

ZELENÉ VEREJNÉ OBSTARÁVANIE NA SLOVENSKU: VEREJNÁ POLITIKA VERZUS PRAX¹

GREEN PUBLIC PROCUREMENT IN SLOVAKIA: PUBLIC POLICY VS REALITY

JURAJ NEMEC
BEATA MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ
MÁRIA MURRAY SVIDROŇOVÁ
NIKOLA TREBUĽOVÁ

ABSTRAKT

Slovensko patrí medzi krajiny, kde je zelené verejné obstarávanie oficiálne súčasťou legislatívneho systému, avšak napriek všetkým proklamáciám súčasná miera jeho využívania je minimálna a ďaleko od stanoveného cieľa v existujúcich politických dokumentoch. Cieľom tohto článku je zdokumentovať hlavné faktory zodpovedné za to, že politiky zeleného verejného obstarávania sa v praxi dostatočne nerealizujú. Výsledky naznačujú, že hlavným limitujúcim faktorom je byrokratická administratívna kultúra, vyznačujúca sa snahou o minimalizáciu rizika. Takáto kultúra je do určitej miery „vynútená“ viacerými problematickými aspektmi procesu verejného obstarávania na Slovensku, najmä spôsobom fungovania kontrolného systému.

Kľúčové slová: zelené verejné obstarávanie, Slovensko, prekážky, byrokracia, averzia k riziku

JEL klasifikácie: H8, D2

¹ Tento článok bol vypracovaný s podporou projektu APVV 23-0018 „Zelené verejné obstarávanie ako nástroj inovatívnych environmentálnych riešení“. / This article has been prepared with support from project APVV 23-0018 „Green Public Procurement as the Tool for Innovative Environmental Solutions“.

ABSTRACT

Slovakia is one of the countries where green procurement is part of the legislative process; however, despite the proclamations, its current level of use is minimal and does not correspond to the objectives set in the existing policy documents. The aim of this article is to document the main factors responsible for the fact that green procurement policies are not sufficiently implemented. The results show that the main limiting factor is the bureaucratic administrative culture characterized by an effort to minimize risk. This culture is, to a certain extent, “forced” by multiple problematic aspects of the public procurement process in Slovakia, in particular the way the control system works.

Key words: green public procurement, Slovakia, obstacles, bureaucracy, risk aversion

JEL Classification: H8, D2

ÚVOD

V prvých rokoch svojho fungovania sa verejné obstarávanie používalo na výber „najlepšej ponuky“. V súčasnosti sa však čoraz viac presadzuje pojem udržateľné verejné obstarávanie (známe aj ako strategické verejné obstarávanie alebo sociálne zodpovedné verejné obstarávanie) – mnohé politické dokumenty navrhujú využívať verejné obstarávanie aj na dosiahnutie špecifických hospodárskych, sociálnych a environmentálnych cieľov.

Pokiaľ ide o environmentálne ciele, napríklad Európska komisia navrhla minimálne povinné kritériá a ciele v oblasti zeleného verejného obstarávania (GPP) v sektorovej legislatíve. Postupne plánuje zaviesť povinné podávanie správ o GPP s cieľom monitorovať jeho uplatňovanie.

V podmienkach Slovenska je GPP právne kodifikované v zákone o verejnom obstarávaní a je aj obsahom viacerých verejných politík. Reálne údaje o úrovni implementácie GPP na Slovensku však naznačujú, že optimistické ciele definované v existujúcich politických dokumentoch sa priebežne nedarí a ani nemusí podariť dosiahnuť.

V nadväznosti na fakt, že GPP sa na Slovensku stále realizuje len v obmedzenej miere je cieľom článku definovať a zdokumentovať hlavné faktory, ktoré sú zodpovedné za to, že existujúce politiky GPP sa v praxi verejného obstarávania nedostatočne realizujú. Pre naplnenie cieľa sme využili postupy kvalitatívneho výskumu, predovšetkým metódy prípadovej štúdie a expertnú metódu.

1 ZELENÉ VEREJNÉ OBSTARÁVANIE: FAKTORY A PREKÁŽKY

Zelené verejné obstarávanie je jedným z rozmerov v súčasnosti veľmi populárnej témy „udržateľného verejného obstarávania“, ktorého ciele definuje napr. Meuleman a kol. (2021: 2): (udržateľné verejné obstarávanie) „poskytuje vládám príležitosť prekročiť rámec obstarávania len od dodávateľov, ktorí dodávajú najlacnejšie produkty, a uprednostniť obstarávanie od dodávateľov, ktorí rešpektujú ľudské práva a životné prostredie. Má potenciál výrazne podporiť udržateľný rozvoj a mnohé krajiny ho môžu vnímať ako strategickú prioritu“.

Existujúce analýzy a údaje naznačujú, že potenciál GPP nie je krajinami (v Európe a vo svete) využívaný rovnomerne. Napríklad štúdia, ktorú vykonal Rosell (2021), zistila relatívne vysokú heterogenitu v podieloch GPP v rámci EÚ. Najvyššie využitie GPP v Európe štúdia zistila v krajinách ako Dánsko, Belgicko, Francúzsko a Írsko. Naopak, väčšina „postsovietskych“ krajín výrazne zaostáva.

Súbor faktorov (bariér), ktoré určujú rozsah a úspech GPP je podrobne analyzovaný v odbornej literatúre a výsledky sú zhrnuté aj v článkoch typu „literature review“ – napríklad Cheng a kol. (2018). Výsledky tejto štúdie naznačujú, že existujúce štúdie sa zameriavajú na bariéry v oblasti environmentálnej politiky a environmentálnych regulácií (Grandia, 2016), na priame environmentálne aspekty (Parikka-Alhola a Nissisen, 2012) a na prax GPP (Brammer a Walker, 2011).

Z ďalších zásadných štúdií môžeme spomenúť Rosella (2021), ktorý definuje nasledujúci súbor determinantov – faktory súvisiace so špecifikami príslušnej krajiny (národná legislatíva, veľkosť vlády alebo celkový ekonomický a environmentálny rozvoj), verejný obstarávateľ (typ, funkcia a charakteristiky verejného obstarávateľa) a faktory súvisiace s procesom obstarávania (motivácia, kapacita alebo finančné obmedzenia verejného obstarávateľa). Zwan (2018) konštatuje, že rozvoj GPP limitujú hlavne normatívne, regulačné a kognitívne bariéry, iní autori diskutujú o finančných, informačných, právnych, manažérskych a politických bariérach súvisiacich s kultúrou (napr. Brammer a Walker, 2011).

2 TEORETICKÝ RÁMEC – TEÓRIA BYROKRACIE

Hlavným teoretickým rámcom tejto štúdie je jav oportunistického správania sa byrokratov pri verejnom obstarávaní. Tento rámec považujeme v našich podmienkach za plne relevantný, aj keď nemusí byť vhodný pre všetky systémy verejného obstarávania (napríklad systém vo Veľkej Británii, ktorý funguje na základe „hodnoty za peniaze“). Dokladom toho, že tento princíp je pre podmienky Slovenska aktuálny je stanovisko expertov, ktorých sme oslovili (viď ďalší text). Až na jednu výnimku, všetci experti súhlasili, že verejné obstarávanie v našich podmienkach je prevažne administratívny a nie manažérsky proces (!).

Relevantná teória predpokladá, že správanie sa byrokratov pri verejnom obstarávaní je charakterizované averziou voči riziku (Tversky a Kahneman, 1992; Holt a Laury, 2002; Bajooriet a kol., 2024). Nositeľom averzie voči riziku je byrokrat zodpovedný za správu verejného obstarávania a formálnu zmluvu. Oportunistické správanie vyplýva z racionality obstarávateľa (Neumann & Morgenstern, 1944) a účelnosti jeho konania (Mises, 2009). Byrokrat používa oportunistické správanie na zníženie rizika neúspechu v súťaži, minimalizáciu transakčných nákladov verejného obstarávania a minimalizáciu rizika kontroly verejnej zmluvy v post-zmluvnom období verejného obstarávania (Schmidt a kol., 2016). Riziko a neistota vo verejnom obstarávaní ohrozujú postavenie byrokrata a teda typický byrokrat im predchádza a správa sa oportunisticky, vyberajúc postupy, ktoré pravdepodobne povedú k formálne bezproblémovej súťaži o verejnú zákazku. Všetko, čo by mohlo významne ohroziť bezrizikovosť procesu byrokrat oportunisticky považuje za rizikový faktor ohrozujúci jeho prácu vo verejnej správe. Výsledkom takéhoto oportunistického uvažovania je napr. mimoriadne časté uprednostnenie jedného hodnotiaceho kritéria – ceny, pred multikriteriálnym hodnotením, ktoré požadujú direktívy Európskej únie (Grega a kol., 2019).

3 PRÁVNÝ A POLITICKÝ RÁMEC

Slovensko patrí medzi krajiny, kde je GPP oficiálne uznávané a začlenené do legislatívneho systému. Právnym základom pre GPP v Slovenskej republike je zákon č. 343/2015 Z. z. „O verejnom obstarávaní“. Zákon umožňuje slovenským verejným obstarávateľom zohľadňovať environmentálne aspekty zmluvy vo všet-

kých fázach jej zadávania: v kvalifikačných podmienkach, v technických požiadavkách pri opise predmetu zmluvy, v kritériách hodnotenia ponúk a v osobitných podmienkach plnenia zmluvy. Stále však platí, že GPP je v Slovenskej republike predovšetkým dobrovoľným nástrojom. Novela zákona o verejnom obstarávaní z roku 2022 zaviedla povinnosť uplatňovať environmentálny pohľad pre niektorých obstarávateľov, táto povinnosť však nie je univerzálna. Environmentálne hľadiská GPP sú definované v článku 10 ods. 7 zákona o verejnom obstarávaní, ktorý ukladá verejným obstarávateľom, ktorí v kalendárnom roku začali alebo vykonali najmenej desať verejných obstarávaní, s výnimkou zmlúv s nízkou hodnotou, povinnosť zohľadňovať environmentálne a sociálne hľadiská. Obstarávateľia sú povinní použiť oba aspekty (pokiaľ ide o Slovenskú republiku, zastúpenú jej orgánmi) alebo jeden z aspektov (pokiaľ ide o obce, právnické osoby alebo ich združenia) v najmenej 6 % vykonaných verejných obstarávaní. Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 541/2022 tiež zaviedlo čiastočnú povinnosť uplatňovať nástroje GPP vo verejných obstarávaníach na výstavbu alebo rekonštrukciu stavebných diel. Povinnosť sa vzťahuje len na štát a ukladá povinnosť používať nástroje GPP s dôrazom na environmentálne aspekty pri stavebných prácach s finančným limitom presahujúcim 30 000 EUR. Mimo týchto povinností zostáva používanie GPP na uvážení samotného verejného obstarávateľa.

Hlavným politickým dokumentom týkajúcim sa GPP na Slovensku sú Národné akčné plány pre zelené verejné obstarávanie. Boli vydané tri národné akčné plány: NAP GPP I na roky 2007 – 2010, NAP GPP II na roky 2011 – 2015 a najnovší NAP GPP III na roky 2016 – 2020 (tento plán stále nie je aktualizovaný pre súčasné obdobie). Ďalším dôležitým dokumentom je Envirostratégia 2030. Tento dokument navrhuje, aby GPP predstavovalo minimálne 70 % celkovej finančnej hodnoty verejného obstarávania na Slovensku.

Napriek vyhláseniam a neustálemu vykonávaniu súboru činností súvisiacich s GPP sú uvádzané hodnoty využívania GPP v praxi ďaleko od stanoveného cieľa (tabuľka 1).

Tab. 1: »Prehľad zeleného verejného obstarávania v SR na roky 2019 – 2024.

Rok	Celková suma verejného obstarávania	Celková suma GPP	GPP %
2019	3,618	234	6,5
2020	3,651	173	4,7
2021	5,167	284	5,5
2022	8,572	343	4,0
2023	10,887	554	5,1
2024	9,846	857	8,7

*Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Úradu pre verejné obstarávanie Slovenskej republiky
Poznámka: absolútne čísla nie sú medzi rokmi porovnateľné z dôvodu meniacej sa legislatívy*

4 METODIKA

V tejto štúdii používame kvalitatívne výskumné metódy. Základnou metódou je prípadová štúdia, ktorá dokumentuje spôsoby, akým na Slovensku zlyháva kontrolné proces verejného obstarávania, v danom prípade priamo zeleného verejného obstarávania (prípadová štúdia je anonymizovaná). Výber prípadovej štúdie bol daný ochotou obce a firmy, ktorá obstarávanie zabezpečovala spolupracovať pri spracovaní štúdie – jej text je overený zo strany týchto subjektov. Prípadovú štúdiu môžeme považovať za reprezentatívnu, jedná sa o veľmi častý prípad problematického výkonu kontroly vo oblasti verejného obstarávania z fondov EÚ.

V diskusii využívame aj expertnú metódu na rozvinutie poznatkov získaných prípadovou štúdiou. Zoznam expertov je nasledovný (tabuľka 2):

Tab. 2: »Zoznam expertov: GPP

Expert	Dĺžka praxe
Dodávateľ	5
Dodávateľ	10
Dodávateľ	23
Dodávateľ	12
Dodávateľ	8
Dodávateľ	17

Pokračovanie na str. 11

Expert	Dĺžka praxe
Úradník (audit verejného obstarávania)	20
Úradník (audit verejného obstarávania)	26
Úradník (audit verejného obstarávania)	22
Úradník zodpovedný za obstarávanie	20
Starosta obce	20
Úradník zodpovedný za obstarávanie	45

Zdroj: autori

Pre získanie konkrétnych údajov autori požiadali Úrad verejného obstarávania Slovenskej republiky o zoznam všetkých GPP na Slovensku na roky 2023 a 2024 (takéto súhrnné informácie nie sú verejne dostupné). Po obdržaní tohto zoznamu sme vybrali všetky prípady GPP realizované v daných rokoch miestnymi samosprávami. Z tohto vzorku sme náhodne vybrali 40 prípadov, ktoré sme podrobili hlbšej analýze s cieľom určiť využívanie prvkov GPP. Autori článku podrobne preskúmali dokumentáciu vybranej verejnej súťaže, dostupnú na stránkach Vestníku verejného obstarávania, a na základe rozboru každého individuálneho prípadu určili, akú podobu malo konkrétne GPP: ekologický prvok ako súčasť výberových kritérií MEAT, ekologický prvok ako súčasť technických špecifikácií a ekologický prvok ako súčasť kvalifikačných požiadaviek.

5 PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA

Predmetné verejné obstarávanie v obci s cca dvetisíc obyvateľmi bolo vyhlásené ako podlimitná zákazka bez využitia elektronického trhu, zverejnením výzvy na predkladanie ponúk vo Vestníku verejného obstarávania v roku 2017 v súvislosti s predložením žiadosti o poskytnutie nenávratného finančného príspevku na realizáciu projektu s názvom „Prestavba viacúčelovej administratívnej budovy“. Výzvu na predkladanie žiadostí o poskytnutie nenávratného finančného príspevku vyhlásila Slovenská inovačná a energetická agentúra (SIEA) ako sprostredkovateľský orgán (ďalej len SO) pre Operačný program Kvalita životného prostredia. Realizácia verejného obstarávania bola outsourcovaná súkromnej firme.

Úradu pre verejné obstarávanie bol dňa 14. 12. 2020 doručený list, obsahom ktorého bol podnet SIEA na začatie konania o preskúmanie úkonov kontrolovaného po uzavretí zmluvy pri zadávaní vyššie identifikovanej zákazky. Úrad si predmetný podnet osvojil a dňa 20. 1. 2021 začal konanie o preskúmanie úkonov kontrolovaného po uzavretí zmluvy z vlastného podnetu úradu.

Podnet na kontrolu bol zo strany SIEA daný na základe kontroly Projektu zo strany Úradu vládneho auditu, ktorý požadoval korekciu 10% na základe údajného nedostatočného a nepresného zadefinovania predmetu zákazky. SIEA ako aj obec s tým záverom nesúhlasili, preto SIEA podala podnet na kontrolu (SIEA ako sprostredkovateľský riadiaci orgán vykonala kontrolu predmetného verejného obstarávania so záverom: „neboli zistené skutočnosti, ktoré by mali alebo mohli mať vplyv na výsledok verejného obstarávania“).

Dňa 12. 2. 2021 ÚVO prerušil konanie a nariadil kontrolovanému doručiť veľký rozsah dodatočnej dokumentáciu v origináli do desiatich pracovných dní odo dňa doručenia rozhodnutia (napr. vyjadrenie, z akého dôvodu kontrolovaný doplnil niektoré položky redakčnou opravou vo vestníku Verejného obstarávania, informáciu, či záujemcovia vykonali obhliadku, podrobné vyjadrenie, akým spôsobom kontrolovaný vyhodnocoval splnenie podmienky účasti, kópiu niektorých formulárov dodaných uchádzačmi, vyjadrenia, z akého dôvodu kontrolovaný nevyužil inštitút vysvetlenia ponuky, výzvu na poskytnutie súčinnosti potrebnej na uzavretie zmluvy). Obec prostredníctvom splnomocnenej osoby požadované informácie v termíne zaslala.

Dňa 16. 3. 2021 ÚVO zaslal obci výzvu na vyjadrenie sa ku skutočnostiam zisteným v konaní o preskúmanie úkonov kontrolovaného po uzavretí zmluvy. V nej uvádza ako negatívne zistenie skutočnosť, že uchádzači mali predkladať spolu so svojim návrhom zmluvy o dielo okrem iného viaceré doklady, dokladujúce ich spôsobilosť realizovať zmluvu, čo úrad považoval za zmatečné konanie v rozpore s princípom transparentnosti. Tiež tento postup považoval za neprimeraný, spôsobujúci neúmerné administratívne zaťaženie uchádzačov. Toto zistenie však nemalo nič spoločné s obsahom dožiadaných podkladov.

Obec spracovala prostredníctvom splnomocnenej osoby odpoveď, pričom je opätovne poukázané na rektroaktívny prístup ku kontrole zo strany ÚVO. ÚVO dňa 15. 4. 2021 vydal rozhodnutie v ktorom konštatuje, že došlo k porušeniu

zákona s možným vplyvom na výsledok VO z nasledujúcich dôvodov:

- a) znemožnenie použitia Jednotného európskeho dokumentu pre verejné obstarávanie (JED);
- b) požadovanie dokumentov na základe národných predpisov, dôsledkom ktorého bola údajná diskriminácia zahraničných záujemcov.

Rozhodnutie bolo elektronicky cez e-schránku doručené v piatok na obed, čím úrad maximálne znížil počet pracovných dní na odvolanie (len 6 pracovných dní, v lehote 10 dní na odvolanie sa nachádzajú 4 voľné dni – ak by bolo doručené rozhodnutie v pondelok tak by na odvolanie bolo 8 pracovných dní).

Rozhodnutie ÚVO nie je vecne správne, pretože preukázanie podmienok prostredníctvom JEDu bolo umožnené všetkým záujemcom. Súčasťou súťažných podkladov bol aj predpripravený JED (zverejnené v profile verejného obstarávateľa). Toto rozhodnutie ÚVO spochybňuje zákonnosť stoviek – tisícov VO realizovaných pred rokom 2018, v ktorom Rada ÚVO priznala, že svojím rozhodnutím mení aplikačnú prax a že doklady vydávané podľa národnej legislatívy možno vyžadovať len od úspešného uchádzača a to až ku podpisu zmluvy o diele (keby bolo VO realizované po tomto rozhodnutí, stanovisko ÚVO by bolo korektné, ale keďže súťaž prebehla v roku 2017, došlo k retroaktívnemu postupu). Problémovosť rozhodnutia ÚVO v tomto prípade dokladuje aj skutočnosť, že pre obdobný prípad VO realizovaného v roku 2017 s prakticky identickými súťažnými podkladmi, vydalo ÚVO (tá istá podpísaná osoba) stanovisko, že VO prebehlo v súlade so zákonom. Celkovým výsledkom procesu bolo, že obec rekonštrukciu pre prieťahy v procese obstarávania už nemohla realizovať a peniaze získané z fondov EÚ prepadli.

6 DISKUSIA

Prípadová štúdia dokladuje riziká, ktoré vyplývajú z kontrolného procesu verejného obstarávania na Slovensku. Hlavným systémovým problémom tohto prípadu je skutočnosť, že analyzované obstarávanie bolo ex-ante (kontrola trvala niekoľko mesiacov) aj ex-post skontrolované riadiacim orgánom bez nálezu. Až tretia kontrola Úradom vládneho auditu vydala negatívne stanovisko a následne takto došlo ku štvrtej kontrole zo strany ÚVO. Jedna malá stavba bola

predmetom štyroch kontrol v časovom období štyroch rokov, dávno po plánovanom skončení investičnej akcie. A predmetom pravdepodobne účelových ex-post kontrol, ktorých cieľom sa zdá byť len nájdenie nejakého formálneho pochybenia a nie hlavne zhodnotenie výsledku. V takomto prostredí sa efektívne VO realizovať nedá.

Skutočnosť, že hlavnou prekážkou GPP je administratívny charakter procesu obstarávania a najmä jeho kontroly, potvrdili aj oslovení experti. Podľa ich vyjadrení sa obstarávatelia zdráhajú znášať riziko zapojenia kontrolných orgánov a dodatočnú prácu spojenú s používaním zložitejších kritérií hodnotenia/kvalifikácie/výkonnosti. Neochota podstupovať riziko je zrejmä a nie je neopodstatnená. Použitie nástrojov GPP v obstarávaní v akejkolvek fáze obstarávacieho procesu zvyšuje zložitosť zmluvy a zvyšuje jej náchylnosť na námietky súvisiace s porušením pravidiel obstarávania. Okrem toho administratívni pracovníci často nemajú dostatočné znalosti o systéme, aby mohli zadávať zákazky bez rizika potenciálnych chýb v súťažných podkladoch alebo pri hodnotení ponúk.

V tomto nepriaznivom prostredí sa zadávatelia verejných zákaziek zvyčajne rozhodujú použiť ako výberové kritérium najnižšiu cenu (v rozpore s požiadavkami európskych smerníc o verejnom obstarávaní) – tabuľka 3.

Tab. 3: »Najnižšia cena ako kritérium zadávania zákaziek (2017 – 2023) (v %)

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
94,5	89,78	92,61	93,46	91,93	95,88	96,8

Zdroj: autori na základe údajov Úradu pre verejné obstarávanie

Oslovení experti uviedli viaceré vysvetlenia príliš častého používania výberového kritéria najnižšej ceny. Najreprezentatívnejšie odpovede sú nasledovné:

„Lahšie hodnotenie: v porovnaní s kvalitatívnymi kritériami je cena lahšie kvantifikovateľná a umožňuje rýchle hodnotenie ponúk bez potreby subjektívnych posúdení“.

„Lahšia dokumentácia procesu zo strany verejných obstarávateľov“.

„Cena je najlahšie zrozumiteľná pre úradníkov, ktorí proces kontrolujú“.

„Formálne je správne vedenie dokumentácie absolútnou prioritou pre orgán verejného obstarávania.“

Okrem samotného charakteru kontrolného procesu oslovení experti uviedli aj mnohé finančné (GPP zvyšuje cenu), informačné (chýbajú smernice), manažérske (nedostatok kvalifikovaných zamestnancov) a sociopolitické prekážky (nízka motivácia, korupcia) zeleného verejného obstarávania na Slovensku.

Zaujímavý je hlavne názor, že ak je projekt financovaný z fondov EÚ, nie je vhodné sa snažiť ušetriť (alokáciu treba v plnej miere využiť) a teda efektívnosť nie je motiváciou pre obstarávateľa. Jeden expert to komentoval takto:

„Hodnota za peniaze v projektoch financovaných z fondov EÚ je ilúzia, veď ide o peniaze, ktoré obstarávatelia dostávajú „zadarmo“, takže aký záujem majú mať príjemcovia na dosiahnutí lepšej ceny.“

Naviac, proces kontroly pri využívaní fondov EÚ je mimoriadne zložitý. Najvyšší kontrolný úrad vykonal jeden zo svojich výkonnostných auditov so zameraním na verejné obstarávanie v projektoch financovaných EÚ a jeden šokujúci záver tohoto auditu predstavil predseda úradu v médiách (Kaliská, 2025:1):

„Čísla sú alarmujúce. Niektoré obce čakali na kontrolu verejného obstarávania viac ako 770 pracovných dní. To znamená tri roky. Podľa vnútorných pravidiel sa takáto kontrola mala uskutočniť do 30 dní. Po troch rokoch hodnotenia súladu so zákonom o verejnom obstarávaní sa ceny tovarov a služieb zmenili do takej miery, že mnohí z projektov odstúpili a projekty neboli realizované.“

V tejto situácii sa obstarávatelia zdráhajú používať komplexné výberové kritériá (MEAT) alebo začleňovať sofistikovanejšie ekologické prvky do súťažných podkladov. Analyzovali sme 40 vybraných prípadov GPP realizovaných na miestnej úrovni. Len v troch prípadoch sa obec rozhodla použiť ekologický aspekt ako súčasť hodnotiaceho (MEAT) vzorca. V dvoch prípadoch bol ekologickým prvkom zníženie emisií CO₂, v treťom prípade bola objektom samotná ekologická použiteľnosť produktu.

Frekvencia ekologických prvkov vo verejnej súťaži bola nasledovná - realizácia opatrení znižujúcich množstvo vyprodukovaného odpadu: 11; použitie recyklovaných materiálov: 10; Ekolabel dodávateľa: 6; a existencia systému environmentálneho manažmentu u dodávateľa: 4 (v ďalších prípadoch evidovaných ako GPP sme „zelený prvok nenašli). Naše zistenia naznačujú, že z analyzovaných 40 prípadov až šesť bolo vykázaných neopodstatnene.

ZÁVER

Naša štúdia dokazuje, že GPP na Slovensku nefunguje dobre, čo priamo dokladujeme podrobnejšou analýzou situácie na miestnej úrovni. Z viacerých dôvodov, ktoré vedú k takejto situácii, text naznačuje, že byrokratická administratívna kultúra, ktorá sa vyhýba riziku, predstavuje pravdepodobne najkritickejšiu prekážku rozvoja GPP. Takáto kultúra je do určitej miery „vynútená“/ katalyzovaná viacerými problematickými aspektmi procesu verejného obstarávania na Slovensku, hlavne jeho kontroly.

Z daného dôvodu náš článok špecificky dokladuje a zdôrazňuje problém príliš zložitých kontrolných procesov vo verejnom obstarávaní. Len pripomíname, že v tejto fáze sa text nezaobrá dôvodmi, prečo je kontrola verejného obstarávania na Slovensku taká problematická – tento rozmer považujeme za výzvu pre budúci výskum (je to len obmedzená kvalifikácia kontrolných orgánov a ich zamestnancov, alebo skôr úmyselná manipulácia s verejnými obstarávaniami?).

Výsledky, ktoré sme získali sú v plnom súlade s teoretickými predpokladmi teórie byrokracie, ako teoretického rámca tejto štúdie. Táto teória poskytuje vysvetlenia, relevantné pre skúmaný problém, ktoré sa aj našim výskumom potvrdili. Hlavným limitom obmedzujúcim využívanie GPP, ako uvádzajú všetci odborníci, bol faktor „byrokratickej bezpečnosti“. Primárnym pravidlom pre verejných činiteľov zodpovedných za obstarávanie je nakupovať „bezpečným spôsobom a bez oneskorení“. Toto pravidlo akceptujú všetky relevantné publikácie o verejnej voľbe ako kľúčovú črtu byrokracie a byrokratického systému verejného obstarávania (Wilson, 1989). Špecifickým zistením je fakt, že „štandardná“ byrokratická opatrnosť je v podmienkach Slovenska „katalyzovaná“ ďalšími inštitucionálnymi faktormi, predovšetkým viac ako problematickým fungovaním kontroly verejného obstarávania z fondov EÚ. V tomto smere by sa dalo hovoriť o „vynútenej“ byrokratickej opatrnosti (averzii k riziku).

Výrazné zlepšenie situácie v krátkodobom pohľade zrejme nie je možné očakávať, pretože je nutná zmena myslenia a nie len zmena mechanizmov/ právneho rámca. Dnes je verejné obstarávanie na Slovensku dominantne byrokratickým procesom, s cieľom „do bodky“ dodržať všetky komplikované predpisy. Bude niekedy v budúcnosti procesom manažérskym s hlavným cieľom „hodnota za

peniaze“? Podarí sa prekonať „historicky rigidný“ prístup k chápaniu verejného obstarávania generovaný historickou stopou minulosti („path-dependence“)? Momentálne na tieto kľúčové otázky nevieme odpovedať.

ZOZNAM LITERATÚRY

- BAJOORJET, E., et al. (2024). Risk aversion in first-price security-bid auctions. *Operations Research Letters*, 55, 107121. [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.orl.2024.107121> [citované 15. 09. 2025].
- BRAMMER, S. a WALKER, H. (2011). Sustainable procurement in the public sector: An international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management*, 31(4), 452–476. [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1108/01443571111119551> [citované 28. 09. 2025].
- CHENG, W., APPOLLONI, A., D'AMATO, A. a ZHU, Q. (2018). Green public procurement, missing concepts and future trends – A critical review. *Journal of Cleaner Production*, 176, 770–784. [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.12.027> [citované 10. 10. 2025].
- GRANDIA, J. (2016). Finding the missing link: examining the mediating role of sustainable public procurement behaviour. *Journal of Cleaner Production*, 124, 183–190. [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.02.102> [citované 15. 09. 2025].
- GREGA, M., et al. (2019). Factors determining the efficiency of Slovak public procurement. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 12(1), 43–68.
- HOLT, C. A. a LAURY, S. K. (2002). Risk aversion and incentive effects. *American Economic Review*, 92(5), 1644–1655. [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1257/000282802762024700> [citované 28. 09. 2025].
- KALISKÁ, I. (2025). NKÚ: Ministerstvo pôdohospodárstva aj platobná agentúra skončili s päťkou s výkričníkom! *PoľnoInfo*, 3. 6. 2025. [online]. Dostupné z: <https://polnoinfo.sk/nku-ministerstvo-podohospodarstva-aj-platobna-agentura-skoncili-s-patkou-s-vykricnikom/> [citované 10. 10. 2025].
- MEULEMAN, L., BISSAT, L. M., NEMEC, J. a FRASER-MOLEKETI, G. (2021). Sustainable public procurement in the decade of action and delivery for sustainable development. New York: United Nations Economic and Social Council / Committee of Experts on Public Administration.

- MISES, L. VON (2009). *Human action: a treatise on economics*. 2. vyd. Auburn, AL: Ludwig von Mises Institute.
- NEUMANN, J. a MORGENSTERN, O. (1944). *Theory of games and economic behavior*. Princeton: Princeton University Press.
- PAKKA-ALHOLA, K. a NISSINEN, A. (2012). Environmental impacts and the most economically advantageous tender in public procurement. *Journal of Public Procurement*, 12(1), 43–80. [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1108/JOPP-12-01-2012-B002> [citované 15. 09. 2025].
- ROSELL, J. (2021). Getting the green light on green public procurement: Macro and meso determinants. *Journal of Cleaner Production*, 279, 123710. [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.123710> [citované 28. 09. 2025].
- SCHMIDT, M., et al. (2016). An empirical analysis of post-contractual behaviour in public works contracts: The Czech case as a secondary comparison with the Slovak Republic. *Economic Magazine*, 64(6), 501–518.
- TVERSKY, A. a KAHNEMAN, D. (1992). Advances in prospect theory: Cumulative representation of uncertainty. *Journal of Risk and Uncertainty*, 5(4), 297–323. [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/BF00122574> [citované 10. 10. 2025].
- VAN DER ZWAN, J. (2018). *A qualitative study on the status and prospects of Green Public Procurement in Slovakia*. Brussels: AID.
- WILSON, J. (1989). *Bureaucracy. What governments do and why they do it*. New York: Basic Books.

**Juraj Nemec, Beata MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ,
Mária MURRAY SVIDROŇOVÁ, Nikola TREBUL'OVÁ**

Ekonomická fakulta UMB, Banská Bystrica

Email: juraj.nemec@umb.sk, beata.merickova@umb.sk,

maria.svidronova@umb.sk, nikola.trebulova@umb.sk