prostredie verejného obstarávania sa vyznačuje významnou fragmentáciou v počte kupujúcich. Odhaduje sa, že v EÚ pôsobí viac ako 350 000 samostatných verejných obstarávateľov. V mnohých členských štátoch však neexistujú spoľahlivé údaje o počte verejných obstarávateľov, a preto treba tento počet považovať za orientačný.

Finančné obmedzenia a silnejší dopyt verejnosti po väčšej zodpovednosti tlačia subjekty verejného sektora k centralizácii a štandardizácii obstarávania. Hromadné obstarávanie vo verejnom obstarávaní má zároveň potenciál pomôcť subjektom verejného sektora dosiahnuť kľúčové ciele ako:

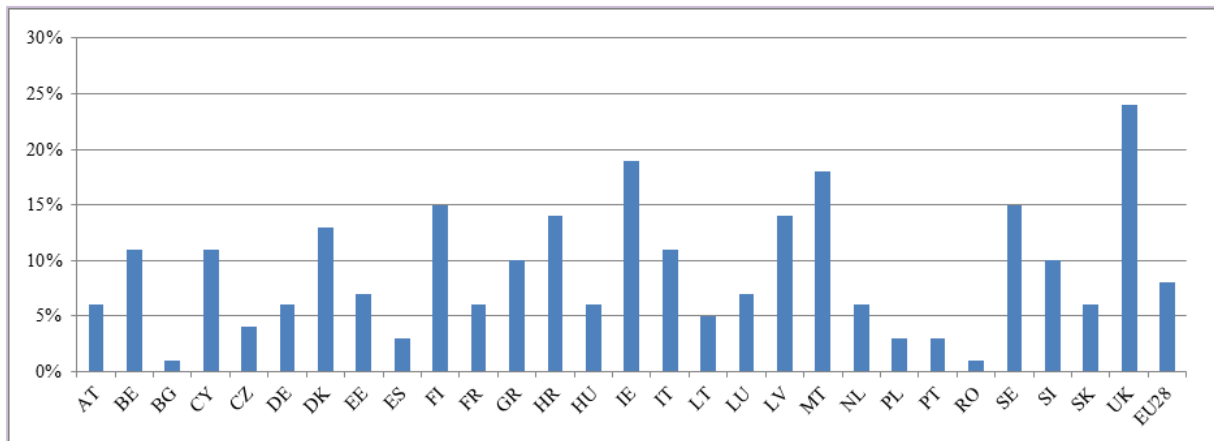
- čo najlepší pomer medzi kvalitou a cenou prostredníctvom výhody rozsiahlych úspor,
- sociálne alebo ekologické ciele,
- profesionalizácia kupujúcich,
- zabezpečenie účinnejšieho plánovania a monitorovania cyklu verejného obstarávania,
- zavádzanie elektronických nástrojov.

Energetika sa napríklad stala jedným z najúspešnejších príkladov spolupráce

v obstarávaní v Spojenom kráľovstve. V roku 2010 boli všetky ministerstvá centrálnej vlády poverené získavať energiu prostredníctvom útvaru vlády pre verejné obstarávanie, čo viedlo k úsporám vo výške 51 miliónov GBP. Dve možnosti hromadného obstarávania sú i) nákup prostredníctvom zriadenej centrálnej obstarávacej organizácie alebo ii) prostredníctvom spoločného obstarávania s inými subjektmi. Dobrými príkladmi sú také komodity ako elektrická energia a plyn, kancelársky nábytok a vybavenie.

V rokoch 2009 – 2015 priemerný podiel oznámení o výsledkoch verejného obstarávania, keď verejný obstarávateľ nakupoval v mene iných verejných obstarávateľov, predstavoval 8 % (graf 6) na úrovni EÚ28, pričom najvyššia úroveň sa dosiahla v Spojenom kráľovstve. V porovnaní s priemerom EÚ28 existuje široký rozsah využívania spoločných nákupov alebo centrálnych nákupov. Pomerne stabilná zmena v priebehu času je však dôkazom, že členské štáty napriek rozpočtovým obmedzeniam nevyužívajú výhodu hromadného obstarávania (keď je to vhodné).

Graf 6 – Podiel oznámení o výsledkoch verejného obstarávania, keď verejný obstarávateľ nakupoval v mene iných verejných obstarávateľov (buď spoločný nákup, alebo centrálne obstarávacie organizácie), 2006 – 2016



Zdroj: Európska komisia na základe údajov z Úradného vestníka/platformy TED (Chorvátsko 2013 – 2016, Rumunsko a Bulharsko 2007 – 2016).

2.7. Rôzne využívanie kritérií kvality

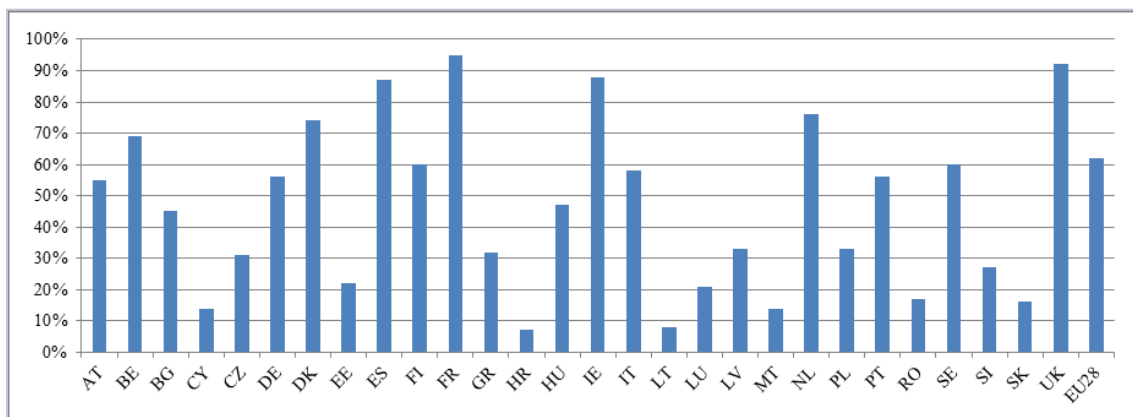
Len málo členských štátov je aktívnych v zavádzaní politik pre environmentálne/sociálne zodpovedné verejné obstarávanie alebo inovácie. V dôsledku toho sa ako kritérium na vyhodnotenie ponúk nadmerne využíva najnižšia cena, ktorá nie vždy vedie k najlepšiemu pomeru medzi kvalitou a cenou.

Komisia namiesto toho presadzuje začlenenie kritérií kvality do zásady takzvanej ekonomicky najvýhodnejšej ponuky. Využívanie tejto zásady členskými štátmi je však veľmi rôzne

(graf 7). Francúzsko a Spojené kráľovstvo využívajú zásadu ekonomicky najvýhodnejšej ponuky vo viac ako 90 % verejných obstarávaní, zatiaľ čo Chorvátsko a Litva v menej ako 10 %. Priemer EÚ je 62 %.

V dôsledku nízkeho využívania zásady ekonomicky najvýhodnejšej ponuky môžu členské štáty premeškať príležitosť, aby značné sumy vynaložené prostredníctvom obstarávania využili inteligentne a strategicky, a aby tak vytvárali úspornejšie presahy. Táto otázka je zvlášť dôležitá v členských štátoch zo strednej a východnej Európy.

Graf 7 – Využívanie kritérií ekonomicky najvýhodnejšej ponuky na hodnotenie ponúk, 2006 – 2016



3. RIEŠENIA PRE ČLENSKÉ ŠTÁTY

3.1. Riešenia

Verejné obstarávanie sa môže jasnými a konkrétnymi opatreniami transformovať na účinný nástroj hospodárskej politiky každého členského štátu, čo povedie k významnému zlepšeniu výsledkov verejného obstarávania. Tvrdí sa to v oznámení Komisie prijatom 3. októbra 2017⁸. V oznámení sa uvádza politický rámec na zlepšenie postupov verejného obstarávania v rámci EÚ. Navrhuje sa prístup založený na partnerstve. Nedostatky uvedené v predchádzajúcej časti by členským štátom umožnili riešiť aj opatrenia v prioritných oblastiach.

Ako sa uvádza v oznámení, takéto opatrenia zahŕňajú šesť prioritných oblastí, ktorými sú:

- podpora väčšieho uplatňovania strategického verejného obstarávania,
- profesionalizácia verejných kupujúcich,
- zlepšenie prístupu na trhy verejného obstarávania,
- zvyšovanie transparentnosti, integrity a kvality údajov,
- urýchlenie digitálnej transformácie verejného obstarávania,
- spolupráca s cieľom spoločného obstarávania.

Pokiaľ ide o **strategické verejné obstarávanie**, to by malo zohrávať väčšiu úlohu pri reagovaní na spoločenské, environmentálne a hospodárske výzvy. V praxi to znamená uplatňovanie inovačných, ekologických a sociálnych kritérií⁹, rozsiahlejšie využívanie konzultácií pred

uvedením na trh alebo kvalitatívnych posúdení (na určenie ekonomicky najvýhodnejšej ponuky¹⁰), ako aj obstarávanie inovačných riešení vo fáze pred komerčným využitím. Niektoré členské štáty začlenili kritériá ekonomicky najvýhodnejšej ponuky vrátane ekologických kritérií medzi povinné kritériá svojich postupov verejného obstarávania. Dosiahnutie optimálnych výsledkov vo verejnom obstarávaní si však v každom prípade vyžaduje, aby sa strategické kritériá uplatňovali systematicky. To možno dosiahnuť prostredníctvom rozsiahlej praktickej podpory, ktorá zahŕňa napríklad šírenie noriem, metodiky pre referenčné porovnávanie, pravidelnú aktualizáciu značiek a štítkov¹¹ a hodnotiacich kritérií a dostupnosť súboru osvedčených postupov.

Ďalším dôležitým aspektom je **profesionalizácia**. Väčšie využívanie strategického verejného obstarávania si vyžaduje širšie využívanie flexibilných postupov, vedomostí o trhoch a inovačných nástrojov. Verejný sektor musí zaviesť komplexnú stratégiu na boj proti nechote riskovať a na prilákanie a rozvíjanie zručností v celom prostredí verejného obstarávania. Členské štáty sa nachádzajú v rôznych etapách na svojej ceste smerom k profesionalizácii. Výmena skúseností im umožní zlepšiť ich prax verejného obstarávania. Takisto sa tým zvýši vplyv verejného obstarávania pri dosahovaní cieľov verejnej politiky. Na zabezpečenie správnych ľudí so správnymi zručnosťami a nástrojmi na dosahovanie najlepších výsledkov sú nevyhnutné dlhodobé stratégie profesionalizácie na vnútroštátnej úrovni.

Ďalší dôležitý aspekt sa týka **prístupu na trhy verejného obstarávania**. Malé

⁸ COM(2017) 572 final.

⁹ Tieto kritériá by mali zahŕňať aj povinnosť zabezpečiť prístup pre osoby so zdravotným postihnutím.

¹⁰ Ekonomicky najvýhodnejšia ponuka, ktorá umožňuje klásť väčší dôraz na kvalitu.

¹¹ Napríklad environmentálne značky, energetické štítky alebo označenia spravodlivého obchodu.

a stredné podniky (MSP) sú kľúčové z hľadiska tvorby pracovných miest, rastu a inovácií, majú však ťažkosti so získaním prístupu k verejnému obstarávaniu. Malé a stredné podniky v súčasnosti získavajú 45 % zo súhrnnej hodnoty zákaziek, ktoré presahujú finančné limity EÚ, či už priamo alebo pri predkladaní spoločných ponúk s inými uchádzačmi, či ako subdodávatelia. Smernice z roku 2014 zahŕňajú opatrenia¹², ktoré by mali uľahčiť prístup MSP k verejnému obstarávaniu. O týchto rozšírených možnostiach obstarávania pre MSP je potrebné intenzívnejšie informovať verejnosť, spoločnosti a verejných obstarávateľov. Cieľom je zvýšiť podiel MSP na verejnom obstarávaní v súlade s ich celkovou váhou v hospodárstve.

Ďalším spôsobom zlepšenia prístupu je zvyšovanie dôvery účastníkov trhu vrátane MSP pri účasti na postupoch verejného obstarávania. To možno dosiahnuť poskytovaním spravodlivých a efektívnych možností riešenia problémov a nezávislým preskúmaním rozhodnutí o verejnom obstarávaní. Pokiaľ ide o verejné obstarávanie, EÚ je okrem toho najotvorenejším trhom na svete, naše spoločnosti však nemajú vždy rovnaký prístup na trhy v iných krajinách. Hlavní obchodní partneri EÚ zachovávajú diskriminačné opatrenia, ktoré postihujú podniky z EÚ, pretože sa nimi zvyhodňujú vnútroštátni uchádzači.

Správa verejného obstarávania je založená na spoľahlivých **údajoch**. Tie sú nevyhnutné na prípravu vhodných politických odpovedí. K dispozícii by mali byť lepšie a dostupnejšie údaje o verejnom obstarávaní¹³. Otvára sa nimi široká škála možností na lepšie posudzovanie výkonnosti politik verejného obstarávania a formovanie budúcich strategických rozhodnutí.

¹² Opatrenia zamerané na zlepšenie prístupu MSP na trhy verejného obstarávania zahŕňajú podporu rozdeľovania zákaziek na časti, obmedzenie výšky obratu požadovanej pre účasť na verejnom obstarávaní a zníženie požiadaviek na dokumentáciu.

¹³ Pričom sa budú v príslušnom rozsahu dodržiavať základné práva, a najmä právo na ochranu osobných údajov.

Využívaním systémov elektronického obstarávania sa takisto umožní získanie údajov, ktoré budú aj prostriedkom na zisťovanie nezrovnalostí.

Prístup k údajom o verejnom obstarávaní by mal navyše umožňovať dialóg s občianskou spoločnosťou a zabezpečovať, aby verejná správa niesla za výkon svojej funkcie väčšiu zodpovednosť. Subjekty verejného sektora sú preto lepšie vybavené na boj proti podvodom a korupcii¹⁴. Dôrazne sa odporúča, aby sa na tento účel zriadili verejne prístupné registre zmlúv¹⁵, ktoré zabezpečia transparentnosť, pokiaľ ide o uzavreté zmluvy a ich zmeny. K zlepšeniu transparentnosti verejného obstarávania a úsporám verejných prostriedkov môže okrem toho takisto prispieť umožnenie oznamovania korupcie vytvorením účinných mechanizmov oznamovania a zabezpečením ochrany oznamovateľov pred odvetnými opatreniami¹⁶.

Nové digitálne technológie ponúkajú veľké možnosti na zefektívnenie a zjednodušenie procesu obstarávania zavedením elektronického verejného obstarávania. V smerniciach o verejnom obstarávaní sa stanovuje, že elektronické predkladanie ponúk bude od októbra 2018 povinné. Prínosy elektronického obstarávania sa však naplno konkretizujú, len ak **digitálnou**

¹⁴ Podľa správy Komisie o boji proti korupcii z roku 2014 stojí korupcia spoločnosť EÚ asi 120 miliárd EUR ročne. Podľa štúdie z roku 2013 (spoločnosť PWC a Ecorys pre Európsku komisiu) sa celkové priame náklady korupcie vo verejnom obstarávaní len v piatich odvetviach (cestná a železničná doprava, vodohospodárstvo a odpadové hospodárstvo, mestská výstavba/výstavba inžinierskych sietí, odborná príprava a veda a výskum) a len v ôsmich krajinách EÚ pohybovali v rozmedzí od 1,4 miliardy EUR do 2,2 miliardy EUR.

¹⁵ Pokiaľ takýto register bude obsahovať osobné údaje, musí byť v súlade s požiadavkami právnych predpisov o ochrane osobných údajov.

¹⁶ Podľa štúdie z roku 2017 o odhade hospodárskych prínosov ochrany oznamovateľov vo verejnom obstarávaní (spoločnosť Milieu pre Európsku komisiu) sa možné prínosy účinnej ochrany oznamovateľov v oblasti verejného obstarávania pre EÚ ako celok pohybujú v rozmedzí od 5,8 miliardy EUR do 9,6 miliardy EUR ročne.

transformáciou prejde celý proces verejného obstarávania.

Nové technológie poskytujú možnosť zásadne prehodnotiť spôsob organizácie verejného obstarávania a príslušných častí verejnej správy. Ponúka sa jedinečná príležitosť pretvoriť príslušné systémy.

V celej EÚ sa začalo rozširovať **kooperatívne verejné obstarávanie**¹⁷. Centrálné obstarávacie organizácie, ktoré zákazky združujú, majú na trhoch verejného obstarávania rastúci podiel. Stávajú sa významnými aktérmi pri presadzovaní reformy verejného obstarávania vrátane zavádzania strategického prístupu. Umožňujú zvýšiť pákový efekt verejných obstarávateľov, ktorý je na niektorých trhoch s dominantným postavením malého počtu účastníkov trhu nevyhnutný. Centrálné obstarávacie organizácie môžu byť zriadené so všeobecným mandátom na vnútroštátnej úrovni, môžu sa zameriavať na konkrétne odvetvia (ako odvetvie zdravotníctva, informačných technológií) alebo sa môžu špecializovať na regionálne verejné obstarávanie alebo verejné obstarávanie na úrovni miestnych samospráv.

Veľké objemy obstarávané centrálnymi obstarávacími organizáciami by sa mohli využiť na stimulovanie strategického obstarávania, napr. stanovením cieľov pre inovačné alebo ekologické verejné obstarávanie. Ich schopnosť orientovať sa na trhu takisto predstavuje kľúčový prvok profesionalizácie verejného obstarávania. Odborné znalosti centrálnych obstarávacích organizácií vytvárajú účinky presahovania, keďže tieto organizácie často poskytujú podporu iným verejným obstarávateľom.

Intenzívnejšia spolupráca medzi verejnými obstarávateľmi môže byť takisto veľmi prínosná. Nové pravidlá EÚ výrazne uľahčujú spoločné cezhraničné obstarávanie, pri ktorom verejní

obstarávatelia z rôznych krajín spoločne organizujú svoje postupy verejného obstarávania. Viaceré nedávne príklady svedčia o tom, že takéto partnerstvá sú možné.

3.2. Regulačný rámec EÚ

Smernice EÚ o verejnom obstarávaní sa vzťahujú na ponuky, pri ktorých sa očakáva vyššia hodnota, ako stanovuje limit, aj keď členské štáty musia dodržiavať zásady smerníc EÚ aj v prípade ponúk nižších ako uvedený limit. Základnými zásadami smerníc sú transparentnosť, rovnaké zaobchádzanie, otvorená hospodárska súťaž a primerané procesné riadenie. Ich cieľom je zabezpečiť konkurenčný, otvorený a riadne regulovaný trh verejného obstarávania. To je nevyhnutné pre správne využívanie verejných prostriedkov. Vykonávanie smerníc môže výrazne prispieť aj k dosahovaniu cieľov pomeru medzi kvalitou a cenou, transparentnosti, spravodlivosti a dobrej správy vecí verejných.

Smernice boli dôkladne zmenené reformou z roku 2014. Novými pravidlami sa zjednodušujú postupy verejného obstarávania a zvyšuje sa ich flexibilita. To bude prínosom pre verejných obstarávateľov a pre podniky, najmä MSP. Konkrétne:

- jednoduchšími postupmi pre verejných obstarávateľov sa otvorí trh verejného obstarávania EÚ, zabráni sa politikám uprednostňovania vnútroštátnych uchádzačov a bude sa presadzovať voľný pohyb tovaru a služieb. Verejní obstarávatelia tak získajú lepší pomer medzi kvalitou a cenou.
- Novými pravidlami vrátane elektronického vlastného vyhlásenia uchádzačov (ESPD) sa otvára cesta pre digitalizáciu verejného obstarávania, ktorou sa výrazne zvýši účinnosť systému verejného obstarávania. Všetky dokumenty preukazujúce, že spoločnosť je na plnenie zákazky spôsobilá, musí napríklad predložiť len víťazná spoločnosť. Tým sa zásadne zníži

¹⁷ Pri hromadnom obstarávaní ide o situáciu, keď verejní obstarávatelia alebo iné subjekty zadávajú svoje zákazky prostredníctvom centrálnych obstarávacích organizácií, ktoré pôsobia ako veľkoobchodníci alebo sprostredkovatelia.

objem dokumentov potrebných pri výbere spoločností.

- Obmedzením požiadaviek týkajúcich sa obratu a využitím možnosti rozdelenia ponúk na niekoľko častí získajú MSP jednoduchší prístup k verejnému obstarávaniu.
- Verejné obstarávanie sa stáva nástrojom politickej stratégie. Postupy verejného obstarávania podľa nových pravidiel pomôžu verejným obstarávateľom aj s vykonávaním politík v oblasti životného prostredia, ako aj politík upravujúcich sociálnu integráciu a inovácie.

Smernice o verejnom obstarávaní museli členské štáty transponovať najneskôr do 18. apríla 2016. K septembru 2017 tieto tri smernice netransponovali ešte štyri členské štáty. Ďalšie dva ešte musia transponovať smernicu o koncesiách.

4. PRÍKLADY ÚSPECHOV

V súvislosti s viacerými kľúčovými výzvami uvedenými v predchádzajúcich častiach existujú osvedčené príklady.

V súvislosti so **strategickým obstarávaním** je najlepším postupom švédská politika. Švédská vláda nedávno prijala vnútroštátnu stratégiu verejného obstarávania. Cieľom tejto stratégie je umožniť verejným obstarávateľom vykonávať strategické obstarávanie. Stratégia obsahuje návrhy konkrétnych opatrení, ktoré sú dôležité pre všetky činnosti verejného sektora. Stratégia zahŕňa sedem politických cieľov, medzi nimi „verejné obstarávanie zodpovedné voči životnému prostrediu“. To si vyžaduje viac ekologického verejného obstarávania, najmä v kategóriách výrobkov s významným vplyvom na životné prostredie. V rôznych fázach procesu verejného obstarávania by sa malo prihliadať na environmentálne aspekty a perspektívu životného cyklu. Vykonávanie vnútroštátnej stratégie verejného obstarávania a následné činnosti boli zverené národnej agentúre pre verejné obstarávanie, ktorá bola zriadená v roku 2015 a ktorá je nezávislým orgánom, ktorého hlavnou úlohou je poskytovať účinnú podporu

verejným obstarávateľom v krajine prostredníctvom usmernení, odbornej prípravy atď.

Ďalším rozmerom strategického obstarávania je takzvané sociálne obstarávanie. To znamená, že verejné obstarávanie sa používa na dosiahnutie sociálnych cieľov, ako je začlenenie znevýhodnených osôb. Francúzsko vo svojom vnútroštátnom akčnom pláne pre udržateľné verejné obstarávanie z roku 2015 stanovilo cieľ zahrnúť do roku 2020 sociálne hľadiská najmenej do 25 % svojich verejných obstarávaní. Na dosiahnutie tohto cieľa sa akčným plánom zavádza súbor opatrení, odporúčaní a komunikačných nástrojov na zvyšovanie informovanosti medzi verejnými obstarávateľmi.

V súvislosti s **kooperatívnym obstarávaním** Taliansko zaviedlo dôležitú reformu na racionalizáciu fungovania verejného obstarávania. Fragmentácia systému obstarávania (v Taliansku je asi 36 000 verejných obstarávateľov) je častým nedostatkom systémov verejného obstarávania v EÚ. Nadmerná fragmentácia verejného obstarávania predstavuje viacero problémov:

- vedie k nedostatočným úsporám z rozsahu a obmedzenej vyjednávacej sile verejných obstarávateľov,
- nedostatočná profesionalizácia a znalosť trhov zo strany kupujúcich,
- vysoké transakčné náklady,
- sťaženie postupov obstarávania a vyššie riziko nezrovnalostí,
- nadmerný rozptyl cien toho istého produktu obstarávaného rôznymi subjektmi.

V rámci svojho preskúmania výdavkov Taliansko rozhodlo, že v prípade 19 kategórií tovaru a služieb (najmä v odvetví zdravotníctva) obstarávanie musí vykonávať skupina „súhrnných orgánov“ zahŕňajúca najmä vnútroštátne alebo regionálne centrálné obstarávacie organizácie. Umožnilo sa tým aj riešenie významných cenových rozptylov medzi kupujúcimi (v prípade srdcových stentov boli v rámci toho istého regiónu

zaznamenané rozdiely vo výške viac ako 300 %). V roku 2015 to viedlo k výrazným úsporám: v priemere 23 % v prípade ukončených postupov verejného obstarávania v rozsahu od 6 % do 59 %. Výsledky sú pozoruhodné aj preto, lebo dotknuté strany zriadili systém na plánovanie a koordináciu obstarávania príslušných produktov.

Digitalizácia verejného obstarávania uľahčuje monitorovanie verejného obstarávania, a tým aj významného podielu verejných výdavkov. Registre zmlúv sú nákladovo účinným nástrojom na riadenie zmlúv a na zlepšenie **transparentnosti, integrity a lepších údajov**. Ukladajú sa v nich digitalizované zmluvy, ich štruktúrované súhrny vrátane podmienok plnenia zmlúv, dodacích lehôt a následných zmien. V niektorých krajinách sú tieto registre spojené s podmienkou, že akákoľvek zmluva neuverejnená v registri je neplatná. Tieto registre pomáhajú verejným obstarávateľom riadiť ich zmluvy a pomáhajú zlepšiť správu verejného obstarávania. V Portugalsku portál verejného obstarávania „Base“¹⁸ umožňuje monitorovanie výdavkov a objemov verejného obstarávania, ako aj vypracovanie štatistík o druhu nákupov, víťazných ponukách spoločností atď.

Prechod na **elektronické obstarávanie** je príležitosťou na modernizáciu systému verejného obstarávania. Osvedčené postupy v tomto procese sú napríklad:

- zriadenie jednotného portálu na vnútroštátnej úrovni vrátane všetkých oznámení a jeho prepojenie s platformou TED,
- konkurenčný trh so službami v oblasti elektronického obstarávania,
- register zmlúv s úplným zverejnením informácií o uzavretých zmluvách,
- zjednodušená požiadavka týkajúca sa podpisov. Používanie elektronického podpisu sa znižuje;
- pričom sa vykonáva zásada „jedenkrát a dost“.

Rovnako dôležité je, že spoločnosti (alebo občania) musia poskytnúť informácie všetkým orgánom verejnej správy len raz. Zásada „jedenkrát a dost“ je postup vo vzájomnom styku medzi štátom a spoločnosťami (alebo občanmi). Založená je na skutočnosti, že informácie, ktoré možno získať pomocou rôznych odkazov (napríklad daňového identifikačného čísla) z prostredia verejnej správy, by sa od spoločností (alebo občanov) nemali nikdy vyžadovať. Môže sa to uskutočňovať priamo prostredníctvom vnútroštátnych registrov (ako v Estónsku) alebo prostredníctvom systému združovania (ako je predkvalifikačný systém), kde spoločnosti poskytujú informácie verejnej správe len raz.

5. ZÁVERY

V rámci verejného obstarávania sa v ostatných rokoch vykonali zlepšenia na úrovni EÚ aj na vnútroštátnej úrovni, problémy však pretrvávajú. Členské štáty vynakladajú na obstarávanie značnú časť svojich verejných výdavkov. Vo viacerých krajinách je však miera uverejňovania stále nízka, výsledkom čoho je nedostatočná otvorenosť pre cezhraničné obchodné príležitosti. Využívanie postupov obstarávania obmedzujúcich hospodársku súťaž, ako sú rokovacie konania bez zverejnenia, je v rôznych krajinách veľmi odlišné a siaha od takmer 0 % po viac ako 20 %, pričom podiel zákaziek, pri ktorých bola predložená len jedna ponuka, zostáva vysoký. To je osobitne dôležité v niektorých odvetviach (ako sú informačné technológie), kde je častým javom odkázanosť na určitého dodávateľa. To všetko svedčí o tom, že jednotný trh v oblasti verejného obstarávania nie je dostatočne integrovaný a jeho väčším otvorením by sa mohla podporiť hospodárska efektívnosť a rast.

¹⁸ <http://www.base.gov.pt>

Využívanie kvalitatívnych kritérií pri uzatváraní zmlúv v členských štátoch je veľmi rôznorodé a siaha od 10 % v Chorvátsku a Litve po viac ako 90 % vo Francúzsku a v Spojenom kráľovstve. Mnoho členských štátov v strednej a východnej Európe vo všeobecnosti často využíva kritérium najnižšej ceny. Uniká im tak potenciál na podporu inovácií alebo sledovanie sociálnych alebo ekologických cieľov.

Členské štáty skúmajú výhody kooperatívneho verejného obstarávania založeného na hromadnom obstarávaní ako prostriedku na zvyšovanie účinnosti svojich verejných výdavkov. Stále však existuje veľký priestor na zlepšenie. Ďalšou výzvou je potreba profesionalizácie, čo znamená, že verejné obstarávanie vykonávajú zamestnanci, ktorí majú potrebné zručnosti, technické vedomosti alebo porozumenie procesom.

Elektronické obstarávanie je spôsobom na zvyšovanie transparentnosti a účinnosti postupov obstarávania. V členských štátoch sa zavádza postupne. V súvislosti s kvalitou zavedených služieb elektronického obstarávania však stále existuje priestor na zlepšenie.

Dátum: 22. 11. 2017