

Hodnotenie miery transparentnosti na trhu verejného obstarávania v roku 2009 a trendy v danej oblasti

Ján Pavel¹ a Emília Sičáková-Beblavá²

Úvod - transparentnosť trhu verejného obstarávania na Slovensku

Verejný sektor dal v roku 2004 125 mld. Sk, v roku 2005 109 mld. Sk, v roku 2006 135 mld. Sk, v roku 2007 112,7 mld. Sk, v roku 2008 127,7 mld. Sk a **v roku 2009 5,151 mld. EURO** (155,2 mld. Sk) na nákup tovarov, služieb a stavebných prác³. Časť z uvedených prostriedkov sa použila v režime zákona o verejnom obstarávaní, časť mimo neho (ide hlavne o zákazky s nízkou hodnotou a zákazky súvisiace s armádou a utajovanými skutočnosťami). Ako ukazujú dané čísla, v roku 2009 došlo k nárastu objemu verejných zdrojov používaných v režime zákona o verejnom obstarávaní, kedy medziročný nárast je približne 20% v bežných cenách. Poukazuje to na značnú fiškálnu expanziu. Domnievame sa, že primárnym dôvodom danej expanzie je volebný cyklus a teda fakt, že išlo o obdobie pred parlamentnými voľbami.

Keďže ide o pomerne veľkú časť verejných financií a verejné obstarávanie je podľa prieskumov verejnej mienky citlivé na korupčné praktiky, pozreli sme sa, do akej miery existuje pri výkone verejného obstarávania priestor pre obmedzovanie korupcie. Základným východiskom je predpoklad, že čím väčšia časť trhu nákupov tovarov a služieb a stavebných prác prechádza verejnými, otvorenými konaniami, do ktorého má prístup neobmedzený počet uchádzačov a o ktorom sú oficiálne zverejňované informácie, tým sa zvyšuje tlak na efektívnosť a zvyšuje sa možnosť odhaliť korupčné praktiky, a teda sa zároveň čo najlepšie využijú verejné zdroje. Takáto analýza zároveň načrtáva smery reformy verejného obstarávania v prípade, že má vláda záujem obmedzovať korupciu a zvyšovať efektívnosť nakladania s verejnými zdrojmi.

TIS preto vytvorila sadu indexov - Index transparentnosti trhu verejného obstarávania (I1), ďalej Index netransparentných zákaziek (I2) a Index medzinárodnej otvorenosti (I3). Ide o nástroje na analýzu transparentnosti trhu nákupov tovarov, služieb a stavebných prác vo verejnom sektore. Pri ich spravovaní sme vychádzali z štatistík, ktoré pripravuje Úrad pre verejné obstarávanie a to predovšetkým z Informácie o celkovom štatistickom vyhodnotení procesu verejného obstarávania za jednotlivé roky (www.uvo.gov.sk).

¹ Doc. Ing. Jan Pavel, Ph.D., Vysoká škola ekonomická v Prahe, Fakulta financií a účtovníctva, katedra verejných financií, e-mail: pavel@vse.cz. Autor tiež prednáša na Fakulte ekonomicko-správnej univerzity Pardubice a dlhodobo spolupracuje s Transparency International – Česká republika a s Transparency International Slovensko. Názory obsiahnuté v tejto štúdii sú názormi autora a nemusia sa vždy zhodovať so stanoviskami inštitúcií, v ktorých pôsobí.

² Autorka pôsobí v TIS a na Ústave verejnej politiky a ekonómie FSEV UK v Bratislave.

³ Veľkosť objemu trhu verejných zákaziek je stanovená na základe údajov z národných účtov, pričom bol použitý kalkulačný prístup prezentovaný v OECD (2001): Government Procurement: a Synthesis Report. Paris: OECD. Tento prístup je štandardne používaný pre potreby medzinárodného porovnávania. Vzhľadom k určitým metodickým nejasnostiam nie sú zohľadnené výdavky subsektora fondy sociálneho zabezpečenia. Zároveň nie sú do danej sumy započítaní sektoroví obstarávatelia. Pozri aj TI (2005): Verejné zákazky v ČR - korupcia alebo transparentnosť?, Praha : Transparency International - Česká republika.

Stav transparentnosti trhu verejných zákaziek podľa indexov v roku 2009 na Slovensku

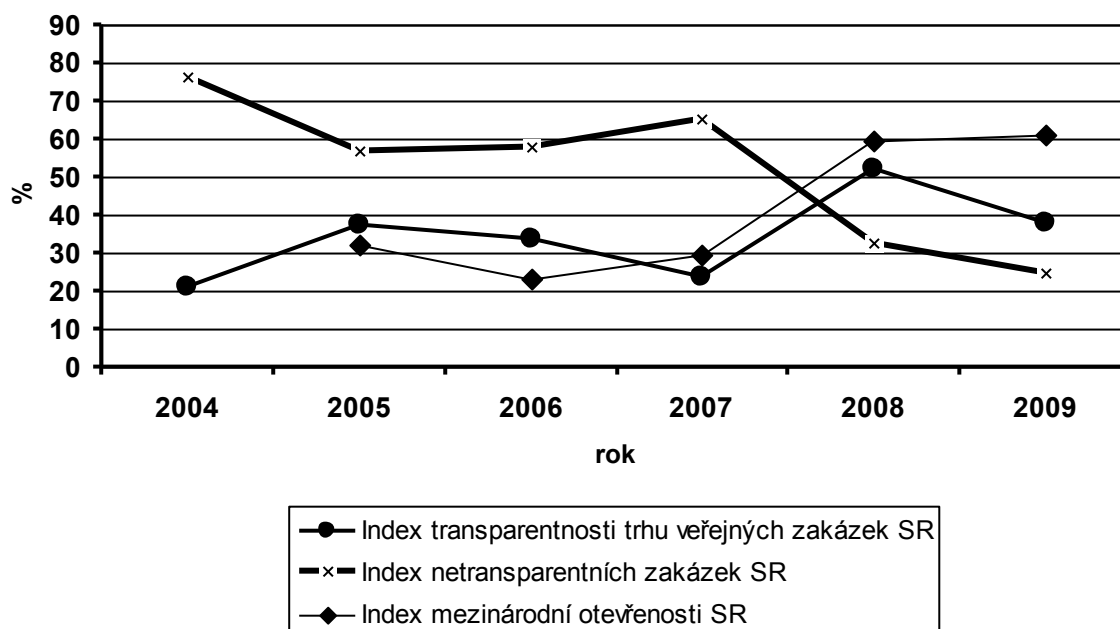
Na vývoj transparentnosti trhu verejných zákaziek v súhrne poukazujú nasledovná tabuľka a graf.

Tabuľka č.1: Vývoj transparentnosti trhu verejných zákaziek na Slovensku v rokoch 2004 – 2009

Názov indexu	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Index transparentnosti trhu verejných zákaziek	21	37	34	24	52	38
Index netransparentných zákaziek	76	57	58	65	33	25
Index medzinárodnej otvorenosti		32	23	30	59	61

Zdroj: vlastné výpočty

Graf 1: Vývoj transparentnosti trhu verejných zákaziek na Slovensku v rokoch 2004 – 2009



Index transparentnosti trhu verejných obstarávaní (II)

Hodnota indexu udáva, koľko percent prostriedkov vynaložených v rámci verejného obstarávania vo verejnom sektore v kalendárnom roku bolo alokovaných prostredníctvom verejnej súťaže. Z prezentovaných údajov uvedených v tabuľke 1 vyplýva, že v období 2004-2007 bola v režime verejnej súťaže alokovaná v priemere jedna tretina vynaložených prostriedkov použitých na nákup tovarov, služieb a stavebných prác vo verejnom sektore. Daný stav sa zmenil v roku 2008, kedy verejný sektor uvedeným postupom alokoval takmer polovicu prostriedkov použitých na nákup tovarov, služieb a prác. V roku 2009 sa používanie verejnej súťaže znova zmenilo a vrátilo sa na hodnoty z rokov 2005 – 2006.

Tento výrazný pokles používania verejnej súťaže sa dá interpretovať predovšetkým podstatne väčším používaním užších súťaží.

Z hľadiska používaných postupov ide o posun negatívnym smerom a vytvára sa tak znova väčší priestor pre korupčné praktiky vo verejnom obstarávaní a nižšiu efektívnosť. Výskumy

realizované v tejto oblasti⁴ totiž naznačujú, že len otvorená súťaž dokáže prilákať väčší počet záujemcov o príslušnú zákazku a nepriamo aj tlak na vyššiu transparentnosť. Užšia súťaž totiž prináša v dôsledku svojej dvojkolovosti obmedzenia týkajúce sa voľného prístupu konkurencie do súťaže. Jej použitie má zmysel len v situáciách, keď je ponuková strana veľmi početná. To však určite nie je prípad Slovenska, kde sa priemerný počet predložených ponúk do súťaže pohybuje okolo dvoch.

Index netransparentných zákaziek (I2)

Hodnota indexu udáva, koľko percent prostriedkov vynaložených v rámci inštitútu verejných obstarávaní v kalendárnom roku bolo zadaných v režime tzv. zákaziek s nízkymi hodnotami, podprahovými zákazkami, ďalej v rámci rokovacieho konania bez zverejnenia (s výnimkou čiastkových zmlúv) a mimo režim zákona o verejnom obstarávaní. Ide teda o postupy, pri ktorých je možné identifikovať minimálnu transparentnosť a otvorenosť a pri väčšine týchto prípadov nie je zabezpečený voľný vstup konkurencie. V prípade zákaziek mimo režim zákona ide hlavne o vojenské zákazky, pri ktorých sa proklamuje, že ich zadávanie nemôže byť z bezpečnostných dôvodov uskutočňované verejnou súťažou. Objem týchto obstarávaní v jednotlivých rokoch kolíše, v priemere však tvorí menšiu časť Indexu netransparentných zákaziek.

Tento index za rok 2009 teda hovorí, že **v roku 2009 bolo 25% verejných prostriedkov na nákup tovarov, služieb a stavebných prác alokovaných použitím postupov, pri ktorých nie je zabezpečená dostatočná transparentnosť**. V porovnaní s rokom 2008 ide o zníženie používania postupov, pre ktoré je typická nízka transparentnosť. V tomto zmysle ide o pozitívny trend.

Index medzinárodnej otvorenosti (I3)

Hodnota indexu udáva, koľko percent z trhu verejných obstarávaní je zadané formou nadlimitných obstarávaní, ktoré musí byť podľa zákona oznamované vo Vestníku EÚ.

Index medzinárodnej otvorenosti sme definovali za roky 2005 až 2009. Hodnota indexu ukazuje, že z celkového trhu verejných obstarávaní tvorili v roku 2005 nadlimitné 32%, v roku 2006 23%, v roku 2007 27 %, v roku 2008 56% a v roku 2009 išlo o 61%, tzn. z hľadiska objemu vynaložených prostriedkov bola v roku 2009 viac ako polovica verejných obstarávaní nadlimitných a oznámená vo Vestníku EÚ.

Bližšia analýza však ukazuje, že pri nadlimitných zákazkách sa použili rôzne postupy. Z hľadiska transparentnosti je navyše problematické použitie rokovacieho konania bez zverejnenia, ktoré bolo realizované celkovo 164 krát. Vzhľadom k tomu, že ide o typ postupu, ktorý má byť používaný vo výnimočných situáciách, ide o relatívne vysoké číslo a to aj v porovnaní s verejnými súťažami (357 prípadov) a užšími súťažami (49 prípadov).

⁴ Pozri napríklad <http://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/Ako-ovplyvnuje-pocet-uchadzacov-o-verejnu-zakazku-cenu-verejnej-zakazky.pdf>.

Odporúčania:

Na základe uvedenej analýzy je možné urobiť niekoľko odporúčaní, pričom vychádzame z Protikorupčného minima 2010⁵ – súboru odporúčaní pre zlepšenie verejného obstarávania na Slovensku na najbližšie 4 roky:

- každý verejný obstarávateľ a obstarávateľ **povinne zavedie elektronické aukcie na obstarávanie tovarov a služieb**, pričom pri stanovovaní maximálnej ceny bude vychádzať z referenčných cien definovaných ako trhové ceny zistené na základe trhového prieskumu. Zároveň je vytvorí a zavedie podporný centrálny web portál informujúci o realizovaní elektronických aukcií vo verejnom sektore na Slovensku.
- pre uzatváranie koncesii na služby a **koncesie** na práce budú platiť **tie isté finančné limity ako pri uzatváraní verejných zákaziek**, s čím súvisí aj používanie stanovených postupov podľa finančných limitov
- **zruší sa kategória neprioritných služieb** a teda pre obstarávanie všetkých služieb budú platiť jednotné pravidlá
- do zákona o verejnom obstarávaní a zákonov súvisiacich s kontrolou sa zavedie **povinnosť posudzovať výsledok verejného obstarávania podľa zákonnosti v kombinácii s dosiahnutým výsledkom**
- zákonom o verejnom obstarávaní sa posilnia súťažné aspekty rokovacieho konania bez zverejnenia a so zverejnením
- umožní sa obstarávať autorské práva tak, aby sa zabezpečilo dodržanie princípu transparentnosti, súťaživosti a efektívnosti verejného obstarávania
- lepší sa kontrola verejného obstarávania sledujúca princípy transparentnosti, efektívnosti a hospodárnosti zo strany Finančnej správy MF SR, NKÚ SR a ÚVO.

⁵ Bližšie pozri <http://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/Protikorup%C4%8Dn%C3%A9-minimum-2010.pdf>.

Použitá literatúra:

OECD (2001): Government Procurement: a Synthesis Report. Paris: OECD.

Pavel, J.: *Opening of a public procurement market as a tool of boosting competitiveness of domestic firms*, príspevok na konferencii Competing in a Global Context, 7.-8. júl 2006. Piacenza.

TI (2005): *Verejné zákazky v ČR - korupcia alebo transparentnosť?*, Praha : Transparency International - Česká republika.

Úrad pre verejné obstarávanie (2009): *Informácia o celkovom štatistickom vyhodnotení procesu verejného obstarávania za rok 2008*.

Úrad pre verejné obstarávanie (2008): *Informácia o celkovom štatistickom vyhodnotení procesu verejného obstarávania za rok 2007*.

On-line dostupné na:

<<http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/66AC4C65B176A852C125745900432507?OpenDocument>>

Úrad pre verejné obstarávanie (2007): *Informácia o celkovom štatistickom vyhodnotení procesu verejného obstarávania za rok 2006*.

On-line dostupné na:

<<http://www.uvo.gov.sk/legislativa/vladne/stat2006/stat2006.html>>

Úrad pre verejné obstarávanie (2006): *Informácia o celkovom štatistickom vyhodnotení procesu verejného obstarávania za rok 2005*.

On-line dostupné na:

<<http://www.uvo.gov.sk/legislativa/vladne/stat2005/stat2005.html>>

Úrad pre verejné obstarávanie (2005): *Informácia o celkovom štatistickom vyhodnotení procesu verejného obstarávania za rok 2004*.

www.simap.europa.eu
www.transparency.sk