



Posilnenie hodnoty za peniaze v systéme verejného obstarávania v Slovenskej republike

Smerom ku stratégii využívania adekvátnych kritérií pre udeľovanie zákaziek



Iceland
Liechtenstein
Norway grants



Tento dokument je prekladom anglického originálu „Strengthening value for money in the public procurement system of the Slovak Republic, Towards a strategy to use adequate award criteria“ vypracovaného projektovým partnerom OECD, za čo im veľmi pekne ďakujeme.

Photo credits:
Cover © Viktoria Kurpas/Shutterstock.com;
©BomSymbols/TheNounProject.com;
©YuguDesign/TheNounProject.com.

Obsah

Zhrnutie	5
1 Úvod	7
2 Prispieva slovenský ekosystém verejného obstarávania k používaniu MEAT kritérií?	8
3 Používanie MEAT kritérií je v Slovenskej republike relatívne nízke a v posledných rokoch klesá	17
4 Výzvy verejných subjektov a hospodárskych subjektov pri používaní kritérií MEAT	31
5 Používanie MEAT kritérií v odvetví zdravotníctva a dopravy	38
6 Cesta vpred: Implementácia stratégie na zvýšenie používania kritérií MEAT	45
Zoznam použitej literatúry	63

Tabuľky

Tabuľka 2.1. Zoznam relevantných stratégií na zlepšenie používania kritérií MEAT	13
Tabuľka 2.2. 15 najväčších verejných subjektov z hľadiska celkového objemu zákaziek	166
Tabuľka 3.1. Finančné limity verejného obstarávania v Slovenskej republike	25
Tabuľka 6.1. Subjekty vykonávajúce kontrolu obstarávania ex-ante a ex-post	549
Tabuľka 6.2. Portfólio školení o kritériách MEAT pre akčný plán odbornej prípravy na roky 2016-2019	55
Tabuľka 6.3. Využívanie nástrojov pre zapojenie trhu verejnými subjektmi v Slovenskej republike	61

Grafy

Graf 2.1. 3 metódy hodnotenia stanovené v slovenskom zákone o verejnom obstarávaní	9
Graf 2.2. Zainteresované strany v systéme verejného obstarávania v Slovenskej republike	11
Graf 2.3. Podiel objemu obstarávania podľa kategórie verejných subjektov od apríla 2016 do mája 2020	15
Graf 2.4. Podiel počtu postupov verejného obstarávania podľa kategórie verejných subjektov	15
Graf 3.1. Používanie kritérií MEAT na vyhodnotenie ponúk vo vybraných krajinách EÚ v období rokov 2006 – 2016	17
Graf 3.2. Používanie kritérií MEAT verzus používanie kritéria najnižšej ceny	18
Graf 3.3. Vývoj používania kritérií MEAT verzus používania kritérií najnižšej ceny	19
Graf 3.4. Používanie kritérií MEAT podľa typu verejného subjektu	20
Graf 3.5. Podiel používania kritérií MEAT v 15 najväčších verejných subjektoch v porovnaní s národným priemerom z hľadiska počtu postupov	21
Graf 3.6. Podiel používania kritérií MEAT v 15 najväčších verejných subjektoch v porovnaní s národným priemerom z hľadiska objemu verejného obstarávania	22
Graf 3.7. Prehľad používania kritérií MEAT podľa regiónov	23
Graf 3.8. Prehľad používania kritérií MEAT podľa predmetu zákazky	24
Graf 3.9. Prehľad používania kritérií MEAT podľa finančných limitov	26
Graf 3.10. Prehľad používania kritérií MEAT podľa finančných zdrojov (podľa toho, či boli využité finančné prostriedky EÚ alebo nie)	27
Graf 3.11. Prehľad používania kritérií MEAT podľa kategórie dodávateľov (MSP dodávateľ alebo iný ako MSP dodávateľ)	28
Graf 3.12. Prehľad počtu prijatých ponúk podľa kritérií na vyhodnotenie ponúk	29
Graf 3.13. Prehľad zrušených ponúk podľa kritérií na vyhodnotenie ponúk naprieč fiškálnymi rokmi	30

Graf 4.1. Používanie kritérií MEAT verus používanie kritéria najnižšej ceny v Slovenskej republike	31
Graf 4.2. Výzvy, ktorým čelia verejné subjekty pri používaní kritérií MEAT	32
Graf 4.3. Úroveň náročnosti pri využívaní verejného obstarávania na dosiahnutie rôznych politických cieľov	34
Graf 4.4. Ako často hospodárske subjekty reagovali na príležitosti obstarávania používajúce kritéria MEAT?	35
Graf 4.5. Percentuálny podiel hospodárskych subjektov, ktoré považujú za náročné reagovať na príležitosti obstarávania používajúce kritéria MEAT	36
Graf 4.6. Náročnosť prípravy návrhov ponúk, ktoré zohľadňujú širšie politické ciele	36
Graf 5.1. Podiel odvetví dopravy a zdravotníctva na celkovom objeme verejného obstarávania	39
Graf 5.2. Podiel odvetvia zdravotníctva a dopravy na postupoch používajúcich kritéria MEAT z hľadiska objemu a postupov verejného obstarávania	42
Graf 5.3. Rozdelenie využívania kritérií MEAT podľa odvetví	42
Graf 5.4. Podiel objemu verejného obstarávania, v ktorom boli kritéria MEAT použité 15 top subjektami z odvetvia dopravy	43
Graf 5.5. Podiel objemu verejného obstarávania, v ktorom boli kritéria MEAT použité 15 top subjektami z odvetvia zdravotníctva	44
Graf 6.1. Minimálne verus ideálne technické požiadavky	46
Graf 6.2 Prepojenie medzi kritériami MEAT a komplementárnymi politickými cieľmi	49
Graf 6.3. Aktéri podieľajúci sa na vývoji stratégie podľa kritérií MEAT	51
Graf 6.4. Aktivity a nástroje pre budovanie kapacít	55
Graf 6.5. Navrhované formáty školení	56
Graf 6.6. Metodický proces zdieľania osvedčených postupov	59

Boxy

Box 2.1. Kritériá, ktoré je možné použiť pri uplatnení prístupu MEAT	9
Box 3.1. Kritériá kvality v rámci stavebných prác	25
Box 6.1. Dva prístupy na stanovenie kritérií MEAT a technických špecifikácií	472
Box 6.2. Použitie kritérií MEAT v rámci Inovačného partnerstva Rakúskou federálnou realitnou kanceláriou (BIG)	483
Box 6.3. Pluralitná pracovná skupina zriadená Federálnou vládou Mexika pre reformu elektronického verejného obstarávania	505
Box 6.4. Zásady pre kvalifikované pracovné kapacity v zmysle Odporúčania OECD pre verejné obstarávanie	527
Box 6.5. Navrhované témy na pokrytie v usmerneniach pre kritéria MEAT	Chyba! Záložka nie je definovaná. 2
Box 6.6. Výhody identifikácie a zdieľania osvedčených postupov	583
Box 6.7. Príklad informácií, ktoré je potrebné zahrnúť do šablóny analýzy trhu	605
Box 6.8. Ako zapojiť trh a zbierať informácie o trhu?	616

Zhrnutie

Krajiny OECD viac ako desať rokov podnikajú kroky pre napĺňanie potenciálu verejného obstarávania ako prostriedku na dosiahnutie širších politických cieľov. Na dosiahnutie týchto ambícií je však potrebné zefektívniť postupy verejného obstarávania a odkloniť sa od čisto ekonomického hľadiska. Prístup MEAT kritérií umožňuje verejným orgánom hodnotiť ponuky nielen na základe kritéria ceny alebo nákladov, ale aj z iných hľadísk, či už kvalitatívnych, environmentálnych alebo sociálnych. Integrácia týchto dodatočných aspektov je podporená zvýšením povedomia, že zameranie sa výlučne na prísnu ekonomickú účinnosť nemusí priniesť najžiadanejšie výsledky. V súlade so smernicami EÚ o verejnom obstarávaní podporuje zákon o verejnom obstarávaní Slovenskej republiky širšie používanie kritérií s cieľom zahrnúť kvalitatívny, environmentálny alebo sociálny rozmer. Údaje poskytnuté Úradom pre verejné obstarávanie (ÚVO) však ukazujú, že v rokoch 2016 až 2020 bolo používanie MEAT kritérií pri postupoch verejného obstarávania relatívne obmedzené, konkrétne predstavovalo 15,6% postupov verejného obstarávania a 13,8% celkového objemu obstarávania. V tejto súvislosti sa ÚVO usiluje vyvinúť a implementovať stratégiu, ktorá by účinne začlenila používanie MEAT kritérií do praxe. Táto správa upozorňuje na kľúčové zistenia o používaní MEAT kritérií v Slovenskej republike so zameraním na odvetvia zdravotníctva a dopravy a taktiež poskytuje ÚVO kľúčové poznatky pre pokračovanie vývoja takejto stratégie.

Kľúčové zistenia

- Celková aktivita verejného obstarávania z hľadiska objemu je relatívne koncentrovaná v rámci niekoľkých verejných inštitúcií, kde 15 verejných orgánov s najvyšším podielom na verejnom obstarávaní predstavuje viac ako polovicu celkového objemu obstarávania. Údaje ukazujú, že viac ako 25% z týchto 15 subjektov nepoužilo vo svojich postupoch verejného obstarávania MEAT kritériá.
- V rokoch 2016 až 2020 sa používanie MEAT kritérií výrazne znížilo, pokiaľ ide o počet postupov verejného obstarávania. Pokiaľ ide o objem obstarávania, napriek výraznému nárastu zaznamenanému v roku 2017 používanie MEAT kritérií neustále klesá.
- Verejní obstarávatelia používajú MEAT kritériá častejšie ako obstarávatelia a taktiež súkromné subjekty, ktoré majú prístup k verejným financiam, avšak údaje o objeme verejného obstarávania ukazujú opačný trend.
- Miera používania MEAT kritérií je medzi verejnými obstarávateľmi so sídlom v ôsmich krajoch Slovenskej republiky nerovnomerná. V prípade Bratislavského kraja, v ktorom je sústredená veľká časť verejných obstarávateľov, miera používania MEAT kritérií zaostáva.
- Pokiaľ ide o kategórie verejného obstarávania, údaje ukazujú, že MEAT kritériá sa výrazne častejšie používajú na obstarávanie stavebných prác (24%) ako tovaru (9%) a služieb (8%). Pri analýze objemu verejného obstarávania však údaje ukazujú, že podiel MEAT kritérií zohrával významnejšiu rolu v prípade tovarov (16%) než v prípade služieb a stavebných prác (obe kategórie po 13%).
- Pokiaľ ide o rozdelenie na základe hodnoty zákazky, MEAT kritériá sa častejšie používajú v rámci podlimitných postupov ako v prípade postupov s nadlimitnými hodnotami.
- Neexistuje žiadna významná korelácia medzi použitím kritéria najnižšej ceny alebo kritérií MEAT a i) zadávaním zákaziek MSP a ii) počtom prijatých ponúk; používanie MEAT kritérií navyše nevedie k zvýšeniu pravdepodobnosti zrušenia ponuky.
- Podľa výsledkov prieskumu OECD sú 3 hlavné dôvody nedostatku používania MEAT kritérií pre verejné subjekty, a to nedostatok usmernení a nástrojov, nejasný právny rámec a vnímanie toho, že kritériá MEAT sú rizikovejšie.
- Verejné obstarávanie sa na národnej úrovni považuje za účinný nástroj na dosiahnutie širších politických cieľov. V šiestich národných stratégiách z deviatich sa spomína verejné obstarávanie a

jeho využitie na dosiahnutie strategických cieľov, akými sú environmentálne ciele a inovácie. Iba dve z nich však spomínajú používanie kritérií MEAT. 64% verejných subjektov použilo verejné obstarávanie na dosiahnutie environmentálnych cieľov. Pokiaľ ide o MSP, inovácie a sociálne aspekty, ich podiel je 43% (MSP), 29% (inovácie) a 57% (sociálne aspekty). Neskúsenosť verejných subjektov pri využívaní verejného obstarávania na podporu inovácií potvrdili odpovede v prieskume, z ktorého vyplýva, že pre verejné subjekty je dosiahnutie tohto cieľa najťažšie. Za touto oblasťou sa umiestnila náročnosť pri ochrane životného prostredia, zodpovednom obchodnom správaní / sociálnych aspektoch a MSP.

- Odpovede na prieskum OECD medzi hospodárskymi subjektmi ukazujú, že väčšina respondentov buď nikdy alebo len zriedka reagovala na verejné súťaže, v ktorých boli použité kritériá MEAT. 89% účastníkov uviedlo, že by uvítali viac príležitostí na obstarávanie pomocou kritérií MEAT, aj keď 45% z nich považuje prípravu ponúk pri použití kritérií MEAT za náročnejšiu.
- Odvetvia zdravotníctva a dopravy predstavujú 43% objemu verejného obstarávania v Slovenskej republike. Stratégie obstarávania vrátane použitia kritérií MEAT majú vplyv na výsledky v oblasti zdravia a dopravy a celkové výdavky. Používanie kritérií MEAT v odvetviach dopravy a zdravotníctva je však relatívne nižšie ako národný priemer a mnohé subjekty s vysokým objemom verejného obstarávania kritériá MEAT vôbec nepoužívajú.

Ďalšie kroky

Pri navrhovaní efektívnej stratégie zameranej na začlenenie používania kritérií MEAT do praxe vo svojej krajine by mal ÚVO zvážiť tieto prvky:

- Komunikácia s rôznymi zainteresovanými stranami o výhodách používania kritérií MEAT, vrátane dosiahnutia širších politických cieľov a porozumenie existujúcich prekážok, napríklad skúmanie správnej rovnováhy medzi kritériami pre zadanie zákazky a požiadavkami ponuky.
- Vypracovanie stratégie pomocou inkluzívneho prístupu zapojením úradníkov zodpovedných za verejné obstarávanie, orgánov dohľadu a kontroly, zástupcov súkromného sektora a príslušných ministerstiev.
- Posilnenie kapacít úradníkov zodpovedných za verejné obstarávanie, ale aj súkromného sektora a kontrolných orgánov. Okrem toho by sa mali rozvíjať cielené činnosti a nástroje na budovanie kapacít vrátane vypracovania akčného plánu odbornej prípravy a usmernení a zdieľania osvedčených postupov pri používaní MEAT.
- Pochopenie schopnosti trhu reagovať na príležitosti obstarávania pri použití kritérií MEAT. V tejto súvislosti by ÚVO mohol vytvoriť šablónu analýzy trhu a zvýšiť povedomie o aktivitách pre zapojenie trhu.
- Pravidelné monitorovanie používania kritérií MEAT pomocou rôznych parametrov na zaistenie úspešnej implementácie danej stratégie.

1 Úvod

Verejné obstarávanie je zásadným pilierom poskytovania služieb verejnému sektoru. Vzhľadom na obrovský objem výdavkov, ktoré predstavuje, dobre riadené verejné obstarávanie môže a musí hrať dôležitú úlohu pri posilňovaní efektívnosti verejného sektora a vytváraní dôvery občanov. Dobre navrhnuté systémy verejného obstarávania tiež prispievajú k dosahovaniu páličivých politických cieľov, akými sú ochrana životného prostredia, inovácie, vytváranie pracovných miest a rozvoj malých a stredných podnikov. (OECD, 2015^[1]).

V Slovenskej republike predstavovalo verejné obstarávanie v roku 2020 15 % HDP a 31,2 % výdavkov verejnej správy. Vzhľadom na neustály tlak na rozpočet a požiadavky občanov na zodpovednosť voči verejným výdavkom je finančne zodpovedný prístup jednou z priorit vládnych strán. V posledných rokoch sa však koncept hodnoty vzhľadom na verejné výdavky vyvíjal tak, aby zahŕňal širší rozsah hľadísk, ako sú kvalita, environmentálne a sociálne výhody. Príležitosti, ktoré ponúkajú európske fondy dostupné členským štátom na zotavenie sa z krízy spôsobenej ochorením COVID-19, ešte viac zdôrazňujú zásadnú úlohu verejného obstarávania pri prechode na ekologickejšiu a digitálnu ekonomiku.

Pre dosiahnutie hodnoty za peniaze vo verejnom obstarávaní je možné použiť rôzne nástroje a mechanizmy vrátane kritérií na vyhodnotenie ponúk. Vyhodnotenie predložených ponúk je skutočne kľúčovým míľnikom v procese verejného obstarávania, pretože umožňuje verejným obstarávateľom posúdiť relatívne výhody prijatých ponúk s ohľadom na svoje ciele, a preto je potrebné dbať na to, aby bol výsledok uspokojivý ako aj na to, aby bolo o ňom rozhodnuté spravodlivým a transparentným spôsobom. V Slovenskej republike poskytuje príslušný regulačný rámec obstarávania možnosť využiť rôzne metódy hodnotenia vrátane kritérií MEAT. V praxi je však jeho reálne uchopenie na výrazne nízkej úrovni.

V tejto súvislosti je Úrad pre verejné obstarávanie (ÚVO) ochotný vyvinúť stratégiu na zlepšenie používania kritérií MEAT. Tento dokument bude slúžiť ako hlavný pilier pre rozvoj tejto stratégie. Zaoberá sa súčasným stavom používania kritérií MEAT verejnými obstarávateľmi a identifikuje výzvy, s ktorými sa stretávajú. Materiál sa následne zameria na dve konkrétne odvetvia: zdravotníctvo a doprava, a to v dôsledku na ich vplyv na ekonomiku krajiny a blahobyt občanov. Na základe tejto podrobnej analýzy získa ÚVO poznatky a podrobnosti potrebné pre čerpanie informácií o vývoji a implementácii efektívnej stratégie na zlepšenie používania kritérií MEAT.

2 Prispieva slovenský ekosystém verejného obstarávania k používaniu MEAT kritérií?

Smernice EÚ 2014/24 a 2014/25 o verejnom obstarávaní a koncesiách predpokladajú na vyhodnotenie verejných súťaží výlučne používanie prístupu, ktorý je ekonomicky najvýhodnejší (MEAT). Tento mechanizmus vyhodnocovania kritérií môže mať formu hodnotenia cien, nákladov (pomocou prístupu nákladovej efektívnosti, akým je napríklad stanovovanie nákladov počas životného cyklu) alebo najlepšieho pomeru ceny a kvality. Tento prístup, čiastočne prevzatý z rozlíšenia vykonaného v predchádzajúcich smerniciach z roku 2004, však umožňuje verejným obstarávateľom a odborníkom z členských štátov EÚ, aby sa odvolávali na kritériá MEAT vždy, keď sa popri cenách hodnotí aj kvalitatívny rozmer. Na účely tejto správy by sa preto odkaz na kritériá MEAT mal chápať ako použitie kritérií na vyhodnotenie ponúk hodnotiacich nielen cenu, ale aj kvalitu alebo iné prvky, ako sú environmentálne vlastnosti, inovácie alebo prvky zlepšujúce sociálne aspekty.

2.1. Zvýšené používanie MEAT kritérií, ktoré je v legislatívnom rámci výslovne uvedené, si vyžaduje spoločné porozumenie medzi rôznymi zainteresovanými stranami

Prístup MEAT umožňuje verejným subjektom hodnotiť ponuky nielen na základe cenového alebo nákladového kritéria, ale aj na základe ďalších aspektov, ako sú kvalitatívne, environmentálne alebo sociálne kritériá. Zapojenie týchto dodatočných dimenzií do hodnotenia ponúk bolo odôvodnené zvýšeným povedomím, že zameranie sa na prísnu ekonomickú efektívnosť nemusí priniesť najžiadanejšie výsledky. Kritériá vyhodnotenia ponúk pôsobia pre uchádzačov ako stimul v tom zmysle, že označujú prvky, v ktorých musia navzájom súťažiť. Rozšírenie kritérií nad rámec ceny pri vyhodnocovaní ponúk dáva trhu signál, že verejné subjekty hľadajú kombináciu funkcií a nielen najnižšiu možnú cenu, ktorá môže mať výrazný vplyv na kvalitu obstarávaného tovaru, služieb a stavebných prác.

Box 2.1 poskytuje stručný zoznam kritérií na vyhodnotenie ponúk, ktoré je možné použiť pri uplatnení prístupu MEAT podľa smernice EÚ o verejnom obstarávaní z roku 2014. Stojí za zmienku, že všetky kritériá by mali byť prepojené s predmetom zmluvy. Niektoré kritériá, ako napríklad trvanie záruky, podiel subdodávateľských zmlúv a zmluvné podmienky, nemôžu byť kritériami na vyhodnotenie ponúk.

Box 2.1. Kritériá, ktoré je možné použiť pri uplatnení prístupu MEAT

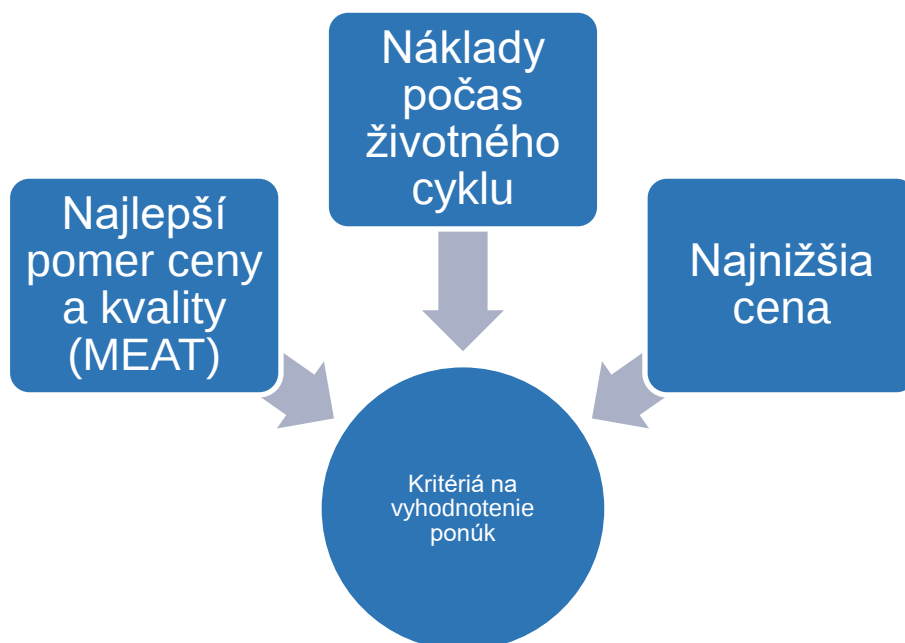
- Náklady alebo cena
- Kvalita vrátane: technické výhody, estetické a funkčné charakteristiky, prístupnosť, dizajn pre všetkých používateľov, sociálne, environmentálne a inovatívne charakteristiky, obchodovateľnosť a jej podmienky;
- Organizácia, kvalifikácia a skúsenosti zamestnancov poverených plnením zákazky, kde kvalita pridelených zamestnancov môže mať významný vplyv na úroveň plnenia zákazky; alebo;
- Záručný a pozáručný servis a technická pomoc, dodacie podmienky, ako je dátum dodania, proces dodania a dodacia lehota alebo obdobie dokončenia.

Zdroj: (EU Parliament and Council, 2014^[2])

Používanie kritérií MEAT verejnými subjektmi je obmedzené rôznymi faktormi vrátane platného národného regulačného rámca pre verejné obstarávanie. V Slovenskej republike je platným regulačným rámcom zákon o verejnom obstarávaní z roku 2016, ktorý transponoval smernice Európskej únie o verejnom obstarávaní z roku 2014. Zákon o verejnom obstarávaní poveruje verejné subjekty, aby hodnotili ponuky na základe objektívnych hodnotiacich kritérií, ktoré musia súvisieť s predmetom zákazky, a s cieľom určiť, akým spôsobom bude zákazka zadaná ekonomicky najvýhodnejšej ponuke. Kritériá stanovené verejnými subjektmi musia byť nediskriminačné a musia podporovať hospodársku súťaž.

Pokiaľ ide o kritériá zadávania zákazky, sekcia 44 slovenského zákona o verejnom obstarávaní poskytuje možnosť využiť tri možnosti: i) najlepší pomer ceny a kvality (t.j. kritériá MEAT), ii) náklady na životný cyklus a iii) metodiku najnižšej ceny (pozri Graf 2.1).

Graf 2.1. 3 metódy hodnotenia stanovené v slovenskom zákone o verejnom obstarávaní



Pri použití metódy nákladov životného cyklu musia verejné subjekty vyhodnotiť všetky náklady súvisiace so životným cyklom tovaru, stavby alebo služby. Tieto náklady by mali v relevantnom rozsahu pokrývať časti alebo všetky nasledujúce náklady počas životného cyklu výrobku, služby alebo diela:

- náklady znášané verejným obstarávateľom alebo inými užívateľmi, ako napríklad:
 - náklady spojené s nadobudnutím,
 - náklady na užívanie, ako je spotreba energie a iných zdrojov,
 - náklady na údržbu,
 - náklady na ukončenie životného cyklu, ako sú náklady na zber a recykláciu.
- náklady pripísané environmentálnym externalitám spojeným s výrobkom, službou alebo prácou, ktoré vznikli počas ich životného cyklu za predpokladu, že je možné určiť a overiť ich peňažnú hodnotu; tieto náklady môžu zahŕňať náklady na emisie skleníkových plynov a iných emisií znečisťujúcich látok a ďalšie náklady na zmiernenie dopadov zmeny klímy. (European Commission, n.d.^[3])

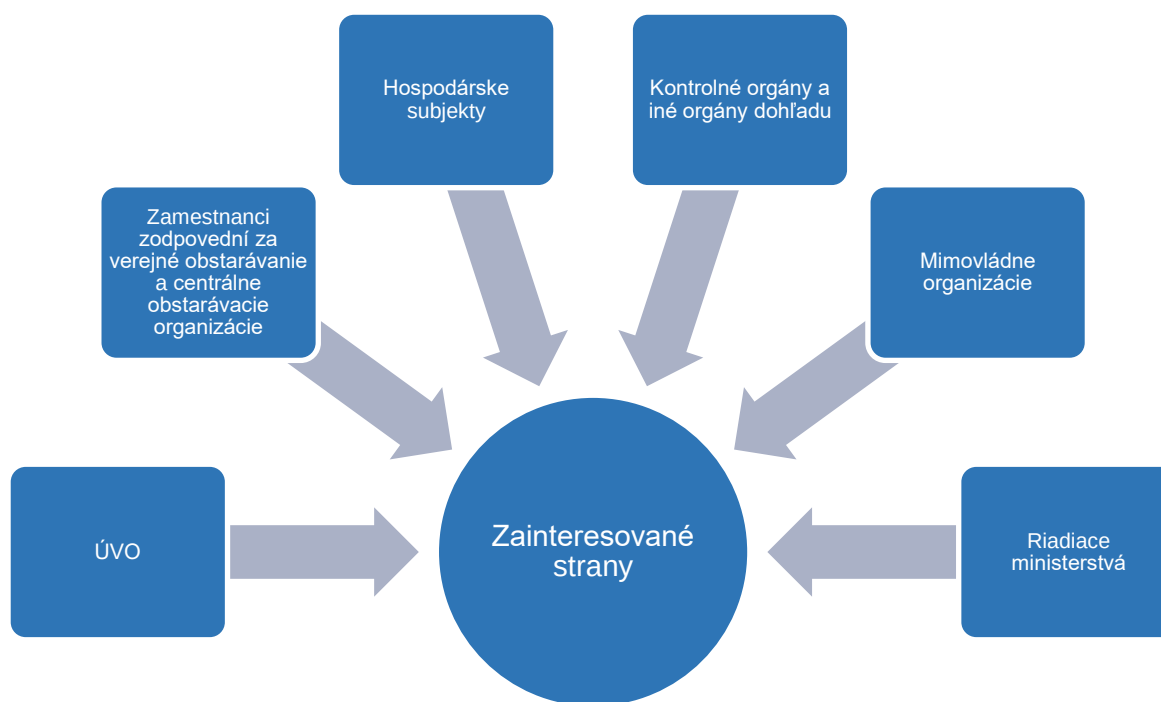
Okrem toho, v súlade so smernicami EÚ o verejnom obstarávaní, zákon o verejnom obstarávaní zahŕňa aj náklady súvisiace s environmentálnymi externalitami spojenými s tovarom, prácou alebo službou, ktoré vznikli počas životného cyklu. Toto možno uplatniť iba vtedy, ak je možné určiť a overiť peňažnú hodnotu týchto nákladov; náklady môžu napríklad zahŕňať náklady na emisie skleníkových plynov, emisie iných znečisťujúcich látok alebo náklady na zmiernenie zmeny klímy.

Je možné použiť prístup životného cyklu spoločne s prístupom MEAT. Ekologické externality je možné hodnotiť pomocou príručky vypracovanej Ministerstvom životného prostredia SR k analýze nákladov a environmentálnych prínosov v projektoch. V tejto príručke je predstavená metodika výpočtu peňažnej hodnoty environmentálnych externalít. (Ministry of Environment of the Slovak Republic, 2019^[4])

Tretou možnosťou je použiť kritérium najnižšej ceny, pričom verejné subjekty považujú tento prístup za najhospodárnejšie riešenie z ponúkaných alternatív. (EU Parliament and Council, 2014^[2]) Rozhodnutie použiť kritérium najnižšej ceny je diskrétné. Verejné inštitúcie jeho uplatnenie nemusia odôvodňovať.

Pokrok v implementácii kritérií MEAT vo verejnom obstarávaní si vyžaduje identifikáciu hlavných zainteresovaných strán, ktoré zohrávajú úlohu buď pri navrhovaní týchto kritérií alebo pri zabezpečovaní ich primeranosti so zastrešujúcimi zásadami zahrnutými v zákone o verejnom obstarávaní. Prostredie verejného obstarávania je komplexný systém prepojených aktérov, v ktorom každý aktér zohráva svoju vlastnú úlohu. Okrem inštitúcií zodpovedných za regulačný alebo strategický rámec závisí implementácia kritérií MEAT od ich použitia úradníkmi zodpovednými za verejné obstarávanie pôsobiacich vo verejných subjektoch, ako aj od pripravenosti trhu reagovať na príležitosti verejného obstarávania používajúcich určité kritériá. Keďže verejné obstarávanie zahŕňa používanie verejných financií, do kontroly vhodného výberu kritérií pre zadanie zákazky môžu byť zapojené rôzne orgány a aktéri. Stratégia zameraná na zlepšenie používania kritérií MEAT by preto mala vytvoriť konsenzus medzi rôznymi aktérmi zapojenými ako používatelia, príjemcovia a správcovia. Graf 2.2 poskytuje prehľad relevantných zainteresovaných strán.

Graf 2.2. Zainteresované strany v systéme verejného obstarávania v Slovenskej republike



ÚVO je v rámci Slovenskej republiky hlavnou inštitúciou, ktorá je zodpovedná za systém verejného obstarávania. Medzi jeho kompetencie patrí: i) právomoci legislatívneho a regulačného orgánu, ii) navrhovanie a monitorovanie implementácie zákona o verejnom obstarávaní a príslušných právnych predpisov; iii) poskytovanie predbežnej kontroly dokumentácie verejného obstarávania; iv) vykonávanie dohľadu a publikovanie štatistických informácií; v) školenie a zverejňovanie pokynov pre verejných obstarávateľov a dodávateľov; vi) riadenie národného systému elektronického verejného obstarávania; a vii) pôsobnosť ako prvostupňový kontrolný orgán a ukladanie finančných pokút v prípade porušenia zákona o verejnom obstarávaní. Všetky tieto kompetencie sú výrazne ovplyvnené používaním kritérií MEAT; ÚVO je preto rozhodujúcim aktérom pri popularizovaní používania týchto kritérií v praxi.

Ministerstvá sú zodpovedné za rozvoj politik alebo stratégií a usmernení vo vzťahu k ich portfóliu. Ako je popísané v časti 2.2, niektoré stratégie identifikujú možnosti, ktoré ponúka verejné obstarávanie pri dosahovaní cieľov stanovených v týchto dokumentoch. Ministerstvo životného prostredia SR napríklad propaguje zelené verejné obstarávanie ako prostriedok na podporu environmentálnej agendy. Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR (MIRRI) zodpovedné za procesy digitalizácie v Slovenskej republike zverejňuje pre všetkých verejných obstarávateľov usmernenia k obstarávaniu IKT.

Okrem ÚVO zohrávajú kľúčovú úlohu pri používaní kritérií MEAT **aj ďalšie orgány dohľadu a kontroly**. Jednou z najaktívnejších inštitúcií je Najvyšší kontrolný úrad (ďalej len „NKÚ“), ktorý má na starosti kontrolu efektívneho vynakladania verejných zdrojov. Okrem kontroly súladu postupov obstarávania so zákonom o verejnom obstarávaní vykonáva NKÚ aj výkonné audity vo vzťahu k verejnému obstarávaniu. V roku 2020 NKÚ spolu s ÚVO publikovali Metodiku kontroly hospodárnosti a efektívnosti verejného obstarávania, ktorá kladla veľký dôraz na používanie kritérií MEAT. (Public Procurement Office and Supreme Audit Office, 2020^[5])

Ďalším dôležitým kontrolným orgánom je MIRRI, ktorého úlohou je ústredný kontrolný orgán pre verejné obstarávanie financované z prostriedkov EÚ. MIRRI je zodpovedné za stanovovanie pravidiel verejného

obstarávania pre všetky obstarávania financované z prostriedkov EÚ a kontrolu ich uplatňovania v praxi. Tieto špecifické pravidlá sa týkajú najmä zmlúv nízkej hodnoty. MIRRI ako hlavný kontrolný orgán (okrem ÚVO) pre projekty financované EÚ vykonáva ex-ante a ex-post kontroly vrátane preskúmania kritérií pre zadanie zákazky definovaných v postupoch obstarávania. MIRRI vypracovalo špeciálne usmernenia pre verejné obstarávanie. Neobsahujú však osobitný dôraz na používanie kritérií MEAT.

Ústrednú úlohu zohrávajú **zamestnanci zodpovední za verejné obstarávanie** pôsobiaci v rôznych verejných subjektoch, pretože práve oni stanovujú kritériá pre zadávanie zákaziek a navrhujú optimálnu stratégiu hodnotenia prijatých ponúk. Slovenský zákon o verejnom obstarávaní rozlišuje tri kategórie verejných subjektov: i) verejní obstarávatelia, ii) obstarávatelia a iii) subjekty, na ktoré sa vzťahuje paragraf 8 zákona o verejnom obstarávaní.

- Verejní obstarávatelia sú tí, ktorí podliehajú paragrafu 7 zákona o verejnom obstarávaní. Patria sem ministerstvá, štátne orgány, regionálne vlády, obce, vládne úrady/agentúry pod ministerstvami, právnické osoby, ktoré sú kontrolované a financované inými verejnými obstarávateľmi alebo ktorých rada je vybraná iným verejným obstarávateľom (napríklad univerzity, nemocnice atď.).
- Obstarávatelia sú subjekty, na ktoré sa vzťahuje paragraf 9 zákona o verejnom obstarávaní. Do tejto kategórie patria subjekty čiastočne vlastnené alebo kontrolované verejným obstarávateľom. Pôsobia v nasledovných odvetviach: energetika, plynárenstvo, tepelná energia, vodný priemysel, doprava, poštové služby, ťažba ropy a plynu a prevádzka verejných letísk.
- Subjekty, na ktoré sa vzťahuje paragraf 8 zákona o verejnom obstarávaní. Do tejto kategórie patria všetky súkromné subjekty (právnické osoby), ktoré získavajú verejné financie od verejných obstarávateľov.

Okrem toho, že jednotlivé verejné inštitúcie nakupujú vo vlastnej réžii, v Slovenskej republike pôsobia ako centrálné obstarávacie orgány niektoré ministerstvá, ako napríklad Ministerstvo vnútra SR alebo Ministerstvo financií SR. Od roku 2020 MIRRI centralizuje obstarávanie tovaru a služieb v oblasti IKT. K dispozícii nie sú žiadne informácie o objeme centralizovaného obstarávania v Slovenskej republike. Centralizácia však môže priniesť systému pridanú hodnotu, a to nielen poskytnutím úspor pri spoločnom nákupe, ale tiež ako centrum excelentnosti a implementácie strategických cieľov pre veľké objemy verejného obstarávania, pri ktorých použitie kritérií MEAT môže priniesť lepšie výsledky.

Mimovládne organizácie (MVO) sú organizácie, ktorých úlohou je zlepšovať prostredie verejného obstarávania a využívania verejných zdrojov v Slovenskej republike, ako sú Transparency International Slovensko, Slovensko.Digital, Nadácia Zastavme korupciu a podobne. Zameriavajú sa hlavne na vyhodnotenie dosiahnutia najlepšej hodnoty za vynaložené peniaze a súladu so zásadami verejného obstarávania počas celého cyklu obstarávania. Cieľom týchto organizácií je vo všeobecnosti zaistiť, aby vyhlasovatelia súťaží využívali peniaze daňových poplatníkov primerane. V tomto rámci sú tieto organizácie relatívne aktívne na sociálnych médiách, často súčasťou rôznych pracovných skupín pre verejné obstarávanie, aby sa podelili o svoj pohľad a prispeli k reformám verejného obstarávania. Niektoré organizujú činnosti budovania kapacít propagujúce používanie kritérií MEAT, ako je Slovensko.Digital v prípade obstarávania IKT. V iných krajinách mimovládne organizácie niekedy hodnotia postupy verejných obstarávateľov vrátane použitia kritérií MEAT. Napríklad česká mimovládna organizácia Zindex porovnáva postupy verejného obstarávania rôznych verejných subjektov v Slovenskej republike. Toto podporuje používanie nástrojov posilňujúcich hospodársku súťaž vrátane kritérií MEAT (Zindex, 2020^[6]).

Hospodárske subjekty sú subjekty, ktoré reagujú na príležitosť vstúpiť do súťaže o verejnú zákazku. Ich účasť na verejných súťažiach môže závisieť od rôznych faktorov vrátane kritérií na vyhodnotenie ponúk stanovených verejnými subjektmi. Preto je nevyhnutné zaistiť ich pochopenie z dôvodov integrácie ďalších prvkov okrem ceny do procesu zadávania zákaziek, a to za účelom zabezpečenia pozitívneho prijatia stratégie kritérií MEAT na trhu. Toto prispeje k zatraktívneniu postupov verejného obstarávania.

2.2. Niekoľko národných stratégií zdôrazňuje úlohu verejného obstarávania pri dosahovaní širších politických cieľov, ale veľmi málo z nich v tomto rámci zdôrazňuje potenciál kritérií MEAT

Stratégie verejného obstarávania môžu slúžiť viacerým cieľom verejného sektora. Na jednej strane je verejné obstarávanie tovarov, služieb a stavebných prác neoddeliteľnou súčasťou poskytovania verejných služieb občanom tam, kde ich verejný sektor nedokáže vyrobiť vo vlastnej réžii. Na druhej strane môžu procesy verejného obstarávania integrovať požiadavky na dosiahnutie širších politických cieľov, ako je zvýšenie environmentálnej výkonnosti, podpora inovácií alebo uľahčenie prístupu MSP k verejným zákazkám.

Preto by okrem zavedeného regulačného rámca pre obstarávanie mohli k pokroku v strategickom využívaní verejného obstarávania a využívania kritérií MEAT prispieť aj rôzne stratégie publikované verejnými inštitúciami. Pokúšať sa dosiahnuť ciele stanovené v týchto rôznych stratégiách a využiť na to verejné obstarávanie si môže vyžadovať posúdenie viacerých faktorov, ktoré nemožno obmedziť iba na cenu tovaru, služieb alebo stavebných prác. Niektoré stratégie sú zamerané na odvetvia (t.j. zdravotníctvo a doprava), iné sú tematické, napríklad inovácie a environmentálne stratégie. Nasledujúca tabuľka uvádza zoznam relevantných stratégií a hodnotí, či spomínajú verejné obstarávanie a používanie kritérií MEAT.

Šesť stratégií z deviatich uvádza verejné obstarávanie a jeho použitie na dosiahnutie strategických cieľov, akými sú environmentálne ciele a inovácie. Iba dve stratégie však spomínajú použitie kritérií MEAT: Sociálna stratégia pre verejné obstarávanie na Slovensku vypracovaná ÚVO a Stratégia environmentálnej politiky vypracovaná Ministerstvom životného prostredia SR. Vzhľadom na výhody prístupu MEAT existuje priestor na to, aby bol daný prístup spomenutý a zefektívnený v rôznych tematických a sektorových stratégiách.

Tabuľka 2.1. Zoznam relevantných stratégií na zlepšenie používania kritérií MEAT

Stratégia	ministerstvo/ inštitúcia	Rok prijatia	Obstarávanie spomenuté ako strategický nástroj (Áno/Nie)	Obstarávanie spomenuté ako komplementárny politický cieľ	Spomenuté využívanie kritérií MEAT (Áno/Nie)
Stratégia výskumu a inovácií pre inteligentnú špecializáciu Slovenska	MH SR	2013	Áno	Inovácie	Nie
Strategický rámec pre zdravie na roky 2014 - 2030	MZ SR	2013	Nie		Nie
Koncept podpory spustenia a rozvoja ekosystému spustenia	MH SR	2015	Nie		Nie
Strategický plán rozvoja dopravy na Slovensku do roku 2030	MDV SR	2016	Áno	Zelené VO	Nie
Koncept inteligentného priemyslu pre Slovensko	MH SR	2016	Áno	Inovácie	Nie
Podpora inovatívnych riešení v slovenských mestách	MH SR	2017	Áno	Inovácie	Nie
Stratégia dlhodobej sociálno – zdravotnej starostlivosti	MZ SR	2019	Nie		Nie
Stratégia digitálnej transformácie Slovensko	MIRRI	2019	Áno	Inovácie	Nie

2030					
Zelenšie Slovensko - Stratégia environmentálnej politiky Slovenska do roku 2030	MŽP SR	2019	Áno	Zelené VO	Áno
Sociálna stratégia verejného obstarávania na Slovensku (2021- 2025)	ÚVO	2021	Áno	Sociálne	Áno

Zdroj: (Ministry of Economy of the Slovak Republic, 2013^[7]), (Ministry of Health of the Slovak Republic, 2013^[8]), (Ministry of Economy of the Slovak Republic, 2015^[9]), (Ministry of Transport and Construction of the Slovak Republic, 2016^[10]), (Ministry of Economy of the Slovak Republic, 2016^[11]), (Ministry of Economy of the Slovak Republic, 2017^[12]), (Ministry of Health of the Slovak Republic, 2019^[13]), (Ministry of Investment, n.d.^[14]), (Ministry of Environment of the Slovak Republic, 2019^[15]), and (Public Procurement Office of the Slovak Republic, 2021^[16])

Vyššie uvedená tabuľka ukazuje, že hoci sú MEAT kritériá vo veľmi málo prípadoch identifikované ako prostriedky na podporu dosiahnutia cieľov sledovaných týmito stratégiami, postupne sa uznáva fakt, že v úsilí dosiahnutia týchto cieľov môže zohrávať úlohu aj verejné obstarávanie.

Z vyššie uvedenej analýzy zavedeného regulačného rámca a rôznych vládnych politík publikovaných ministerstvami je zrejmé, že Slovenská republika si v priebehu rokov vybudovala ekosystém, v ktorom môžu verejné inštitúcie okrem ceny vo verejných súťažiach voľne využívať aj ďalšie kritériá. Ďalšia analýza činnosti verejného obstarávania v Slovenskej republike však ukazuje, že medzi teoretickými možnosťami poskytovanými verejným obstarávateľom a praxou stále existuje značný rozdiel.

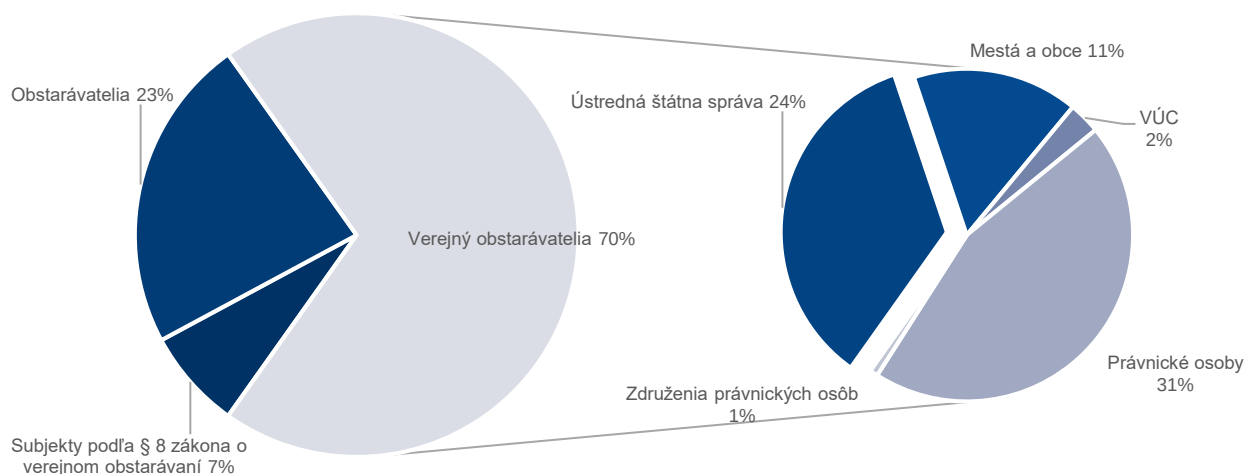
2.3. Slovenský trh verejného obstarávania je relatívne koncentrovaný v rukách niekoľkých verejných obstarávateľov

Na zvýšenie využívania kritérií MEAT by mohlo byť užitočné podrobne porozumieť slovenskému prostrediu verejného obstarávania a identifikovať, kto sú hlavní verejní obstarávatelia. Toto umožní identifikáciu kľúčových individuálnych subjektov a/alebo sektorov, ktoré by najlepšie prispeli k ovplyvneniu používania kritérií MEAT vo verejných súťažiach.

Táto štatistická analýza je založená na údajoch poskytnutých ÚVO. Údaje zahŕňajú postupy verejného obstarávania, ktoré boli zverejnené po 1. apríli 2016 a ktorých výsledok bol zverejnený do 30. mája 2020. Údaje v každom obrázku a tabuľke sú agregované za niekoľko rokov (2016-2020), pokiaľ nie sú uvedené v každom roku. Údaje nezahŕňajú postupy verejného obstarávania pri zákazkách s nízkou hodnotou a zrušené postupy.

Od apríla 2016 do mája 2020 bolo aktívnych 4343 verejných subjektov. Verejní obstarávatelia predstavujú takmer 70% celkového objemu verejného obstarávania v krajine. Medzi podkategóriami verejných obstarávateľov majú najväčší podiel na celkovom objeme verejného obstarávania právnické osoby financované a kontrolované iným verejným obstarávateľom (ako sú školy, univerzity, nemocnice atď.), a to konkrétne 31,3%, za nimi nasledujú podkategórie ako ministerstvá (24,4%) a obce (11,3%). Obstarávatelia predstavujú 23% z celkového objemu verejného obstarávania, polovicu ich objemu verejného obstarávania predstavujú verejné subjekty z odvetvia dopravy. Subjekty v zmysle § 8 zákona o verejnom obstarávaní predstavujú 7,3% z celkového objemu obstarávania (pozri Graf 2.3).

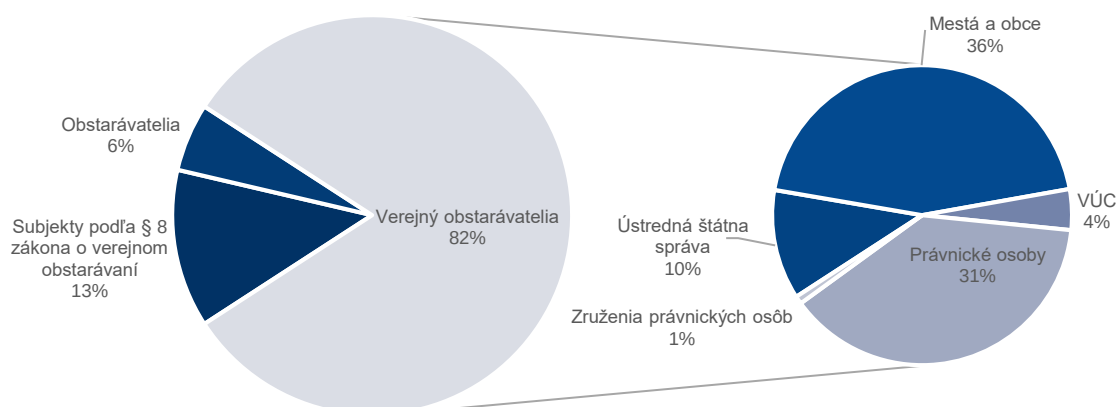
Graf 2.3. Podiel objemu obstarávania podľa kategórie verejných subjektov od apríla 2016 do mája 2020



Poznámka: Položka „ústredná štátna správa“ zahŕňa ministerstvá, úrady a ďalšie štátne subjekty
 Združenie právnických osôb je združenie zriadené inými verejnými obstarávateľmi na konkrétny účel
 Zdroj: Údaje ÚVO

Pri analýze počtu postupov verejného obstarávania od apríla 2016 do mája 2020 mali verejní obstarávateľia podiel 82% z celkového počtu postupov verejného obstarávania. Obstarávateľia predstavovali 5,5% z celkového počtu postupov verejného obstarávania, aj keď tvorili 23% objemu verejného obstarávania. To možno vysvetliť skutočnosťou, že niektorí obstarávateľia realizujú veľké infraštruktúrne projekty s vysokým objemom verejného obstarávania. Priemerný objem zmlúv verejných subjektov z odvetvia dopravy je napríklad 7 767 513 EUR, čo je oveľa viac ako priemerný objem zmlúv všetkých verejných subjektov (1 427 345 EUR). Subjekty definované v § 8 zákona o verejnom obstarávaní predstavujú približne 12,8% z celkového počtu postupov verejného obstarávania (pozri Graf 2.4).

Graf 2.4. Podiel počtu postupov verejného obstarávania podľa kategórie verejných subjektov



Zdroj: Údaje ÚVO

Prostredníctvom agregovaného prehľadu hlavných nákupcov, ktorí sa pohybujú na trhu verejného obstarávania, získame všeobecné informácie o najviac aktívnych kategóriách verejných nákupcov. Na účely implementácie konkrétnych postupov, ktoré by mohli byť súčasťou národnej stratégie vypracovanej ÚVO, by však mohlo byť užitočné mať podrobnejší pohľad na činnosť verejného obstarávania. Tabuľka 2.2 uvádza zoznam 15 najväčších verejných subjektov v Slovenskej republike z hľadiska ich podielu na celkovom objeme zákaziek. Z tejto tabuľky je zrejmé, že celková obstarávacía činnosť z hľadiska objemu je relatívne koncentrovaná v niekoľkých verejných inštitúciách, kde pätnásť „najväčších“ verejných subjektov predstavuje viac ako polovicu celkového objemu obstarávania, pričom predstavuje iba 0,04% všetkých verejných subjektov. Štyria z týchto najväčších (Ministerstvo dopravy a výstavby SR, Národná diaľničná spoločnosť, Železnice Slovenskej republiky a Železničná spoločnosť Slovensko) patria do odvetvia dopravy a tvorili približne jednu tretinu z celkového objemu obstarávania v krajine. Ministerstvo vnútra SR a Všeobecná zdravotná poisťovňa (zdravotníctvo) sa na celkovom objeme verejného obstarávania podieľali s 3,8%, respektíve s 2,8%. Týchto 6 najväčších verejných subjektov predstavuje 39,4% z celkového objemu obstarávania v krajine. To znamená, že podpora používania kritérií MEAT v týchto veľkých verejných subjektoch môže mať významný vplyv na celkové používanie kritérií MEAT v krajine.

Tabuľka 2.2. 15 najväčších verejných subjektov z hľadiska celkového objemu zákaziek

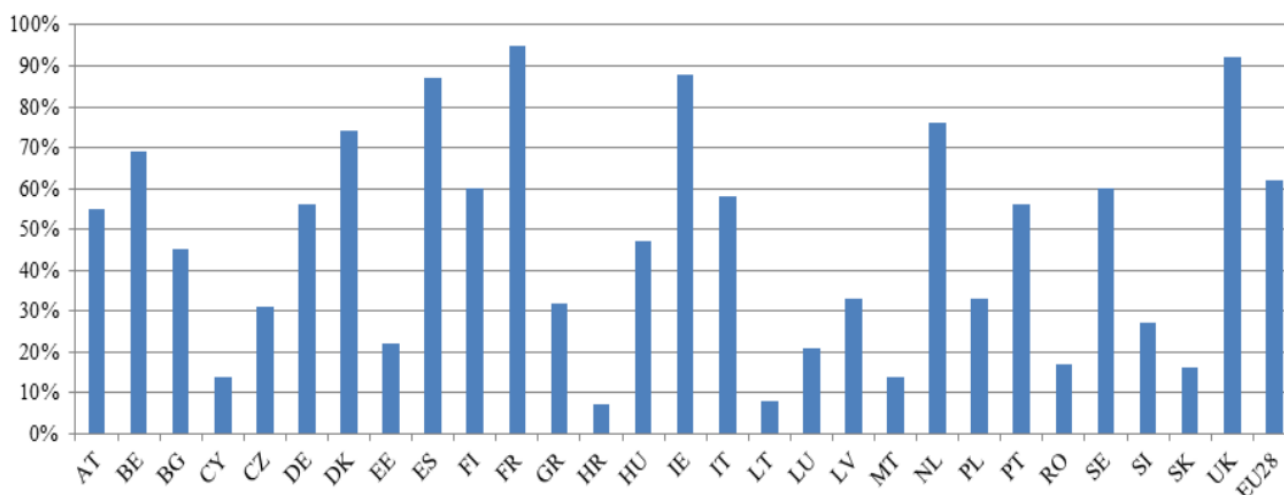
Názov subjektu	Počet postupov publikovaných vo Vestníku VO	Podiel počtu postupov na celkovom súčte	Objem bez DPH (EUR)	Podiel objemu na celkovej hodnote	Priemerná cena zákazky
MDV SR	24	0.2%	1 919 560 198	11.6%	79 981 675
Národná diaľničná spoločnosť	179	1.5%	1 659 366 251	10.0%	9 270 203
Železnice Slovenskej republiky	98	0.8%	972 620 889	5.9%	9 924 703
Železničná spoločnosť Slovensko	80	0.7%	868 865 201	5.2%	10 860 815
MV SR	244	2.1%	633 605 583	3.8%	2 596 744
VŠZP	101	0.9%	471 973 319	2.8%	4 673 003
Lesy SR, štátny podnik	566	4.8%	308 787 299	1.9%	545 561
MH Invest	10	0.1%	293 668 371	1.8%	29 366 837
MO SR - Úrad pre investície a akvizície	162	1.4%	259 123 926	1.6%	1 599 530
Slovenská pošta	43	0.4%	257 561 029	1.6%	5 989 791
Slovenské elektrárne	50	0.4%	243 972 447	1.5%	4 879 449
Slovenská správa ciest	101	0.9%	236 451 976	1.4%	2 341 109
TIPOS, národná lotériová spoločnosť	23	0.2%	197 287 693	1.2%	8 577 726
Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava	51	0.4%	189 509 169	1.1%	3 715 866
Vodohospodárska výstavba, štátny podnik	12	0.1%	183 415 076	1.1%	15 284 590
Celkový súčet TOP15	1,744	14.7%	8 695 768 426	52.5%	4 986 106
Celkový súčet všetkých subjektov	11,609	100.0%	16 570 053 344	100.0%	1 427 345

Zdroj: Údaje ÚVO

3 Používanie MEAT kritérií je v Slovenskej republike relatívne nízke a v posledných rokoch klesá

Všetky krajiny EÚ transponovali smernice EÚ o verejnom obstarávaní z roku 2014 do svojich vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré zahŕňajú používanie kritérií MEAT. Predošlý európsky legislatívny rámec (smernice z roku 2004) ešte pred transpozíciou týchto smerníc výslovne uvádzal možnosť zadávať verejné zákazky na základe kritérií MEAT a to sa už prejavilo v postupoch členských štátov. Z údajov Európskej komisie vyplýva, že priemerné používanie kritérií MEAT v tendroch počas rokov 2006 až 2016 bolo na úrovni 62%. Použitie kritérií MEAT sa však v jednotlivých krajinách veľmi líši. Napríklad štáty ako Francúzsko a Spojené kráľovstvo použili MEAT vo viac ako 90% tendrov, zatiaľ čo v prípade krajiny ako Slovenská republika, Chorvátsko a Litva je táto hodnota pod 20% (pozri Graf 3.1) (European Commission, 2017^[17]).

Graf 3.1. Používanie kritérií MEAT na vyhodnotenie ponúk vo vybraných krajinách EÚ v období rokov 2006 – 2016

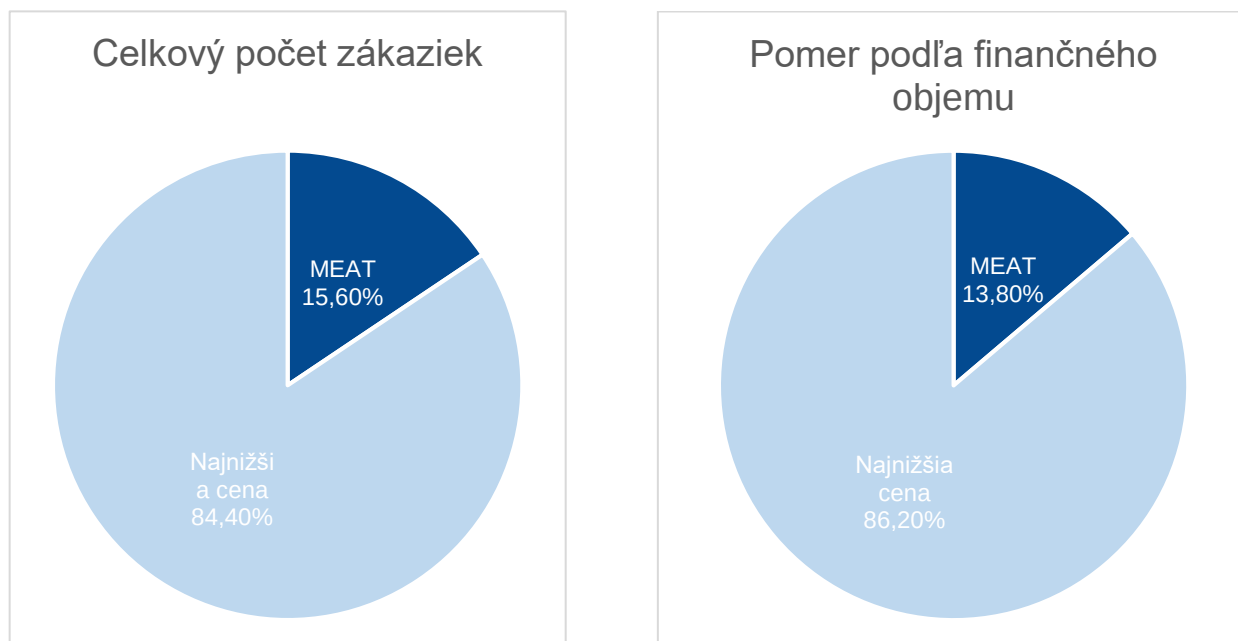


Poznámka: Európska komisia na základe údajov z Oficiálneho vestníku / TED (Chorvátsko 2013-2016, Rumunsko a Bulharsko 2007-2016)
Zdroj: (European Commission, 2017^[17])

Tieto trendy v používaní kritérií MEAT v Slovenskej republike potvrdzujú aj novšie údaje ÚVO, ktoré ukazujú, že v rokoch 2016 až 2020 boli kritériá MEAT použité v 15,6% postupov verejného obstarávania

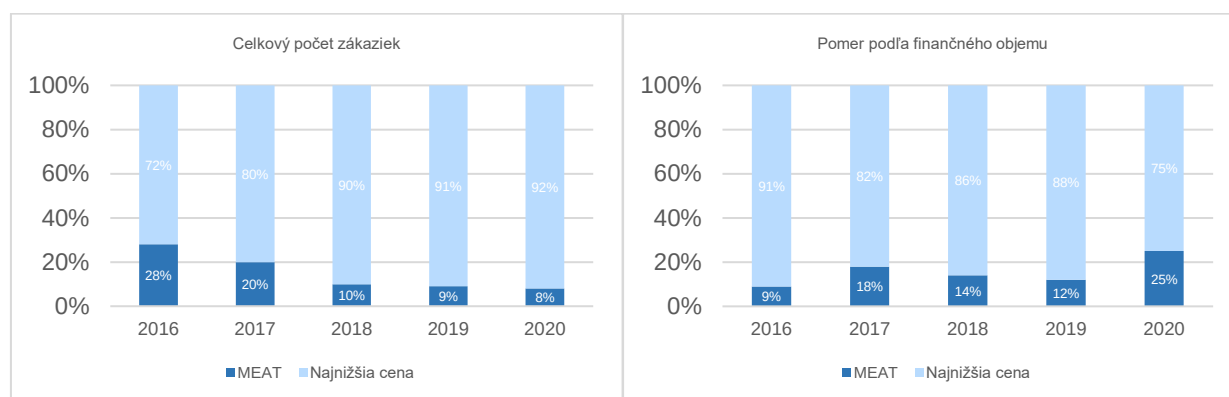
(1 846 postupov), čo predstavuje 13,8 % (2 278 819 EUR) z celkového objemu verejného obstarávania (pozri Graf 3.2).

Graf 3.2. Používanie kritérií MEAT verzus používanie kritéria najnižšej ceny



Zdroj: Údaje ÚVO

Na Grafe 3.3, v rámci ktorého sú údaje členené podľa rokov, je vidieť, že za posledných päť rokov sa používanie kritérií MEAT z hľadiska počtu postupov verejného obstarávania výrazne znížilo. Pokiaľ ide o objem verejného obstarávania, napriek výraznému nárastu v roku 2017 (z 9% v roku 2016 na 18% v roku 2017) používanie kritérií MEAT odvtedy neustále klesá. Nárast v roku 2020 možno pripísať kratšiemu sledovanému obdobiu (údaje sú dostupné do 30. mája 2020) a tiež existencii výraznej odchýlky v zozbieraných údajoch. Kritériá MEAT sa použili v prípade jedného postupu verejného obstarávania na výstavbu ciest, ktorý realizovala Národná diaľničná spoločnosť v roku 2020, čo predstavuje 17% celkového objemu obstarávania v roku 2020. Celkový pokles možno vysvetliť aj skutočnosťou, že zákon o verejnom obstarávaní z roku 2016 neposkytuje žiadne usmernenia, pokiaľ ide o kritériá na vyhodnotenie ponúk a príslušné nástroje na rozhodovanie v procese vyhodnocovania ponúk, zatiaľ čo predchádzajúci regulačný rámec uvádzal, že cena by mala predstavovať najmenej 70% z celkových nákladov. To naznačuje, že poskytovanie usmernení verejným subjektom o kritériách na vyhodnotenie ponúk a ich príslušných nástrojoch pre rozhodovanie by mohlo posilniť používanie MEAT kritérií.

Graf 3.3. Vývoj používania kritérií MEAT verzus používania kritérií najnižšej ceny

Poznámka: Údaje za rok 2020 nie sú úplné, pretože pokrývajú postupy verejného obstarávania, ktoré boli zverejnené po 1. apríli 2016 a ktorých výsledok bol zverejnený do 30. mája 2020.

Zdroj: Údaje ÚVO

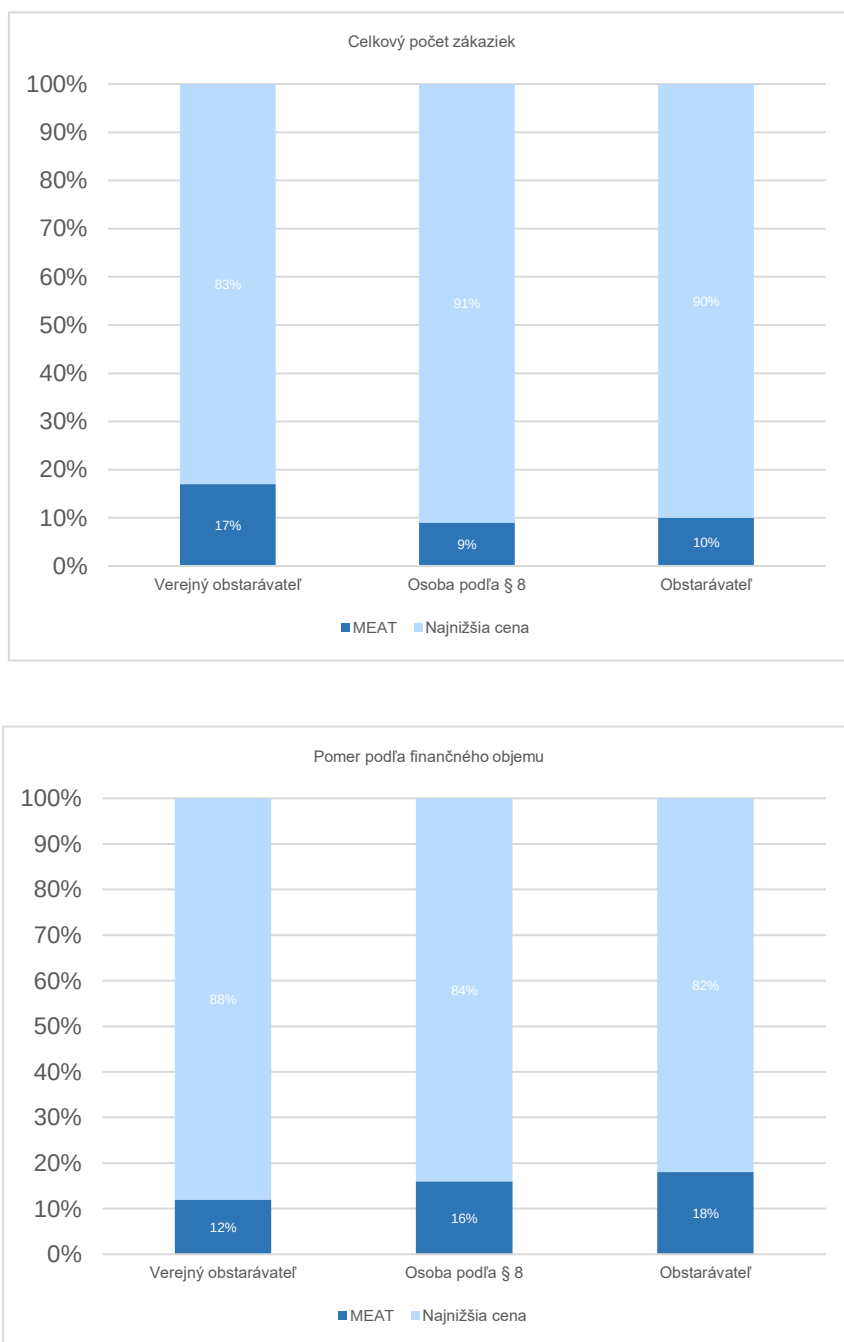
Vyššie uvedená analýza ukazuje všeobecné trendy, ktoré jasne naznačujú, že by sa mali podniknúť cieľové opatrenia na výrazné zvýšenie používania kritérií MEAT vo verejných súťažiach a priblíženie Slovenskej republiky k ostatným členským štátom EÚ. Pre podporu ÚVO pri navrhovaní efektívnej národnej stratégie a na zaistenie cieľových implementačných aktivít by mohlo byť užitočné bližšie rozčleniť tento súbor údajov a analyzovať viacero premenných, aby sa zistilo, ktoré z nich najviac ovplyvňujú používanie kritérií MEAT vo verejných súťažiach.

3.1. Identifikácia aktérov, ktorí by mohli propagovať používanie kritérií MEAT

V časti 2.1 sú uvedené existujúce tri kategórie verejných subjektov: obstarávatelia, verejní obstarávatelia a subjekty, na ktoré sa vzťahuje § 8 zákona o verejnom obstarávaní, a rozsah použitia kritérií MEAT vo verejných súťažiach by bolo možné analyzovať na základe tejto typológie. Pokiaľ ide o počet postupov, verejní obstarávatelia (17%) používajú kritériá MEAT častejšie ako subjekty, na ktoré sa vzťahuje § 8 zákona o verejnom obstarávaní (9%), a obstarávatelia (10%). Pokiaľ však ide o objem verejného obstarávania, údaje ukazujú opačný trend: verejní obstarávatelia, obstarávatelia a subjekty, na ktoré sa vzťahuje § 8 zákona o verejnom obstarávaní, použili kritériá MEAT v 18%, 12% a 16% z celkového objemu ich verejného obstarávania (pozri Graf 3.4). Túto všeobecnú tendenciu možno vysvetliť skutočnosťou, že obstarávatelia, akými sú napríklad subjekty z odvetvia dopravy, realizovali veľké infraštruktúrne projekty s relatívne vysokým objemom zákaziek. Priemerný objem zákaziek obstarávateľov je 5 842 058 EUR, čo je oveľa viac ako v prípade verejných obstarávateľov (1 191 288 EUR) a subjektov, na ktoré sa vzťahuje § 8 zákona o verejnom obstarávaní (797 636 EUR).

Vzhľadom na priemerný objem verejného obstarávania obstarávateľov, stratégia na zvýšenie globálneho preberania kritérií MEAT by mohla zahŕňať činnosti alebo iniciatívy zamerané na túto kategóriu verejných subjektov.

Graf 3.4. Používanie kritérií MEAT podľa typu verejného subjektu



Zdroj: Údaje ÚVO

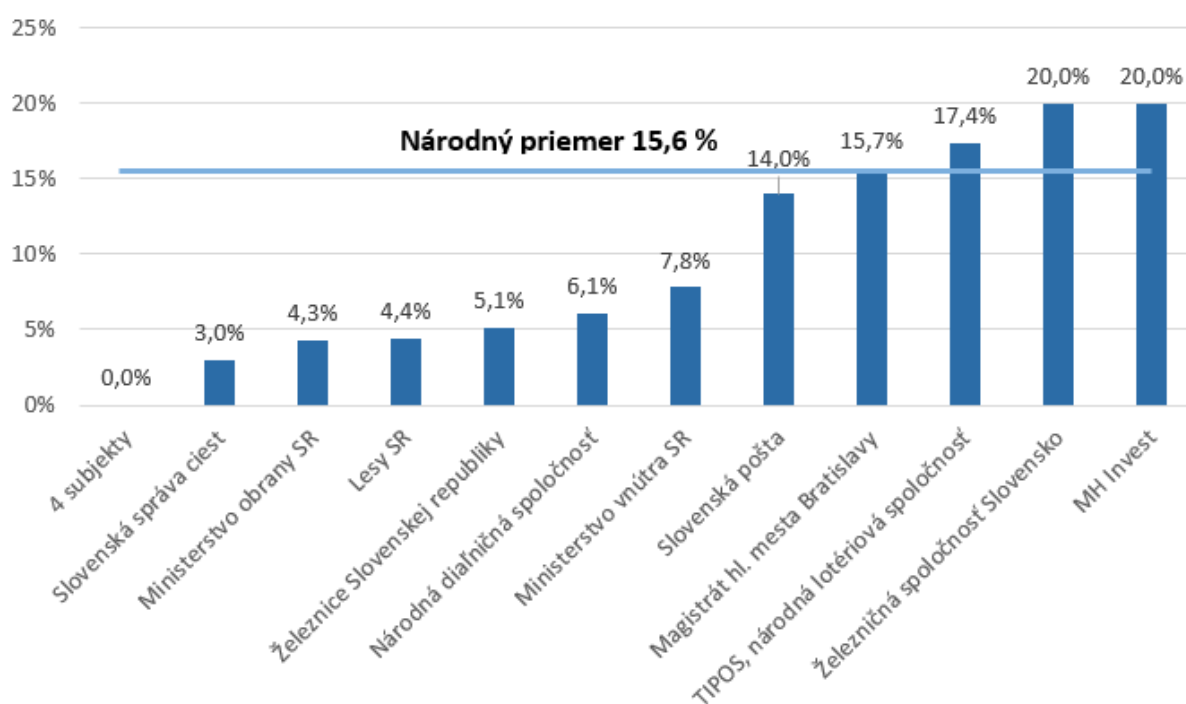
Vzhľadom na relatívnu koncentráciu slovenského trhu verejného obstarávania, ako je uvedené vyššie, by mohlo byť užitočné porozumieť trendom a vzorcom vo verejných inštitúciách, v rukách ktorých sa sústreďujú najväčšie výdavky.

Údaje ukazujú, že viac ako 25% z 15 najväčších subjektov vôbec nepoužilo pri svojich postupoch verejného obstarávania kritériá MEAT. Okrem toho iba približne 30% z nich používa kritériá MEAT nad rámec národného priemeru, pokiaľ ide o počet postupov a objem verejného obstarávania (pozri Graf 3.5 a Graf 3.6). Napríklad Ministerstvo dopravy a výstavby SR predstavuje najväčší podiel, 11,6% z celkového objemu verejného obstarávania v krajine, pričom všetky jeho postupy verejného obstarávania používali kritérium najnižšej ceny. Lepšie porozumenie súčasným postupom verejných subjektov s veľkým objemom

verejného obstarávania by mohlo umožniť implementáciu opatrení šitých na mieru s cieľom prekonať prekážky pre používanie kritérií MEAT.

To znamená, že podpora používania kritérií MEAT vo verejných subjektoch s veľkým objemom obstarávania, akým je Ministerstvo dopravy a výstavby SR, bude mať významný vplyv na implementáciu kritérií MEAT do postupov verejného obstarávania, pokiaľ ide o ich počet aj objem. Je však potrebné poznamenať, že použitie kritéria najnižšej ceny je možné v niektorých prípadoch prispôbiť, napríklad pri obstarávaní štandardizovaného tovaru a služieb.

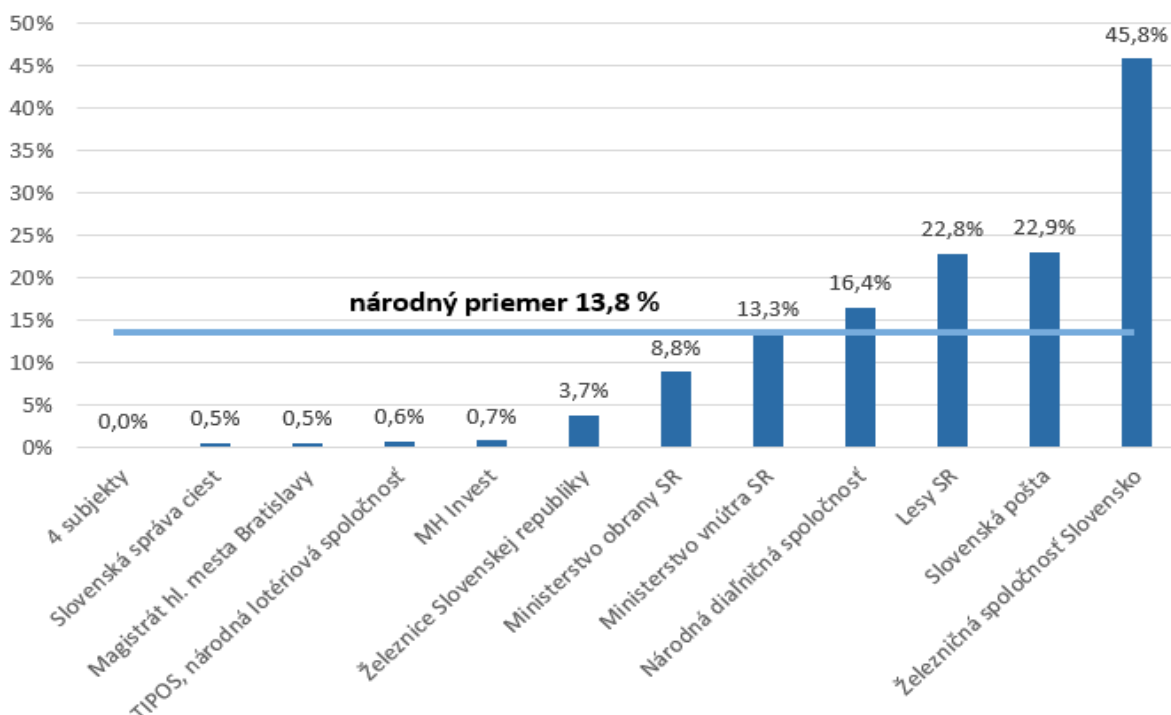
Graf 3.5. Podiel používania kritérií MEAT v 15 najväčších verejných subjektoch v porovnaní s národným priemerom z hľadiska počtu postupov



Poznámka: Položka "4 subjekty" odkazuje na Ministerstvo dopravy a výstavby SR, Všeobecnú zdravotnú poisťovňu, Slovenské elektrárne a Vodohospodársku výstavbu, štátny podnik

Zdroj: Údaje ÚVO

Graf 3.6. Podiel používania kritérií MEAT v 15 najväčších verejných subjektoch v porovnaní s národným priemerom z hľadiska objemu verejného obstarávania



Poznámka: Položka "4 subjekty" odkazuje na Ministerstvo dopravy a výstavby SR, Všeobecnú zdravotnú poisťovňu, Slovenské elektrárne a Vodohospodársku výstavbu, štátny podnik
Zdroj: Údaje ÚVO

Okrem toho niektoré veľké verejné subjekty, ako napríklad Železničná spoločnosť Slovensko, majú výrazný podiel na používaní kritérií MEAT v Slovenskej republike a mohli by sa podeliť o prípadové štúdie a praktické skúsenosti s používaním kritérií MEAT pri postupoch verejného obstarávania.

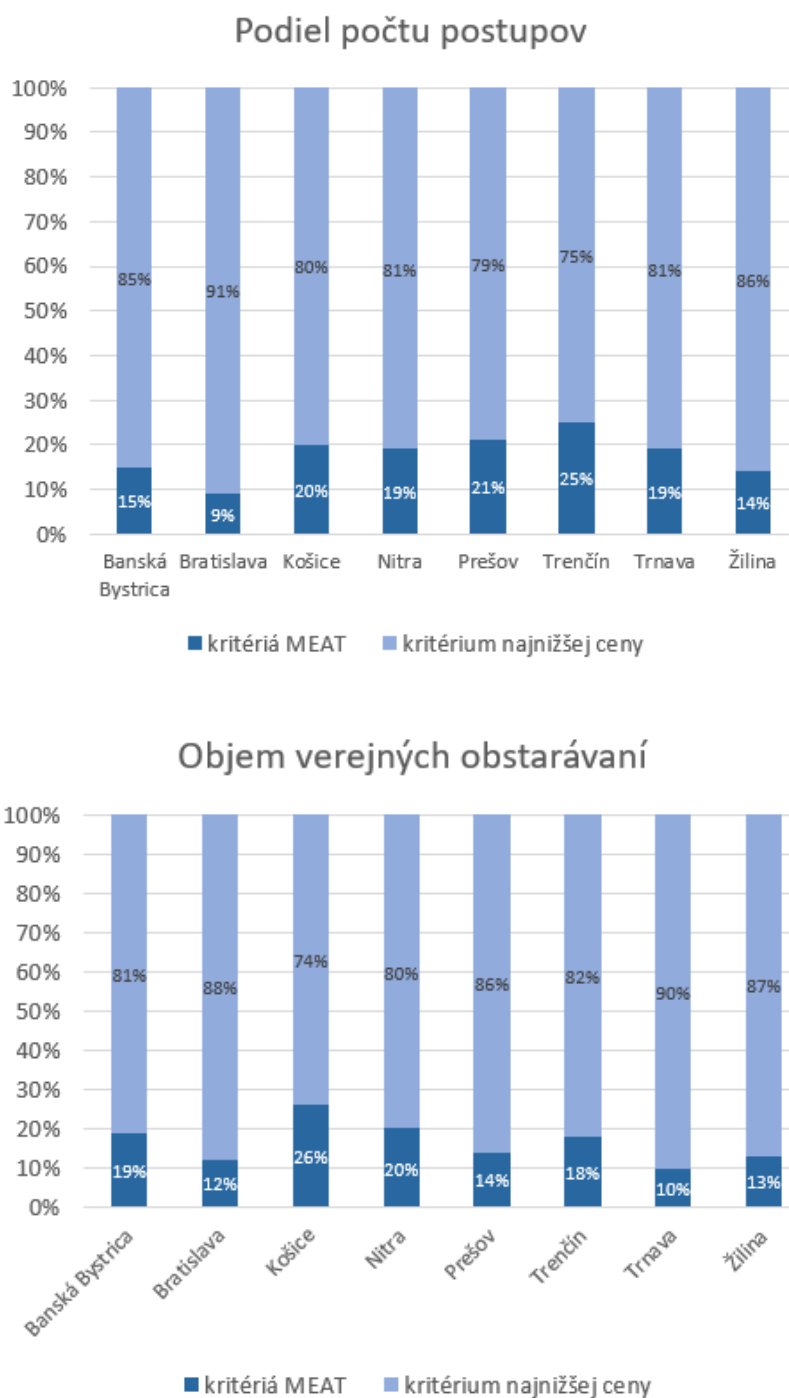
Okrem praktík konkrétnych verejných inštitúcií by mohlo byť užitočné pozrieť sa aj na regionálnu distribúciu, keďže môže poskytnúť prehľad o geografických oblastiach, ktoré podporu najviac potrebujú, a zohráva kľúčovú úlohu pri voľbe formy realizácie aktivít zameraných na budovanie kapacít (napr. fyzické semináre vs. online moduly). Slovenská republika je unitárny štát, ktorý pozostáva z 8 regiónov. Údaje ukazujú, že používanie kritérií MEAT je naprieč týmito regiónmi nerovnomerné.

Pokiaľ ide o postupy verejného obstarávania s použitím kritérií MEAT, Bratislavský kraj zaostáva za ostatnými regiónmi s podielom 9% na celkovom počte daných postupov. Dva ďalšie regióny sú pod celoštátnym priemerom 16%: Banská Bystrica (15%) a Žilina (14%). Trenčiansky kraj dosiahol s 25% najvyšší podiel využívania kritérií MEAT (pozri Graf 3.7).

Pokiaľ ide o objem verejného obstarávania, Košický kraj je ten, ktorý v rámci ôsmich krajov (26% z celkového objemu verejného obstarávania) dosiahol vo využívaní kritérií MEAT prvenstvo. Pod celoštátny priemer 13,8% spadli tri regióny: Bratislavský kraj (12%), Trnavský kraj (10%) a Žilinský kraj (13%).

Toto je ukážkou toho, že je potrebné implementovať regionálny prístup na podporu používania kritérií MEAT. Napríklad Bratislavský kraj, v ktorom má sídlo široký počet veľkých verejných subjektov, má najvyšší podiel na celkovom objeme verejného obstarávania (68%) a celkovom počte postupov (29%). Využívanie kritérií MEAT verejnými subjektmi v tomto regióne je však, ako už bolo uvedené, relatívne nízke.

Graf 3.7. Prehľad používania kritérií MEAT podľa regiónov



Zdroj: Údaje ÚVO

3.2. Pri ktorom type postupov verejného obstarávania je vyššia miera používania kritérií MEAT?

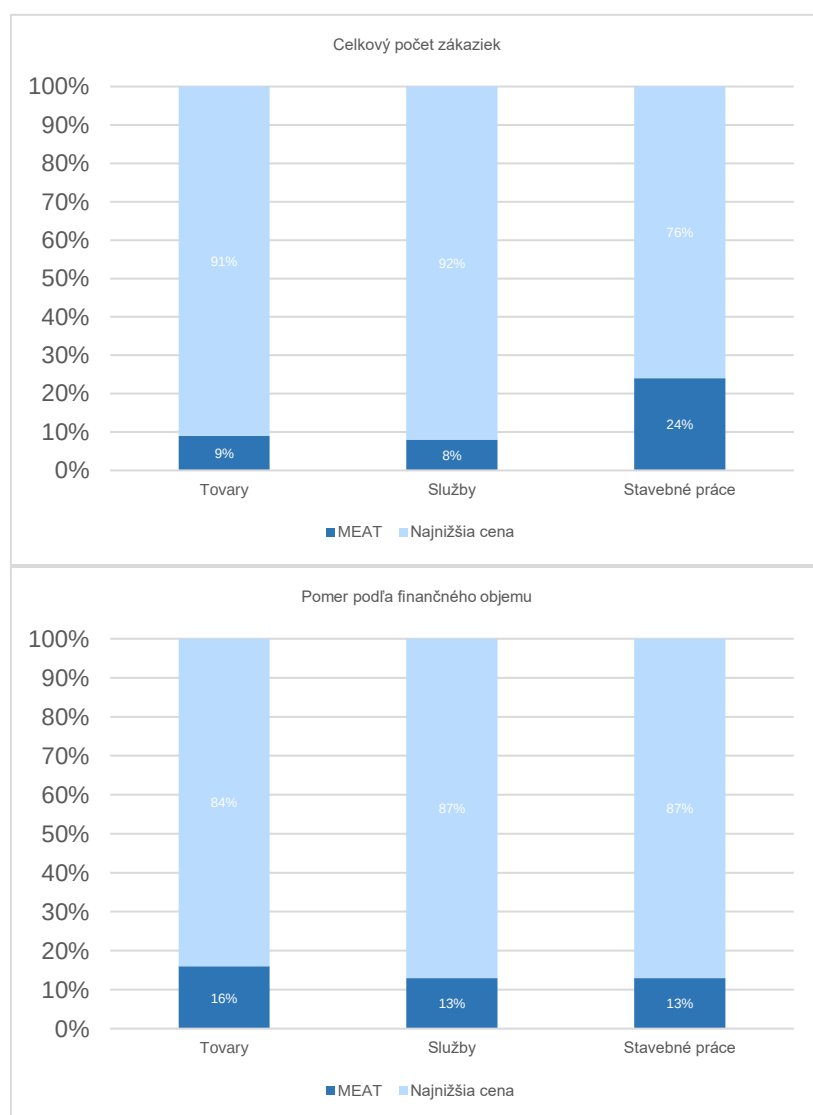
Ako už bolo uvedené, kritériá MEAT môžu zahŕňať niekoľko dimenzií týkajúcich sa kvality verejného obstarávania tovaru, služieb alebo stavebných prác. Špecifické prvky zahrnuté v kritériách udeľovania sa

POSILNENIE HODNOTY ZA PENIAZE V SYSTÉME VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE © OECD 2021

nevyhnutne líšia v závislosti od charakteristík výrobku a od toho, či je možné tieto vlastnosti vyčerpávajúco popísať v technických špecifikáciách. Napríklad jednoduché a štandardizované výrobky spravidla podliehajú hodnoteniu iba na základe ceny, pretože všetky komponenty kvality je možné objektívne popísať v súťažných podkladoch.

Postupy verejného obstarávania spravidla pokrývajú 3 kategórie: tovar, služby a stavebných práce, ktoré predstavujú 27% (tovar), 25% (služby), 48% (stavebných práce) celkového objemu obstarávania v krajine. Pokiaľ ide o počet postupov, údaje ukazujú, že kritériá MEAT sa používajú oveľa častejšie pri obstarávaní stavebných prác (24%) než pri tovare (9%) a službách (8%). Pri analýze objemu obstarávania však údaje ukazujú, že podiel kritérií MEAT bol významnejší pre tovar (16%) než pre služby a stavebných práce (obe kategórie po 13%) (pozri Graf 3.8).

Graf 3.8. Prehľad používania kritérií MEAT podľa predmetu zákazky



Zdroj: Údaje ÚVO

To naznačuje, že konkrétne opatrenia, ako napríklad vypracovanie usmernení, by bolo možné prispôbiť predmetu zákazky. Napríklad v Írsku bolo vypracované špeciálne usmernenie popisujúce postup

verejného obstarávania dodávateľov prác so špecifickou časťou, ktorá bola venovaná hodnotiacim kritériám a používaniu MEAT so zameraním na kritériá kvality. (pozri Box 3.1).

Box 3.1. Kritériá kvality v rámci stavebných prác

Kritériá vyhodnotenia ponúk, ktoré sa týkajú kvality, by mali zahŕňať:

- Metodika vykonávania prác na projekte;
- Nasadenie zdrojov, ktoré sú k dispozícii pre konkrétny projekt;
- Porozumenie a znalosť požiadaviek pre ponuku;
- Podrobnosti pojednávajúce o tom, ako budú práce dodané/vykonané včas;
- Riadenie rizík;
- Komunikačné schopnosti a systémy, ktoré sa majú použiť na dodanie/vykonanie prác; a
- Prístup k zdraviu a bezpečnosti.

Zdroj: (Office of Government Procurement, 2018_[18])

Okrem kategórií verejného obstarávania by informácie o používaní kritérií MEAT v závislosti od rozsahu postupu verejného obstarávania mohli poskytnúť aj určitý pohľad na to, či sa v praxi kritériá MEAT v závislosti od veľkosti a zložitosti jednotlivých postupov verejného obstarávania používajú odlišne. V Slovenskej republike možno kritériá MEAT použiť v dvoch kategóriách postupov obstarávania: podlimitné zákazky a nadlimitné zákazky (vrátane zákaziek s nízkou hodnotou). Tabuľka 3.1 poskytuje prehľad finančných limitov platných v Slovenskej republike. V súčasnosti sa pripravuje novela zákona o verejnom obstarávaní, ktorá sa týka rôznych tém vrátane finančných limitov.

Tabuľka 3.1. Finančné limity vo verejnom obstarávaní platné v Slovenskej republike

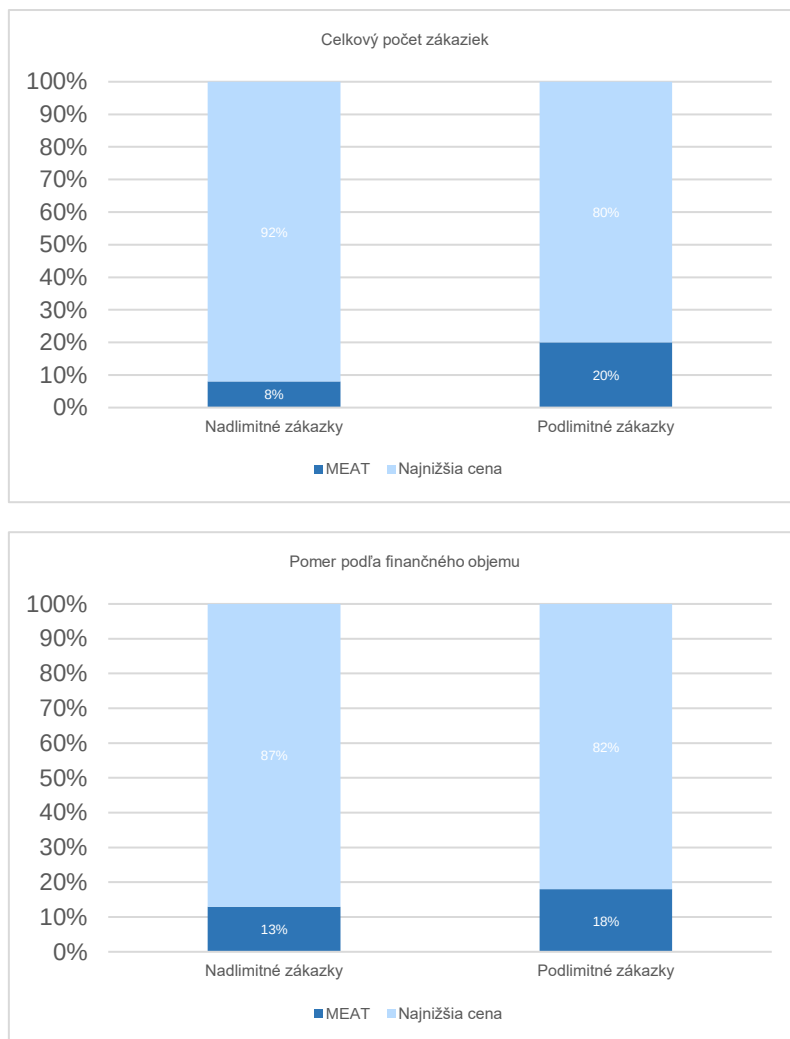
NADLIMITNÉ ZÁKAZKY	Verejný obstarávateľ (orgán ústrednej štátnej správy)	Verejný obstarávateľ (orgán mimo ústrednej štátnej správy)	Obstarávateľ
Tovary a služby	EUR 139.000	EUR 214.000	EUR 428.000
Služby podľa Prílohy 1 zákona o verejnom obstarávaní	EUR 750.000		EUR 1.000.000
stavebné práce	EUR 5.350.000		
PODLIMITNÉ ZÁKAZKY	Verejný obstarávateľ (orgán ústrednej štátnej správy)	Verejný obstarávateľ (orgán mimo ústrednej štátnej správy)	Obstarávateľ
Tovary a služby	EUR 70.000		-
Služby podľa Prílohy 1 zákona o verejnom obstarávaní	EUR 260.000		-
stavebné práce	EUR 180.000		-

Poznámka: Obstarávatelia si stanovujú svoje vlastné smernice týkajúce sa podlimitných zákaziek

Zdroj: zákon o verejnom obstarávaní

Údaje ÚVO ukazujú, že kritériá MEAT sa častejšie používajú v rámci podlimitných postupov (20%) než v prípade postupov nadlimitných zákaziek (8%). Z hľadiska objemu verejného obstarávania sa tento objem potvrdzuje (pozri (Ministry of Finance of the Slovak Republic, 2021_[19])). Tieto výsledky možno vysvetliť skutočnosťou, že postupy verejného obstarávania nadlimitných zákaziek často zahŕňajú komplexné projekty, v ktorých verejné subjekty používajú vysoké technické špecifikácie s metodikou najnižšej ceny. To naznačuje, že je potrebné podporovať používanie kritérií MEAT pre postupy nadlimitných aj podlimitných zákaziek s prihliadnutím na úroveň zložitosti postupu verejného obstarávania.

Graf 3.9. Prehľad používania kritérií MEAT podľa finančných limitov

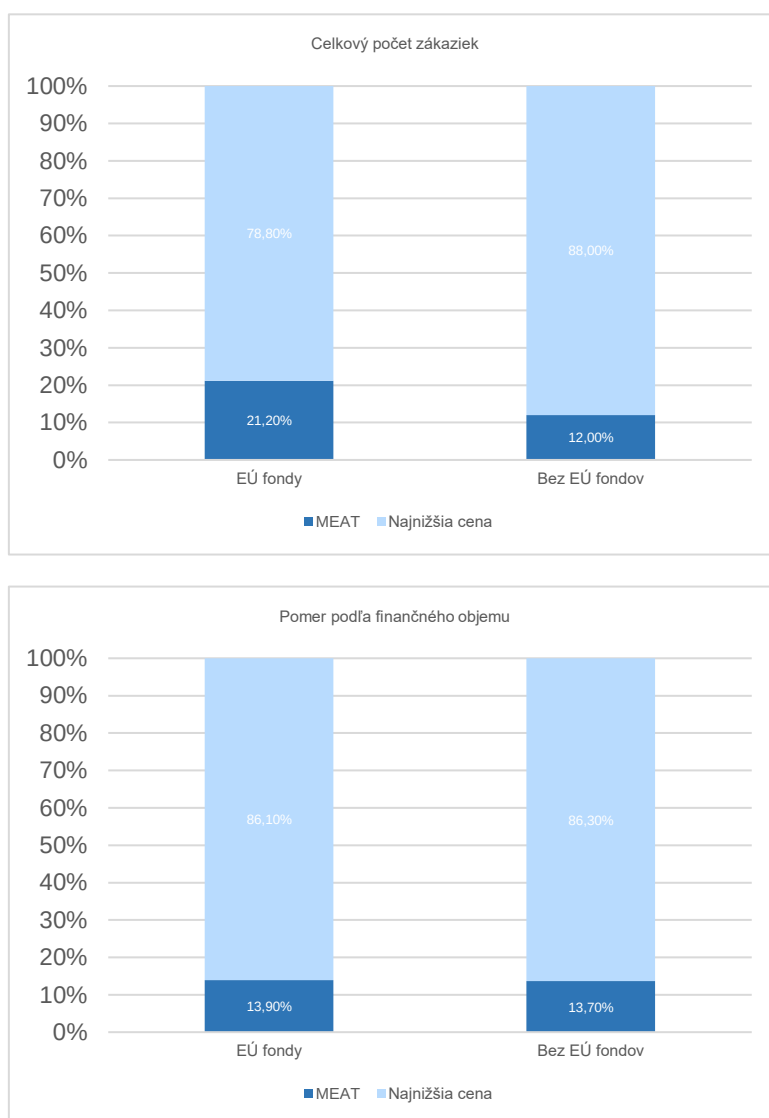


Zdroj: Údaje ÚVO

Ako to býva v prípadoch mnohých členských štátov EÚ, Slovenská republika využíva fondy EÚ. Alokácia fondov EÚ (EŠIF) na programové obdobie 2014-2020 bola 13 783 363 160 EUR s vyčerpaním 42,6 % do 31. 03. 2021 (Ministry of Finance of the Slovak Republic, 2021^[20]). Postupy verejného obstarávania financované z európskych fondov podliehajú dodatočným kontrolám a špecifickým požiadavkám, ktoré by mohli ovplyvniť ochotu verejných obstarávateľov používať kritériá MEAT, keďže toto je často vnímané ako čosi, čo dáva dôraz na vyššiu potrebu osobitnej diskretnosti a čo môže viesť k finančným korekciám pri využívaní fondov EÚ.

Trochu neintuitívne údaje ukazujú, že kritériá MEAT sa častejšie používajú pri postupoch verejného obstarávania financovaných EÚ (21%) než pri tých, ktoré EÚ nefinancuje (12%). Pri analýze objemu verejného obstarávania však nebadáme žiadny rozdiel (pozri Graf 3.10).

Graf 3.10. Prehľad používania kritérií MEAT podľa finančných zdrojov (podľa toho, či boli využité finančné prostriedky EÚ alebo nie)



Zdroj: Údaje ÚVO

3.3. Ako reaguje trh na používanie kritérií MEAT vo verejných súťažiach?

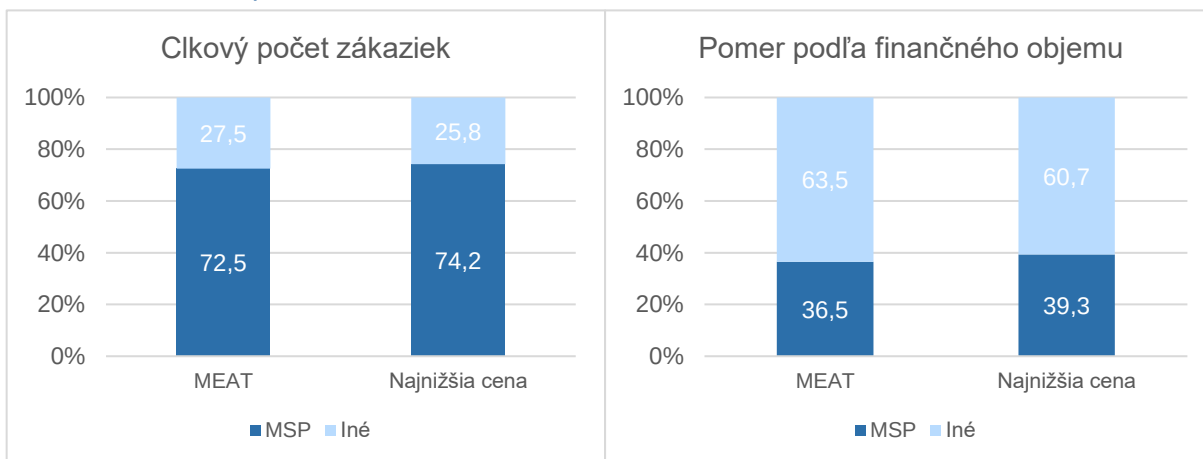
Príležitosti verejného obstarávania by mali podporovať hospodársku súťaž a nemali by predstavovať prekážku vstupu do hospodárskej súťaže pre niektoré kategórie hospodárskych subjektov, ako sú malé a stredné podniky – MSP. Táto pasáž sa zaoberá reakciami trhu v situácii, keď sú MSP požiadané o predloženie ponúk, ktoré budú vyhodnotené podľa kritérií MEAT.

MSP predstavujú 99,5% podnikajúcich subjektov (bez zarátania samostatne zárobkovo činných osôb) v slovenskom hospodárstve a sú kľúčovými hráčmi na trhu verejného obstarávania. (OECD, 2020^[21]) Podľa údajov poskytnutých ÚVO je 72,4 % postupov verejného obstarávania pridelených MSP, čo predstavuje 38,9 % celkového objemu verejného obstarávania.

Údaje ukazujú, že neexistuje žiadna významná korelácia medzi zadávaním zákaziek MSP a používaním kritéria najnižšej ceny alebo kritérií MEAT. 72,5% postupov verejného obstarávania využívajúcich MEAT bolo pridelených MSP a tento ukazovateľ bol podobný pri postupoch využívajúcich kritérium najnižšej ceny

(74,2%) (pozri Graf 3.11). Pokiaľ ide o objem verejného obstarávania, rozdiel nie je významný: 36,5% zákaziek bolo zadanych MSP pri použití kritérií MEAT a 39,3% pri použití kritéria najnižšej ceny. ÚVO by preto mohol zvýšiť povedomie o tom, že používanie kritérií MEAT nebráni MSP v účasti na trhu verejného obstarávania.

Graf 3.11. Prehľad používania kritérií MEAT podľa kategórie dodávateľov (MSP dodávateľ alebo iný ako MSP dodávateľ)

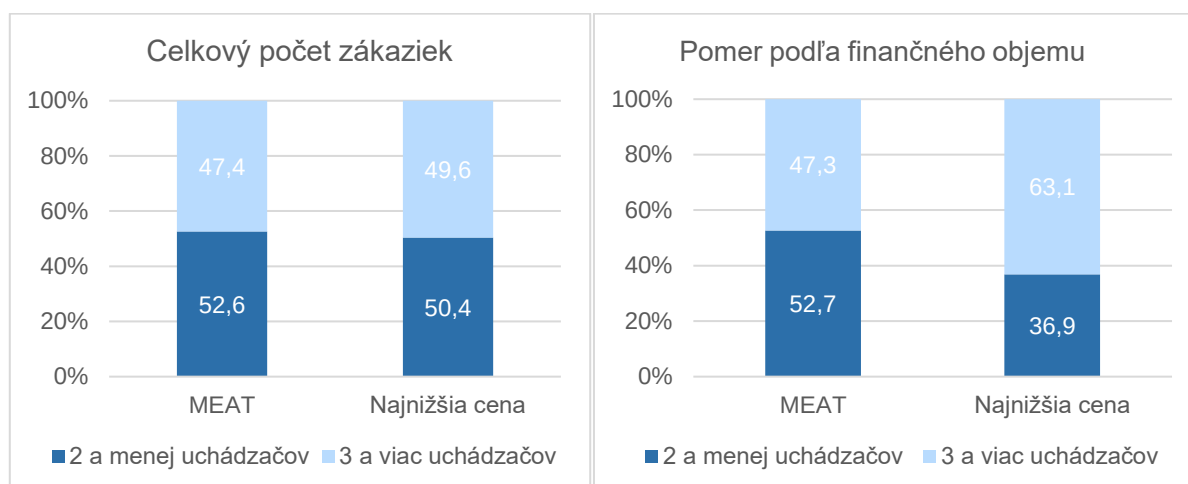


Zdroj: Údaje ÚVO

Okrem toho, že sa pozrieme na charakteristiky víťazného uchádzača a posúdime, či má používanie kritérií MEAT na neho vplyv, je možné vyhodnotiť aj vplyv kritérií na vyhodnotenie ponúk na rozsah konkurencie vo verejných súťažiach. Počet prijatých ponúk pri použití kritéria najnižšej ceny alebo kritérií MEAT sa analyzoval z hľadiska počtu postupov verejného obstarávania a objemu verejného obstarávania.

Priemerný počet ponúk pri použití kritérií MEAT je 2,87. Priemer je o niečo vyšší, keď sa použije kritérium najnižšej ceny: 3,22.

Ak definujeme súťažné postupy ako tie, ktoré dostali najmenej 3 ponuky, postupy používajúce kritérium najnižšej ceny (50%) mierne prevládali tie, ktoré používajú kritériá MEAT (47%), ale tento rozdiel nemožno považovať za významný. Pri analýze údajov o objeme verejného obstarávania postupy s použitím kritéria najnižšej ceny (63%) jednoznačne prevažovali nad postupmi používajúcimi kritériá MEAT (47%) (pozri Graf 3.12). Definitívne závery však nemožno vyvodiť iba z tejto analýzy. Každá príležitosť na predloženie ponuky je osobitná a príslušný trh, vrátane počtu potenciálnych uchádzačov, sa môže líšiť. Napríklad v prípade niektorých vysoko hodnotných postupov verejného obstarávania v špecializovaných odvetviach, kde verejní obstarávatelia používali kritériá MEAT, by počet potenciálnych uchádzačov mohol byť nižší ako v prípade postupov obstarávania štandardizovaného tovaru, služieb alebo stavebných prác.

Graf 3.12. Prehľad počtu prijatých ponúk podľa kritérií na vyhodnotenie ponúk

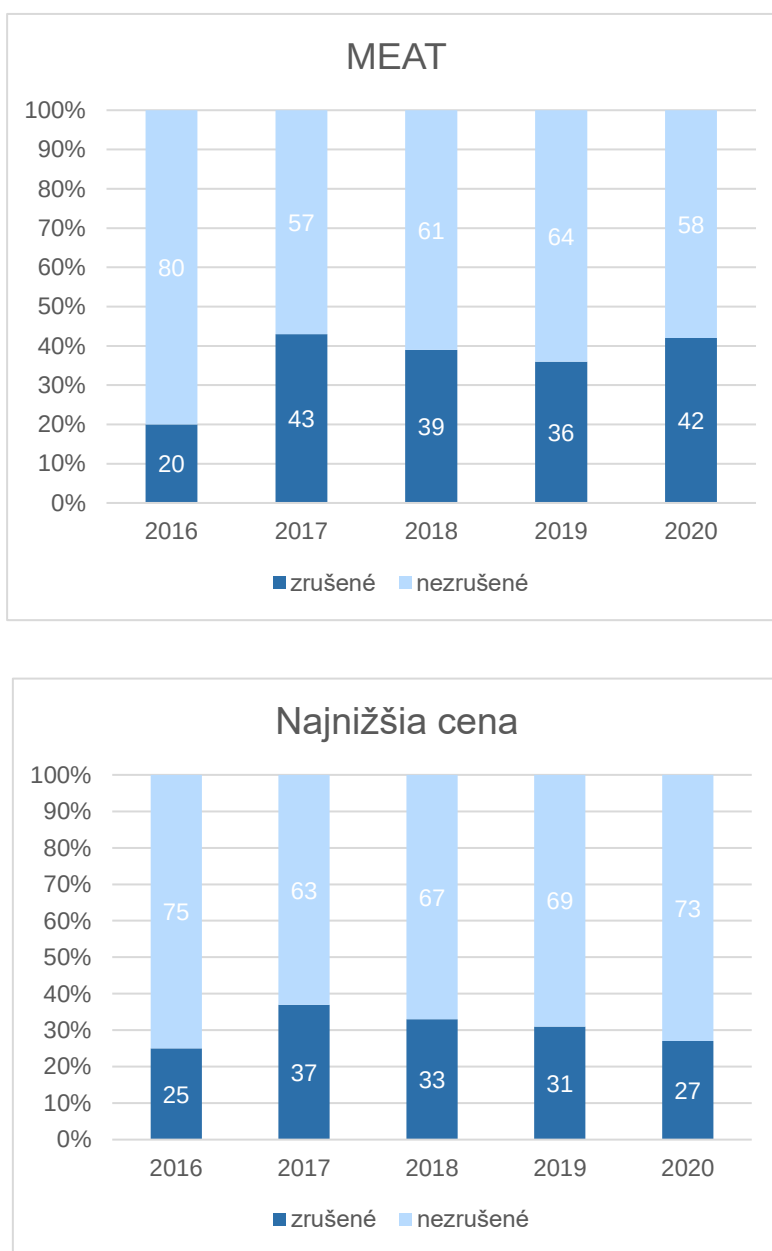
Zdroj: Údaje ÚVO

V rámci druhého pohľadu na koncept súťaže by mohlo byť užitočné posúdiť, či používanie kritérií MEAT má vplyv na zrušené postupy. Pri postupoch verejného obstarávania sa môžu na zrušenie ponuky uviesť rôzne dôvody. Slovenský zákon o verejnom obstarávaní rozoznáva štyri dôvody: i) absencia uchádzačov, ktorí splnili podmienky účasti v postupe obstarávania, ii) neboli doručené žiadne ponuky, iii) žiadna z predložených ponúk nespĺňala špecifické požiadavky uvedené v § 42 alebo § 45 zákona o verejnom obstarávaní, alebo iv) ÚVO nariadil zrušenie súťaže.

Údaje ukazujú, že používanie kritérií MEAT celkovo nevedie k zvýšeniu pravdepodobnosti zrušenia súťaže. Za päť rokov (2016-2020) bolo zrušených 34% postupov verejného obstarávania s použitím kritérií MEAT, pričom rovnaký ukazovateľ predstavoval 32% pre tie, pri ktorých sa použilo kritérium najnižšej ceny.

Keď sa tie isté údaje každoročne analyzujú, postupy verejného obstarávania používajúce kritériá MEAT boli častejšie rušené než tie, pri ktorých sa uplatnilo kritérium najnižšej ceny, s výnimkou roku 2016. (pozri Graf 3.13) Je to pravdepodobne preto, že kritériá MEAT sa môžu častejšie uplatňovať pre postupy verejného obstarávania s vyššou náročnosťou.

Graf 3.13. Prehľad zrušených ponúk podľa kritérií na vyhodnotenie ponúk naprieč fiškálnymi rokmi



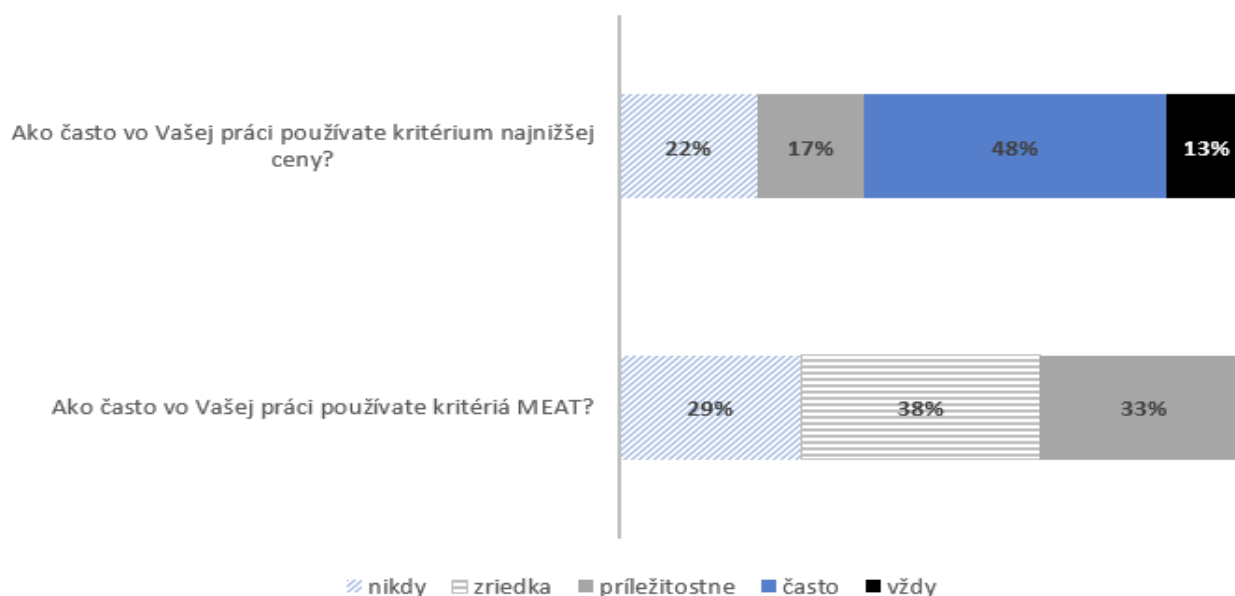
Zdroj: Údaje ÚVO

4 Výzvy verejných subjektov a hospodárskych subjektov pri používaní kritérií MEAT

4.1. Používanie a vnímanie kritérií MEAT verejnými subjektmi

Verejné subjekty sú tie, ktoré určujú kritériá na vyhodnotenie ponúk v súťažnej dokumentácii. Aby sa rozšírilo používanie kritérií MEAT pri obstarávaní, je potrebné vziať do úvahy ich spätnú väzbu. Prieskum OECD z roku 2016 v kontexte fondov EÚ ukazuje, že 38% verejných subjektov používa kritériá MEAT zriedka a 33% z nich príležitostne (pozri **Chyba! Nenašiel sa žiaden zdroj odkazov.**). Ako je popísané v apitole 2, používanie kritérií MEAT za posledných 5 rokov neustále klesá. Preto OECD v marci 2021 uskutočnila nový prieskum, ktorého cieľom bolo porozumieť súčasným praktikám a výzvam, s ktorými sa subjekty stretávajú pri používaní kritérií MEAT. Na prieskum odpovedalo 14 verejných subjektov.

Graf 4.1. Používanie kritérií MEAT verzus používanie kritéria najnižšej ceny v Slovenskej republike



Zdroj: (OECD, 2017^[22])

Verejné subjekty sú zodpovedné za prípravu a priebeh verejných súťaží, a preto sú zodpovedné za stanovenie vhodných kritérií na vyhodnotenie ponúk. Výsledky prieskumu ukazujú, že 36% verejných subjektov integruje kritériá MEAT do niektorých svojich postupov verejného obstarávania. Spomedzi týchto subjektov viac ako polovica z nich používala kritériá MEAT v menej ako 2% svojich postupov verejného obstarávania, čo potvrdzuje veľmi nízku mieru využívania kritérií MEAT v Slovenskej republike.

Prieskum okrem používania kritérií MEAT verejnými subjektmi hodnotil aj vnímanie náročnosti používania kritérií MEAT pri obstarávaní. Výsledky prieskumu ukazujú, že viac ako 85% verejných subjektov považuje používanie kritérií MEAT za náročné alebo veľmi náročné.

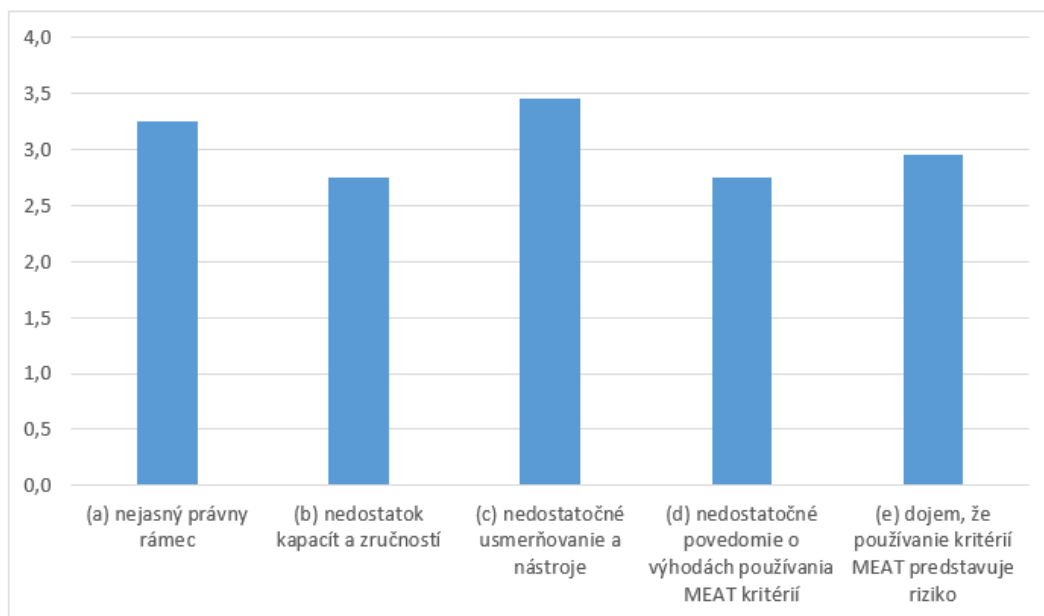
Okrem toho iba 75% skúmaných verejných subjektov si myslí, že platforma elektronického obstarávania, ktorú používajú, je prispôbená k používaniu kritériám MEAT. Zároveň však platí, že v skutočnosti všetkých 11 platforiem je prispôbených k používaniu kritériám MEAT.

To zdôrazňuje potrebu posilniť kapacitu pracovnej sily v oblasti verejného obstarávania a zvýšiť ich informovanosť o strategickej úlohe kritérií pre zadávanie zákaziek z hľadiska výsledkov obstarávania. Aby to však bolo možné urobiť, prvým krokom je porozumieť výzvam, ktorým čelia verejné subjekty pri používaní kritérií MEAT.

4.2. Výzvy pri používaní kritérií MEAT

Aby sme porozumeli nízkejmu využívaniu kritérií MEAT v Slovenskej republike, ako jeden z cieľov prieskumu sme si stanovili porozumieť konkrétnym výzvam, s ktorými sa verejné subjekty stretávajú. Z odpovedí na prieskum vyplýva, že troma najdôležitejšími identifikovanými výzvami bol nedostatok usmernení a nástrojov, za ktorým nasledoval nejasný právny rámec a dojem, že používanie kritérií MEAT predstavuje riziko (pozri Graf 4.2).

Graf 4.2. Výzvy, ktorým čelia verejné subjekty pri používaní kritérií MEAT



Zdroj: Údaje z prieskumu vykonaného formou dotazníka o využívaní kritérií MEAT

Poznámka: odpovede boli hodnotené nasledovne: veľmi náročné = 4 body, náročné = 3 body, nie tak náročné = 2 body, nenáročné = 1 bod

Nasledujúca časť poskytuje bližšiu analýzu výsledkov zoradených podľa získaného hodnotenia v miere náročnosti.

- **Nedostatočné usmerňovanie a nástroje.** Napriek tomu, že ÚVO zverejnil niekoľko usmernení, v ktorých sa uvádzajú kritériá MEAT, neexistujú na túto tému žiadne špecializované usmernenia, ktoré by verejným obstarávateľom mohli pomôcť stanoviť primerané kritériá zadávania zákaziek pre rôzne kategórie verejného obstarávania.
- **Nejasný právny rámec.** Slovenský zákon o verejnom obstarávaní a jeho interpretácia je nejednoznačná a dlhodobo nepredvídateľná, čo má za následok nekonzistentnosť z dlhodobého hľadiska. Od roku 2016 bolo napríklad vykonaných najmenej 17 zmien a doplnení zákona o verejnom obstarávaní. Odpovede na dotazník zdôraznili, že orgány dohľadu na úrovni EÚ aj na Slovensku často uplatňujú rôzne interpretácie vo vzťahu ku konkrétnym ustanoveniam. To vedie k tomu, že sa verejné subjekty rozhodnú pre najjednoduchšiu možnosť, ktorou je často kritérium najnižšej ceny.
- **Dojem, že používanie kritérií MEAT predstavuje riziko.** Aj keď údaje ukazujú, že neexistuje silná korelácia medzi používaním kritérií MEAT a zrušením verejných súťaží alebo počtom prijatých ponúk, verejné subjekty stále majú pocit, že používanie kritérií MEAT je rizikovejšie. Rovnaké závery by bolo možné vyvodiť aj zo súvislosti medzi výzvami, ktoré sú spojené s činnosťou kontrolných orgánov a námietkami pri použití kritérií MEAT. Iba jeden verejný subjekt uviedol konkrétne výzvy v súvislosti s činnosťou kontrolných orgánov a námietky.
- **Nedostatočné povedomie o výhodách používania kritérií MEAT.** Materiály, ktoré vypracoval väčšinou ÚVO, poukazujú na celkové výhody prístupu strategického obstarávania, ako je začlenenie sociálnych, zelených a inovatívnych aspektov do postupov verejného obstarávania, avšak na výhody kritérií MEAT sa v nich nekladie osobitný dôraz (Public Procurement Office of the Slovak Republic, n.d.^[23]).
- **Nedostatok kapacít a zručností** je považovaný za veľkú výzvu, a to väčšinou verejnými orgánmi pôsobiacimi mimo rámca ústrednej vlády. Tento rozdiel je pravdepodobne spôsobený skutočnosťou, že orgány ústrednej štátnej správy ako sú ministerstvá, majú k dispozícii rôzne analytické jednotky, ktoré podporujú pracovnú silu v oblasti obstarávania pri stanovovaní kritérií MEAT. Dotazník tiež ukázal, že mnohé verejné orgány sa domnievajú, že nemajú dostatok administratívnych kapacít v oblasti verejného obstarávania, čo vedie k nedostatku času na oboznamovanie sa a skúšanie nových postupov verejného obstarávania. Je dôležité zdôrazniť, že väčšina výziev je priamo spojená s kapacitnými problémami, ako je nedostatok usmernení a nástrojov atď.

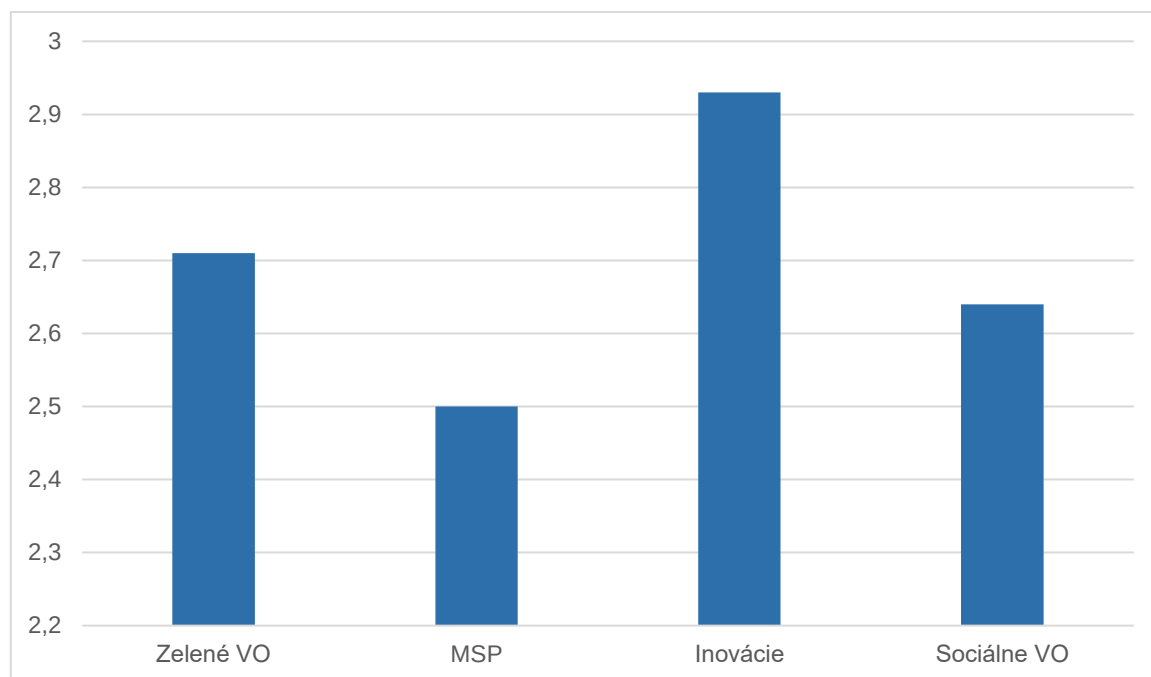
4.3. Výzvy pri používaní strategického obstarávania majú vplyv na používanie kritérií MEAT

Používanie kritérií MEAT priamo podporuje strategickejší prístup k verejnému obstarávaniu, a to presadzovanie zeleného, sociálneho a inovačného prístupu vo verejnom obstarávaní. Metodika MEAT poskytuje možnosť stanoviť primerané kritériá vo vzťahu k týmto politickým cieľom.

Pochopenie výziev pri implementácii strategického obstarávania by tiež mohlo pomôcť dosiahnuť pokrok v používaní kritérií MEAT týkajúcich sa strategického obstarávania. Z odpovedí na prieskum vyplýva, že 64% verejných subjektov využilo verejné obstarávanie na dosiahnutie cieľov pre podporu životného prostredia, 43% na dosiahnutie cieľov pre MSP, 29% na dosiahnutie cieľov pre podporu inovácií a 57% na dosiahnutie cieľov pre sociálne aspekty.

Odpovede na prieskum potvrdzujúce predpoklad, že verejné subjekty majú málo skúseností s používaním verejného obstarávania na podporu inovácií, ukazujú, že verejné subjekty považujú dosiahnutie tohto cieľa za najťažšie (skóre 2,9), za ktorým nasleduje životné prostredie, zodpovedné obchodné správanie / sociálne aspekty a MSP (pozri Graf 4.3).

Graf 4.3. Úroveň náročnosti pri využívaní verejného obstarávania na dosiahnutie rôznych politických cieľov



Zdroj: Údaje z prieskumu vykonaného formou dotazníka o využívaní kritérií MEAT

Poznámka: odpovede boli hodnotené nasledovne: veľmi náročné = 4 body, náročné = 3 body, nie tak náročné = 2 body, nenáročné = 1 bod

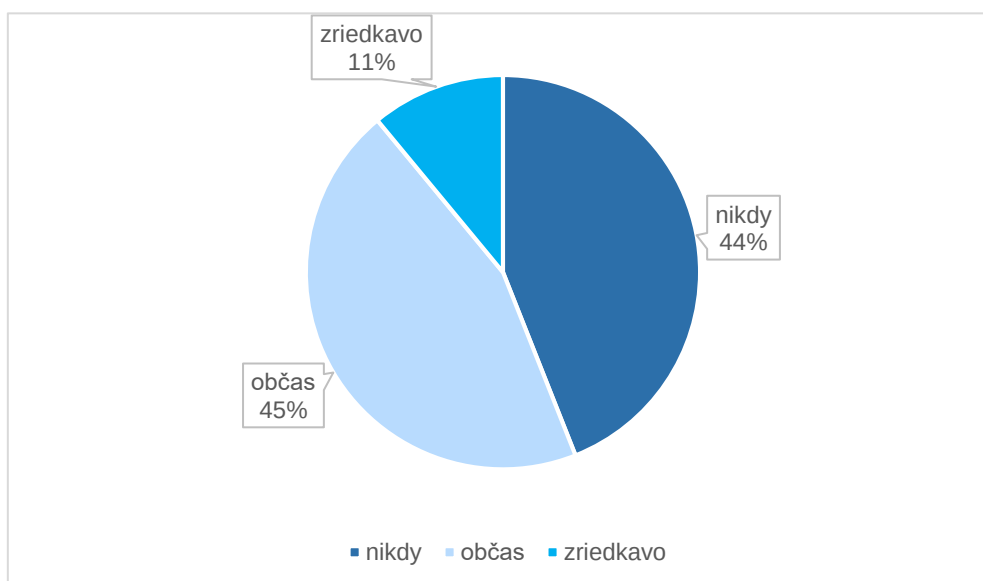
V praxi nie sú k dispozícii žiadne údaje o účinnej implementácii rôznych politických cieľov posudzovaných v rámci strategického obstarávania. Údaje však ukazujú, že miera používania kritérií MEAT je v Slovenskej republike nízka, čo má priame dôsledky na implementáciu strategického obstarávania.

4.4. Vnímanie kritérií MEAT hospodárskymi subjektmi

Údaje z Európskej komisie ukazujú, že priemerné používanie kritérií MEAT vo verejných súťažiach v rokoch 2006 až 2016 bolo na úrovni 62%. Používanie kritérií MEAT sa však v jednotlivých krajinách veľmi líši a na Slovensku predstavuje menej ako 20% (pozri Graf 3.1). Vyššie uvedená analýza ukázala, aké sú hlavné prekážky pre rozsiahlejšie používanie kritérií MEAT verejnými obstarávateľmi. Mohlo by byť tiež užitočné porozumieť názorom hospodárskych subjektov. Tieto sú neoddeliteľnou súčasťou procesu verejného obstarávania a začlenenie ich vnímania pri navrhovaní národnej stratégie na zvýšenie využívania kritérií MEAT vo verejných súťažiach by mohlo posilniť účinnosť takejto stratégie. OECD preto vydala dotazník, na ktorý odpovedala reprezentatívna vzorka hospodárskych subjektov (veľkých i malých dodávateľov z rôznych odvetví).

Po prvé, analýza ukazuje, ako často hospodárske subjekty predkladajú ponuky vo verejných súťažiach, v ktorých sa používajú kritériá MEAT. Nie je prekvapením, že výsledky ukázali, že väčšina respondentov buď nikdy alebo len zriedka nereagovala na verejné súťaže, pri ktorých boli použité kritériá MEAT (pozri Graf 4.4).

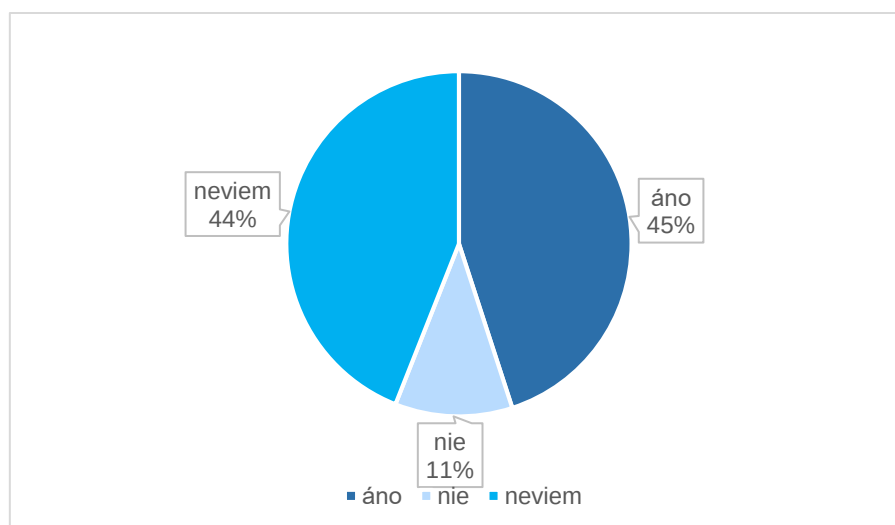
Graf 4.4. Ako často hospodárske subjekty reagovali na príležitosti obstarávania používajúce kritéria MEAT?



Zdroj: Údaje z prieskumu vykonaného formou dotazníka o využívaní kritérií MEAT

Hoci má súkromný sektor obmedzené alebo vôbec žiadne skúsenosti s verejnými súťažami používajúcimi kritériá MEAT, prieskum preukázal záujem súkromného sektora sa viac zúčastňovať na postupoch verejného obstarávania, v ktorých kvalita posudzuje spolu s cenami. 89% účastníkov uviedlo, že by uvítali viac príležitostí na obstarávanie s použitím kritérií MEAT, aj keď 45% hospodárskych subjektov považuje prípravu ponúk pri použití kritérií MEAT za náročnejšiu (pozri Graf 4.5). Keďže verejní obstarávatelia vnímajú používanie týchto kritérií ako rizikovejšie, analýza sa zamerala na skúsenosti dodávateľov v tejto súvislosti. Iba 11% respondentov uviedlo, že podali námietku voči tendrom používajúcim kritériá MEAT a 22% sa zúčastnilo verejných súťaží, v ktorých boli námietky predložené inými uchádzačmi. Okrem toho sa približne polovica hospodárskych subjektov nazdáva, že možnosti verejného obstarávania pomocou kritérií MEAT sú náchylnejšie na námietky než tie, pri ktorých používa kritérium najnižšej ceny. Nie sú však k dispozícii žiadne údaje o prepojení medzi námietkami a používaním kritérií MEAT. Napriek tomuto vnímaniu sú hospodárske subjekty ochotné častejšie sa zúčastňovať na postupoch verejného obstarávania používajúce kritéria MEAT.

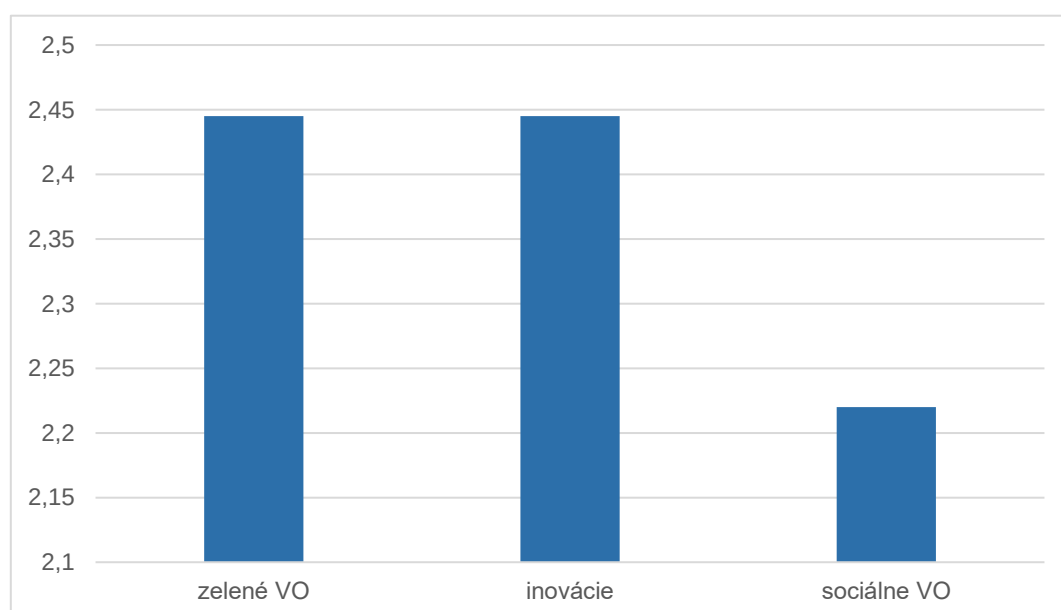
Graf 4.5. Percentuálny podiel hospodárskych subjektov, ktoré považujú za náročné reagovať na príležitosti obstarávania používajúce kritériá MEAT



Zdroj: Údaje z prieskumu vykonaného formou dotazníka o využívaní kritérií MEAT

Vzhľadom na prepojenie medzi používaním verejného obstarávania na dosiahnutie strategických cieľov a kritériami MEAT sa prieskum zameriaval na úroveň náročnosti hospodárskych subjektov s prípravou návrhov ponúk, ktoré zohľadňujú širšie politické ciele. Odpovede na prieskum ukazujú, že viac ako polovica hospodárskych subjektov sa domnieva, že príprava ponúk, ktoré zohľadňujú ciele environmentálnej, inováčnej alebo sociálnej politiky, je jednoduchá alebo nie je náročná. Pri porovnávaní náročnosti, ktorú hospodárske subjekty vnímajú pri príprave návrhov, ktoré sa zameriavajú na širšie politické ciele, sa ponuky so sociálnym hľadiskom ako najjednoduchšie na prípravu, zatiaľ čo ponuky s inováciami a environmentálnymi cieľmi vnímajú ako porovnateľne náročnejšie (pozri Graf 4.6). Tieto zistenia sú do určitej miery v súlade s tými, ktoré sa týkajú verejných subjektov. Ako je zobrazené v Grafe 3.3, verejné subjekty pokladajú používanie verejného obstarávania na dosiahnutie inováčných a environmentálnych cieľov za najťažšie ciele. Toto naznačuje potrebu ďalšieho rozvoja usmernení ku kritériám MEAT pre konkrétne politické ciele zamerané na verejný aj súkromný sektor.

Graf 4.6. Náročnosť prípravy návrhov ponúk, ktoré zohľadňujú širšie politické ciele



Zdroj: Údaje z prieskumu vykonaného formou dotazníka o využívaní kritérií MEAT

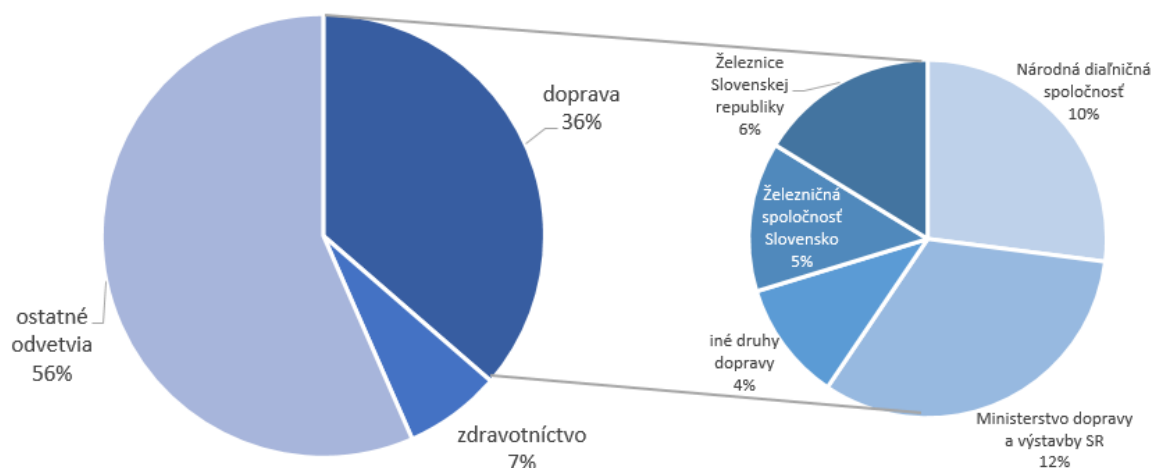
Poznámka: odpovede boli hodnotené nasledovne: veľmi náročné = 4 body, náročné = 3 body, nie tak náročné = 2 body, nenáročné = 1 bod

5 Používanie MEAT kritérií v odvetví zdravotníctva a dopravy

5.1. Hĺbková analýza odvetvia zdravotníctva a dopravy

Táto kapitola sa zameriava na dve relevantné odvetvia: dopravu a zdravotníctvo. Odvetvia zdravotníctva a dopravy predstavujú 43% objemu verejného obstarávania v Slovenskej republike. Odvetvie dopravy predstavuje najväčší sektor z hľadiska výdavkov na verejné obstarávanie, pretože predstavuje 36% celkového objemu verejného obstarávania v krajine. Údaje ukazujú, že odvetvie zdravotníctva predstavuje iba 7% celkového objemu obstarávania, ako však ukazuje situácia spôsobená pandemiou COVID-19, verejné obstarávanie v zdravotníctve je rozhodujúce pre poskytovanie mnohých základných tovarov a služieb, a preto je táto kapitola osobitne zameraná na túto tému (pozri **Chyba! Nenašiel sa žiaden zdroj dkazov.**). Údaje použité v tejto časti sú rovnaké ako údaje použité v kapitole 2, ale dôraz je v tejto kapitole kladený na verejné subjekty činné v odvetví zdravotníctva a dopravy. Výskum identifikoval 29 subjektov z odvetvia dopravy a 97 subjektov zo zdravotníctva.

Ako je uvedené v Tabuľka 2.2, najväčšie 4 verejné subjekty z hľadiska výdavkov na verejné obstarávanie spadajú do odvetvia dopravy (Ministerstvo dopravy a výstavby SR, Národná diaľničná spoločnosť, Železnice Slovenskej republiky a Železničná spoločnosť Slovensko). Aj keď tieto 4 subjekty predstavujú iba 14% subjektov v odvetví dopravy, predstavujú 89% výdavkov na verejné obstarávanie. Všeobecná zdravotná poisťovňa je najväčším verejným subjektom v zdravotníctve, 6. najväčším subjektom na celoštátnej úrovni z hľadiska výdavkov na verejné obstarávanie a predstavuje 40% objemu verejného obstarávania v zdravotníctve



Graf 5.1. Podiel odvetví dopravy a zdravotníctva na celkovom objeme verejného obstarávania

Zdroj: Údaje ÚVO

5.1.1. Prehľad situácie v slovenskom odvetví zdravotníctva

Slovenské zdravotníctvo je postavené na povinnom zdravotnom poistení, ktoré poskytuje prístup k základnému balíku služieb dostupných pre celú populáciu. V roku 2020 dosiahli výdavky 5,76 miliardy eur (6,3% HDP) (Statistical office of the Slovak Republic, 2021^[24]). Odvetvie zdravotníckych a sociálnych služieb tvorí 6,96% z celkovej zamestnanosti v slovenskom hospodárstve, čím sa radí medzi stredne veľké odvetvia (Sector Council for Health, n.d.^[25]).

Ministerstvo zdravotníctva SR zohráva pri správe systému ústrednú úlohu. Ministerstvo definuje základný balík služieb a pri uzatváraní zmlúv s poskytovateľmi závisí od zdravotných poisťovní, ktoré uzatvárajú zmluvy s poskytovateľmi, čo je vnímané ako kľúčové pre garanciu dostupnosti zdravotných služieb. Okrem toho ministerstvo vlastní približne 40% všetkých nemocničných zariadení vrátane univerzitných a vysoko špecializovaných inštitúcií a je jediným akcionárom najväčšej zdravotnej poisťovne (OECD / European Observatory on Health Systems and Policies, 2017^[26]).

Väčšina poskytovateľov zdravotnej starostlivosti sú takzvané štátne rozpočtové organizácie. Tieto organizácie sú slovenskou obdobou neziskových právnických osôb, ktoré sú zriaďované ústrednými orgánmi štátnej správy alebo orgánmi miestnej samosprávy za účelom poskytovania služieb vo verejnom záujme. Okrem toho je na Slovensku 54 súkromných nemocníc a niekoľko zdravotníckych zariadení so zmiešanou formou vlastníctva.

Sektor zdravotníctva je jedným z najviac postihnutých odvetví pandemiou spôsobenou ochorením COVID-19. Plán obnovy Slovenskej republiky zverejnený v roku 2021 vyčleňuje pre tento sektor 1,45 miliardy EUR. V nasledujúcich rokoch budú investície smerovať predovšetkým do digitalizácie, výstavby a rekonštrukcie nemocníc, podpory lekárov na začiatku svojej lekárskej praxe, zvýšenia kapacity pracovnej sily v zdravotníctve a vytvorenia národnej horúcej linky pre duševné zdravie. Keď si túto časť porovnáme s programovým obdobím 2014-2020, v tomto predchádzajúcom období bolo na zdravotníctvo z fondov EÚ (fond pre Integrovaný regionálny operačný program) vyčlenených iba 72 miliónov eur (Ministry of Health of the Slovak Republic, 2020^[27]).

Investície však nie sú jedinou cestou k zlepšeniu systému zdravotnej starostlivosti. Revízia výdavkov, ktorú v roku 2019 vykonalo Ministerstvo zdravotníctva SR a Ministerstvo financií SR, ukázala, že nízka miera hodnoty za peniaze v slovenskom zdravotníctve je spôsobená neefektívnym rozdeľovaním zdrojov. V porovnaní s inými krajinami má Slovenská republika vysoké výdavky na lieky, diagnostiku a vyšetrenia u špecialistov z dôvodu nadmerného počtu návštev. Efektivitu týchto výdavkových kategórií je možné ešte zlepšiť. Výsledkom týchto zistení bolo niekoľko odporúčaní, pričom niektoré z nich sa týkali postupov verejného obstarávania (Ministry of Finance of the Slovak Republic, 2019^[28]):

- Zabezpečenie najlepších jednotkových cien za obstarané služby v nemocniciach
- Zjednotenie predmetu a parametrov obstarávacích zmlúv na služby pre všetky nemocnice s cieľom zaisťovať vzájomnú porovnateľnosť, hodnotu výdavkov a efektívne vynakladanie verejných zdrojov.
- Benchmarking jednotkových cien obstaraných operačných služieb v zdravotníctve voči vybraným spoločnostiam v ostatných sektoroch verejnej správy (aktualizované každých 6 mesiacov)
- Ukončenie uzatvárania prevádzkových zmlúv na obdobie kratšie ako 1 rok
- Podpora centralizovaného obstarávania liekov

Využívanie strategického verejného obstarávania by mohlo prispieť k racionalizácii verejných výdavkov a zvýšiť kvalitu zdravotníckych služieb; v tomto sektore je Ministerstvo zdravotníctva SR kľúčovým aktérom, ktorý plní úlohu kontrolného orgánu a schvaľuje všetky zmluvy o verejnom obstarávaní s hodnotou nad 15 000 EUR. Okrem toho má ministerstvo vlastnú analytickú jednotku s názvom Inštitút zdravotnej politiky

(IZP), ktorá poskytuje a aktualizuje databázu rôznych zmlúv o verejnom obstarávaní a ich súvisiace hodnoty, aby umožnila verejným subjektom v tomto sektore vykonávať benchmarking. IZP môže tiež podporiť úradníkov zodpovedných za verejné obstarávanie v tomto sektore pri stanovovaní adekvátnych kritérií pre zadanie zákaziek, najmä pri obstarávaní špecializovaných zdravotníckych pomôcok.

Stratégie verejného obstarávania v odvetví zdravotníctva majú vplyv na výsledky a výdavky v oblasti zdravia. Výber adekvátnych kritérií zadávania zákaziek môže umožniť zdravotníckym subjektom nájsť riešenie, ktoré najlepšie vyhovuje ich celkovým potrebám, a nie lacnejšie riešenia, ktoré im neposkytnú to najvýhodnejšie riešenie. Použitie kvalitatívnych a nákladových kritérií pri verejnom obstarávaní v odvetví zdravotníctva by napríklad mohlo zvýšiť účinnosť systému zdravotnej starostlivosti, ktorú je možné vypočítať pomocou rôznych ukazovateľov, ako je napríklad priemerná dĺžka pobytu pacientov v nemocniciach (OECD, 2018^[29]).

Prehľad situácie v slovenskom odvetví dopravy

Dopravná infraštruktúra je kľúčová pre dosiahnutie hospodárskeho rastu, zvýšenie konkurencieschopnosti hospodárskych subjektov a blahobytu spoločnosti. Prispieva k vyššej zamestnanosti a je kľúčovým faktorom prílevu zahraničných investícií, rozvoja cestovného ruchu a znižovania rozdielov medzi regiónmi a krajinami (OECD, 2020^[30]).

Odvetvie dopravy, logistiky a poštových služieb tvorí v Slovenskej republike 6,75% z celkovej zamestnanosti v národnom hospodárstve, čím sa radí medzi stredne veľké odvetvia.

V súlade s národnými a európskymi ambíciami preorientovať ekonomiku na ekologickejšie riešenia musí slovenský dopravný sektor prejsť ďalekosiahlymi zmenami, aby dosiahol dlhodobú udržateľnosť a podporil zelené hospodárstvo. Doprava je považovaná za jedno z najväčších odvetví znečisťujúcich ovzdušie v krajine, a preto sú na prekonanie tejto výzvy potrebné značné investície. Plán obnovy do roku 2021 odráža dôležitosť ekologických investícií s alokáciou 2,1 miliardy EUR vrátane 750 miliónov EUR vyčlenených na trvalo udržateľnú dopravu, najmä na investície do železničnej dopravy, jej prepojenie s autobusovými linkami, podpora alternatívnych palív v doprave, investície do cyklotrás, ekologickej hromadnej dopravy a pod. (Ministry of Finance of the Slovak Republic, 2021^[19]).

Ministerstvo dopravy a výstavby SR spolu s miestnymi samosprávami zohráva v sektore dopravy ústrednú úlohu. Ministerstvo je zodpovedné za rôzne subjekty poskytujúce dopravné služby v krajine. Patria sem rozpočtové organizácie (5), štátne podniky (15) a neziskové organizácie (2). V roku 2021 sa podiel plánovaných výdavkov zo štátneho rozpočtu na ministerstve a organizáciách, ktoré k nemu patria, pohyboval vo výške okolo 1,5 miliardy eur.

Samosprávy sú zodpovedné za zabezpečenie miestneho dopravného systému. Vlastnia a financujú miestne dopravné spoločnosti a regionálne spoločnosti poverené správou ciest. Napríklad plánovaný rozpočet na mobilitu a verejnú dopravu na rok 2021 je v prípade mesta Bratislava vo výške 85 miliónov EUR (City of Bratislava, 2020^[31]); pre mesto Košice je tento rozpočet stanovený na 45 miliónov eur (City of Košice, 2020^[32]).

Jednou z hlavných výziev odvetvia dopravy v Slovenskej republike je dlhodobý nepriaznivý rozvoj cestnej dopravy, najmä individuálnej (súkromnej) dopravy. Okolité európske krajiny s podobným ekonomickým vývojom stoja pred podobnými výzvami. Slovenská republika je však jednou z európskych krajín s najväčším podielom vlakov a autobusov, t. j. verejnej dopravy (25,2%). Najnižší podiel je v Portugalsku (10,9%), najvyšší v Maďarsku (31%) (EURACTIV Slovensko, 2019^[33]).

Napriek relatívne hustej železničnej sieti, kvalita železničnej dopravy v Slovenskej republike výrazne zaostáva za ostatnými vyspelými krajinami. Medzi jej hlavné nedostatky patrí nízka úroveň vysokorýchlostných tratí, úseky bez elektrifikácie a nedostatok technológií na bezproblémovú prepravu tovaru a cestujúcich. Železničný systém potrebuje obnovu. Okrem toho je potrebná aj prestavba a rozšírenie hlavných ciest (Slovak Road Administration Company, 2020^[34]). Slovenskú cestnú sieť tvorí 495 km diaľnic (prevádzkovaných Národnou diaľničnou spoločnosťou), 271 km rýchlostných ciest (prevádzkovaných Národnou diaľničnou spoločnosťou), 3 333 km ciest I. triedy (prevádzkovaných

Slovenskou správou ciest), 3 631 km ciest 2. triedy a 10 340 km ciest 3. triedy (prevádzkovaných samosprávnymi krajinami) (Slovak Road Administration Company, 2020^[35]). Investície do železničnej aj cestnej dopravy však vo veľkej miere závisia od fondov EÚ. Odvetvie dopravy získava najväčšie prídely z fondov EÚ. V programovom období 2014-2020 bolo do 31. marca 2021 investovaných do odvetvia dopravy približne 2,26 miliardy EUR. (iba 38% z celkovej alokácie) (Ministry of Finance of the Slovak Republic, 2021^[20]).

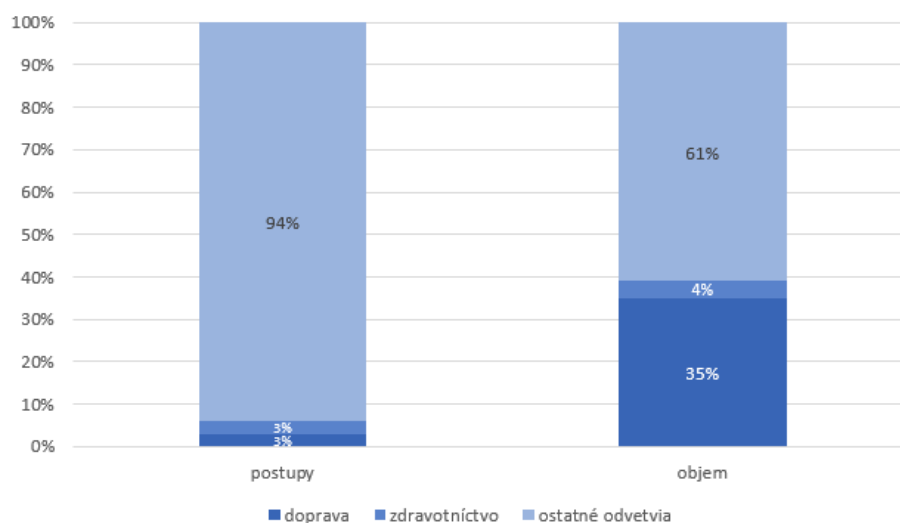
Podobne ako v zdravotníctve, aj stratégie verejného obstarávania v odvetví dopravy majú vplyv na výsledky a výdavky v doprave. Napríklad zavedenie kvalitatívnych kritérií pri obstarávaní dopravných infraštruktúr a tovaru, ako sú stavebné materiály a emisie CO₂, pozitívne ovplyvní ich životnosť a dodatočné náklady, ako je údržba.

5.2. Aktuálny stav používania kritérií MEAT v odvetví zdravotníctva a dopravy

Vlády sú zodpovedné za poskytovanie kľúčových verejných služieb svojim občanom. Spomedzi týchto verejných služieb majú odvetvia zdravotníctva a dopravy priamy vplyv na kvalitu života občanov, otázky zamestnanosti, rozvoj obchodu atď. Obstarávanie tovaru, služieb a infraštruktúry v týchto odvetviach má jasný vplyv na kvalitu a množstvo služieb. Odvetvia zdravotníctva a dopravy tiež zahŕňajú obstarávanie komplexných alebo špecializovaných tovarov, služieb a stavebných prác. Zdravie a doprava tiež zahŕňajú obstarávanie komplexných alebo špecializovaných tovarov, služieb a stavebných prác. Použitie kritérií MEAT v týchto odvetviach by teda mohlo dosiahnuť lepšiu hodnotu za peniaze a lepšie verejné služby. Najnižšia cena môže byť teda výhodná pre výrazne štandardizované produkty/služby, ale nie je vhodná pre nákupy, ktoré sú komplikovanejšie (European Commission, 2017^[36]). Táto časť poskytuje prehľad o súčasnom stave používania kritérií MEAT v odvetviach zdravotníctva a dopravy.

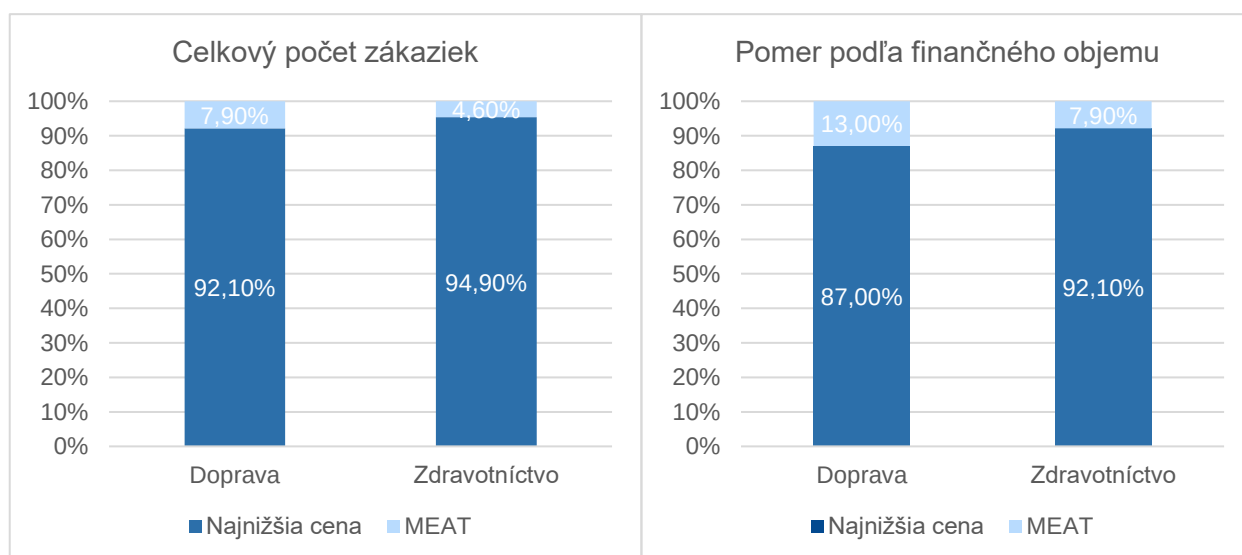
Odvetvie dopravy je na čele používania kritérií MEAT, keďže predstavuje 35% objemu postupov verejného obstarávania s použitím kritérií MEAT v krajine. Na druhej strane to predstavuje iba 3% z hľadiska počtu postupov verejného obstarávania využívajúcich tieto kritériá (pozri Graf 5.2). Je to preto, že postupy verejného obstarávania v tomto odvetví zahŕňajú veľké infraštruktúrne projekty s vysokým priemerným objemom zákaziek. Priemerná hodnota zákazky v sektore dopravy je 7 767 513 EUR; výrazne prevyšuje priemer v zdravotníctve (1 230 542 EUR) a národný priemer (1 427 345 EUR). Niektoré subjekty v týchto sektoroch majú oveľa vyššiu priemernú cenu zákazky. Priemerná výška zákazky Ministerstva dopravy a výstavby napríklad dosahuje 79 981 675 EUR (celkový objem obstarania 1 919 560 198 EUR na 24 postupov verejného obstarávania). V zdravotníctve predstavuje priemerná hodnota zákazky Všeobecnej zdravotnej poisťovne 4 673 003 EUR.

Graf 5.2. Podiel odvetvia zdravotníctva a dopravy na postupoch používajúcich kritériá MEAT z hľadiska objemu a postupov verejného obstarávania



Zdroj: Údaje ÚVO

Tieto čísla však nemusia nevyhnutne znamenať, že je používanie kritérií MEAT v týchto odvetviach dostatočne propagované. Používanie kritérií MEAT v odvetviach dopravy a zdravotníctva je v skutočnosti relatívne nízke v porovnaní s národným priemerom (15,6%, pokiaľ ide o počet postupov verejného obstarávania, a 13,8% objemu verejného obstarávania). V odvetví dopravy predstavujú postupy verejného obstarávania využívajúce kritériá MEAT iba 7,9 % z hľadiska celkového počtu postupov verejného obstarávania a 13,0% celkového objemu verejného obstarávania, zatiaľ čo tento ukazovateľ je 4,6% a 7,9% v sektore zdravotníctva (pozri Graf 5.3).



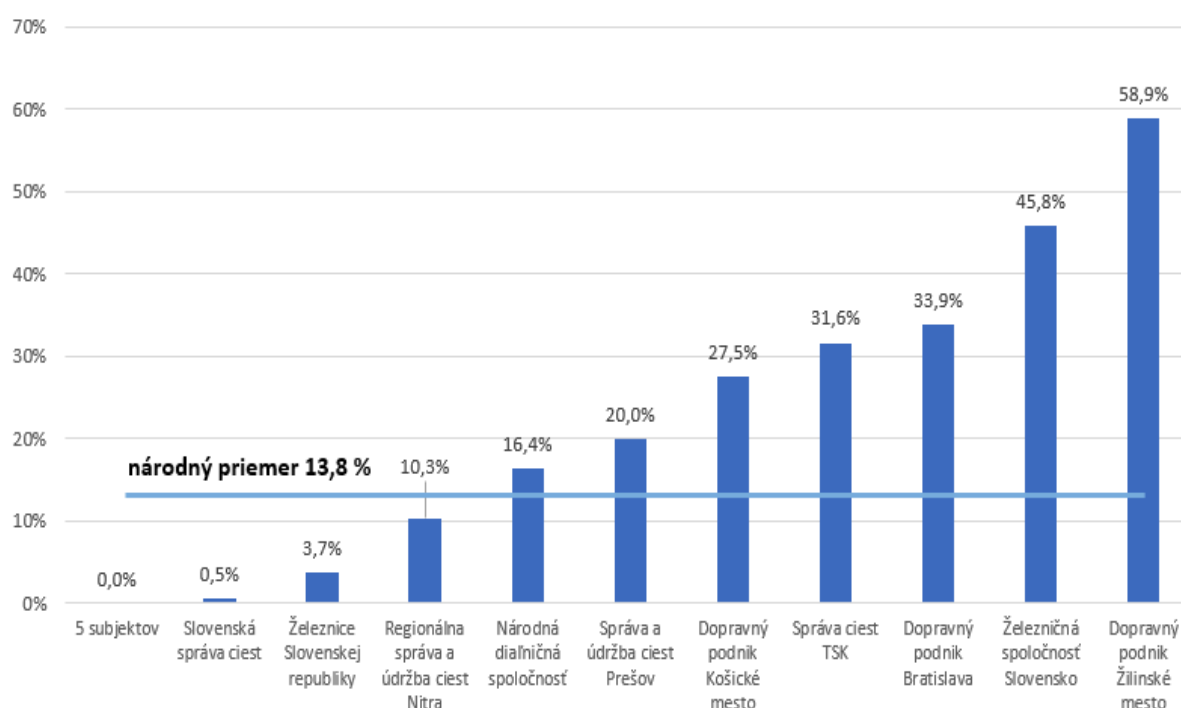
Graf 5.3. Rozdelenie využívania kritérií MEAT podľa odvetví

Zdroj: Údaje ÚVO

Graf 5.4 ukazuje podiel objemu verejného obstarávania, v ktorom boli kritériá MEAT použité v každom z 15 top verejných subjektov v odvetví dopravy z hľadiska podielu na objeme verejného obstarávania používajúceho kritériá MEAT. Spomedzi týchto subjektov bolo sedem nad celoštátnym priemerom 13,8%: Dopravný podnik Žilina (58,9%), Železničná spoločnosť Slovensko (45,8%), Dopravný podnik Bratislava (33,9%), Správa ciest Trenčín (31,6%), Dopravný podnik Košice, pričom päť z týchto subjektov nikdy nepoužilo kritériá MEAT.

Graf 5.4. Podiel objemu verejného obstarávania, v ktorom boli kritériá MEAT použité 15 top subjektami z odvetvia dopravy

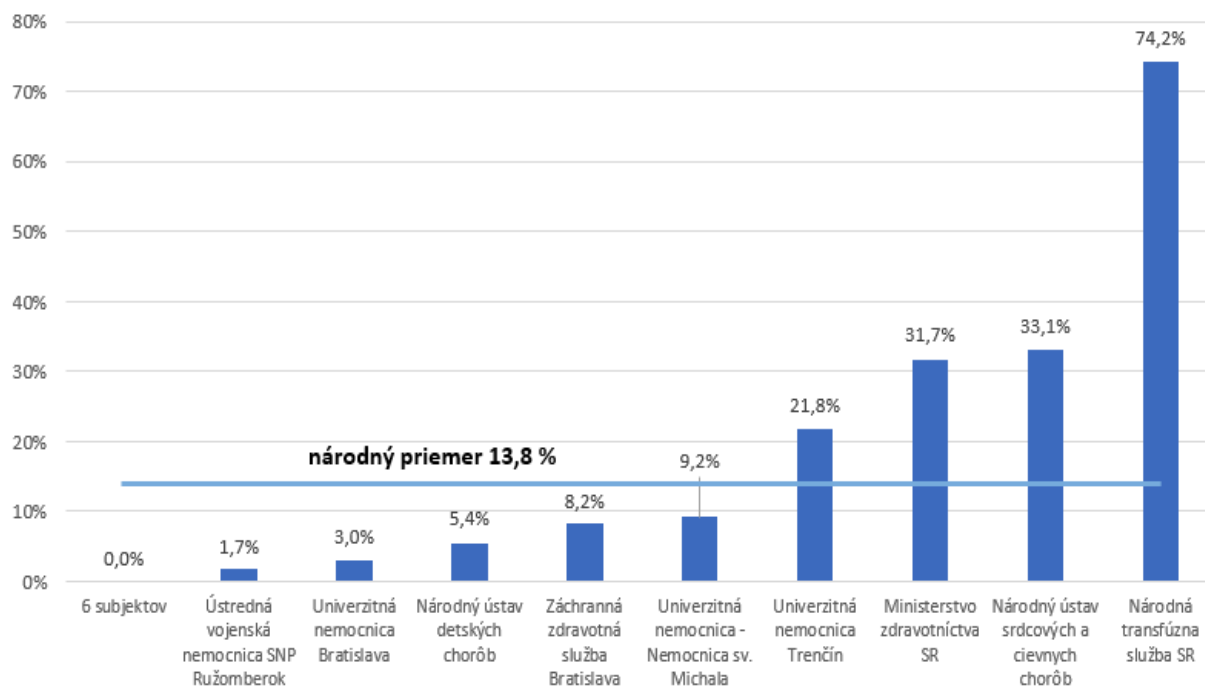
Poznámka: Položka "5 subjektov" odkazuje na Ministerstvo dopravy a výstavby SR, Dopravný podnik Prešovské mesto, Železničnú spoločnosť Cargo Slovakia a Správu a údržbu ciest v Trnave



Zdroj: Údaje ÚVO

Graf 5.5 ukazuje podiel objemu verejného obstarávania, v ktorom boli kritériá MEAT použité v každom z 15 top verejných subjektov činných v odvetví zdravotníctva z hľadiska podielu na objeme verejného obstarávania používajúceho kritériá MEAT. Spomedzi týchto subjektov boli iba štyri nad celoštátnym priemerom 13,8%: Národná transfúzna služba SR (74,2%), Národný ústav srdcových a cievnych chorôb (33,1%), Ministerstvo zdravotníctva SR (31,7%) a Fakultná nemocnica Trenčín (21,8%), pričom 6 z týchto subjektov vrátane Všeobecnej zdravotnej poisťovne ako najväčšieho verejného obstarávateľa činného v odvetví zdravotníctva, nikdy nepoužilo kritériá MEAT.

Graf 5.5. Podiel objemu verejného obstarávania, v ktorom boli kritériá MEAT použité 15 top subjektami z odvetvia zdravotníctva



Poznámka: Položka "6 subjektov" odkazuje na Všeobecnú zdravotnú poisťovňu, Východoslovenský ústav srdcových a cievnych chorôb, Národné centrum zdravotníckych informácií, Fakultnú nemocnicu s poliklinikou F.D. Roosevelta Banská Bystrica, Úrad verejného zdravotníctva SR a Fakultnú nemocnicu s poliklinikou Nové Zámky

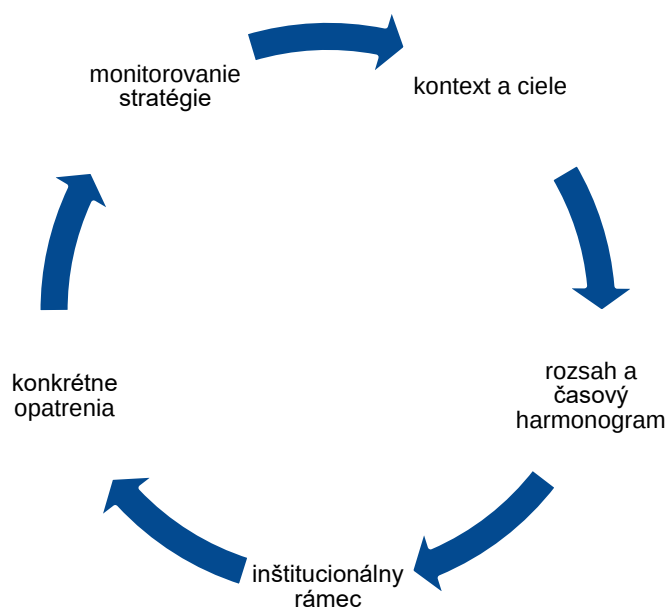
Zdroj: Údaje ÚVO

To znamená, že subjekty ako Dopravný podnik Žilina, Železničná spoločnosť Slovensko a Národná transfúzna služba SR, veľmi aktívne používajú kritériá MEAT a môžu sa podeliť o prípadové štúdie a praktické skúsenosti s používaním kritérií MEAT pri postupoch verejného obstarávania. Súčasne tieto údaje ukazujú, že v odvetví dopravy (5 subjektov) a zdravotníctva (6 subjektov) existuje mnoho veľkých verejných subjektov, ktoré sa nachádzajú pod celoštátnym priemerom používania kritérií MEAT. Tieto subjekty by preto mohli v budúcnosti zvýšiť používanie kritérií MEAT.

6 Cesta vpred: Implementácia stratégie na zvýšenie používania kritérií MEAT

6.1. Pri navrhovaní stratégie je potrebné vziať do úvahy množstvo parametrov

Používanie kritérií MEAT v Slovenskej republike je na relatívne nízkej úrovni. Na zlepšenie tejto situácie má Slovenská republika v úmysle vyvinúť špecializovanú stratégiu s konkrétnymi opatreniami na implementáciu. Ako väčšina stratégií by mala zahŕňať nasledujúce prvky: i) kontext a ciele stratégie by mali zdôrazniť očakávané prínosy, ii) rozsah a časový harmonogram, iii) inštitucionálny rámec, iv) konkrétne opatrenia a v) monitorovanie stratégie.



Prvým krokom je preto definovanie kontextu a cieľa. Údaje z predchádzajúcich kapitol poskytujú množstvo informácií o nízkej miere používania kritérií MEAT v Slovenskej republike. Kontext poskytne odôvodnenie cieľa stratégie, ktorým je posilnenie používania kritérií MEAT v krajine.

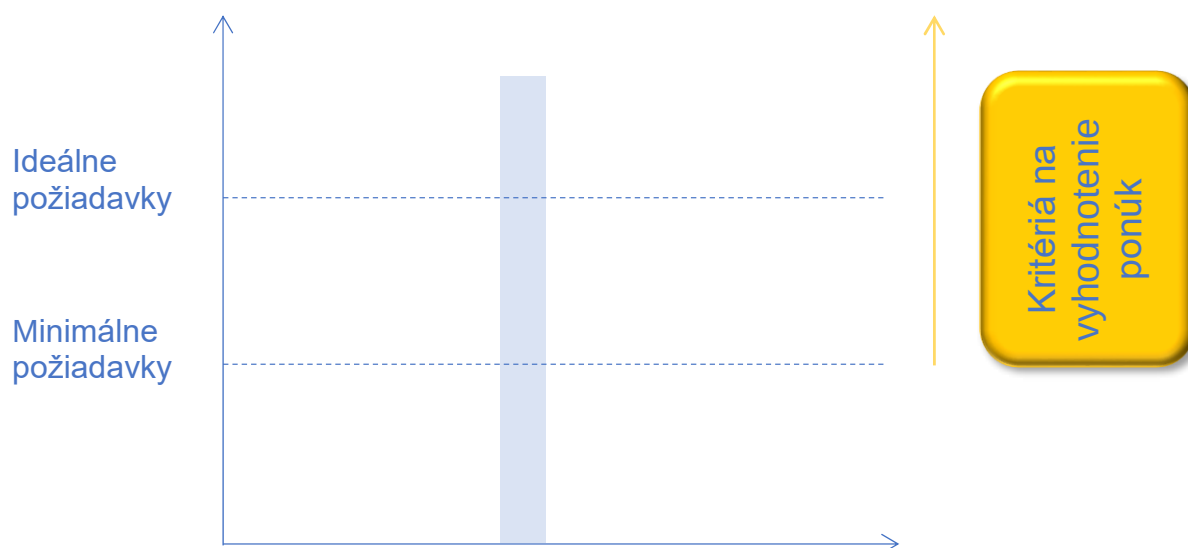
6.1.1. Komunikácia výhod využívania kritérií MEAT a porozumenie existujúcim prekážkam

Hľadanie správnej rovnováhy medzi kritériami pre zadanie zákazky a požiadavkami súťaže

Špecifické súťaže sú navrhnuté tak, aby podporovali širokú účasť potenciálnych záujemcov vrátane nových účastníkov a malých a stredných podnikov (OECD, 2015^[1]). Súťaž sa skladá z rôznych prvkov, ktoré môžu ovplyvniť účasť na trhu, a tým aj jej výsledok. Medzi tieto prvky patria výberové kritériá, požiadavky na súťaž (technické špecifikácie) a kritériá na vyhodnotenie ponúk. Napriek tomu, že požiadavky na verejnú súťaž popisujú predmet zákazky a stanovujú minimálne merateľné požiadavky, cieľom kritérií pre zadanie zákazky je uľahčiť výber najlepšej ponuky, ktorá spĺňa minimálne technické špecifikácie. Definícia požiadaviek súťaže a kritérií na vyhodnotenie ponúk by preto mali ísť ruka v ruku.

Aby sme lepšie porozumeli prepojeniu medzi kritériami na vyhodnotenie ponúk a požiadavkami súťaže, je potrebné uchopiť dva pojmy: „minimálne súťažné požiadavky“ a „ideálne súťažné požiadavky“. Minimálne súťažné požiadavky opisujú minimálne požiadavky, ktoré subjekt identifikuje ako naplňajúce jej potreby, zatiaľ čo ideálne súťažné požiadavky sú tie, ktoré idú nad rámec minimálnych technických špecifikácií a môžu lepšie plniť potreby subjektu. Preto sa odporúča stanoviť minimálne technické špecifikácie, ale zároveň použiť kritériá MEAT na výber ponuky, ktoré najlepšie zodpovedajú potrebám verejného subjektu a súčasne poskytujú optimálnu hodnotu za peniaze. Používanie nadmerných požiadaviek spolu s prístupom najnižšej ceny môže predstavovať prekážku pre potenciálnych dodávateľov, a teda by mohlo predstavovať negatívny vplyv na hospodársku súťaž, inovácie a výsledky verejného obstarávania.

Graf 6.1. Minimálne verzus ideálne technické požiadavky



V praxi, na základe rozhovorov s rôznymi zainteresovanými stranami, aby sa vyhli problému pri plnení zákaziek, verejní obstarávatelia majú tendenciu stanovovať vysoké technické špecifikácie vrátane aspektov kvality a životného prostredia a zároveň používajú prístup hodnotenia zákaziek na základe kritéria najnižšej ceny. Ako napríklad ukazuje predchádzajúca analýza, Ministerstvo dopravy a výstavby SR, ktoré je najväčším verejným obstarávateľom, nepoužíva žiadne iné kritériá ako cenu. Táto prax by mohla mať negatívny vplyv nielen na výsledky verejného obstarávania, ale aj na inovácie a vývoj alternatívnych riešení.

Pre lepšie informovanie o tejto stratégii bolo by dôležité explicitne prediskutovať s verejnými inštitúciami súčasné postupy a prekážky používania kritérií MEAT vo verejných súťažiach. V dôsledku toho by stratégia

na zlepšenie používania kritérií MEAT mohla tiež vysvetliť problémy s príliš normatívnymi technickými špecifikáciami. Tiež by sa v rámci takejto diskusie mohlo odporučiť, aby verejné subjekty stanovili minimálne technické špecifikácie s kritériami MEAT. Box 6.1 poskytuje ďalšie informácie o tom, ako používať kritériá MEAT spolu s technickými špecifikáciami.

Box 6.1. Dva prístupy k stanoveniu kritérií MEAT a technických špecifikácií

Ak sa vo všeobecných podmienkach používajú kritériá MEAT, verejný obstarávateľ sa môže rozhodnúť, že pre ďalší postup zvolí jeden z týchto spôsobov:

- Stanoví minimálne povinné špecifikácie, ktoré musia spĺňať všetky ponuky, ktoré budú vyhodnotené na základe systému vyhovievania alebo nevyhovovania, následne udelí body tým ponukám, ktoré týmto špecifikáciám vyhoviejú. Výsledné hodnotenie bude odrážať mieru, v akej ponuka prekračuje, minimálne určí špecifikácie.
- Upraví, nad rámec alebo ako alternatívu k povinným špecifikáciám, špecifikácie, ktoré nevyžadujú uplatnenie minimálneho „limitu“ a ktoré budú vyhodnotené na základe úrovne zhody ponúk s požiadavkami verejného obstarávateľa. V tomto prípade je prijateľná určitá variabilita vzhľadom na úroveň zhody.

Zdroj: (SIGMA, 2011^[37])

Zdôraznenie relevantnosti kritérií MEAT na dosiahnutie širších politických cieľov

Smernice EÚ zdôrazňujú dôležitosť strategického využívania verejného obstarávania na dosiahnutie širších politických cieľov, akými sú udržateľnosť, inovácie a rozvoj MSP. Na pokrok v strategickom obstarávaní je možné použiť rôzne obstarávacie mechanizmy, ako je profesionalizácia pracovnej sily v oblasti verejného obstarávania, technické špecifikácie, špeciálne postupy obstarávania a kritériá hodnotenia a zadávania zákaziek. Použitie kritérií MEAT je jedným z jasných mechanizmov na získanie výsledkov v tejto oblasti. Smernice EÚ na jednej strane uvádzajú možnosť používať environmentálne, sociálne a inovačné kritériá ako súčasť metodiky MEAT. Na druhej strane, ďalšie kritériá, ako napríklad kvalita a nákladová efektívnosť, môžu tiež prispieť k zlepšeniu implementácie doplňujúcich politických cieľov (EU Parliament and Council, 2014^[2]). Rakúska federálna realitná agentúra napríklad použila kritériá MEAT na uskutočnenie partnerstva v oblasti inovácií s cieľom získať inovatívne riešenia vo vývoji softvéru pre správu verejných budov (pozri Box 6.2).

Box 6.2. Použitie kritérií MEAT v rámci Inovačného partnerstva Rakúskou federálnou realitnou kanceláriou (BIG)

Rakúska federálna realitná agentúra (BIG) je ústredným nákupným orgánom spolkovej vlády Rakúska a vlastní a spravuje viac ako 2 200 nehnuteľností v celom Rakúsku. V roku 2020 získala spoločnosť BIG ocenenie „Vynikajúce obstarávanie inovácií v oblasti IKT“, ktoré je podporované projektom Procure2Innovate financovaným z prostriedkov EÚ, a to vďaka svojmu inovatívnemu prístupu k používaniu softvéru pre trvalo udržateľnú správu nehnuteľností.

BIG chcela optimalizovať využitie verejných budov v celom Rakúsku, aby dosiahla dva ciele. Prvým cieľom bolo sprístupnenie priestoru pre nové využitie. Budovy sa často používajú iba niekoľko hodín denne, najmä v školách. Druhým cieľom bolo vykurovanie alebo chladenie miestností iba vtedy, keď sa používajú. Tieto dva ciele boli zamerané na lepšie využitie priestoru a energie.

Spoločnosť BIG sa rozhodla využiť inovačné partnerstvo, pretože požadované riešenie nebolo dostupné na trhu. Predmetom zákazky bolo vytvorenie inovačného partnerstva s niekoľkými spoločnosťami na vývoj, implementáciu a dodanie softvérového a aplikačného riešenia pre nástroj elektronickej správy v oblasti správy majetku a zariadení.

Verejné obstarávanie sa uskutočnilo dvojfázovým procesom od mája 2019 do decembra 2019. Fáza 1 bola fázou predkvalifikácie. 2. fáza sa konala vo forme rokovacieho konania zakončeného poslednou a konečnou ponukou.

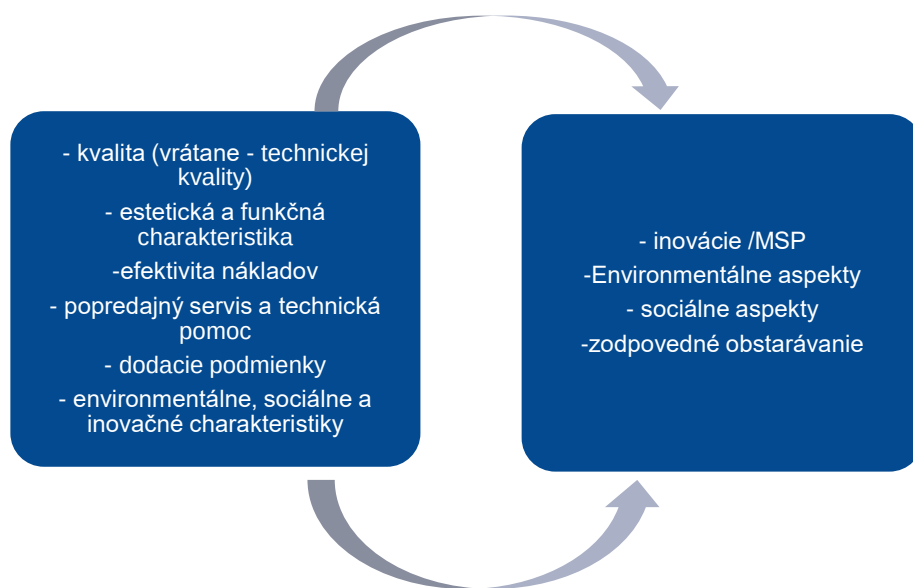
MEAT kritériá boli aplikované tak, že 80% skóre ponúk predstavovalo hodnotenie kvality (z toho 40% bolo udelených za koncept a 40% za prezentáciu) a 20% predstavovalo hodnotenie ceny. Uchádzači boli požiadaní o zdieľanie technických podrobností softvéru a podrobného obchodného plánu. Hodnotenie kvality sa uskutočnilo vyhodnotením navrhovaného riešenia podľa podkritérií kvality „konceptu“: (i) štruktúra projektu; ii) organizácia projektu; iii) vedúci projektu a zástupca vedúceho projektu; a (iv) distribučnú stratégiu. Podkritériá „prezentácie“ boli hodnotené podľa (i) presvedčivého a zrozumiteľného oznámenia o vypracovaní a výsledkoch konceptu; ii) presvedčivé a zrozumiteľné odpovede na akékoľvek ďalšie otázky týkajúce sa koncepcie; a iii) komunikačné zručnosti, výkonné/osobné a sociálne zručnosti.

Výzva na predloženie ponuky vzbudila veľký záujem, pričom si ju stiahlo viac ako 90 spoločností. Do fázy predkvalifikácie prihlásilo 11 spoločností z troch európskych krajín. 6 z týchto 11 uchádzačov splnilo špecifikácie pre inovácie. Po preskúmaní chýb v prihláškach boli druhej fázy pozvané štyri spoločnosti. Vo februári 2020 boli podpísané zmluvy s dvoma spoločnosťami.

Obaja dodávatelia skonštatovali pozitívny úžitok z účasti na inovačnom partnerstve s BIG. Vyvinuté riešenie využíva zariadenia IoT, ktoré poskytujú údaje o verejných budovách v reálnom čase a zjednodušujú cielenú komunikáciu a poskytovanie informácií v reálnom čase prostredníctvom centrálnej platformy pre všetkých používateľov. Rad výhod sa pohybuje od noviniek, prieskumov, častých otázok, funkcií kalendára a rezervácií, správ o škodách až po plán jedálneho lístka jedální.

Zdroj: (ICLEI European Secretariat, 2021^[38])

Graf 6.2 Prepojenie medzi kritériami MEAT a komplementárnymi politickými cieľmi



V Slovenskej republike, ako je uvedené v časti 2.2, bolo vyvinutých 7 stratégií na podporu ďalšej implementácie širších politických cieľov (pozri Tabuľka 2.1). Zatiaľ čo 6 z týchto stratégií uvádza verejné obstarávanie, iba 2 z nich uvádzajú úlohu kritérií MEAT pri zlepšovaní implementácie týchto cieľov. Tieto dve stratégie však boli publikované v rokoch 2019 a 2021 a ukazujú, že kritériá MEAT sa stali uznávanými ako strategický nástroj na dosiahnutie strategických cieľov. ÚVO by preto mohol v stratégii vyzdvihnúť výhody implementácie kritérií MEAT, aby sa pokročilo v implementácii politických cieľov. Stratégia by mala odkazovať aj na ostatných, ktorí odkazujú na kritériá MEAT, aby sa zabezpečilo zosúladenie a súdržnosť politík.

6.1.2. Rozvoj stratégie pomocou inkluzívneho prístupu

Skúsenosti z medzinárodného prostredia ukazujú, že rozvoj stratégie využívajúcej inkluzívny prístup má často pozitívny vplyv na jej účinnú implementáciu. Toto je obzvlášť dôležité v oblasti verejného obstarávania, pretože zahŕňa mnoho zainteresovaných strán. Mexická federálna vláda napríklad zriadila pluralitnú pracovnú skupinu pre reformu systému Compranet, ako systém elektronického obstarávania (viď Box 6.3).

Box 6.3. Pluralitná pracovná skupina zriadená Federálnou vládou Mexika pre reformu elektronického verejného obstarávania

V roku 2018 zvolalo Ministerstvo verejnej správy (Secretaría de la Función Pública, SFP) mexickej federálnej vlády pluralitnú skupinu pre reformu mexického systému elektronického verejného obstarávania CompraNet.

Táto skupina zainteresovaných strán zahŕňala rôzne zainteresované strany, ako napríklad zástupcov verejného sektora, podnikov a občianskej spoločnosti, a pracovala na vývoji vyhlásenia o spoločnej vízii týkajúceho sa systémov elektronického verejného obstarávania v Mexiku. Ambíciou skupiny vytvoriť príručku pre budúci vývoj nástrojov elektronického verejného obstarávania v Mexiku vrátane systémov elektronického verejného obstarávania na nižšej ako národnej úrovni. Táto metóda spolupráce bola v súlade so zásadou účasti uvedenou v Odporúčaní Rady OECD o verejnom obstarávaní.

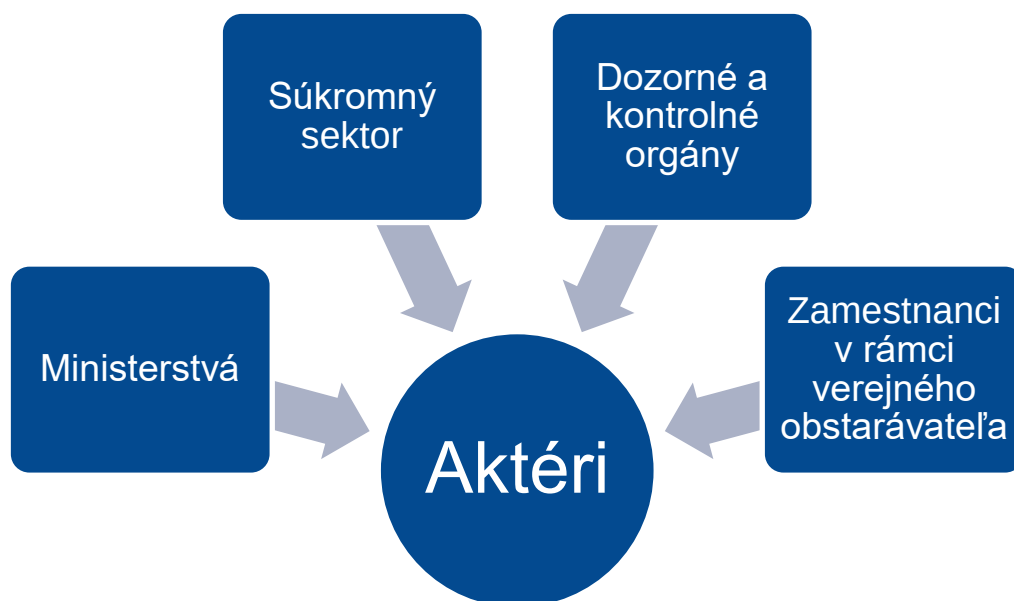
Pluralitná pracovná skupina pozostávala zo šiestich podskupín: zverejňovanie informácií, interakcia s dodávateľmi, hospodárska súťaž a budovanie kapacít, efektívnosť a efektívnosť v systéme CompraNet, skúmanie sťažností, integrita a dôvera v CompraNet. Každá podskupina bola reprezentovaná širokým spektrom vyššie uvedených zainteresovaných strán a pracovala na konkrétnych kľúčových problémoch a témach.

Zriadenie pluralitnej pracovnej skupiny bolo nevyhnutným prvkom pri vytváraní spolupráce a zdieľanej vízie systému mexického elektronického verejného obstarávania, ktoré odráža ciele a ambície všetkých zainteresovaných strán zapojených do procesu verejného obstarávania.

Zdroj: (OECD, 2018^[39])

ÚVO je subjekt zodpovedný za systém verejného obstarávania v Slovenskej republike. Je teda orgánom zodpovedným za prípravu metodických usmernení a stratégií pre verejné obstarávanie. Pri príprave alebo implementácii stratégií však musia jasne definovanú úlohu plniť aj iné subjekty (pozri Graf 6.3), ako napríklad úradníci zodpovední za verejné obstarávanie pôsobiaci vo verejných subjektoch, kontrolné orgány, súkromný sektor a ministerstvá zodpovedné za konkrétne politiky. Aj keď zapojenie zainteresovaných strán možno považovať za náročný proces, je nevyhnutné týmto krokom zaistiť úspešnú implementáciu stratégie. V minulosti boli zriadené pracovné skupiny zložené z rôznych zainteresovaných strán s cieľom zlepšiť konkrétne aspekty systému verejného obstarávania. Napríklad MIRRI (bývalý Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu) zriadilo pracovnú skupinu pre verejné obstarávanie a zmluvy o IKT s cieľom identifikovať spoločné výzvy a vyvinúť metodickú podporu pre obstarávanie IKT. Súčasťou tejto pracovnej skupiny boli rôzne zainteresované strany, vrátane zástupcov MIRRI, ÚVO, podnikateľských organizácií a združení (ako napríklad Asociácia informačných technológií Slovenska – ITAS, Slovensko.Digital a Slovenská spoločnosť pre informatiku, Partnerstvo pre prosperitu), Protimonopolný úrad SR a zástupcovia vybraných ústredných štátnych orgánov. V roku 2019 pracovná skupina vypracovala metodický dokument o obstarávaní IKT s názvom „Koncept nákupu IKT vo verejnej správe“, ktorý sa zaoberá najnáročnejšími problémami pri obstarávaní IKT v Slovenskej republike. Témy zahrnuté v dokumente zahŕňajú podporu väčšieho využívania kritérií MEAT (OECD, forthcoming^[40]).

Graf 6.3. Aktéri podieľajúci sa na vývoji stratégie podľa kritérií MEAT



Zapojenie zamestnancov zodpovedných za verejné obstarávanie môže pomôcť lepšie identifikovať výzvy, s ktorými sa stretávajú, a kroky potrebné k posilneniu strategického používania kritérií MEAT v postupoch verejného obstarávania. V rámci tejto správy sa uskutočnili diskusie s niektorými verejnými obstarávateľmi a 14 verejných obstarávateľov sa zapojilo do prieskumu vykonaného za účelom získania úplného obrazu o súčasnom stave a výzvach, ktorým čelia pri použití kritérií MEAT. Okrem toho by sa do tejto diskusie mohli zapojiť verejné subjekty z príslušných odvetví, ako je odvetvie dopravy a zdravotníctva, a podeliť sa o svoje konkrétne výzvy a príležitosti.

Keďže jedna z výziev, ktorú verejní obstarávatelia identifikovali pri používaní kritérií MEAT, súvisí s pripravenosťou trhu, t.j. do vypracovania stratégie musí byť zapojený súkromný sektor. V rámci tohto projektu bol hospodárskym subjektom zaslaný prieskum pre lepšie uchopenie ich výziev a názorov pri príležitosti zapojiť sa do postupov verejného obstarávania používajúce kritériá MEAT. Zapojenie zodpovedných ministerstiev je prospešné aj pre súdržnosť politík, keďže majú na starosti rozvoj tematických stratégií, ktoré spomínajú verejné obstarávanie (pozri časť 2.2).

ÚVO je navyše hlavným orgánom zodpovedným za kontrolu postupov verejného obstarávania vrátane použitých kritérií zadávania zákaziek. Cenné vstupy do stratégie však môžu poskytnúť aj iné subjekty zodpovedné za kontrolu orgánov verejného obstarávania.

6.2. Na podporu zmien v postupoch obstarávania musí stratégia definovať, ako bude operacionalizovaná / implementovaná do praxe

6.2.1. Začlenenie používania kritérií MEAT vyžaduje kvalifikovanú pracovnú silu

Odporúčanie OECD pre verejné obstarávanie venuje značnú časť dokumentu výzve, aby verejní obstarávatelia vytvorili kvalifikovanú pracovnú silu pre verejné obstarávanie so schopnosťou nepretržite a efektívne prinášať hodnotu za peniaze (OECD, 2015^[1])(pozri Box 6.4).

Box 6.4. Zásady pre kvalifikované pracovné kapacity v zmysle Odporúčania OECD pre verejné obstarávanie

Verejní obstarávatelia by mali:

i) **zabezpečiť, aby zamestnanci zodpovední za verejné obstarávanie spĺňali vysoké profesionálne štandardy pre znalostí, praktickú implementáciu a integritu pre poskytovanie špecializovaného a pravidelne aktualizovaného súboru nástrojov**, napríklad prostredníctvom dostatočného počtu zamestnancov s dostatočnými zručnosťami, uznávania verejného obstarávania ako špecifickej profesie, certifikácie a pravidelného školenia, normy pre integritu úradníkov zodpovedných za verejné obstarávanie a existenciu jednotky alebo tímu analyzujúceho informácie o verejnom obstarávaní a monitorujúceho výkonnosť systému verejného obstarávania.

ii) **Poskytnúť zamestnancom zodpovedným za verejné obstarávanie atraktívne, konkurencieschopné a na zásluhách založené zamestnanie**, a to poskytnutím jasných spôsobov postupu, ochrany pred politickým zasahovaním do procesu verejného obstarávania a podporou národných a medzinárodných osvedčených postupov v oblasti kariérneho rozvoja s cieľom zvýšiť výkonnosť kvalifikovaných pracovných kapacít verejného obstarávania.

iii) **Podporovať prístupy spolupráce s centrami znalostí, akými sú univerzity, think-tanky alebo centrá pre politiky, s cieľom zlepšiť zručnosti a kompetencie kvalifikovanej pracovnej sily v oblasti verejného obstarávania**. Odborné a pedagogické skúsenosti centier pre znalosti by mali byť zaradené do kategórie cenných nástrojov na rozšírenie znalostí o verejnom obstarávaní a vytvorenie nástroja pre interakciu medzi teóriou a praxou, ktoré môžu podporiť uplatňovanie inovácií v systémoch verejného obstarávania.

Zdroj: (OECD, 2015^[1])

Preto je na zvýšenie kapacity pracovnej sily v oblasti verejného obstarávania nevyhnutné identifikovať kľúčové zainteresované strany pre implementáciu stratégie a vyvinúť činnosti a nástroje na primerané budovanie kapacít, aby mohli úspešne prekonať výzvy, s ktorými sa vo svojej činnosti stretávajú.

Identifikácia kľúčových hráčov pre implementáciu stratégie

Stratégia používania kritérií MEAT by mala predpokladať konkrétne opatrenia pre konkrétne kategórie zainteresovaných strán. Jednou z týchto zainteresovaných strán sú subjekty používajúce kritériá MEAT, a to zamestnanci zapojení do postupov verejného obstarávania a súkromný sektor. Druhú stranu predstavujú kontrolné orgány zodpovedné za dohľad nad verejnými obstarávaním.

Zamerať sa na zamestnancov zapojených do postupov verejného obstarávania

Účinná implementácia reforiem verejného obstarávania a praktík konkrétnych postupov vrátane použitia kritérií MEAT vyžaduje, aby bola k dispozícii kvalifikovaná pracovná sila pre verejné obstarávanie s primeranou schopnosťou vykonávať svoju činnosť (OECD, 2016^[41]). Preto je kľúčové jasne identifikovať zamestnancov zodpovedných za verejné obstarávanie pôsobiach v rámci verejných obstarávateľov, ktorí sú priamo zapojení do postupov verejného obstarávania.

V závislosti od organizácie každého verejného obstarávateľa existujú vo všeobecnosti dve kategórie zamestnancov, ktorých je potrebné zvážiť:

- **Zamestnanci v rámci útvarov verejného obstarávania:** Útvary verejného obstarávania majú spravidla na starosti rôzne aspekty postupu verejného obstarávania. Zamestnanci pôsobiaci v týchto útvaroch môžu byť zapojení do definovania kvalifikačných a zadávacích kritérií.

- **Zamestnanci z vybraných oblastí:** V prípade niektorých verejných obstarávateľov môžu byť vybrané oblasti (ktoré vyjadrili konkrétnu potrebu) zapojené do vývoja súťažných podkladov vrátane technických špecifikácií, kvalifikačných kritérií a kritérií na vyhodnotenie ponúk. Preto je kľúčové ich zohľadniť v rámci stratégie na zlepšenie používania kritérií MEAT.

Údaje ÚVO ukazujú, že 15 najväčších subjektov z hľadiska výdavkov na verejné obstarávanie predstavuje viac ako polovicu celkového objemu verejného obstarávania. Okrem toho v Slovenskej republike pôsobia ako centrálné obstarávacie orgány (COO) rôzne subjekty, ako napríklad Ministerstvo vnútra SR, Ministerstvo financií SR a Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR. Zriadenie COO má niekoľko výhod, vrátane dosiahnutia lepšej hodnoty za vynaložené peniaze, čo súvisí aj s výberom adekvátnych kritérií na vyhodnotenie ponúk (OECD, 2019^[42]). Aby sa zvýšilo používanie kritérií MEAT, činnosti v oblasti budovania kapacít by sa mohli zameriavať predovšetkým na vyššie uvedených 15 najväčších subjektov z hľadiska výdavkov na verejné obstarávanie a COO. Na základe analýzy výdavkov na obstarávanie a distribúcie používania kritérií MEAT by stratégia mohla naznačovať poskytovanie špecializovaných workshopov alebo školení, v rámci ktorých by bolo možné uprednostniť najväčších verejných obstarávateľov.

Neprehliadať súkromný sektor, aby sa zaistilo, že bude pozitívne reagovať na verejné súťaže používajúce kritériá MEAT

Vyhlasovatelia súťaží sú hlavnými spotrebiteľmi tovarov, služieb a stavebných prác poskytovaných predovšetkým súkromným sektorom. Ako je uvedené v časti 2.1, účasť potenciálnych uchádzačov na postupoch verejného obstarávania závisí od rôznych faktorov vrátane technických špecifikácií a vybraných kritérií pre vyhodnotenie ponúk a od ich váhy. Údaje ukazujú, že používanie kritérií MEAT nebráni MSP v prístupe na trh verejného obstarávania (pozri Graf 3.11). Okrem toho odpovede na prieskum zaslaný súkromnému sektoru ukazujú, že používanie kritérií MEAT pre nich nepredstavuje výzvu pre možnosť zapojiť sa do verejného obstarávania a že by sa chceli zúčastniť na viacerých súťažiach, ktoré využívajú kritériá MEAT.

Vzhľadom na obmedzené používanie kritérií MEAT by však mohlo byť prospešné zvýšiť kapacitu potenciálnych uchádzačov ako reagovať na súťaže používajúce kritériá MEAT. Napríklad v Nórsku sú poradenstvo a budovanie kapacít pre dodávateľov k dispozícii na informačnom portáli anskaffelser.no zameranom na všeobecné usmernenia o spôsobe účasti na verejných zákazkách. V rámci tohto poradenstva agentúra pre verejné obstarávanie usporiadala aj niekoľko kurzov pre dodávateľov. Zainteresované strany, ako napríklad Konfederácia nórskeho podnikov (NHO), tiež ponúkajú poradenstvo v oblasti verejného obstarávania služieb, ktoré je dostupné pre jej členov (MAPS, 2018^[43]).

Preto je potrebné zamerať konkrétne opatrenia na súkromný sektor a potenciálnych uchádzačov. Tieto opatrenia by mohol realizovať ÚVO, verejní obstarávatelia alebo organizácie súkromného sektora. ÚVO by napríklad mohol spolupracovať s podnikateľskými asociáciami pri navrhovaní kampaní na zvyšovanie povedomia a budovaní kapacít, ktoré by boli zamerané na súkromný sektor.

Zabezpečiť, aby kontrolné orgány podporovali používanie kritérií MEAT, a nebránili ich používaniu

Účinné mechanizmy kontroly a dohľadu sú zásadné pre podporu zodpovednosti a podporu integrity a účinnosti v procese verejného obstarávania. V tomto rámci „Odporúčanie Rady o verejnom obstarávaní z roku 2015“ vyzýva krajiny, aby „stanovili jasné línie dohľadu nad cyklom verejného obstarávania, aby sa zabezpečilo, že reťazce zodpovednosti sú jasné, že existujú mechanizmy dohľadu a že delegovaná úroveň právomoci schvaľovania výdavkov a schvaľovania kľúčových míľnikov verejného obstarávania je dobre definovaná“ (OECD, 2015^[41]).

V závislosti od rámca krajiny je možné pri verejnom obstarávaní vykonávať rôzne druhy kontrol. Tieto kontroly môžu byť ex-ante a/alebo ex-post. Kontroly ex-ante sú tie, ktoré vykonáva dozorný orgán na schválenie rozhodnutia pred implementáciou, zatiaľ čo kontroly ex-post sú kontroly, ktoré sa vykonávajú po implementácii rozhodnutí (OECD, 2020^[44]).

V rámci auditov je v krajinách OECD trendom prejsť od ex-ante kontrol k ex-post kontrolám, pričom sa spravidla prihliada na kritériá, ako je dôležitosť rámca objemu verejného obstarávania a hodnotenie rizika. Kontroly ex-ante majú tú výhodu, že môžu predchádzať akýmkoľvek škodám skôr, ako k nim dôjde, ale môžu tiež viesť k nadmernému množstvu práce a prekryvať sa s inými povinnosťami (OECD, 2020^[44]).

V Slovenskej republike sa vykonávajú kontroly ex-ante aj ex-post a do kontrolných činností sú zapojené rôzne subjekty. Subjekty vykonávajúce rôzne typy kontrol sú uvedené v tabuľke nižšie. Aj keď je ÚVO subjektom zodpovedným za systém verejného obstarávania a má rozsiahle znalosti o používaní kritérií MEAT, je nevyhnutné, aby ostatné subjekty zapojené do kontroly operácií obstarávania, ex ante aj ex-post, mali primerané kapacity/znalosti o používaní kritérií MEAT. V rámci ÚVO fungujú rôzne tímy zodpovedné za vývoj metodického usmernenia a vykonávanie kontrol.

Pre zlepšenie kapacity kontrolných orgánov ÚVO prijal niektoré opatrenia vrátane zverejnenia rôznych usmernení, v ktorých sa uvádza používanie kritérií MEAT (Public Procurement Office of the Slovak Republic, n.d.^[23]). V spolupráci s NKÚ bolo pripravené jedno z najnovších usmernení, ktoré pokrýva hodnotenie efektívnosti verejného obstarávania z pohľadu oboch kontrolných orgánov. Táto metodika nabáda verejné subjekty, aby používali kritériá MEAT, pretože výber kritérií na vyhodnotenie ponúk má vplyv na dosiahnutie najlepšej hodnoty za peniaze.

Okrem toho iba 11% skúmaných verejných subjektov uviedlo, že zažili problémy s kontrolnými orgánmi súvisiace s používaním MEAT. Mohlo by byť prospešné zvýšiť informovanosť a ďalej posilniť kapacity/znalosti kontrolných orgánov o používaní kritérií MEAT.

Tabuľka 6.1. Subjekty vykonávajúce kontrolu obstarávania ex-ante a ex-post

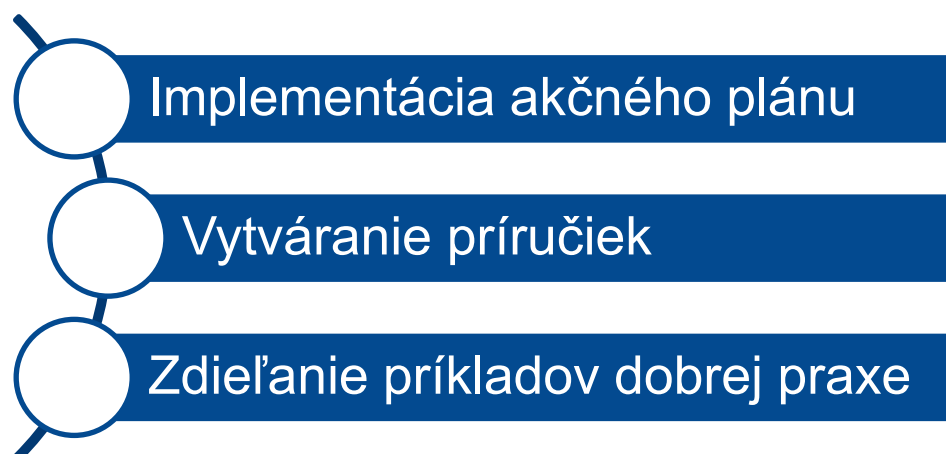
Ex-ante	Ex-post
ÚVO	ÚVO
Riadiace orgány a sprostredkovateľské orgány (pri používaní fondov EÚ)	NKU - Najvyšší kontrolný úrad SR
	Protimonopolný úrad SR

Zdroj: prevzaté z (OECD, 2017^[22])

Implementácia činností cielených na budovanie kapacít

Na zvýšenie kapacity rôznych zainteresovaných strán pri využívaní kritérií MEAT by mohol ÚVO v spolupráci s inými partnermi vyvinúť rôzne činnosti a nástroje na budovanie kapacít. Táto časť sa zameriava na vývoj a implementáciu akčného plánu odbornej prípravy, usmernení a zdieľanie osvedčených postupov (pozri Graf 6.4).

Graf 6.4. Aktivity a nástroje pre budovanie kapacít



Vývoj a implementácia akčného plánu odbornej prípravy

Poskytovanie pravidelných školení zamestnancom zodpovedných za postupy verejného obstarávania je kľúčové pre posilnenie ich kapacít/znalostí, a to aj pokiaľ ide o kritériá MEAT (OECD, 2015^[1]). Spolupráca medzi ÚVO a OECD v rámci vypracovania akčného plánu odbornej prípravy na roky 2016-2019 už identifikovala kritériá MEAT ako jednu zo štyroch kľúčových tém na zvýšenie kapacity kvalifikovanej pracovnej sily v oblasti verejného obstarávania. V rámci tohto akčného plánu boli okrem toho identifikované súvisiace témy: ciele sekundárnej politiky a technické špecifikácie. Portfólio školení o kritériách MEAT je popísané v tabuľke nižšie. Identifikuje zamestnancov zodpovedných za verejné obstarávanie v rámci verejných obstarávateľov (s 3 úrovňami) a kontrolných orgánov. ÚVO by preto mal zvážiť pokračovanie v úsilí pri implementácii akčného plánu odbornej prípravy.

Tabuľka 6.2. Portfólio školení o kritériách MEAT pre akčný plán odbornej prípravy na roky 2016-2019

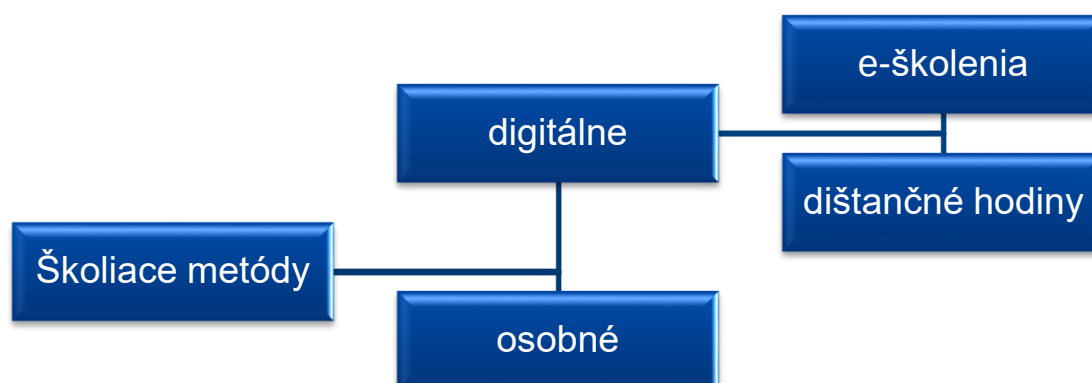
Úroveň	Úloha: Vykonávanie postupov verejného obstarávania	Úloha: Kontrola postupov verejného obstarávania
Začiatocníci	101 kritérií MEAT (t. j. definície, výhody, výzvy, uplatniteľnosť) - Rozdiely medzi kritériami pre zadanie, výber a vylúčenie	Úvod do problematiky kritérií MEAT, zabezpečenie správneho uplatňovania kritérií MEAT
Stredne pokročilí	- Ako urobiť objektívnejšie hodnotenia s kritériami MEAT - Finančné hodnotenia nad rámec hodnotení založených na cene - Zabezpečenie transparentnosti a objektivity pri vyhodnocovaní ponúk pomocou kritérií MEAT	Rozdiely medzi kritériami pre zadanie, výber a vylúčenie
Pokročilí	- Váženie a hodnotiace vzorce - Použitie kritérií MEAT pre konkrétne nástroje verejného obstarávania	Kontrola transparentnosti a objektivity pri vyhodnocovaní ponúk pomocou kritérií MEAT

Zdroj: (OECD, 2017^[22])

Školenie je možné poskytovať rôznymi spôsobmi (pozri Graf 6.5). Pandémia COVID-19 zvýraznila strategickú úlohu digitálnych nástrojov na nepretržité efektívne a včasné realizovanie školení. Okrem školení v sídle úradu („fyzické“ školenia) by mohol ÚVO zvážiť aj školenia v digitálnom formáte. Digitalizácia príležitostí na školenie umožňuje reagovať na rôzne výzvy vrátane i) nákladov na školenia a cestovných nákladov a ii) geografickej vzdialenosti vzhľadom na veľkosť krajiny a polohy hlavného mesta Bratislava. Digitálne školenia by mohli mať formu modulov elektronického vzdelávania a dištančných

kurzov. Aj keď údaje ukazujú, že najnižšie používanie kritérií MEAT bolo zaznamenané v Bratislavskom kraji, iné, vzdialenejšie regióny, by mohli taktiež ťažiť z činností zameraných na budovanie kapacít a digitálny formát školení by mohlo byť účinným riešením aj pre ich potreby.

Graf 6.5. Navrhované formáty školení



Pri dištančných kurzoch sa sedenia uskutočňujú ako obvykle, účastníci videokonferencie potrebujú iba stabilné širokopásmové internetové pripojenie. Môžu komunikovať s prednášajúcim a ostatnými účastníkmi prostredníctvom videa. Je možné vyvinúť moduly elektronického vzdelávania s cieľom osloviť širšie publikum a zároveň sledovať pokrok, ktorý účastníci školenia dosiahli. Na rozdiel od kurzov dištančného vzdelávania si tieto možnosti vyžadujú prehodnotenie a reštrukturalizáciu školiacich materiálov tak, aby čo najlepšie využívali potenciál, ktoré ponúkajú nástroje a systémy IT (hlasový prenos, gamifikácia atď.) (OECD, 2017^[22]).

Okrem digitálnych školení by ÚVO mohol poskytovať aj školenia na mieste, ktoré by sa opierali o jeho stále pracoviská v regiónoch. V roku 2019 ÚVO zriadil Odbor stálych pracovísk. Hlavným cieľom týchto stálych pracovísk je poskytnúť podporu miestnym verejným subjektom pri uplatňovaní rámca verejného obstarávania (OECD, forthcoming^[40]).

Nezávisle od formátu školenia by stratégia mala definovať obsah tréningového portfólia, cieľové publikum a časovú os implementácie. Ako už bolo spomenuté, tieto činnosti súvisiace s budovaním kapacít by sa mohli zamerať predovšetkým na 15 najväčších subjektov a COO.

Vypracovanie špecializovaných pokynov pre kritériá MEAT

Výber adekvátnych kritérií pre vyhodnotenie ponúk a ich príslušná váha bude závisieť od rôznych faktorov vrátane: i) predmetu zákazky a potrieb verejného obstarávateľa, ii) jeho strategických cieľov, iii) technických špecifikácií a ii) reakcie trhu na tieto kritériá. Keďže kapacita je jednou z hlavných výziev, ktoré ovplyvňujú používanie kritérií MEAT, kvalifikovaná pracovná sila v oblasti verejného obstarávania by mohla ťažiť z prístupných a komplexných usmernení k tejto téme. Tieto usmernenia by mohli pokrývať prinajmenšom témy popísané v Boxe 6.5 a mali by zahŕňať konkrétne príklady osvedčených postupov a zásady „čo robiť a nerobiť“. Mnohé náležitosti boli napríklad predmetom usmernení pre kritériá MEAT, ktoré vypracoval Úrad pre verejné obstarávanie Litvy. Okrem toho na stanovenie primeranej váhy kritérií na vyhodnotenie ponúk tieto usmernenia obsahujú nástroj pre verejné subjekty na testovanie rôznych váh

a vzorcov a posúdenie potenciálneho výsledku verejného obstarávania (Public Procurement Office of Lithuania, 2021^[45]).

Box 6.5. Navrhované témy na pokrytie v usmerneniach pre kritériá MEAT

- Výhody používania kritérií MEAT
- Kedy použiť kritériá MEAT vs kedy použiť kritérium najnižšej ceny
- Súvislosť medzi kritériami pre zadanie zákazky a technickými špecifikáciami
- Súvislosť medzi kritériami MEAT a komplementárnymi politickými cieľmi
- Zoznam možných kritérií pre zadanie zákaziek, ich vysvetlenia a oblasti použitia
- Ako zvoliť adekvátne kritériá pre zadanie zákaziek a ich váha v metodike MEAT
- Úloha analýzy trhu a angažovanosti pri stanovovaní kritérií pre zadanie zákazky a ich váhy
- Požiadavky na transparentnosť kritérií pre zadanie zákaziek

Keďže výber kritérií pre zadanie zákazky závisí aj od predmetu zákazky a kategórie verejného obstarávania, ÚVO by mohol zvážiť vypracovanie usmernení pre konkrétne kategórie verejného obstarávania, ktoré by bolo možné integrovať do všeobecných alebo konkrétnych usmernení. Voľba kategórií verejného obstarávania by sa mohla vykonávať na základe tých najväčších z hľadiska výdavkov, pomocou kódov CPV a/alebo podľa stupňa ich zložitosti a relevantnosti. Kategória obstarávania IKT by napríklad mohla byť jednou z kategórií, pri ktorých by vypracovanie konkrétnych usmernení mohlo byť relevantné z titulu objemu obstarávania, úrovne zložitosti postupov verejného obstarávania a potenciálu z hľadiska inovácií. Úsilie OECD podporiť na území Slovenskej republiky flexibilný prístup ku verejnému obstarávaniu IKT ukazuje, že v roku 2019 príspevok IKT sektora k HDP Slovenska predstavoval 4,2% a v období od 18.4.2016 do 31.10.2019 dosiahol približne 1,063 miliardy EUR, ktorých bolo vynaložených v tomto odvetví, z toho 720 miliónov EUR na IT služby. Údaje analyzované v tomto období však ukazujú, že možnosti verejného obstarávania pomocou kritérií MEAT v tomto odvetví sú relatívne nízke (4%), resp. oveľa nižšie ako národný priemer (OECD, forthcoming^[40]). Pandémia spôsobená ochorením COVID-19 urýchlila digitalizáciu verejných služieb, čo zvýšilo tlak na investície do tovarov a služieb IKT. Preto sa v nasledujúcich rokoch (2021-2023) plánuje vynaložiť 938,5 milióna EUR zo štátneho rozpočtu na IT služby (väčšinou na prevádzku a údržbu) a približne 530 miliónov EUR z fondov EÚ (na investície v programovom období 2014 -2020) (Ministry of Finance of the Slovak Republic, 2020^[46]).

Niekoľko krajín vypracovalo usmernenia pre konkrétne kategórie verejného obstarávania. Francúzsko napríklad vypracovalo špecifické usmernenia pre 8 kategórií verejného obstarávania: i) kancelárske vybavenie, vzdelávanie a odborná príprava, ii) udržateľné vybavenie a dizajn v stavebnom priemysle, iii) odev, iv) IKT, v) stavby, práce a projektový manažment, vi) komunikačné služby, vii) zdravotné produkty, viii) kolektívne stravovanie a výživa. Kritériá pre zadanie zákazky sú jednou z tém uvedených v týchto usmerneniach (Ministère de l'économie des finances et de la relance- France, n.d.^[47]).

Aby sa zaistila súdržnosť politík, ďalšie usmernenia by mohli rozvinúť alebo zosúladiť ich obsah s pokynmi o používaní kritérií MEAT, ako sú usmernenia vypracované ÚVO pre strategické obstarávanie.

Zdieľanie osvedčenej praxe by mohla pomôcť prezentovať výhody používania kritérií MEAT vo verejných súťažiach

Okrem usmernení je jedným z účinných spôsobov, ako rozšíriť používanie kritérií MEAT, zdieľanie osvedčených postupov. Zdieľanie osvedčenej praxe má niekoľko výhod popísaných v nižšie uvedenom boxe.

Box 6.6. Výhody identifikácie a zdieľania osvedčených postupov

Výhody identifikácie a zdieľania osvedčených postupov sú nasledovné:

- Identifikácia a nahradenie zlých postupov
- Priblíženie výkonu zaostávajúcich aktérov k aktérom s najlepším výkonom
- Zníženie krivky učenia pre nových zamestnancov
- Zníženie nadpráce a prevencia javu „opätovného vynájdenia kolesa“
- Zníženie nákladov prostredníctvom vyššej produktivity a efektivity
- Lepšie služby
- Minimalizácia straty organizačných znalostí (tichých a explicitných)

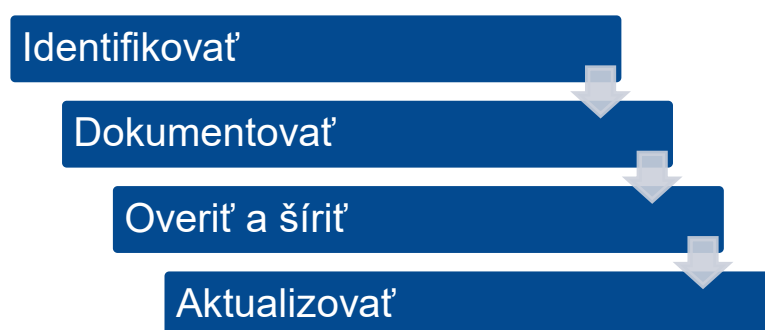
Zdroj: prevzaté z (Serrat, 2008^[48])

Keďže poznatky sú explicitné a tiché, programy osvedčených postupov by mali zahŕňať dva prvky: databázy osvedčených postupov, ktoré spájajú ľudí s informáciami, a mechanizmy spolupráce alebo zdieľania znalostí a nadobúdania znalostí, ako sú komunity ľudí činných v praxi, pričom tieto komunity by slúžili ako kanály na prepojenie svojich členov (Serrat, 2008^[48]).

Vypracovanie databáz osvedčených postupov si vyžaduje metodický postup zhrnutý na Graf 6.6. V kontexte používania kritérií MEAT je prvým krokom identifikácia príslušných osvedčených postupov. Vzhľadom na svoju úlohu v ex-ante a ex-post kontrole postupov verejného obstarávania by mohol ÚVO hľadať relevantné osvedčené postupy, o ktoré by sa mohol podeliť. Údaje navyše ukazujú, že niektoré subjekty dosahujú v oblasti používania kritérií MEAT výrazne vyššie (lepšie) hodnoty ako národný priemer. Približne 576 subjektov, čo predstavuje 17% verejných subjektov, používalo kritériá MEAT vo všetkých svojich súťažiach, 22% subjektov použilo kritériá MEAT vo viac ako 50% objemu svojho verejného obstarávania (19% z hľadiska počtu postupov). ÚVO by mohol vziať do úvahy osvedčené postupy z rôznych kategórií subjektov a rôznych úrovní správy s prihliadnutím na geografické rozloženie. Vzhľadom na potrebu vyvinúť cielené kroky pre konkrétne kategórie verejného obstarávania a pre konkrétne sektory by mohol ÚVO tiež zvážiť zdieľanie osvedčených postupov z verejného obstarávania spadajúcich do rôznych odvetví. Napríklad v odvetví dopravy by Železničná spoločnosť a Dopravný podnik Žilina mohli byť dobrými kandidátmi na zdieľanie osvedčených postupov vzhľadom na ich porovnateľnú dobrú výkonnosť pri používaní kritérií MEAT (pozri Graf 4.4).

Dokumentácia osvedčených postupov môže zahŕňať i) opis ponuky vrátane príslušného odvetvia a predmetu, ii) kontext subjektu a postupu verejného obstarávania, iii) kritériá na zadávanie zákazky a ich váhy, iv) nadobudnuté ponaučenia a v) odkazy na dostupné zdroje. Postup je dobrý iba vtedy, ak existuje preukázateľné prepojenie medzi daným postupom a konečným výsledkom. Preto je potrebné rôzne postupy pred ich rozšírením riadne overiť. Keďže databáza osvedčených postupov bude v budúcnosti vyžadovať aktualizáciu, ÚVO by mohol nabádať verejných obstarávateľov, aby pravidelne zdieľali osvedčené postupy týkajúce sa používania kritérií MEAT.

Graf 6.6. Metodický proces zdieľania osvedčených postupov



Zdroj: prevzaté z (Serrat, 2008^[48])

6.2.2. Zaistenie dobrého porozumenia schopnosti trhu reagovať na príležitosti verejného obstarávania používajúce kritériá MEAT

Jedna z výziev, ktoré verejní obstarávatelia identifikovali, súvisí s pripravenosťou trhu reagovať na príležitosti verejného obstarávania pomocou kritérií MEAT. V tomto rámci sa odporúča vykonávať činnosti s cieľom porozumieť schopnosti trhu reagovať na príležitosti verejného obstarávania používajúce kritériá MEAT. Medzi tieto činnosti patrí zlepšenie analýzy trhu a interakcia s trhom.

Vytvorenie šablóny analýzy trhu

Požiadavky verejných obstarávateľov vrátane zvolených kritérií na zadávanie ponúk ovplyvnia príslušný trh. Aby sa zaistili rovnaké podmienky pri postupoch verejného obstarávania, mala by sa primerane vykonať analýza trhu. V rovnakom zmysle Box 6.7 obsahuje analýzu trhu ako navrhovanú tému, ktorú je potrebné pokryť v usmerneniach pre kritériá MEAT.

Na podporu tejto činnosti a informovaného rozhodnutia o požiadavkách na verejnú súťaž sa odporúča vytvoriť šablónu analýzy trhu. V Slovenskej republike neexistujú žiadne šablóny analýzy trhu vypracované ÚVO, ktoré by mohli pre svoje účely používať verejní obstarávatelia. Informácie zahrnuté v analýzach trhu sa spravidla týkajú subjektov na trhu a riešení dostupných na trhu (pozri Box 6.7). Táto analýza by poskytovala cenné informácie pre účel stanovenia príslušných kritérií zadávania zákaziek a ich význam (OECD, forthcoming^[49]).

Box 6.7. Príklad informácií, ktoré je potrebné zahrnúť do šablóny analýzy trhu

Informácie o trhových hráčoch

- Štruktúra dodávateľského reťazca a typológia subjektov na trhu (výrobcovia / predajcovia / integrátori systémov / poskytovatelia globálnych služieb atď.)
- Trhové podiely a dominantné postavenie (monopol / oligopol / konkurenčný trh)
- Firmy (MSP / veľké spoločnosti; miestne / národné / nadnárodné spoločnosti): obrat, obchodná stratégia, zmluvné podmienky, patenty atď.
- Veľkosť zákazky vzhľadom na veľkosť celého trhu

Informácie o riešeníach dostupných na trhu

- Dostupnosť akýchkoľvek alternatívnych produktov / riešení na trhu, ktoré sú schopné splniť potreby ná kupcu
- Vlastnosti, charakteristiky a trhové ceny adekvátnych riešení na trhu
- Trendy na trhu (rastúce / klesajúce ceny, technologický vývoj atď.)
- Faktory ovplyvňujúce trhové ceny (t. j. výmenný kurz, cena surovín, sezónnosť atď.)
- Schopnosť riešení reagovať na politické ciele (environmentálne a sociálne politiky, inovácie atď.)

Zdroj: prevzaté z (OECD, 2020^[50])

Zvyšovanie povedomia o aktivitách zapojenia trhu

Dobré porozumenie trhu je nevyhnutné, ak majú verejní obstarávatelia vypracovať realistickejšie a efektívnejšie podklady k tendrom a poskytnúť dodávateľom lepšie porozumenie potrebám verejného sektora. Aby bolo verejné obstarávanie efektívne, je nevyhnutné zapojiť trh do celého životného cyklu procesov verejného obstarávania (fáza prípravy na verejnú súťaž, fáza súťaže a fáza po zadaní zákazky). Od publikovania budúcich príležitostí po organizovanie špecializovaných veľtrhov existujú rôzne spôsoby, ako zapojiť trh, aby sa čo najviac znížila asymetria informácií medzi verejným a súkromným sektorom. Dodávatelia majú často viac informácií o vlastných nákladoch, cenách, trendoch na trhu, výrobkoch alebo službách a o náhradách ako verejný obstarávateľ (OECD, n.d.^[51]). Pri navrhovaní kritérií MEAT môže trh poskytnúť cenné informácie na ich správne definovanie a váhu. V usmerneniach Európskej komisie o verejnom obstarávaní na rok 2015 pre odborníkov sa uvádza, že je dôležité, aby boli kritériá zadávania zákaziek dôkladne testované vo fáze plánovania verejného obstarávania (European Commission, 2015^[52]). Box 6.8 uvádza rôzne nástroje a metódy na interakciu s trhom a testovanie metódy hodnotenia.

Box 6.8. Ako zapojiť trh a zbierať informácie o trhu?

Na zapojenie trhu je možné použiť rôzne metódy

Mechanizmy priameho zapojenia

- Zverejnenie plánu verejného obstarávania
- Zorganizovanie verejného podujatia za účelom stretnutia sa s dodávateľmi
- Stretnutie s vybranými kľúčovými dodávateľmi (zoberúc do úvahy riziká integrity)
- Žiadosť o cenovú ponuku (ŽoCP) / dotazníky

Získavanie informácií od tretích strán

- Najatie konzultanta (verejný a transparentný výber)
- Analýza trhu alebo štúdia odvetvia zverejnená špecializovanými spoločnosťami alebo odborníkmi
- Konzultácia s inými verejnými obstarávateľmi, ktorí majú skúsenosti s určitým druhom verejného obstarávania

Zdroj: (OECD, 2020^[50])

Ako je popísané v Tabuľka 6.3, tieto činnosti nie sú v Slovenskej republike rozšírené. Napríklad iba 7% skúmaných verejných subjektov zorganizovalo networkingové akcie pre dodávateľov vrátane predbežných trhových konzultácií a iba 29% z nich zorganizovalo stretnutia s kľúčovými dodávateľmi vo fáze prípravy a na ich oboznámenie sa s výsledkami verejnej súťaže. Najčastejšie používané činnosti na zapojenie trhu do postupov verejného obstarávania sú: žiadosť o cenovú ponuku (vzhľadom na to, že sa jedná o povinnosť zo zákona) a zverejnenie plánu verejného obstarávania. ÚVO by mohol ťažiť z budovania kapacít a zvyšovania informovanosti kvalifikovanej pracovnej sily v oblasti verejného obstarávania o metódach a nástrojoch zapojenia trhu. ÚVO by napríklad mohol vytvoriť katalóg možností pre verejné subjekty k problematike výkonu vybraných činností zapojenia trhu.

Tabuľka 6.3. Využívanie nástrojov pre zapojenie trhu verejnými subjektmi v Slovenskej republike

Plánovanie a príprava (fáza prípravy na verejnú súťaž)	
Zverejnenie plán verejného obstarávania	43%
Zorganizovanie verejných podujatí za účelom stretnutia sa s dodávateľmi	7%
Zorganizovanie networkingových podujatí pre všetky druhy dodávateľov (firmy, akademická obec, výskumné inštitúty atď.)	7%
Stretnutie s vybranými kľúčovými dodávateľmi	29%
Žiadosť o cenovú ponuku (ŽoCP)	100%
Dotazníky	14%
Vyhodnotenie a zadanie (fáza súťaže)	
Zorganizovanie stretnutí venovaných otázkam a odpovediam	7%
Oboznámenie sa (spätná väzba) s výsledkom verejnej súťaže	29%
Manažment zákazky (fáza po zadaní zákazky)	
Zorganizovanie pravidelných stretnutí	21%

Zdroj: údaje zozbierané z odpovedí na prieskum určený pre verejné subjekty

6.2.3. Monitoring používania kritérií MEAT

OECD vyzýva krajiny, aby podporovali zlepšovanie výkonnosti prostredníctvom hodnotenia účinnosti systému verejného obstarávania, a to od individuálnych postupov verejného obstarávania až po systém

ako celok (OECD, 2015^[1]). Toto je obzvlášť dôležité pre hodnotenie implementácie konkrétnej stratégie a dosahovania potenciálnych cieľov. To si vyžaduje, aby systémy verejného obstarávania boli schopné zbierať konzistentné, aktuálne a spoľahlivé informácie a údaje (OECD, 2015^[1]).

ÚVO má k dispozícii množstvo informácií o použití kritérií MEAT, napríklad:

- Verejné súťaže používajúce kritériá MEAT
- Používanie kritérií MEAT podľa typu verejného subjektu
- Používanie kritérií MEAT podľa regiónu
- Používanie kritérií podľa finančných limitov
- Používanie kritérií MEAT a kategórie víťazných dodávateľov
- Používanie kritérií MEAT podľa typu financovania
- Používanie kritérií MEAT podľa typu verejného obstarávania (tovary, služby a stavebné práce)
- Počet ponúk pri použití kritérií MEAT
- Atd.

Údaje o použití kritérií MEAT by sa mali pravidelne monitorovať pomocou rôznych parametrov. Toto monitorovanie podporí cielené kroky podniknuté v prípade nízkeho výkonu. Napríklad v Litve Úrad pre verejné obstarávanie vytvoril v roku 2021 informačný online portál prístupný zameraný na poskytovanie údajov o strategickom verejnom obstarávaní od rôznych verejných subjektov. Okrem údajov o zelenom verejnom obstarávaní obsahuje tento informačný panel aj údaje o použití kritérií MEAT z hľadiska počtu postupov a objemu verejného obstarávania. Aj keď sú poskytnuté údaje založené na údajoch zozbieraných z predchádzajúcich rokov, v roku 2022 plánuje litovský ÚVO poskytnúť aktuálne údaje (The Public Procurement Office of Lithuania, 2021^[53]).

Podobne ako tomu je v iných krajinách, ÚVO nemôže automaticky získavať informácie o konkrétnych kritériách použitých pre každú verejnú súťaž, ich váhe a použitej metóde hodnotenia. Tieto oblasti sú spravidla súčasťou súťažnej dokumentácie. V Slovenskej republike je 11 platforiem verejného obstarávania. Keďže používanie elektronických platforiem verejného obstarávania je povinné, platformy verejného obstarávania by mohli verejným subjektom pravidelne poskytovať informácie o používaní kritérií MEAT.

Subjekty navyše venujú zvýšenú pozornosť svojej povesti. Schopnosť subjektu primerane využívať verejné prostriedky má priamy vplyv na dôveru občana. V Slovenskej republike relevantné rebríčky zverejňujú mimovládne organizácie. Platforma Zindex napríklad zverejňuje údaje o skóre získanom rôznymi verejnými subjektmi v rôznych aspektoch verejného obstarávania (Zindex, 2020^[54]). S cieľom motivovať subjekty k zvýšenému používaniu kritérií MEAT by ÚVO mohol zvážiť pravidelné zverejnenie zoznamu subjektov, v ktorých je podiel postupov verejného obstarávania na celkovom počte postupov verejného obstarávania alebo objemu verejného obstarávania najvyšší v krajine alebo/a tých, ktoré sa v týchto hodnotách nachádzajú pod určitým limitom.

Zoznam použitej literatúry

[2]

European Commission (2017), *European semester thematic factsheet*, [14]
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-public-procurement-en-0.pdf (accessed on 25 May 2021).

European Commission (2017), *The use of MEAT, Forum on the competitiveness of the European Rail supply Industry*. [20]

European Commission (2015), "Public Procurement Guidance for practitioners", [32]
<http://dx.doi.org/10.2776/578383>.

European Commission (n.d.), *Life cycle costing*, 2017, [3]
<http://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm> (accessed on 19 July 2018).

ICLEI European Secretariat (2021), *Developing ICT solutions for smart and efficient building management: BIG, Winner of the 2020 Procura+ Outstanding Innovation Procurement in ICT award*. [22]

MAPS (2018), *Assessment of Norway's public procurement system, Testing the new methodology*. [26]

Ministère de l'économie des finances et de la relance- France (n.d.), *OECP - Liste des guides GEM*, <https://www.economie.gouv.fr/daj/liste-des-guides-gem#EF> (accessed on 28 May 2021). [28]

Ministry of Economy of the Slovak Republic (2017), *Support for innovative solutions in Slovak cities*. [9]

Ministry of Economy of the Slovak Republic (2016), *Concept of intelligent industry*, [8]
<https://www.mhsr.sk/inovacie/strategie-a-politiky/smart-industry> (accessed on 31 May 2021).

Ministry of Economy of the Slovak Republic (2015), *Concept for startup support and startup ecosystem development*, <https://www.mhsr.sk/inovacie/strategie-a-politiky/koncepcia-pre-podporu-startupov-a-rozvoj-startupoveho-ekosystemu-v-sr> (accessed on 31 May 2021). [36]

Ministry of Economy of the Slovak Republic (2013), *Research and innovation strategy for smart specialization*, <https://www.mhsr.sk/inovacie/strategie-a-politiky/strategie-vyskumu-a-inovacii-pre-inteligentnu-specializaciu> (accessed on 31 May 2021). [12]

Ministry of Environment of the Slovak Republic (2019), *Greener Slovakia: Strategy of the Environmental Policy of the Slovak Republic until 2030*. [6]

Ministry of Finance of the Slovak Republic (2021), *Information on EU funds spending as of 31 March 2021*, <https://www.mfsr.sk/sk/media/tlacove-spravy/cerpanie-sf-kf-k-31-03-2021.html> (accessed on 31 May 2021). [16]

Ministry of Health of the Slovak Republic (2019), *A handbook for cost-benefit analysis of environmental projects*, <http://www.minzp.sk/iep> (accessed on 31 May 2021). [4]

Ministry of Health of the Slovak Republic (2019), *Strategy on long term social health care*, [10]
<https://www.health.gov.sk/Clanok?strategia-dlhodobej-socialno-zdravotnej-starostlivosti-v-sr> (accessed on 31 May 2021).

Ministry of Health of the Slovak Republic (2013), *Strategic framework for health for 2014 - 2030*, <https://www.health.gov.sk/?strategia-v-zdravotnictve> (accessed on 31 May 2021). [13]

31 May 2021).

Ministry of Investment, R. (n.d.), *Digital transformation strategy Slovakia 2030*, [11]
<https://eur-lex.europa.eu/legal-> (accessed on 31 May 2021).

Ministry of Transport and Construction of the Slovak Republic (2016), *Strategic Transport Development Plan of the Slovak Republic up to 2030 – Phase II*. [35]

OECD (2020), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2020: An OECD Scoreboard*, OECD [17]
 Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/061fe03d-en>.

OECD (2020), *Towards a new vision for Costa Rica : Assessment of key challenges for the establishment of an action plan*. [27]

OECD (2020), *Training on Market analysis*. [30]

OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, [25]
<https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.

OECD (2018), *Mexico's e-Procurement System: Redesigning CompraNet through Stakeholder Engagement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264287426-en>.

OECD (2017), *Developing administrative capacity for public procurement in the Slovak Republic: A training action plan for 2016-2019*, <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/capacity-public-procurement-slovak-republic-training.pdf> [18]
 (accessed on 13 April 2021).

OECD (2016), "Checklist for Supporting the Implementation of the OECD [24]
 Recommendation of the Council on Public Procurement",
<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/checklist-implementation-oecd-recommendation.pdf> (accessed on 15 November 2017).

OECD (2015), "OECD Recommendation of the Council on Public Procurement", [1]
<https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>
 (accessed on 10 November 2017).

OECD (2005), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector - a toolkit*, [34]
<http://www.sourceoecd.org/governance/9264018220http://www.sourceoecd.org/926418220> (accessed on 14 February 2019).

OECD (n.d.), "Report on the implementation of the OECD Recommendation of the [31]
 Council on Public Procurement", 2019.

Office of Government Procurement (2018), *Capital Works Management Framework*, [15]
Guidance Note Procurement Process for Works Contractors.

Public Procurement Office and Supreme Audit Office (2020), *Methodology for control of [5]
 economy and efficiency in public procurement*.

Public Procurement Office of the Slovak Republic (2021), *Social strategy for public [7]
 procurement in Slovakia (2021-2025)*, <https://www.uvo.gov.sk/informacny-servis/projekty-financovane-z-esif/op-evs-zvyšovanie-efektivnosti-v-oblasti-verejného-obstarávania-na-slovenska/socialne-aspekty-vo-vo-654.html> (accessed on 31 May 2021).

Public Procurement Office of the Slovak Republic (n.d.), *Materials on strategic [19]
 procurement*, <https://www.uvo.gov.sk/legislativametodika-dohlad/zodpovedne-verejne-obstaravanie/materialy-na-stiahnutie-5d5.html> (accessed on 31 May 2021).

Serrat, O. (2008), *Knowledge Solutions Identifying and Sharing Good Practices*, [29]
<http://www.skyrme.com/kshop/> (accessed on 14 April 2021).

SIGMA (2011), *Setting the Award Criteria*, ^[21]
http://www.sigmaweb.org/publications/SettingtheAwardCriteria_Brief8_2011.pdf
(accessed on 12 November 2018).

Zindex (2020), *zIndex.sk*, <https://www.zindex.sk/> (accessed on 1 April 2021). ^[33]