

# 2017

## Predbežná štúdia

Elektronické trhovisko vo verejnej správe



## **Predbežná štúdia**

### **o fungovaní „Elektronického trhoviska vo verejnej správe“**

Elektronické trhovisko je informačný systém verejnej správy, ktorý slúži na zabezpečenie ponuky a nákupu tovarov, stavebných prác alebo služieb, bežne dostupných na trhu, a to aukčným postupom, ako aj na zabezpečenie s tým súvisiacich činností. Podľa § 2 odsek 5 písm. o) zákona o verejnom obstarávaní – bežne dostupnými tovarmi, stavebnými prácami alebo službami na trhu sú tovary, stavebné práce alebo služby, ktoré

1. nie sú vyrábané, dodávané, uskutočňované alebo poskytované na základe špecifických a pre daný prípad jedinečných požiadaviek,
2. sú ponúkané v podobe, v ktorej sú bez väčších úprav ich vlastností alebo prvkov aj dodané, uskutočnené alebo poskytnuté, a zároveň
3. sú spravidla v podobe, v akej sú dodávané, uskutočňované alebo poskytované pre verejného obstarávateľa a obstarávateľa, dodávané, uskutočňované alebo poskytované aj pre spotrebiteľov a iné osoby na trhu.

Podľa zákona o verejnom obstarávaní sa za bežne dostupné tovary, stavebné práce a služby považujú najmä také tovary, stavebné práce a služby, ktoré sú určené na uspokojovanie bežných prevádzkových potrieb obstarávateľa, resp. ide o tovary a služby spotrebného charakteru.

Kontrolná skupina NKÚ na základe informácií z verejne dostupných zdrojov vykonala analýzu verejne dostupných údajov a informácií o Elektronickom kontraktačnom systéme (ďalej len „EKS“). Uvedený systém bol zavádzaný ako najväčší protikorupčný nástroj v oblasti verejného obstarávania, ktorý urýchlil proces verejného obstarávania a súčasne ušetrí desiatky miliónov eur z verejných zdrojov.

Kontrolóri preverili EKS z hľadiska systémového, finančného a kvalitatívneho.

### **Systémový pohľad**

Jednou z prvých otázok, na ktoré sa kontrolóri zamerali, bolo určenie vlastníctva EKS. Dôvodom preverenia bolo získanie informácií ohľadom budúcich nákladov na prevádzku systému. Tie môžu na jednej strane spôsobiť zníženie hospodárnosti prevádzkovania systému, teda zníženie výšky dosiahnutých úspor. Na druhej strane môže forma vlastníctva ohroziť jeho budúcu prevádzku a súčasne obmedziť hospodársku súťaž pri snahe o pokračovanie činnosti systému, keďže existuje možnosť, že štát sa po skončení obdobia nedohodne s vlastníkom na ďalších podmienkach fungovania EKS.

Bolo zistené, že EKS je v správe Ministerstva vnútra Slovenskej republiky od mája 2015. Vlastníkom a prevádzkovateľom systému je konzorcium zložené troch spoločností – Slovak Telekom, a.s., ANASOFT APR, spol. s r.o., a TASR.

Tým, že štát nie je vlastníkom systému, vzniká veľké množstvo rizík (otázok) súvisiacich so zabezpečením prevádzky EKS v budúcnosti, resp. s hospodárnosťou prevádzky systému. Napríklad – bude po skončení zmluvy štát schopný prevádzkovať EKS samostatne? Bude mať dostatočný ľudský kapitál a skúsenosti s prevádzkou takéhoto systému? Nebolo by lacnejšie, ak by štát prevádzkoval EKS sám a neplatil za jeho prevádzku aj po dodaní systému? Bude môcť po skončení zmluvy pokračovať v prevádzkovaní systému niekto iný, alebo bude mať súčasný dodávateľ prednostné právo (čím sa obmedzí hospodárska súťaž)?

Uvedené otázky predstavujú riziká, ktorým bude EKS čeliť v čase ukončenia „obdobia životnosti EKS“, teda po 30. 6. 2022.

Kontrolóri podrobili analýze jeden z nástrojov EKS, a to určenie bežnej dostupnosti tovaru, služby alebo stavebnej práce. Bolo zistené, že testy bežnej dostupnosti sú vypracované na základe individuálneho vnímania obstarávateľov. V praxi teda môže nastať situácia, keď rovnaký predmet obstarania vyhodnotí jeden obstarávateľ ako bežne dostupný a iný nie.

Ďalej bola preverená oblasť používateľov EKS. Tých možno rozdeliť na dve základné skupiny. Prvou sú povinné osoby, ktoré sú definované v zákone o verejnom obstarávaní po splnení zákonných podmienok. Druhou sú dobrovoľní používatelia, ktorí sa rozhodli použiť EKS na základe svojho vlastného rozhodnutia. Vo všeobecnosti možno povedať, že používateľmi EKS sú ministerstvá, štátne podniky, ďalšie subjekty štátnej správy, obce, mestá, vyššie územné celky ako subjekty územnej samosprávy, základné a stredné školy, univerzity, neziskové organizácie, a v neposlednom rade aj súkromné spoločnosti. Používanie systému je bezplatné. Jedinou podmienkou je registrácia subjektu do EKS.

Subjekty používajúce EKS, môžu prostredníctvom tohto systému obstarávať tovary, služby a stavebné práce (pozn.: podľa platnej legislatívy v čase výkonu kontroly a vypracovania predbežnej štúdie). Kontrolóri preverili rozsah a štruktúru údajov, ktoré možno z EKS získať. Cieľom bolo zistiť, či systém poskytuje prehľadné, ľahko prístupné a využiteľné údaje pre jeho používateľov. Inak povedané, či možno EKS považovať za „userfriendly“ informačný systém.

Pri práci a získavaní údajov z EKS postupovali kontrolóri ako bežní užívatelia systému (občania, verejnosť). Prvú prekážku pre užívateľov predstavuje forma reportu. Aj napriek tomu, že ide o poskytovanie údajov vo forme „open data“ (vo formáte .csv), je pre bežného užívateľa problematické čokoľvek zistiť. Uvedený súbor je potrebné importovať do programu, ktorý vie pracovať so súborami typu .csv a následne zadať oddeľovače, ktoré určujú rozsah jednotlivých stĺpcov. Report obsahuje veľké množstvo údajov, ktoré sťažujú orientáciu a ľahký prístup k požadovaným údajom, preto je potrebné uvedený report „očistiť“ o nepotrebné údaje.

Ako ďalší zásadný nedostatok hodnotíme možnosť voľby obdobia reportu. Podľa súčasného nastavenia možno získať report len za jeden mesiac príslušného roku. Ak chce bežný užívateľ informáciu o zákazkách realizovaných prostredníctvom EKS za dlhšie obdobie (napr. od 1/2016 do 12/2016), k uvedenej informácii sa nedostane. Je potrebné vygenerovať report za každý mesiac samostatne, následne ho importovať do programu, ktorý je schopný spracovať údaje vo formáte .csv, zadať oddeľovače určujúce rozsah jednotlivých stĺpcov. Následne každý takto upravený report vloží do jedného spoločného súboru, kde bude mať všetky dostupné údaje na jednom mieste.

Kontrolná skupina hodnotila aj využiteľnosť údajov vložených do EKS. Obstarávatelia majú síce možnosť využiť už existujúce opisné formuláre, no aj napriek tomu pri tovare kancelársky papier bolo identifikovaných viac ako 67 spôsobov zadania tej istej komodity (napr. kancelársky papier, kancelársky papier biely, kopírovací papier A4, kopírovací papier biely A4, atď.), pričom nebola zarátaná položka kancelárske potreby.

Systém nedisponuje jednoduchým ovládaním, ktorým by bolo možné ľahko a rýchlo vybrať obstarávanú komoditu, ale prenáša túto úlohu na obstarávateľa. Mnohorakým spôsobom zadávania tej istej komodity (napr. kancelársky papier), sa údaje v EKS stávajú nielen nevyužitelnými pre tých, ktorým by mali pomôcť, ale sťažujú aj možnosť verejnej kontroly.

Podľa skúseností kontrolórov EKS nepredstavuje pre obstarávateľov „pomocníka“, ktorého by dokázali spoľahlivo využiť napr. pri určovaní cien obstarávaných tovarov, služieb a stavebných prác. V prípadoch, že je predmetom zákazky viac ako jedna komodita, EKS pracuje s cenou za celú zákazku, nie za jednotlivé komodity v rámci zákazky.

Na základe vyššie uvedeného, spôsob poskytovania údajov hodnotíme ako málo transparentný a neprehľadný vo vzťahu k výstupom a poskytovaným údajom.

Analýzou údajov z EKS kontrolóri zistili, že systém umožňuje pri zadávaní zákazky nechať nevyplnené pole o maximálnej výške zdrojov. Na prvý pohľad nejde o nič vážne, opak je však pravdou. Informácia o maximálnej výške zdrojov predstavuje finančný limit, ktorý má obstarávateľ k dispozícii na obstaranie tovaru, služby alebo stavebnej práce. Vyplnením uvedenej informácie určuje finančný strop pre obstarávané tovary, služby alebo stavebné práce, pod ktorý sa musia potenciálni dodávatelia zmestiť so svojou ponukou. Ak obstarávateľ uvedený údaj neuvedie, dáva dodávateľovi možnosť zadať ľubovoľnú, finančne neohraničenú cenovú ponuku. A tu dochádza ku kritickej činnosti systému vo vzťahu k vykazovaným úsporám. Ak dodávateľ zadá prvú predloženú ponuku v ľubovoľnej sume (zámerne ponúkne veľmi veľa, lebo vie, že ak chce byť úspešný, bude musieť ísť s cenou dolu), táto cena vstupuje do metodiky výpočtu úspory. Riziko, ktoré potvrdili príklady z kontrol vykonaných podľa § 17 zákona o NKÚ SR, je obrovské a následne dochádza k matematickému vykázaniu úspory, nie však ku skutočnej úspore. Následne nemožno považovať úspory vykázané EKS za skutočne dosiahnuté úspory, pretože tie nezodpovedajú realite.

Súčasne je potrebné pripomenúť zavedenie nového pojmu, s ktorým pracuje EKS, a to „maximálna výška zdrojov“. Zákon o verejnom obstarávaní pracuje s pojmom PHZ. Ako vyplynulo z vyjadrenia ministerstva vnútra, uvedené pojmy nie sú totožné. Zavedenie ďalšieho pojmu do procesu verejného obstarávania podľa kontrolórov spôsobuje zmätok, lebo ani samotné subjekty celkom presne nevedia, čo uvedený pojem znamená.

Ďalším faktorom, ktorý má zásadný vplyv na vykazovanú výšku úspor, je sledovanie „životného cyklu zákazky“. S tou systém pracuje len do fázy „zazmluvnenie/zrušenie“ zákazky v EKS. Prax však ukázala (pozn.: opätovne výsledky z kontrol vykonaných podľa § 17 zákona o NKÚ SR), že systém nepracuje vždy s údajmi zodpovedajúcimi skutočnosti. Ak dôjde k odstúpeniu, resp. k zrušeniu podpísanej zmluvy, vygenerovanej EKS, tak systém s uvedenou informáciou nepracuje, naďalej vykazuje úsporu, aj keď k žiadnej nedošlo. Uvedený princíp možno rovnako uplatniť aj pri uzatváraní dodatkov k zmluvám, vygenerovaným EKS, s ktorými tiež systém nepracuje a ktoré môžu meniť podmienky zmluvy (napr. príde k zmene ceny).

## Finančný pohľad

Ďalšou oblasťou preverenia boli finančné náklady na EKS. Tu vystupuje do popredia forma vlastníctva EKS. Ak by bol vlastníkom systému štát, výška nákladov by sa viac-menej obmedzila na sumu za dodanie diela. Kontrolou bolo zistené, že EKS stojí štát viac, než len sumu za dodanie diela. Súčasťou zmluvy sú rôzne formy poplatkov za zákazky, ako aj percentuálnych podielov. Celkový prehľad finančných nákladov, spojených s obstaraním EKS, je uvedený v tabuľke č. 1

Tabuľka č. 1 – vyčíslenie nákladov na obstaranie EKS, vrátane poplatkov

| <b>CENA ZA ZRIADENIE DOSTUPNOSTI</b>             |                     |                        |                     |
|--|---------------------|------------------------|---------------------|
| <b>Predmet</b>                                   | <b>Forma úhrady</b> | <b>Cena (v eurách)</b> |                     |
|  |                     | <b>bez DPH</b>         | <b>s DPH</b>        |
| EKS  | Jednorazová platba  | 2 255 349,00           | 2 706 419,00        |
| DNS<br>(Dynamický nákupný systém)                | Jednorazová platba  | 601 472,00             | 721 766,00          |
| Podpora procesov obstarávateľa vo VO             | Jednorazová platba  | 657 380,00             | 788 856,00          |
| <b>SPOLU:</b>                                    |                     | <b>3 514 201,00</b>    | <b>4 217 041,00</b> |
| <b>CENA ZA ZRIADENIE DOSTUPNOSTI PRI ZMENÁCH</b> |                     |                        |                     |
| <b>Predmet</b>                                   | <b>Forma úhrady</b> | <b>Cena (v eurách)</b> |                     |
|  |                     | <b>bez DPH</b>         | <b>s DPH</b>        |
| EKS  | 1 človekodeň        | 750,00                 | 900,00              |
| DNS<br>(Dynamický nákupný systém)                | 1 človekodeň        | 650,00                 | 780,00              |
| Podpora procesov obstarávateľa vo VO             | 1 človekodeň        | 550,00                 | 660,00              |
| <b>SPOLU:</b>                                    |                     | <b>1 950,00</b>        | <b>2 340,00</b>     |
| <b>CENA ZA SLUŽBU DOSTUPNOSTI</b>                |                     |                        |                     |
| <b>Predmet</b>                                   | <b>Forma úhrady</b> | <b>Cena (v eurách)</b> |                     |
|  |                     | <b>bez DPH</b>         | <b>s DPH</b>        |
| EKS  | mesačne             | 117 917,00             | 141 500,00          |
| DNS<br>(Dynamický nákupný systém)                | mesačne             | 23 213,00              | 27 856,00           |
| Podpora procesov obstarávateľa vo VO             | mesačne             | 25 371,00              | 30 445,00           |
| <b>SPOLU:</b>                                    |                     | <b>166 501,00</b>      | <b>199 801,00</b>   |
| <b>POPLATOK ZA DOKONANÉ ZÁKAZKY</b>              |                     |                        |                     |
| <b>Predmet</b>                                   | <b>Jednotka</b>     | <b>Cena (v eurách)</b> |                     |
|  |                     | <b>bez DPH</b>         | <b>s DPH</b>        |
| Dokonané zadanie zákazky                         | 1 transakcia        | 198,00                 | 238,00              |
| <b>POPLATOK ZA NEDOKONANÉ ZÁKAZKY</b>            |                     |                        |                     |
| <b>Predmet</b>                                   | <b>Jednotka</b>     | <b>Cena (v eurách)</b> |                     |
|  |                     | <b>bez DPH</b>         | <b>s DPH</b>        |
| Nedokonané zadanie zákazky                       | 1 transakcia        | 99,00                  | 119,00              |
| <b>POPLATOK ZA PODIEL NA ROZSAHU</b>             |                     |                        |                     |
| <b>Predmet</b>                                   | <b>Jednotka</b>     | <b>Hodnota</b>         |                     |
| Podiel na rozsahu                                | %                   | 0,55                   |                     |
| <b>POPLATOK ZA PODIEL NA ÚSPORE</b>              |                     |                        |                     |
| <b>Predmet</b>                                   | <b>Jednotka</b>     | <b>Hodnota</b>         |                     |
| Podiel na úspore                                 | %                   | 2                      |                     |

Na základe uvedených druhov a rozsahu poplatkov identifikovali kontrolóri riziko vysokých prevádzkových nákladov na EKS, ktoré by mohli zásadným spôsobom znížiť úsporu vykazovanú EKS.

Na základe § 22 zákon o NKÚ SR vyžiadali kontrolóri z Ministerstva vnútra predloženie dodávateľských faktúr, výpisov z účtov aj z transakčných výkazov, ktoré tvoria podklad k úhradám za využívanie EKS.

Kontrolou predložených dokladov bolo zistené, že MV SR, ako objednávateľ, uhradzovalo dodávateľovi platby súvisiace s prevádzkou EKS od 7/2014. Prehľad realizovaných platieb je uvedený v tabuľke č. 2.

Tabuľka č. 2 – prehľad platieb za EKS od 7/2014 do 12/2016

| <b>Predmet platby</b>  | <b>Uhradená čiastka</b>  |
|--|--------------------------|
| obstaranie EKS   | 2 706 419,00 eur         |
| platby za služby dostupnosti                                   | 6 342 873,20 eur         |
| platby za dokonané a nedokonané zákazky a podiel z rozsahu EKS | 833 917,28 eur           |
| obstaranie NET   | 3 535 962,00 eur         |
| nedefinované platby  | 54 191,36 eur            |
| <b>SPOLU:</b>  | <b>14 983 984,84 eur</b> |

Kontrolná skupina identifikovala na predložených výpisoch z účtu platby mimo predložených faktúr v sume 54 191,36 eur. Podľa vyjadrenia MV SR ide o platby za dokonané a nedokonané zákazky NET (Nadlimitné elektronické trhovisko) a podiel z rozsahu úspory NET.

Kontrolná skupina z predložených elektronických faktúr a výpisov z účtu ďalej zistila, že rozsah platieb za EKS (vrátane NET) nezodpovedá oprávnenému nároku na platby v zmysle prílohy č. 3 zmluvy o EKS. Predložený rozsah úhrad je výrazne nižší, ako počet zákaziek realizovaných cez EKS, za ktoré vzniká MV SR v zmysle príslušných ustanovení zmluvy o EKS povinnosť platby. Podľa vyjadrenia MV SR, Riadiaci výbor EKS na svojom zasadnutí schválil, že fakturované budú len transakčné poplatky za zákazky na tovary a služby nad 20 000 eur a stavebné práce nad 30 000 eur, aby sa dodržal princíp finančnej efektivity EKS.

Kontrolnej skupine neboli predložené žiadne doklady, resp. faktúry za zriadenie dostupnosti pri zmenách, ktoré by mohli ovplyvniť výšku doteraz zrealizovaných platieb.

Súčasne bolo zistené, že výška vykázaných fiktívnych úspor (pozn.: úspora vykázaná na obciach verifikovaných podľa § 17 zákona o NKÚ) nemala vplyv na výšku platieb MV SR (napr. podiel na rozsahu – 0,55 %; podiel na úspore – 2,00 %). Obce podľa bodu 13.2.2 zmluvy o EKS nespádajú do kategórie subjektov, za ktoré MV SR uhrádza platby podľa prílohy č. 3 zmluvy o EKS.

Na základe predložených dokladov a vyjadrení podľa § 22 zákona o NKÚ SR, sa kontrolnej skupine nepotvrdilo riziko definované na začiatku kontrolnej akcie na spracovanie predbežnej štúdie o výške prevádzkových nákladov na EKS. Je však potrebné dodať, že kontrolóri pracovali s údajmi na základe § 22 zákona o NKÚ SR. Aby bolo možné so 100-percentnou spoľahlivosťou potvrdiť uvedené skutočnosti, bolo by potrebné vykonať kontrolu podľa § 17 zákona o NKÚ SR na Ministerstve vnútra Slovenskej republiky.

Jednou z kľúčových otázok, ktoré mala predbežná štúdia zodpovedať, bolo, či výšku úspor, vykazovanú EKS, možno považovať za reálnu. Zistenia z kontroly podľa § 17 zákona o NKÚ SR o fiktívnej úspore EKS potvrdili aj zistenia podľa § 22 zákona o NKÚ SR. Bolo zistené, že obec Kmeťovo zadala do EKS zákazky na stavebné práce celkom 5-krát. Išlo o dva rôzne predmety obstarania a to: „Zvýšenie bezpečnosti a prevencie voči vandalizmu“ a „Rekonštrukcia a modernizácia schátralého ihriska“. Celková úspora vykázaná EKS bola pri týchto zákazkách 533 543,00 eur. Kontrolou bolo zistené, že ani jedna

z piatich zadaných zákaziek sa v skutočnosti nezrealizovala a k žiadnym úsporám nedošlo. Prehľad o uvedených zákazkách je uvedený v tabuľke č. 3.

Tabuľka č. 3 – prehľad nezrealizovaných zákaziek obce Kmeťovo

| Predmet obstarania                               | Stav zákazky v EKS | Skutočnosť           | Vykázaná úspora (v eurách) |
|--|--------------------|----------------------|----------------------------|
| Zvýšenie bezpečnosti a prevencie voči vandalizmu | Zazmluvnená        | Nezrealizovaná       | 57 550,80                  |
| Zvýšenie bezpečnosti a prevencie voči vandalizmu | Zazmluvnená        | Odstúpenie od zmluvy | 135 600,00                 |
| Rekonštrukcia a modernizácia schátralého ihriska | Zazmluvnená        | Odstúpenie od zmluvy | 146 751,20                 |
| Rekonštrukcia a modernizácia schátralého ihriska | Zazmluvnená        | Odstúpenie od zmluvy | 146 000,00                 |
| Rekonštrukcia a modernizácia schátralého ihriska | Zazmluvnená        | Nezrealizovaná       | 47 641,00                  |

Na základe vyššie uvedených skutočností kontrolná skupina potvrdila riziko, že EKS v niektorých prípadoch vykazuje údaje, ktoré nezodpovedajú skutočnosti, no súčasne majú vplyv na vykazovanú výšku úspor. Kontrolóri ďalej odhalili prípad (obec Nový Tekov), keď bol k zmluve z EKS uzatvorený dodatok, ktorým sa menil rozsah prác, ako aj vysúťažená cena (navýšenie ceny). Podľa EKS bola pri predmetnej zákazke vykázaná úspora 85 574,98 eur. Po uzatvorení dodatku k zmluve sa úspora znížila na 79 513,16 eur. Aj napriek tomu, že uvedené zníženie úspor nemá zásadný vplyv na vykazovanú výšku úspory, potvrdzuje definované riziko, že EKS vykazuje nesprávne úspory z dôvodu uzatvárania dodatkov k zmluvám.

Kontrolóri hodnotia ako najrizikovejší predmet verejného obstarávania cez EKS stavebné práce, pri ktorých nemožno vykazovanú výšku úspor považovať za pravdivú.

Ďalej kontrolóri preverili metodiku výpočtu úspory. Cieľom bolo zistiť, akým spôsobom EKS vypočítava úspory a či je použitá metodika dostačujúca. Bolo zistené, že výška úspor EKS sa počíta ako:

***Prvá predložená ponuka – najlepšia cena (víťazná ponuka) = ÚSPORA***

Na základe analýzy údajov o zákazkách hodnotia kontrolóri uvedenú metodiku výpočtu úspory ako nedostatočnú, ktorá súčasne umožňuje vykazovanie fiktívnych úspor.

V prípade, že obstarávateľ nezadá do opisného formuláru maximálnu výšku zdrojov, môže ktorýkoľvek z oslovených dodávateľov ponúknuť za obstarávaný tovar, službu alebo stavebnú prácu akúkoľvek sumu. Riziká a príklady vykazovania fiktívnych úspor, ktoré sú s metodikou výpočtu úspory spojené, sme už uviedli.

Systém nijakým spôsobom nepracuje s realnosťou cien, aj napriek tomu, že disponuje veľkým počtom porovnateľných údajov, z ktorých by bolo možné určiť pre daný predmet zákazky cenu zodpovedajúcu skutočnosti.

Ďalším problémom pri vykazovaní dosiahnutých úspor je „životný cyklus zákazky“. Z pohľadu EKS sa „životný cyklus zákazky“ končí uzatvorením zmluvy a vykázaná úspora je konečná. Analýzou údajov bolo zistené, že EKS nepracuje s dodatkami, ktoré boli k vysúťaženej zmluve uzatvorené, pričom súčasťou dodatku môže byť aj navýšenie ceny. Systém vykazuje úsporu aj u zákaziek, ktoré boli zrušené, prípadne ešte neuskutočnené, a teda k reálnej úspore nikdy nedošlo.

Kontrolou a príkladmi z praxe kontrolná skupina hodnoverným spôsobom vyvrátila vykazovanú výšku úspor.

## Kvalitatívny pohľad

Poslednou oblasťou, ktorej kontrolóri venovali pozornosť v rámci vypracovania predbežnej štúdie, bola oblasť kvality EKS. Pre účely predbežnej štúdie bola kvalita definovaná ako schopnosť systému pomáhať obstarávateľom (napr. jednoduchým spôsobom zadávania zákaziek, využívaním údajov o zrealizovaných zákazkách, prehľadnosťou systému; alebo ako možnosť absolvovať školenie pre prácu s EKS), ako aj benchmark EKS s inými systémami. Samostatnou oblasťou hodnotenia kvality systému zo strany subjektov používajúcich EKS, bolo uskutočnenie dotazníkového prieskumu, ktorý bol realizovaný v 339 obciach Nitrianskeho samosprávneho kraja.

Ako vyplýva z prvej časti predbežnej štúdie „Systémový pohľad“, EKS aj napriek veľkému množstvu údajov nepredstavuje „skutočného“ pomocníka pri procese verejného obstarávania. Ako hlavný nedostatok systému hodnotia kontrolóri neprehľadnosť výstupov a následný zložitý proces spracovania údajov, ktorý môže pre bežného používateľa predstavovať neriešiteľný problém. Presýtenosť systému sťažuje verejnú kontrolu systému. Ako príklad možno použiť všetky zákazky, pri ktorých bolo predmetom obstarania — viac ako jeden tovar. Z údajov o zákazke bolo možné vyčítať výslednú sumu obstarania a vykázanú úsporu za celú zákazku. Systém však neposkytuje detailný rozpis zákazky, z ktorého možno rýchlo a jednoducho identifikovať jednotkovú cenu, za ktorú boli jednotlivé tovary obstarané. Tým nemožno spoľahlivo identifikovať, či ceny, za ktoré boli tovary a služby cez EKS obstarané, zodpovedajú trhovým cenám, alebo sa od nich líšia smerom nahor či nadol.

Ďalším nedostatkom systému je, že miesto „user friendly“ prostredia, kde má obstarávateľ možnosť výberu tovaru z rôznych skupín, sa ťarcha zadania predmetu obstarania prenáša na obstarávateľa. Výsledkom uvedeného je viac ako 67 spôsobov zadania jedného predmetu obstarania — kancelárskeho papiera, pričom do uvedeného počtu nebola zarátaná možnosť „kancelárske potreby“.

Kontrolóri vykonali dotazníkový prieskum, ktorým zisťovali, do akej miery využívajú obce EKS, ale aj prečo nevyužívajú EKS, ako aj spokojnosť s uvedeným systémom.

Z celkového počtu 339 obcí NSK bolo doručených a vyplnených 327 dotazníkov, čo predstavuje návratnosť viac ako 96 %. Z dôvodu lepšej čitateľnosti je grafické spracovanie dotazníkov v prílohe č. 1 – Vyhodnotenie dotazníkov využívania EKS

Z údajov v doručených dotazníkoch (327) vyplýva, že 42,81 % obcí NSK EKS nevyužíva vôbec a 41,90 % obcí ho využíva len v prípadoch, keď spĺňajú zákonom stanovené limity na obstaranie cez EKS. (Graf č. 1, prílohy č. 1.)

Z celkového počtu 151 odpovedí, najčastejšie uvedeným dôvodom nevyužívania EKS bolo, že obce nedosahujú finančné limity, ktoré určujú povinnosť obstarávať cez EKS (43,70 %). Uvedenú



kategóriu dopĺňa kategória malých obcí, ktoré či už z finančných alebo personálnych dôvodov EKS nevyužívajú (17,88 %).

Oslovené obce NSK mali možnosť vyjadriť svoj názor, v čom vidia výhodu využívania EKS. To, že výhodou EKS je šetrenie času, si myslí 103 zo 182 obcí (56,59 %), že EKS šetrí peniaze, si myslí 124 zo 182 obcí (68,13 %). To, že EKS nepriniesol zjednodušenie práce, resp. menej administratívy, si myslí 85 zo 182 obcí (46,70 %). Najväčším pozitívom zavedenia EKS je, podľa spracovaných údajov, jeho transparentnosť, čo si myslí 139 zo 182 obcí (76,37 %). Najmenší prínos vidia obce NSK v jednoduchosti systému, keď až 54,94 % (100 zo 182 obcí) si myslí, že systém nie je jednoduchý a dobre sa v ňom neorientuje.

Podľa údajov z dotazníka (182 odpovedí), vyhľadávanie tovarov a služieb prostredníctvom CPV kódov nie je úplne bezproblémové, keď až 51,64 % (94 obcí) má pri ich nájdení problémy a ďalších 20,32 % (37 obcí) si musí tieto nájsť iným spôsobom (napr. použijú internetový vyhľadávač, kde zadajú spojenie „CPV kód + názov tovaru/služby“).

EKS nepracuje s pojmom „PHZ“, ale používa nový pojem „maximálna výška zdrojov“. Na základe dotazníkov a najmä informácií získaných od obcí podľa § 22 zákona o NKÚ SR, tieto považujú uvedený pojem za identický. Z celkového počtu 197 odpovedí, až 112 obcí NSK (56,85 %) v odpovediach uviedlo, že pri určovaní PHZ využívajú vlastné skúsenosti, 55 obcí NSK (27,91 %) používa iný spôsob (najmä internetový prieskum trhu) a zvyšok obcí NSK (4,5 %) dokonca nestanovuje PHZ vôbec.

Obce NSK pozitívne hodnotili kvalitu dodaných tovarov a služieb, keď až 142 zo 177 obcí (80,22 %) nemalo pri tovaroch a službách obstaraných cez EKS žiadny problém s kvalitou.

Len 14 zo 179 uviedlo (7,82 %), že zrušilo zákazku zadanú do systému EKS, pričom najčastejším dôvodom bol nezáujem dodávateľov o zákazku, tzn. že sa neprihlásil žiadny uchádzač.

Z obcí, ktoré používali systém a vyjadrili sa k odstúpeniu od zmluvy uzatvorenej EKS (179 obcí), odstúpilo od zmluvy uzatvorenej prostredníctvom EKS 19 obcí NSK (9,42 %). Medzi najčastejšími dôvodmi odstúpenia od zmluvy bolo, že dodávateľ nedodal tovar v požadovanom čase a kvalite. Súčasne bol uvádzaný aj dôvod na strane obstarávateľa, keď ten nebol úspešný vo výzve, z ktorej plánoval uhradiť náklady spojené s obstaraním tovaru alebo služby.

Kontrolná skupina ďalej preverovala, v akej miere obce NSK obstarávajú najčastejšie obchodované komodity EKS – kancelársky papier a tonery. K uvedenej otázke sa vyjadrilo spolu 182 obcí NSK, z toho 12 obcí (6,59 %) využívalo EKS na obstaranie kancelárskeho papiera a 11 obcí (6,04 %) cez uvedený IS obstarávalo toner. Z uvedeného vyplýva, že obce len v minimálnej miere využívajú uvedený systém na obstaranie najobchodovanejších komodít. Naďalej obstarávajú u svojich lokálnych predajcov, resp. tam, kde to poznajú. Zo 171 obcí NSK to v prípade kancelárskeho papiera potvrdilo 77 obcí (45,02 %), v prípade tonerov to bolo 80 zo 172 obcí NSK (46,51 %). Najčastejším dôvodom nevyužívania EKS pri najobchodovanejších komoditách bolo, že obce nedosahujú zákonom stanovený limit, na základe ktorého by im vznikla povinnosť obstarávať cez EKS. Až 137 zo 172 obcí NSK (80,11 %), ktoré sa vyjadrili, že obstarávajú cez EKS, to uviedlo ako dôvod pri kancelárskom papieri a 129 zo 172 obcí (75,00 %) pri toneroch. Množstvá, s ktorými pracuje väčšina obcí NSK, sú hlboko pod finančným limitom stanoveným v zákone o VO. Z obcí, ktoré uviedli, že obstarávajú tonery prostredníctvom EKS, 6 zo 11 obcí (54,54 %) dokázalo ušetriť len v prípade, že obstarali ekvivalentný tovar. Pričom túto možnosť mali aj pred spustením EKS.

Ďalšou oblasťou, ktorá bola predmetom dotazníkového prieskumu, bolo zistiť, ako obce NSK pristupujú k obstarávaniu stavebných prác cez EKS.

Z celkovej počtu odpovedí (181) až 84,53 % obcí uviedlo, že stavebné práce cez EKS neobstaráva. Najčastejším dôvodom bolo, že obce nedosahujú zákonom stanovené finančné limity a teda nemajú povinnosť obstarávať cez EKS, čo potvrdilo 110 zo 159 (69,18 %), a o kvalitu sa obáva 90 zo 159 obcí (56,60 %). Obce NSK (28), ktoré využili možnosť obstarat' stavebné práce cez EKS, v 24 prípadoch (85,71 %) nemali potrebu uzatvoriť dodatok k vysúťaženej zmluve.

Kontrolóri ďalej zisťovali, či obce využívajú možnosť nedokonania zákazky v prípade, že sa prihlási len jeden uchádzač. V prípade využitia tejto možnosti ide o nástroj, ktorý podporuje pravidlá hospodárskej súťaže, keďže o súťaži môžeme hovoriť len vtedy, ak sa jej zúčastnia minimálne dvaja záujemcovia. Z údajov uvedených v dotazníkoch vyplynulo, že 140 zo 195 obcí NSK (71,79 %) túto možnosť nevyužíva. Pričom o takejto možnosti nevie 79 zo 195 obcí (40,51 %), alebo vie a nevyužíva túto možnosť 61 zo 195 obcí (31,28 %).

Obce NSK sa v dotazníku vyjadrili, či aj po zavedení EKS využívajú služby externého manažmentu pre verejné obstarávanie. Po spustení EKS tieto služby naďalej využíva 83 zo 182 obcí (45,60 %).

Predposlednou oblasťou dotazníkového prieskumu bolo zisťovanie, do akej miery obce NSK absolvovali vzdelávacie aktivity na účely pochopenia a správneho používania EKS. Z celkovej počtu odpovedí (322) 194 obcí (60,25 %) sa zúčastnilo školenia. Zo zvyšných obcí NSK 28 obcí (8,69 %) o takejto možnosti síce vie, ale nechce sa jej zúčastniť, a 100 obcí (31,06 %) o takejto možnosti nevie.

Ako poslednú oblasť zamerania dotazníka zvolili kontrolóri oblasť korupcie, kde mali respondenti možnosť vyjadriť sa, či po zavedení EKS došlo k obmedzeniu korupcie v procese VO, resp. či možno zadať cez EKS zákazku konkrétnemu dodávateľovi.

Na základe vyhodnotenia údajov z dotazníka (322 odpovedí) nebolo možné uvedené oblasti vyhodnotiť, pretože na uvedené otázky viac ako 70,00 % obcí NSK neodpovedalo, odmietlo odpovedať alebo sa nevedelo vyjadriť. Z uvedeného dôvodu kontrolóri túto oblasť nevyhodnocovali.

Súčasťou predbežnej štúdie bolo aj vykonanie benchmarkingu najobchodovanejších komodít EKS, ktoré podľa zverejnených údajov tvorili kancelársky papier a tonery.

Kontrolóri analyzovali údaje z EKS a zistili, že pri uvedených komoditách nemožno vykonať benchmarking spôsobom, ktorý by umožňoval hodnoverné potvrdenie, či nákupom uvedených komodít cez EKS dochádza k úspore finančných prostriedkov v porovnaní s inými formami nákupu (napr. nákup v kamenných obchodoch alebo cez internet).

Bolo zistené, že pri oboch komoditách vysúťažенú cenu tvorí nielen cena za tovar samotný, ale aj cena za službu (dodávka tovaru). To v praxi znamená, že pri detailnom pohľade na zákazku možno získať len informáciu o celkovej vysúťaženej cene. Detail zákazky neobsahuje samostatnú cenu za tovar a samostatnú cenu za dodávku tovaru. Obstarávateľ vidí len celkovú cenu zákazky, no to, za akú sumu vysúťažil požadovaný tovar (kancelársky papier, alebo toner), sa dozvie až pri doručení tovaru z faktúry, kde sú uvedené a vyčíslené jednotlivé položky samostatne.

Uvedený spôsob sprístupnenia informácií o zákazke znemožňuje vykonanie akéhokoľvek porovnania vysúťažенých cien s cenami, za ktoré možno tieto komodity bežne kúpiť.

Z hľadiska zachovania maximálnej objektívnosti vykonali kontrolóri zber údajov o obstaraných IS na úrovni ministerstiev SR, organizácií zriadených ministerstvami a organizácií, v ktorých majú ministerstvá väčšinový podiel. Súčasne boli na základe metodiky uvedenej v bode 2.6. oslovené vybrané NKI so žiadosťou o poskytnutie informácie, či je v ich krajine používaný elektronický IS so zameraním na VO.

Kontrolnej skupine boli doručené vyjadrenia ministerstiev SR, ako aj úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu. Jednotlivé ministerstvá predložili kontrolnej skupine zoznamy IS podľa § 22 zákona o NKÚ SR. Analýzou predložených údajov bolo zistené, že žiadny z IS obstaraných ministerstvami SR nebolo možné benchmarkovať s EKS, nakoľko nezodpovedal kritériám stanoveným kontrolnou skupinou.

Bolo zistené, že EKS bol navrhnutý ako jedinečný IS, ktorý nemožno benchmarkovať voči iným IS obstaraným a používaným ministerstvami, nimi zriadenými organizáciami a organizáciami, v ktorých majú jednotlivé ministerstvá väčšinový podiel.

Kontrolná skupina ďalej vyhodnotila údaje doručené NKI. Z celkového počtu 13 oslovených NKI poskytlo NKÚ SR spätnú väzbu všetkých 13 NKI. Z krajín V4 prevádzkujú špecializovaný IS zameraný na VO: Česká republika, v ktorej podľa predložených informácií majú dva IS (jeden prevádzkovaný štátom, druhý súkromnou spoločnosťou), a Maďarsko, ktorého IS na VO má dobrovoľný a skôr informatívny charakter. Poľsko sa nachádza v štádiu príprav na zavedenie IS na VO.

Z ďalších predložených informácií vyplynulo, že predovšetkým v pobaltských štátoch je uvedený spôsob verejného obstarávania bežne používaný, keď napr. Lotyšsko má špecializovaný IS na VO zavedený od roku 2005.

Z hľadiska popísaných funkcionalít možno považovať IS Chorvátska za podobný s naším EKS. Z hľadiska financovania a nákladov na prevádzku je zaujímavá informácia z Fínskej NKI, kde sa ročné náklady na ich IS (HILMA), vrátane podpory, licencií a systému HelpDesk, pohybujú na úrovni cca 55 000,00 eur a za posledné tri roky bolo do uvedeného systému investovaných približne 100 000,00 eur.

Na základe predložených informácií bolo zistené, že v deviatich krajinách je prevádzkovaná istá forma elektronického IS zameraného na VO a v jednom prípade sa takýto systém pripravuje. Vo všetkých prípadoch je vlastníkom uvedených systémov štát, resp. organizácia riadená štátom. Za istú výnimku možno považovať Českú republiku, kde majú dva IS na VO, z toho jeden je prevádzkovaný súkromnou spoločnosťou.

Z predložených informácií o výške nákladov na zriadenie IS a o systéme a druhoch poplatkov za používanie uvedených systémov nebolo možné vykonať porovnanie s EKS.

Na základe všetkých dostupných informácií sa vynára jedna zásadná otázka do budúcnosti k fungovaniu a prevádzke EKS:

**„Je efektívne prevádzkovať IS na VO (EKS), keď limity podľa zákona o VO vzrástli a väčšina subjektov verejnej správy na tieto limity nedosiahne?“**

## Odporúčania pre MV SR

- na účely zvýšenia transparentnosti údajov zmeniť štruktúru reportov (napr. možnosť vybrať viac ako jedno obdobie, report nebude potrebné upravovať, bude odfiltrovaný od systémových údajov, bude možné z detailu zákazky zistiť jednotkové ceny)
- zmeniť metodiku výpočtu úspory (súčasný systém v kombinácii s nestanovením maximálnej výšky zdrojov umožňuje vykazovanie nereálnych úspor)
- zadefinovať maximálnu výšku zdrojov v EKS ako povinný údaj (pozn.: vzhľadom na vnímanie obcí by mal zodpovedať PHZ)
- vypracovať podrobnú metodiku na prácu s EKS, ktorá presne definuje jednotlivé oblasti a obstarávatelia budú presne, čo robiť
- formalizovať spôsob zadávania zákaziek, t. z. aby jeden druh tovaru mohol byť zadaný len jedným spôsobom
- vykonať analýzu systému na účely identifikovania možnosti zapracovať do systému údaje o ďalšom „živote zákazky“ (napr. ak sa uzavrie dodatok k zmluve s dosahom na cenu, systém bude s touto informáciou pracovať a zohľadní ju vo vykázanéj výške úspor)
- upraviť dĺžka trvania zmluvy o NET (NET je rozšírenie služieb EKS, pričom platnosť zmluvy o EKS trvá do 30. 6. 2022 a zmluvy o NET do 30. 6. 2023)
- pri obstarávaní ďalších IS zabezpečiť vlastnícke práva štátu ihneď po odovzdaní diela
- inicializovať takú zmenu zákona o VO, aby obsahovala vypustenie stavebných prác z EKS.