

Zuzana Dančíková  
Emília Sičáková-Beblavá

**Efektívne spoločné obstarávanie viacerých obstarávateľov:  
Ako maximalizovať jeho výhody a minimalizovať jeho riziká?**

**Efektívne spoločné obstarávanie viacerých obstarávateľov:  
Ako maximalizovať jeho výhody a minimalizovať jeho riziká?**

Zuzana Dančíková  
Emília Sičáková-Beblavá

© Transparency International Slovensko, Bratislava, december 2012  
Všetky práva vyhradené.

Transparency International Slovensko  
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212  
tel./fax: 02/ 5341 7207  
www.transparency.sk, tis@transparency.sk



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
SLOVENSKO

Grafická úprava a obálka: Veronika Pavlíková Klindová  
Motívy na obale: <http://www.freeimageslive.co.uk>

Vydané s podporou



Prevenca a boj proti kriminalite  
Projekt Systém integrity spravovania je spolufinancovaný programom Európskej únie  
Prevenca a boj proti kriminalite (Európska komisia – Directorate-General Home Affairs).

Pre Transparency International Slovensko vydal: Adin, s. r. o.

**ISBN XXX XXX XXXX**



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
SLOVENSKO

Zuzana Dančíková  
Emília Sičáková-Beblavá

## **Efektívne spoločné obstarávanie viacerých obstarávateľov: Ako maximalizovať jeho výhody a minimalizovať jeho riziká?**

Bratislava  
Transparency International Slovensko  
december 2012

Vydané s podporou



Prevenca a boj proti kriminalite  
Projekt Systém integrity spravovania je spolufinancovaný  
programom Európskej únie Prevenca a boj proti kriminalite.  
Európska komisia – Directorate-General Home Affairs

Transparency International Slovensko (TIS) je nezisková, nestranička mimovládna organizácia so sídlom v Bratislave. Je národnou pobočkou celosvetovej mimovládnej organizácie Transparency International a na Slovensku pôsobí od roku 1998. TIS sa venuje predovšetkým otázkam spojeným s korupciou vo verejnom sektore Slovenska, a to na centrálnej úrovni ako aj na úrovni decentralizovanej správy vecí verejných. Medzi hlavné ciele TIS patrí podpora a presadzovanie takých hodnôt v slovenskom verejnom sektore, akými sú transparentnosť, zodpovednosť, dôvera a integrita, ktoré významným spôsobom pomáhajú znižovať korupciu. Aktuálne informácie sú dostupné na [www.transparency.sk](http://www.transparency.sk).

---

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO

Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212

tel./fax: 02/5341 7207

[www.transparency.sk](http://www.transparency.sk)

tis@transparency.sk

# OBSAH

|  |           |
|--|-----------|
| <b>ÚVOD .....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>1. TYPOLÓGIA SPOLOČNÉHO OBSTARÁVANIA.....</b>   | <b>8</b>  |
| <b>1.1 Typológia podľa charakteristík spoločného obstarávania .....</b>  | <b>8</b>  |
| Spôsob financovania a odberu predmetu spoločného obstarávania: od spoločného obstarávateľa a prostredníctvom spoločného obstarávateľa..... | 8         |
| Typ zmluvy: rámcová a bežná zmluva.....  | 9         |
| Miera súťaženia pri spoločnom obstarávaní: jednorazová a opakovaná súťaž .....   | 9         |
| Otvorenosť spoločného obstarávania: otvorené a uzavreté obstarávanie.....  | 10        |
| Dobrovoľnosť obstarávania: povinné a dobrovoľné spoločné obstarávanie .....  | 10        |
| <b>1.2 Typológia podľa charakteristík obstarávateľa .....</b>  | <b>11</b> |
| Inštitucionalizácia obstarávateľa: stáli a ad-hoc obstarávatelia SOVO .....  | 11        |
| Predmet spoločného obstarávania: prierezové a sektorové spoločné obstarávanie .....  | 12        |
| Úroveň verejnej správy: centrálna, regionálne a miestne obstarávanie SOVO .....  | 12        |
| <b>2. TYPICKY OBSTARÁVANÉ PREDMETY .....</b>   | <b>14</b> |
| <b>3. ARGUMENTY PRE A PROTI .....</b>  | <b>15</b> |
| <b>3.1 Argumenty podporujúce spoločné obstarávanie .....</b>   | <b>15</b> |
| Úspory z rozsahu.....  | 15        |
| Administratívne úspory.....  | 15        |
| Vyššia kvalita obstarávania .....  | 15        |
| Prísnejšia kontrola .....  | 15        |
| <b>3.2 Argumenty proti spoločnému obstarávaniu .....</b>   | <b>16</b> |
| Koncentrácia trhu .....  | 16        |
| Neschopnosť pružne reagovať na potreby jednotlivých obstarávateľov .....   | 16        |
| Neschopnosť pružne reagovať na zmeny na trhu.....  | 16        |
| <b>4. MODEL DOBRÉHO OBSTARÁVANIA: TRANSPARENTNÉ, NEDISKRIMINAČNÉ, EFEKTÍVNE.....</b>   | <b>17</b> |
| <b>5. SLOVENSKÁ LEGISLATÍVA UPRAVUJÚCA SPOLOČNÉ OBSTARÁVANIE .....</b>   | <b>19</b> |

---

|   |           |
|---|-----------|
| <b>6. PRÍPADOVÉ ŠTÚDIE SPOLOČNÉHO OBSTARÁVANIA NA SLOVENSKU .....</b>                         | <b>20</b> |
| <b>AKO NA TO: ODPORÚČANIA PRE DOBRÉ FUNGOVANIE SPOLOČNÉHO OBSTARÁVANIA NA SLOVENSKU .....</b> | <b>25</b> |
| Otvorené spoločné obstarávanie .....  | 25        |
| Možnosť nakúpiť inde lacnejšie alebo lepšie .....   | 25        |
| Opakovaná súťaž .....   | 25        |
| Kontrola a hodnotenie .....   | 25        |
| <b>ZDROJE.....</b>  | <b>26</b> |

## ÚVOD

Decentralizované obstarávanie znamená samostatné nakupovanie organizáciami, ktoré majú podľa zákona o verejnom obstarávaní povinnosť verejne obstarávať. Decentralizované obstarávanie stojí predovšetkým na myšlienke, že ponechanie nákupov v rukách ich konečných spotrebiteľov povedie k ich vyššej alokačnej efektívnosti ako aj k rozvoju súkromného sektora (OECD: 2000). Centralizované alebo spoločné obstarávanie viacerých obstarávateľov (ďalej: spoločné obstarávanie alebo SOVO) naopak predpokladá, že jedna organizácia uskutočňuje nákupy pre viac ako jedného obstarávateľa súčasne. Tak ako pri decentralizovanom obstarávaní, aj pri spoločnom musia nákupy spĺňať požiadavky konečných spotrebiteľov. V porovnaní s decentralizovaným sú však cieľom spoločného obstarávania úspory pri nákupech, teda cenová efektívnosť. Úspory môžu vzniknúť napríklad nákupmi vo veľkých množstvách (tzv. úspory z rozsahu) alebo odbremením jednotlivých obstarávateľov od administratívnych úkonov a ich prenesením na samostatnú špecializovanú organizáciu (tzv. administratívne úspory).

V slovenskom verejno-politickom diskurze sa už dlhšie obdobie pracuje s vecne širokým pojmom *centralizované obstarávanie* a diskutuje sa o jeho zavádzaní na centrálnej úrovni, hlavne Ministerstvom vnútra SR. Zo strany politického vedenia tohto rezortu je centralizácia verejného obstarávania predstavovaná ako pozitívna inovácia verejného obstarávania.

Preto je na mieste niekoľko súvisiacich otázok:

- čo sa rozumie pod pojmom *centralizácia verejného obstarávania* vo všeobecnosti? Aké formy centralizácie verejného obstarávania existujú?
- čo hovorí odborná literatúra o silných a slabých stránkach jednotlivých prístupov k centralizácii verejného obstarávania?
- boli niektoré formy centralizovaného verejného obstarávania používané už v minulosti na Slovensku? Ak áno, ktoré a na akých princípoch boli postavené?
- existuje v slovenskom verejnom sektore základná administratívna/technická kapacita, ktorá sa venuje metodike centralizovaného obstarávania, robí komparácie použitých foriem centralizovaného obstarávania a ich účinnosti?
- aké základné odporúčania vyplývajú z existujúcej skúsenosti s týmto prístupom k organizácii verejného obstarávania?

Na uvedené otázky sa Transparency International Slovensko pokúša odpovedať predkladanou štúdiou, ktorá sa skladá zo 6 častí. Prvou časťou je typológia spoločného obstarávania, ktorá predstaví rôzne možnosti realizácie spoločného obstarávania. Druhá časť ponúka predmety typicky nakupované prostredníctvom spoločného obstarávania. Tretia časť poskytuje argumenty pre a proti spoločnému obstarávaniu. V štvrtej časti predstavíme model dobrého obstarávania v piatej slovenskú legislatívu upravujúcu spoločné obstarávanie. Šiesta časť ponúka 4 prípadové štúdie spoločného obstarávania realizovaného na Slovensku. Na záver ponúkame niekoľko odporúčaní pre realizáciu spoločného obstarávania.

# 1. TYPOLOGIA SPOLOČNÉHO OBSTARÁVANIA

Existuje niekoľko možností ako uskutočňovať spoločné obstarávanie. Jednotlivé obstarávania sa líšia spôsobom realizácie, ale aj charakterom spoločného obstarávateľa. V nasledujúcej časti načrtneme typológiu spoločného obstarávania podľa niekoľkých kritérií. Kritériami sú charakteristiky samotného postupu obstarávania (*spôsob, miera súťaže, otvorenosť a dobrovoľnosť obstarávania*) a charakteristiky spoločného obstarávateľa - entity, ktorá uskutočňuje spoločné obstarávanie, čiže nakupuje pre viacerých obstarávateľov (*právna forma spoločného obstarávateľa, centralizácia a sektor*).

Typológia SOVO podľa charakteru spoločného obstarávania

| Kritérium typológie                                | Typ SOVO                    |  |
|--|-----------------------------|--|
| Spôsob financovania a odberu predmetu obstarávania | Od spoločného obstarávateľa | Prostredníctvom spoločného obstarávateľa |
| Typ zmluvy   | Rámcová zmluva              | Bežná zmluva                             |
| Miera súťaženia                                    | Jednorazová súťaž           | Opakovaná súťaž                          |
| Otvorenosť spoločného obstarávania                 | Otvorené                    | Uzavreté                                 |
| Dobrovoľnosť spoločného obstarávania               | Dobrovoľné                  | Povinné                                  |

Zdroj: *autori*

Typológia SOVO podľa charakteru obstarávateľa

| Kritérium typológie               | Typ obstarávateľa |                     |
|-----------------------------------|-------------------|---------------------|
| Inštitucionalizácia obstarávateľa | Stály             | Ad-hoc              |
| Úroveň verejnej správy            | Centrálny         | Regionálny, miestny |
| Predmet obstarávania              | Prierezový        | Sektorový           |

Zdroj: *autori*

## 1.1 Typológia podľa charakteristík spoločného obstarávania

### **Spôsob financovania a odberu predmetu spoločného obstarávania: od spoločného obstarávateľa a prostredníctvom spoločného obstarávateľa**

Obstarávatelia môžu nakupovať od spoločného obstarávateľa alebo jeho prostredníctvom. Nákup od spoločného obstarávateľa znamená v podstate dvojstupňový predaj: dodávateľ predá tovar či službu spoločnému obstarávateľovi a ten konečnému obstarávateľovi. Pri nákupe prostredníctvom spoločného obstarávateľa spoločný obstarávateľ obchoduje s dodávateľom a konečným obstarávateľom iba sprostredkuje, všetci traja sú teda účastníkmi jedinej zmluvy.

V rámci tejto kategorizácie postupov pri spoločnom obstarávaní je možné poukázať na rôzne technické riešenia. Príkladom je spojenie financií rezortných organizácií, napr. nemocníc v rezorte zdravotníctva. To znamená, že sa uskutoční štandardné verejné



obstarávanie, napríklad formou verejnej súťaže, ale obstaráva sa pre skupinu obstarávateľov, nie len pre jedného obstarávateľa. Výsledkom nie je rámcová zmluva a očakáva sa dosiahnutie úspor z rozsahu. Alternatívou je uskutočnenie verejnej súťaže na nákup sanitiek pre rezortné nemocnice bez technického viazania financií a realizácie priamej platby konkrétnou nemocnicou.

Ďalšie varianty spoločného obstarávania existujú podľa toho, či spoločný obstarávateľ tovar fyzicky nakúpi a sám distribuuje alebo si tovar zabezpečí priamo od dodávateľa konečný spotrebiteľ. Podľa OECD bol najmä v minulosti častým postupom spoločného obstarávania práve takýto nákup tovarov vo veľkých množstvách špecializovanou inštitúciou. Tovary boli často uskladnené v špeciálnych skladoch, odkiaľ tovar odberali ďalší obstarávatelia (OECD: 2011).

### **Typ zmluvy: rámcová a bežná zmluva**

Rámcové zmluvy nie sú výsadou spoločných obstarávaní, sú však často používané a preto dostanú priestor aj v tejto štúdii. Rámcová dohoda je typ zmluvy o verejnom obstarávaní, ktorý stanovuje ceny nakupovaných položiek,<sup>1</sup> tie však nie sú obstarávateľom automaticky zakúpené ani nevzniká povinnosť ich zakúpiť. Keď obstarávateľ potrebuje danú položku skutočne zakúpiť, nemusí znovu uskutočniť obstarávanie, ale nakúpi potrebné množstvo na základe už uzatvorenej rámcovej zmluvy (OECD: 2000). Príčinou uzatvárania rámcových zmlúv môže byť fakt, že obstarávateľ nevie s istotou určiť aké množstvo položiek skutočne potrebuje. Častou príčinou však bývajú i cenové a administratívne úspory. Rámcové zmluvy bývajú uzatvárané na dobu až niekoľkých rokov, ich predpokladom je teda vyšší objem nákupu, ktorý môže viesť k vyjednaniu nižšej ceny, než aká by bola dosiahnutá pri opakovaných individuálnych nákupoch. Možnosť nakupovať bez opätovného obstarávania by mala viesť k administratívnym úsporám. Rámcové dohody môžu byť uzatvorené medzi jedným alebo viacerými dodávateľmi na jednej strane a jednými alebo viacerými obstarávateľmi na strane druhej.<sup>2</sup>

Spoločné obstarávanie takisto môže byť realizované pomocou bežnej zmluvy o jednorazovom nákupe.

### **Miera súťaženia pri spoločnom obstarávaní: jednorazová a opakovaná súťaž**

Ak je spoločné obstarávanie uskutočňované prostredníctvom rámcovej dohody, všetky dodávky môžu byť realizované na základe jedinej pôvodnej súťaže, alebo môže skupina dodávateľov o jednotlivé zákazky opakovane súťažiť. O zákazky sa opakovane súťaží ak obstarávateľ uzatvorí rámcovú dohodu s viacerými dodávateľmi. Tí potom súťažia o konkrétne zákazky vypísané obstarávateľom po dobu stanovenú dohodou. Jednorazová súťaž je administratívne menej náročná. Opakovaná súťaž

<sup>1</sup> Na Slovensku rámcové zmluvy spomína zákon o verejnom obstarávaní, podľa ktorého rámcové zmluvy okrem ceny položiek musia upravovať i predpokladané množstvo, ktoré bude obstarané.

<sup>2</sup> Podľa koncepcie SOVO Úradu pre verejné obstarávanie na Slovensku existuje päť typov zmlúv v závislosti od toho kto vykonáva obstarávací proces a pre koho je obstarávané:

- jeden obstarávateľ obstaráva pre svoje opakované dodávky,
- jeden obstarávateľ obstaráva z poverenia iných obstarávateľov,
- nadriadený orgán obstarávateľov obstaráva pre jemu podriadených obstarávateľov - v regióne alebo celoštátne,
- nadriadený orgán obstarávateľov v dohode s inými nadriadenými orgánmi obstarávateľov obstaráva pre im podriadených obstarávateľov - v regióne alebo celoštátne,
- poverený orgán obstaráva pre všetkých obstarávateľov (ÚVO: 2010).

môže na druhej strane zaručiť ďalšiu cenovú úsporu zodpovedajúcu aktuálnemu vývoju na trhu.

Príkladom opakovanej súťaže je obstarávanie leteniek realizované Ministerstvom zahraničných vecí v roku 2011. Ministerstvo uzavrelo dohody s ôsmimi dodávateľmi na dodávku leteniek v celkovej očakávanej hodnote viac ako 8 miliónov EUR. O konkrétne dodávky leteniek malo 8 víťazov tendra opätovne súťažiť.

### **Otvorenosť spoločného obstarávania: otvorené a uzavreté obstarávanie**

Spoločné obstarávanie môže byť z hľadiska počtu obstarávateľov uzavreté alebo otvorené. Uzavreté spoločné obstarávanie znamená, že sú vopred definovaní obstarávatelia, ktorí sa daného nákupu zúčastňujú alebo môžu zúčastniť, príkladom je jednorazové spoločné obstarávanie či ad-hoc rámcová zmluva viacerých obstarávateľov.

Pri otvorenom spoločnom obstarávaní nemusia byť všetci obstarávatelia vopred definovaní. Cieľom je umožnenie realizácie úspor širokej skupine obstarávateľov. Otvorené spoločné obstarávanie môže prebehnúť najmä pri nákupoch od spoločného obstarávateľa, čiže keď spoločný obstarávateľ nakúpi položky od dodávateľa a predáva ich ďalej ľubovoľným záujemcom.

Príkladom uzavretého obstarávania je nákup výpočtovej techniky Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu SR z roku 2011 prostredníctvom rámcovej dohody. Ministerstvo uzatvorilo dohodu pre svoje potreby a potreby ďalších 17 obstarávateľov, ktorí patria do jeho priamej riadiacej pôsobnosti.

Príkladom otvoreného spoločného obstarávania je dánska spoločnosť SKI, špecializujúca sa na obstarávanie (viď nižšie). SKI má zákonom definovaný okruh zákazníkov, napríklad ministerstvá či štátne firmy, a spravuje systém rámcových zmlúv, ktoré môžu zákazníci v prípade záujmu využiť.

### **Dobrovoľnosť obstarávania: povinné a dobrovoľné spoločné obstarávanie**

Využívanie spoločného obstarávania môže byť pre obstarávateľov povinné alebo dobrovoľné. Obstarávatelia môžu byť povinní nakupovať určité typy položiek od samostatnej obstarávacej organizácie alebo môžu mať inštitúcie povinnosť nakúpiť cez svoju nariadenú organizáciu, ktorá pre nich uskutočnila spoločné obstarávanie. Myšlienkou za povinným obstarávaním je snaha nadriadených orgánov realizovať cenové a administratívne úspory.

Dobrovoľné spoločné obstarávanie umožňuje obstarávateľom individuálne posúdiť svoje potreby a zúčastniť sa spoločného obstarávania ak vyhovuje ich požiadavkám. Dobrovoľné obstarávanie kladie v porovnaní s povinným vyšší dôraz na flexibilitu nákupov. Alternatívou povinného a dobrovoľného môže však byť i povinné obstarávanie s možnosťou nenakúpiť, ak obstarávateľ dokáže inde nakúpiť výhodnejšie, či ak spoločne obstarávané položky nezodpovedajú jeho potrebám.

Fínska spoločnosť Hansel poskytuje príklad povinného i dobrovoľného obstarávania. Väčšina obstarávateľov, zákonom definovaných ako zákazníci Hanselu, nakupuje jeho prostredníctvom dobrovoľne, na základe vlastného posúdenia ponúkaných cien a kvality tovarov či služieb. Pre orgány centrálnej štátnej správy však platí, že 15 rámcových dohôd musia využívať povinne (OECD: 2011).

## 1.2 Typológia podľa charakteristík obstarávateľa

### **Inštitucionalizácia obstarávateľa: stáli a ad-hoc obstarávatelia SOVO**

V mnohých krajinách fungujú samostatné stále organizácie pre spoločné obstarávanie. Ich úlohou je nakupovať pre iných obstarávateľov a predpokladom ich fungovania, že dokážu nakupovať cenovo i administratívne efektívnejšie ako jednotliví obstarávatelia osve. Samostatná organizácia tiež môže v porovnaní s bežným obstarávateľom zabezpečiť hladší priebeh nákupu, lepší prehľad o trhu, dobré vzťahy s dodávateľmi a podobne. Organizácie sú spravidla neziskové, často existujú v podobe súkromnej spoločnosti vlastnenej štátom. Niektoré poskytujú obstarávateľské služby i súkromným firmám. Podľa OECD využívajú tieto organizácie v záujme dosahovania efektívnosti často metódy typické pre súkromný sektor, príkladom je flexibilnejšie odmeňovanie zamestnancov odlišné od odmeňovania v štátnej správe (OECD: 2000). Stále organizácie môžu mať okruh „zákazníkov“ z radov obstarávateľov definovaný zákonom, alebo sa obstarávatelia môžu stať zákazníkmi dobrovoľne.

Podmienku realizácie prínosov stálej obstarávacej organizácie v podobe úspor z rozsahu i administratívnych úspor je jej dobré fungovanie. K tomu patrí:

- kvalitné personálne zabezpečenie so zodpovedajúcim platovým ohodnotením, ktoré priláka profesionálnych pracovníkov. Zahraničné skúsenosti naznačujú že dobrým riešením je vytvorenie štátnej obstarávacej organizácie v podobe štátnej firmy,
- strategické plánovanie a vyhodnocovanie úspešnosti obstarávaní a činnosti organizácie, vrátane porovnávanie dosiahnutých cien s bežnými či sledovaním administratívnych nákladov,
- účinný kontrolný orgán, ktorý bude obstarávacej organizácii venovať zvýšenú pozornosť zodpovedajúcu väčším obstarávaným objemom či
- automatické prehľadné zverejňovanie dokumentácie o obstarávaní ako aj o činnosti organizácie, ktoré uľahčí verejnú kontrolu zodpovedajúcu väčším obstarávaným objemom.

Alternatívou samostatných nákupných organizácií sú ad hoc nákupné skupiny, ktoré fungujú na báze spojenia obstarávateľov pre konkrétny nákup s cieľom úspor. Nákupné skupiny nemajú právnu subjektivitu, ich spolupráca funguje často prostredníctvom spoločných rámcových dohôd. Príkladmi sú vytvorenie konzorcií alebo joint venture obstarávateľov pre nákup homogénnych služieb ako voda, odvoz odpadu či školské jedlá (OECD: 2000).

Príkladmi samostatných organizácií pre spoločné obstarávanie sú dánsky *Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (SKI)* či fínsky *Hansel*. Dánsky SKI je nezisková spoločnosť vlastnená ministerstvom financií a asociáciou samospráv, spravuje 48 rámcových dohôd, ktoré využíva viac ako 30 tisíc obstarávateľov. Je financovaná správnym poplatkom vo výške 1 % obratu dodávateľov, obrat SKI v roku 2009 dosiahol 1,3 mld. EUR (OECD: 2011). *Hansel* je spoločnosť vlastnená fínskym štátom, ktorej úlohou je prostredníctvom nákupov realizovaných rámcovými dohodami vytvárať úspory pre fínsky rozpočet. Podobne ako SKI je i *Hansel* financovaný prostredníctvom správneho poplatku vo výške 1,5 % obratu dodávateľov, obrat *Hansel* v roku 2009 dosiahol vyše pol miliardy EUR (OECD: 2000). Podľa OECD výhodou spoločností vlastnených štátom v porovnaní s verejnými inštitúciami môže byť vyššia miera flexibility či lepšia schopnosť prilákať kvalifikovaný personál.

Príkladmi ad-hoc spoločných obstarávateľov sú napríklad ministerstvo zahraničných vecí, ktoré nakúpilo letenky pre orgány štátnej správy či združenie Centrálny obstarávateľ, ktoré nakúpilo komunálne služby pre 64 obcí. Obe obstarávania sú nižšie spracované ako prípadové štúdie.

### **Predmet spoločného obstarávania: prierezové a sektorové spoločné obstarávanie**

Spoločné obstarávanie môže byť uskutočňované pre položky vhodné viacerým rezortom vo verejnom sektore (kancelársky papier) alebo môže byť zamerané len na určitý rezort (sanitky pre nemocnice). Výhodou sektorových obstarávateľov v porovnaní s prierezovými môže byť vyššia expertíza pri nákupoch či dlhodobé vzťahy s dodávateľmi, ktoré umožnia hladší priebeh obstarávania.

### **Úroveň verejnej správy: centrálna, regionálna a miestna obstarávanie SOVO**

Spoločné obstarávanie je možné realizovať na centrálnej, regionálnej i miestnej úrovni. Príkladmi spoločného obstarávania na centrálnej úrovni sú spomínané spoločnosti vo verejnom vlastníctve SKI či *Hansel* ako aj ad-hoc nákupy realizované ministerstvami zdravotníctva či školstva.

Alternatívou centrálného spoločného obstarávania je spoločné obstarávanie na regionálnej a miestnej úrovni. Podľa OECD je spoločné obstarávanie na regionálnej a miestnej úrovni často uskutočňované prostredníctvom samostatných organizácií i ad-hoc spoločných obstarávaní. Regionálne authority aj municipality vytvárajú samostatné nákupné jednotky pre uskutočňovanie vlastných nákupov a nákupov podliehajúcich organizácií administratívne aj cenovo efektívnejšie.

Príkladom samostatnej organizácie obstarávajúcej pre viacerých obstarávateľov na regionálnej úrovni je česká spoločnosť *Cejiza, s.r.o.*, založená a vlastnená Jihomoravským krajom; ktorej úlohou je zabezpečiť nákupy určitých druhov tovarov a služieb pre všetky organizácie riadené krajom s cieľom úspory nákladov. Bežné sú však i spoločné nákupy niekoľkých municipalít v rámci regiónu najmä pri nákupoch bežných položiek ako potraviny alebo palivá (OECD:2011).

Z teórie a ani zo slovenských príkladov nevyplýva prevaha centralizovaného či decentralizovaného spoločného obstarávania. Centralizované obstarávanie môže priniesť väčšie úspory z rozsahu, decentralizácia napríklad znalosť lokálnych špecifik.

## 2. TYPICKY OBSTARÁVANÉ PREDMETY

Pri definovaní predmetu spoločného obstarávania zohráva dôležitú úlohu čo najvyššia homogénnosť preferencií. To znamená, že často ide o také predmety, na vlastnostiach ktorých sa vedia obstarávatelia zhodnúť. Preto sú zvyčajne spoločne obstarávané nasledovné typy predmety obstarávania:

- produkty a služby informačných a komunikačných technológií,
- telekomunikačné služby,
- nábytok,
- cestovné služby,
- kancelárske potreby,
- autá a palivá,
- potraviny,
- poradenské a personálne služby (OECD: 2011).

Predmetom spoločného obstarávania však nebývajú len štandardizované položky, ale aj neštandardizované strategické predmety, ako sú napr. komplikované informačné systémy. Motiváciou môže byť snaha dosiahnuť efektívnosť štandardizáciou systémov jednotlivých obstarávateľov (OECD: 2011).

## **3. ARGUMENTY PRE A PROTI**

Spoločné verejné obstarávanie viacerých obstarávateľov sa v porovnaní s bežným verejným obstarávaním jednotlivých obstarávateľov vyznačuje niekoľkými špecifikami, ktoré hovoria v jeho prospech i naopak.

### **3.1 Argumenty podporujúce spoločné obstarávanie**

Teória poukazuje na viaceré možné výhody spoločného obstarávania, ktorých naplnenie v praxi nie je automatické. Ide o:

#### **Úspory z rozsahu**

Nakupovanie vo väčších množstvách zabezpečí pri dobrej realizácii nižšie ceny. Veľké zákazky môžu vzbudiť väčší záujem dodávateľov a motivovať ich znížiť cenu, aby zvíťazili nad konkurenciou. Podľa OECD obstarávajú samostatní obstarávatelia iba zriedka v takých objemoch, aby dosiahli ceny porovnateľné s cenami možnými pri spoločnom obstarávaní (OECD: 2011). Prax vo viacerých európskych krajinách podporuje argument, že spoločné obstarávanie vedie k cenovým úsporám, vzhľadom na náročnosť benchmarkingu však exaktnejšie dôkazy chýbajú (OECD: 2010). Štúdia konzultantskej firmy PwC o verejnom obstarávaní v Európe vypracovaná pre Európsku komisiu ale varuje, že napríklad rámcové zmluvy môžu tiež viesť k oslabeniu súťaže. Obstarávatelia si na zaužívaných dodávateľov môžu navyknúť a v budúcnosti nastavovať v tendroch diskriminačné kritériá (PwC: 2011).

#### **Administratívne úspory**

Spoločné obstarávanie povedie k celkovo nižším transakčným nákladom. Jednotliví obstarávatelia ušetria personálne kapacity. Pri rámcových zmluvách možno dosiahnuť ďalšie úspory opakovanými nákupmi bez opakovania celého procesu obstarávania. Rámcová zmluva s viacerými dodávateľmi, ktorí budú opakovane súťažiť, pravdepodobne povedie k nižším administratívnym úsporám ako zmluva s jediným dodávateľom. Zároveň však môže viesť k vyšším cenovým úsporám. Štúdia PwC zhrňa, že realizácia rámcových dohôd je lacnejšia, úspory však veľmi závisia od počtu skutočných nákupov uskutočnených na základe konkrétnej rámcovej zmluvy (PwC: 2011).

#### **Vyššia kvalita obstarávania**

Ak bude spoločné obstarávanie realizované organizáciou, ktorá sa na nákupy špecializuje, bude sa v porovnaní s bežným obstarávaním vyznačovať vyššou kvalitou služieb. Zamestnanci špecializujúci sa na obstarávanie môžu zaručiť hladší a rýchlejší priebeh nákupov. Organizácia môže byť lepšie kvalifikovaná posúdiť kvalitu ponúk uchádzačov či tender administratívne lepšie zrealizovať a predísť tak prípadným námietkam.

#### **Prísnejšia kontrola**

Obstarávanie realizované špecializovanou organizáciou povedie k prísnejšej kontrole nákupov. Dôslednejšia bude interná kontrola realizovaná zamestnancami spoločného obstarávateľa. Dôslednejšia bude i externá kontrola. Spoločné obstarávania sa budú tešiť väčšiemu záujmu verejnosti, ktorá vyvinie tlak, aby boli dostupné všetky informácie.

## 3.2 Argumenty proti spoločnému obstarávaniu

Súčasne však teória varuje pred viacerými možnými rizikami spojenými so spoločným obstarávaním. Patrí k nim:

### **Koncentrácia trhu**

Nákupy vo veľkých množstvách môžu viesť k uprednostňovaniu veľkých firiem pred malými a k vytvoreniu monopolistických štruktúr a trhovej koncentrácie (OECD: 2011).

### **Neschopnosť pružne reagovať na potreby jednotlivých obstarávateľov**

Nevýhodou môže byť i obmedzená možnosť obstarávateľov presne špecifikovať položky, ktoré najlepšie zodpovedajú jej požiadavkám, najmä ak sú obstarávatelia povinní nakupovať od spoločného obstarávateľa. Slovenská prax ale súčasne naznačuje, že príliš podrobné špecifikácie položiek pri obstarávaní môžu viesť k nastaveniu diskriminačných kritérií a predraženiu obstarávaní.

### **Neschopnosť pružne reagovať na zmeny na trhu**

Pri rámcových dohodách môže byť vzhľadom na ich dlhé trvanie problematickým i zastaranie obstaraných položiek, ktoré viac nereflektujú najnovší vývoj na trhu.



## 4. MODEL DOBRÉHO OBSTARÁVANIA: TRANSPARENTNÉ, NEDISKRIMINAČNÉ, EFEKTÍVNE

V nasledujúcej časti sa pokúsime zdefinovať charakteristiky dobrého spoločného verejného obstarávania. Smernica Európskej únie (EÚ) upravujúca verejné obstarávanie<sup>3</sup> určuje ako princípy zadávania zákaziek obstarávateľmi

- rovnaké a *nediskriminačné* zaobchádzanie s účastníkmi verejného obstarávania tendrov a
- *transparentnosť* konania (EU: Smernica 2004/18/EC: čl. 2).

Zákon o verejnom obstarávaní k menovaným trom zásadám pridáva princípy

- *hospodárnosti* a
- *efektívnosti* (Zákon č. 25/2006 Z.z., § 9, ods. 4).

Pre potreby našej štúdie sme si tak ako princípy dobrého verejného obstarávania definovali: *transparentnosť*, *nediskrimináciu* a *efektívnosť*. Dodržiavanie týchto princípov prispieva k maximalizácii úžitku verejného sektora pri obstarávaní. V zvyšku tejto kapitoly vysvetlíme jednotlivé princípy a zväzíme, či môže obstarávanie prostredníctvom spoločného obstarávania viacerých obstarávateľov prispieť k posilneniu ich dodržiavania a tým zvýšiť úžitok dosiahnutý obstarávaním.

*Transparentnosť* znamená, že o jednotlivých krokoch verejného obstarávania sú verejne dostupné informácie a je ho možno podrobiť verejnej kontrole. V slovenskom prostredí definujú Jiří Vlach a Emília Sičáková-Beblavá "typy informácií, kedy a ako sa majú spracúvať, poskytovať, zverejňovať tak, aby sa zabezpečila čo najväčšia transparentnosť použitého postupu verejného obstarávania" (Vlach, Sičáková-Beblavá: 2009). Podľa EÚ možno transparentnosť zaručiť zverejňovaním dokumentácie či rozhodovaním na základe vopred známych a objektívnych kritérií (EU: 2011). Transparentnosť obstarávania je ovplyvňovaná aj zvoleným postupom verejného obstarávania. Iba minimálna transparentnosť je spojená s rokovacími konaniami bez zverejnenia i so zverejnením, s užšou a verejnou súťažou narastá predpoklad vyššej transparentnosti (Sičáková-Beblavá, Beblavý: 2009). Vzhľadom na vyššie objemy spoločne obstarávaných zákaziek sa tieto často tešia väčšej pozornosti dodávateľov i verejnosti. Uskutočnenie spoločného obstarávania preto môže viesť k posilnenej transparentnosti i kontrole.

*Nediskriminácia*, alebo zaručenie rovnakých príležitostí a rovnakého zaobchádzania pre dodávateľov môže byť prostriedkom pre dosiahnutie ďalších princípov ako je hospodárnosť, ale i princípom dobrého obstarávania samým o sebe (Arrowsmith: 2009). Nediskriminácia znamená obmedziť výskyt obstarávaní so špecifickými kritériami, či dokonca kritériami zodpovedajúcimi výhradne jedinému subjektu (EU: 2011). Tiež znamená vylúčenie obstarávaní, v ktorých sa nerozhoduje na základe formálnych kritérií. Zaručí, aby o zákazku súťažil dostatočný počet uchádzačov, pričom vyšší počet uchádzačov je spojený s predpokladom výhodnejšej výslednej ceny. Zároveň znamená rovnakú šancu pre dodávateľov získať zákazku za verejné peniaze. Možné účinky spoločného obstarávania na diskrimináciu sú protichodné. Vyššie objemy zákaziek zvyšujú motiváciu manipulovať s kritériami obstarávania, ale

<sup>3</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby.

súčasne i motiváciu dohliadať na priebeh konania. Ak je spoločné obstarávanie uskutočňované špecializovanou organizáciou, prínosom môže byť jeho vyššia profesionálnosť i prísnejšia kontrola.

*Efektívnosť.* Zakúpenie požadovaných položiek za najvýhodnejších možných podmienok je často označované za hlavný cieľ obstarávania. Efektívnosť vo vynakladaní verejných prostriedkov vo verejnom obstarávaní býva často vysvetľovaná aj pojmom *value for money* (Arrowsmith: 2009). K maximalizácii úžitku vedie snaha nakúpiť správne tovary, služby či práce za čo najvýhodnejšiu cenu, napríklad zabezpečením intenzívnej a opakovanej súťaže či využívaním elektronických aukcií. K maximalizácii úžitku však prispieva aj efektívny proces obstarávania, čiže proces bez zbytočných priesťahov, plytvania kapacitami obstarávateľa a neopodstatnených nákladov pre dodávateľov (Arrowsmith: 2009). Vyššia cenová i administratívna efektívnosť je pritom často označovaná za možnú pridanú hodnotu spoločného obstarávania.

Spoločné obstarávanie teda môže viesť k zvýšeniu kvality verejného obstarávania, zvýšením transparentnosti a efektívnosti a znížením rizika diskriminácie. Podmienkou však je správna realizácia, vrátane dôrazu na používanie takých postupov verejného obstarávania, ktoré zabezpečujú vysokú transparentnosť, prísny dohľad či rýchlu a kvalitnú realizáciu obstarávania.

## 5. SLOVENSKÁ LEGISLATÍVA UPRAVUJÚCA SPOLOČNÉ OBSTARÁVANIE

V nasledujúcej časti predstavíme slovenskú legislatívu upravujúcu spoločné obstarávanie ako aj niektoré návrhy pre úpravu spoločného obstarávania, ktoré ilustrujú vývoj témy na Slovensku.

Zákon o verejnom obstarávaní<sup>4</sup> účinný od 9.3.2012 upravuje spoločné obstarávanie prostredníctvom definície „centrálneho verejného obstarávateľa.“<sup>5</sup> Centrálnym verejným obstarávateľom je obstarávateľ, ktorý „zabezpečuje tovary alebo služby určené pre verejných obstarávateľov a obstarávateľov alebo zadáva zákazky alebo uzaviera rámcové dohody určené pre verejných obstarávateľov a obstarávateľov“ (NRSR: 2005). Zákon definuje, že obstarávatelia *môžu* nakupovať od centrálneho verejného obstarávateľa alebo jeho prostredníctvom (NRSR: 2005). Súčasná úprava teda hovorí o dobrovoľnom spoločnom obstarávaní.

Povinné spoločné obstarávanie ukladalo orgánom centrálnej verejnej správy uznesenie vlády zo 7. júna 2006. Inštitúcie mali vybrané komodity pre seba a podriadené organizácie obstarávať od centrálnej obstarávacej agentúry, ktorú malo vytvoriť ministerstvo financií. Ak by však inštitúcie preukázali, že dokážu dané komodity sami nakúpiť výhodnejšie, mohli obstarávať samostatne (Vláda SR: 2006).

Zámer vlády nebol naplnený. Ministerstvo financií v priebehu nasledujúcich rokov niekoľkokrát uskutočnilo spoločné obstarávanie, centralizovanú agentúru ale nevytvorilo. V roku 2011 ministerstvo financií preto predstavilo návrh na vytvorenie centrálnej obstarávacej organizácie pre vlastné potreby. Organizácia mala zároveň realizovať špecializované obstarávanie zamerané na vybrané okruhy položiek pre ďalšie inštitúcie (Ministerstvo financií SR: 2011). Návrh nešpecifikoval, či by centralizované obstarávanie bolo povinné alebo dobrovoľné. Taktiež však nebol implementovaný.

Najnovšia novela zákona o verejnom obstarávaní zo septembra 2012 pripravená Ministerstvom vnútra SR prináša zmenu pre nadlimitné zákazky<sup>6</sup> na tovary, služby a stavebné práce, ktoré sú „bežne dostupné na trhu.“ Podľa novely majú orgány štátnej správy ako aj organizácie financované alebo kontrolované z väčšej časti štátom pri nadlimitných zákazkách povinnosť nakupovať od spoločného obstarávateľa, ktorým sa stane Ministerstvo vnútra SR v súčinnosti s Ministerstvom financií SR. Ostatným obstarávateľom je ponechaná možnosť spoločne obstarávať podľa predchádzajúcej úpravy.

<sup>4</sup> Zákon o verejnom obstarávaní pri definícii spoločného obstarávania vychádza zo Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES.

<sup>5</sup> Smernica hovorí o „centrálnej obstarávacej organizácii,“ v angličtine „central purchasing body.“

<sup>6</sup> Nadlimitná zákazka podľa súčasnej úpravy predstavuje zákazku s hodnotou vyššou ako 130 tisíc EUR pre tovary a služby a 5 miliónov EUR pre stavebné práce.

## 6. PRÍPADOVÉ ŠTÚDIE SPOLOČNÉHO OBSTARÁVANIA NA SLOVENSKU

V nasledujúcej časti tejto štúdie skúmame 4 zákazky realizované na Slovensku prostredníctvom spoločného obstarávania. Najskôr obstarávania charakterizujeme aplikovaním typológie predstavenej v prvej kapitole a vyvodíme charakteristické znaky spoločného obstarávania na Slovensku. Následne vyhodnotíme kvalitu spoločných obstarávaní pomocou modelu dobrého obstarávania.

Nasledujúca tabuľka predstavuje štyri prípady spoločného obstarávania realizovaného na Slovensku v priebehu posledných piatich rokov a charakterizuje ich vychádzajúc z definovanej typológie.

Prehľad spoločných obstarávaní viacerých obstarávateľov

| Obstarávateľ                      | Ministerstvo zahraničných vecí  | Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR      | Ministerstvo financií  | Centrálny obstarávateľ                                |
|-----------------------------------|---|---|--|---|
| <b>Predmet obstarávania</b>       | Zabezpečenie leteckej prepravy osôb pri zahraničných a tuzemských pracovných cestách (2011) | Dodávka výpočtovej techniky (2009)                    | Xenografický papier (2008)   | Dodávka komunálnych služieb (2012)                    |
| <b>Spôsob obstarávania</b>        | Obstarávanie prostredníctvom spoločného obstarávateľa                                       | Obstarávanie prostredníctvom spoločného obstarávateľa | Obstarávanie prostredníctvom spoločného obstarávateľa                    | Obstarávanie prostredníctvom spoločného obstarávateľa |
| <b>Typ zmluvy</b>                 | Rámcová dohoda na tri roky s 8 dodávateľmi  | Rámcová dohoda na 4 roky s 1 dodávateľom              | Rámcová dohoda na 3 roky s 1 dodávateľom                                 | Rámcová dohoda na 4 roky so 4 dodávateľmi             |
| <b>Miera súťaže</b>               | Opakovaná súťaž   | Jednorazová súťaž                                     | Jednorazová súťaž  | Opakovaná súťaž                                       |
| <b>Otvorenosť obstarávania</b>    | Uzavreté obstarávanie so 16 obstarávateľmi  | Uzavreté obstarávanie s 18 obstarávateľmi             | Uzavreté obstarávanie s 36 obstarávateľmi, neskôr pristúpili ďalší dvaja | Uzavreté obstarávanie so 64 obstarávateľmi            |
| <b>Dobrovoľnosť</b>               | Dobrovoľné  | Dobrovoľné  | Dobrovoľné   | Dobrovoľné  |
| <b>Právna forma obstarávateľa</b> | Ad-hoc spojenie obstarávateľov  | Ad-hoc spojenie obstarávateľov                        | Stály centrálny obstarávateľ   | Stály centrálny obstarávateľ                          |
| <b>Centralizácia obstarávania</b> | Centrálna úroveň  | Centrálna úroveň                                      | Centrálna úroveň   | Miestna úroveň  |
| <b>Sektor obstarávania</b>        | Prierezové obstarávanie   | Prierezové obstarávanie                               | Prierezové obstarávanie  | Prierezové obstarávanie                               |

Zdroj: Transparency International Slovensko, e-vestnik.sk

Prípadové štúdie naznačujú, že na Slovensku sa vytvoril istý štandard realizácie spoločných obstarávaní. Skúmané spoločné obstarávania boli:

- Realizované *prostredníctvom* spoločného obstarávateľa. Podľa dostupných informácií obstarávanie od spoločného obstarávateľa na Slovensku nie je bežné.
- Realizované *rámcovou dohodou* s jedným alebo viacerými dodávateľmi.
- Realizované *jednorazovou* i *opakovanou* súťažou. Ministerstvo financií a ministerstvo školstva vo svojich tendroch uzavreli rámcovú dohodu s jediným dodávateľom, od ktorého následne niekoľko rokov nakupovali. Ministerstvo zahraničných vecí uzavrelo rámcovú dohodu s 8 dodávateľmi a Centrálny obstarávateľ so 4 dodávateľmi, ktorí opätovne súťažia o konkrétne zákazky jednotlivých zákazníkov.
- *Uzavreté*. Všetky obstarávania mali vopred učených zúčastnených obstarávateľov. S výnimkou ministerstva financií spoloční obstarávatelia potvrdili, že ďalšie subjekty k obstarávaniu už neskôr pristúpiť nemohli. K rámcovej zmluve ministerstva financií sa neskôr pripojili ďalšie dva subjekty.
- *Dobrovoľné*. Všetky zúčastnené subjekty mali možnosť nakúpiť dané predmety aj inde, nemali povinnosť naplniť rámcové zmluvy. Nakupovať inde mohli bez udania príčiny.
- Realizované *ad-hoc spojením obstarávateľov* i *stálymi centrálnymi obstarávateľmi*. Ministerstvo zahraničných vecí viedlo obstarávanie ad-hoc skupiny orgánov centrálnej štátnej správy, ministerstvo školstva spoločne obstarávalo pre orgány vo svojej riadiacej pôsobnosti. Centrálnemu obstarávateľovi i ministerstvo financií možno označiť za určitý druh stáleho centrálnemu obstarávateľa. Centrálny obstarávateľ je záujmové združenie právnických osôb, ktoré ako jednu zo svojich činností definuje „vykonávanie činnosti centrálnej obstarávacej organizácie.“ Na ministerstve financií bola v 2006 zriadená centrálna obstarávacia organizácia ako samostatný útvar. Obe tieto stále obstarávacie organizácie však realizovali iba obmedzený počet spoločných obstarávaní.
- Realizované na *centrálnej* i *miestnej úrovni*. Ministerstvá obstarávali centrálnu pre ďalšie orgány centrálnej štátnej správy alebo pre orgány vo vlastnej riadiacej pôsobnosti. Centrálny obstarávateľ obstarával pre 64 samospráv po celom Slovensku.
- *Prierezové*. Všetci obstarávatelia realizovali obstarávania v rôznych oblastiach, na predmety zakúpené v skúmaných obstarávaniach sa nešpecializujú.

Nasledujúca tabuľka ponúka pohľad na skúmané spoločné obstarávanie vychádzajúc z definovaných kritérií dobrého obstarávania. Pri posudzovaní kvality obstarávania sme si položili nasledujúce otázky skúmajúce

- transparentnosť obstarávania:

- Akým postupom bola zákazka pridelená?
- Je možné získať dokumentáciu prostredníctvom žiadosti o informácie?

- nediskrimináciu obstarávania:

- Koľko bolo uchádzačov?
- Bola využitá elektronická aukcia?
- Ak bola uzatvorená rámcová dohoda, súťažili dodávatelia opakovane? Ak áno, koľkí?
- Ak bola uzavretá rámcová zmluva bola pri týchto súťažiach použitá elektronická aukcia?
- Boli vznesené námietky alebo sú známe pochybnosti o cene?

- efektívnosť obstarávania:

- Koľko bolo obstarávateľov?
- Sleduje spoločný obstarávateľ celkový počet realizovaných nákupov? Koľkokrát celkom nakúpili?
- Môže obstarávateľ nenakúpiť prostredníctvom obstarávania iba v prípade, že vie inde nakúpiť výhodnejšie?
- Ak sa obstaráva rámcovou zmluvou, je možné, aby k zmluve neskôr pristúpili ďalší obstarávatelia?
- Aká bola celková dĺžka procesu obstarávania?

Odpovediam na jednotlivé otázky sme priradili bodové hodnotenie v rozmedzí 0-1, ich prostredníctvom sme vyhodnotili kvalitu skúmaných obstarávaní a hľadali najlepší použitý model.

## Hodnotenie realizovaných spoločných obstarávaní

| Kritérium dobrého obstarávania | Charakteristiky  |   | MZV: Letenky  |         | MŠVVŠ: Výpočtová technika |         | Centrálny obstarávateľ: Komunálne služby |         | MF: Papier                                   |         |
|--------------------------------|--|---|---------------|---------|---------------------------|---------|--|---------|--|---------|
|                                |  |   | Body          | Odpoveď | Body                      | Odpoveď | Body                                     | Odpoveď | Body   | Odpoveď |
| <b>Transparentnosť</b>         | Akým postupom bola zákazka pridelená?  | Verejná/ užšia súťaž/ rokovacie konanie (1/0.5/0 bodov) | Verejná súťaž | 1       | Užšia súťaž               | 0.5     | Užšia súťaž                              | 0.5     | Verejná súťaž                                | 1       |
|                                | Je možné získať dokumentáciu prostredníctvom infožiadosti?   | Áno/ nie (1/0 bodov)                                    | Áno           | 1       | Áno                       | 1       | Áno                                      | 1       | Áno  | 1       |
| <b>Nediskriminácia</b>         | Kolko bolo uchádzačov?   | Počet (0-1 bodov)                                       | 10            | 1       | 3                         | 0.3     | 5  | 0.5     | 5  | 0.5     |
|                                | Bola využitá elektronická aukcia?  | Áno/ nie (1/0 bodov)                                    | Nie           | 0       | Nie                       | 0       | Nie                                      | 0       | Nie  | 0       |
|                                | Súťažia na základe rámcovej zmluvy dodávateľa opakovane? Kolko?                                      | Počet (0-1 bodov)                                       | 8             | 1       | Nesúťaží sa opakovane     | 0       | 4  | 0.5     | Nesúťaží sa opakovane                        | 0       |
|                                | Ak bola uzavretá rámcová zmluva bola pri týchto súťažiach použitá elektronická aukcia?               | Áno/ nie (1/0 bodov)                                    | Áno           | 1       | Nesúťaží sa opakovane     | 0       | Áno                                      | 1       | Nesúťaží sa opakovane                        | 0       |
|                                | Boli vznesené námietky alebo sú známe pochybnosti o cene?  | Áno/ nie (1/0 bodov)                                    | Áno           | 0       | Nie                       | 1       | Nie                                      | 1       | Iné orgány nakúpili výhodnejšie <sup>7</sup> | 0       |
| <b>Efektívnosť</b>             | Kolko bolo obstarávateľov?   | Počet (0-1 bodov)                                       | 16            | 0.3     | 25.0                      | 0.4     | 64.0                                     | 1.0     | 38.0   | 0.6     |
|                                | Sleduje spoločný obstarávateľ celkový počet realizovaných nákupov? Kolkokrát celkom nakúpili?        | Počet (0-1 bodov)                                       | Nie           | 0       | Nie                       | 0       | Áno                                      | 1       | Nie  | 0       |
|                                | Môže obstarávateľ nenakúpiť prostredníctvom obstarávania iba v prípade vie inde nakúpiť výhodnejšie? | Áno/ nie (1/0 bodov)                                    | Nie           | 0       | Nie                       | 0       | Nie                                      | 0       | Nie  | 0       |
|                                | Ak sa obstaráva rámcovou zmluvou, je možné, aby k zmluve neskôr pristúpili ďalší obstarávateľa?      | Áno/ nie (1/0 bodov)                                    | Nie           | 0       | Nie                       | 0       | Nie                                      | 0       | Áno  | 1       |
|                                | Aká bola celková dĺžka procesu obstarávania?   | Dĺžka (0-1 bodov)                                       | 203           | 0.65    | 284.0                     | 0.46    | 196.0                                    | 0.67    | 132.0  | 1       |
| <b>Body</b>                    |  |   |               | 5.9     |                           | 3.65    |  | 7.17    |  | 5.09    |

<sup>7</sup> Pozri napríklad: <http://www.sme.sk/c/5330682/stat-obstaraval-papier-centralne-e-shop-boj-lacnejsi.html>

Z hľadiska transparentnosti, nediskriminácie a efektívnosti najkvalitnejšie spoločné obstarávanie zorganizoval Centrálny obstarávateľ (CO), dobre obstálo aj Ministerstvo zahraničných vecí (MZV) pri nákupe leteniek pre seba a ďalších 15 obstarávateľov. Zaostáva Ministerstvo financií (MF) a najnižšiu kvalitu ponúklo Ministerstvo školstva (MŠ).

MZV zákazku zadalo verejnou súťažou, najtransparentnejším postupom obstarávania. Tak isto postupovalo i MF; CO a MŠ zvolili užšiu súťaž. Všetci štyria obstarávatelia boli pripravení podrobiť sa verejnej kontrole poskytnutím dokumentácie o verejnom obstarávaní.

Centrálny obstarávateľ a MZV dobre obstáli aj z hľadiska nediskriminácie. Uzatvorili rámcovú dohodu s viacerými uchádzačmi, ktorí následne súťažia o jednotlivé zákazky obstarávateľov prostredníctvom elektronickej aukcie, MZ rámcovú dohodu uzavrelo až s 8 dodávateľmi. MF a MŠ naopak uzatvorili rámcovú dohodu iba s jediným dodávateľom, čím nepodporili ďalšiu súťaž.

Z hľadiska efektívnosti naopak najlepšie obstálo MF, ktoré ako jediné umožnilo ďalším obstarávateľom neskôr pristúpiť k rámcovej dohode, čím sa znižujú celkové administratívne náklady na realizáciu obstarávaní. MF tiež najlepšie obstálo vzhľadom na čas, za ktorý sa mu podarilo obstarávanie zorganizovať, čo by tiež malo prispieť k zníženiu nákladov.

Vo všetkých štyroch prípadoch mali obstarávatelia možnosť obstarávanie nerealizovať – rámcové dohody nemusia plniť. Negatívom je, že ak zvolia možnosť nakúpiť inde, nemusia uviesť príčinu svojho rozhodnutia, ktorou by mohla byť nižšia cena, či potreba iných špecifikácií v prípade komplikovanejších predmetov obstarávania. Pri nedostatočnej verejnej kontrole teda môžu nakúpiť i drahšie.

Negatívom tiež je, že s výnimkou Centrálného obstarávateľa žiaden z obstarávateľov nesleduje do akej miery sú uzatvorené rámcové zmluvy využívané. Spoloční obstarávatelia prevažne nezbierajú podrobné informácie pre vyhodnotenie úspešnosti realizovaných obstarávaní.



## **AKO NA TO: ODPORÚČANIA PRE DOBRÉ FUNGOVANIE SPOLOČNÉHO OBSTARÁVANIA NA SLOVENSKU**

Akým spôsobom by teda malo byť uskutočňované spoločné verejné obstarávanie, aby boli maximalizované jeho výhody a naopak minimalizované potenciálne nedostatky? Posledná kapitola ponúka niekoľko odporúčaní vychádzajúc z typológie spoločného obstarávania i príkladov spoločných obstarávaní realizovaných na Slovensku.

### **- Otvorené spoločné obstarávanie**

V záujme vyššej hospodárnosti by spoločné obstarávania uskutočňované napríklad rámcovou zmluvou mali byť otvorené aj obstarávateľom, ktorí sa ich nezúčastňovali od začiatku. Pristúpenie ďalších obstarávateľov k obstarávaniu zníži administratívne náklady na jedného obstarávateľa.

### **- Možnosť nakúpiť inde lacnejšie alebo lepšie**

Spoločné obstarávanie by nemalo byť povinné. Obstarávatelia by mali mať možnosť nakúpiť inde, ak tým ušetria alebo ak preukážu, že parametre spoločne obstarávaných predmetov nezodpovedajú ich potrebám. Možnosť obstarávateľov nakúpiť iným spôsobom bude spoločných obstarávateľov motivovať poskytovať kvalitné služby a čo najvýhodnejšie podmienky.

### **- Opakovaná súťaž**

Ak bude spoločné obstarávanie realizované prostredníctvom rámcovej dohody, v záujme hospodárnosti by dohoda mala byť uzatváraná s viacerými dodávateľmi, ktorí budú o jednotlivé zákazky opätovne súťažiť. Pri opätovných súťažiach by mali byť využívané elektronické aukcie.

### **- Kontrola a hodnotenie**

Vyššie obstarávané objemy môžu zvýšiť korupčné riziko. Spoločné obstarávanie by preto malo podliehať prísnejšej kontrole, napríklad Úradu pre verejné obstarávanie. Dôraz by tiež mal byť kladený na vyhodnocovanie úspešnosti spoločného obstarávania, ktoré môže pomôcť získať údaje o jeho reálnom prínose.

## ZDROJE

Arrowsmith, Sue (editor): Public Procurement Regulation: An Introduction, University of Nottingham, 2009. (17.8.2012 dostupné z:

<http://www.nottingham.ac.uk/pprg/publications/short-textbooks.aspx>)

Vlach, J. – Sičáková-Beblavá, E. : Informačné minimum postupových krokov procesu verejného obstarávania, TIS, 2009. (27.8.2012 dostupné z: <http://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/Informacne-minimum.pdf>)

EU: Evaluation Report: Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation, 2011. (15.8.2012 dostupné z:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/modernising\\_rules/evaluation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/evaluation/index_en.htm))

EU: Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby, 2004. (15.8.2012 dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:en:NOT>)

Ministerstvo financií SR: Centrálne verejné obstarávanie – návrh riešenia, 2011. (20.9.2012 dostupné z

<http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=19045>)

NRSR: Zákon č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, 2005. (15.8.2012 dostupný z:

[http://www.uvo.gov.sk/download/legislativa/z25\\_2006.pdf](http://www.uvo.gov.sk/download/legislativa/z25_2006.pdf))

OECD: Central Purchasing Bodies, Sigma Brief 20, 2011. (20.9.2012 dostupné z:

<http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/publicprocurementpolicybriefs.htm>)

OECD (2000), "Centralised and Decentralised Public Procurement", Sigma Papers, No. 29, OECD Publishing. (20.9.2012 dostupné z <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60w5dxr1-en>)

OECD (2011), "Centralised Purchasing Systems in the European Union", Sigma Papers, No. 47, OECD

Publishing. (20.9.2012 dostupné z <http://dx.doi.org/10.1787/5kgkqgv703xw-en>)

OECD: OECD Principles for Integrity in Public Procurement, 2009. (8.8.2012 dostupné z:

[http://www.keeppeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-principles-for-integrity-in-public-procurement\\_9789264056527-en](http://www.keeppeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-principles-for-integrity-in-public-procurement_9789264056527-en))

PwC: Public Procurement in Europe, 2011.

Sičáková-Beblavá, E – Beblavý, M.: Rozhodovanie slovenských miest o postupoch obstarávania verejných služieb. In: Ekonomický časopis, 2009.

Úrad pre verejné obstarávanie (ÚVO): Konceptia Spoločného obstarávania viacerých obstarávateľov, 2010. (14.8.2012 dostupné z:

<http://www.uvo.gov.sk/metodika/sovo/koncepc.htm>)

Vláda SR: Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 520 zo 7. júna 2006 k zefektívneniu verejného obstarávania zavedením systému centralizovaného verejného obstarávania, 2006. (20.9.2012 dostupné z:

[http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Uznesenie-5920?prefixFile=u\\_](http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Uznesenie-5920?prefixFile=u_))

<http://www.cejiza.cz/>

<http://www.hansel.fi/en/>

<http://www.ski.dk/om/sider/english.aspx>