

Trendy vo verejnom obstarávaní v roku 2014

Analýza verejného obstarávania na Slovensku
v rokoch 2009-2014

Gabriel ŠÍPOŠ

Martin TURČEK



Január 2015

Trendy vo verejnom obstarávaní v roku 2014:

Analýza verejného obstarávania na Slovensku v rokoch 2012-2014

Január 2015

Gabriel Šípoš, [Transparency International Slovensko](#) (TIS)

Martin Turček, [Transparency International Slovensko](#) (TIS)

Analýza je súčasťou dvojročného projektu Monitoring verejného obstarávania, ktorý bol podporený sumou 87 750 eur z Fondu pre mimovládne organizácie, ktorý je financovaný z Finančného mechanizmu EHP 2009-2014. Správcom Fondu je Nadácia otvorenej spoločnosti - Open Society Foundation. Cieľom Fondu je rozvoj advokačných a watch-dogových aktivít.



V roku 2014 sa na Slovensku uskutočnilo viac ako 6 tisíc tendrov v objeme 7,5 mld eur.¹ Oproti roku 2013, kedy objem obstarávania dosiahol 5,7 mld eur, ide o mierny rast. Kvalitu verejného obstarávania hodnotíme z pohľadu jeho nákladov (dĺžka trvania) a priebehu (počet uchádzačov, forma súťaženia) a výsledku (dosiahnutá úspora, hodnotenie kvality obstarávateľom). **Vo väčšine týchto parametrov sa kvalita verejného obstarávania na Slovensku v roku 2014 nezlepšila.**

Priemerné trvanie tendra sa oproti minulému roku predĺžilo na dĺžku 187 dní, teda o celých 47 dní. Keďže výrazne stúpol aj medián, nárast dĺžky trvania tendrov nie je spôsobený iba niekoľkými extrémne dlho trvajúcimi tendrami. Čiastočným zdôvodnením tohto javu je fakt, že tento rok sa súťažilo o drahšie zákazky, pričom obstarávanie drahších a často špecifickejších tovarov trvá dlhšie. Kým v roku 2013 bol objem priemerného tendra okolo milióna eur, v tomto roku to bolo až 2,3 milióna. Napriek tomuto faktu zostáva predĺženie trvania tendrov o tretinu sklamaním.

Dĺžka tendrov od vyhlásenia po uzatvorenie zmluvy (v dňoch)²

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Priemerná dĺžka podľa počtu tendrov	123	131	134	136	140	187
Mediánová dĺžka podľa počtu tendrov	-	-	-	-	113	160
Priemerná dĺžka podľa objemu tendrov	-	-	-	-	233	287
Zdroj:	tender.sme.sk					

Na oboch koncoch rebríčka podľa dĺžky trvania tendrov sa nachádzajú Technické Univerzity. Kým tá vo Zvolene dokončila každý tender v priemere za 82 dní, košickej to trvalo až 426 dní.

Obstarávateľ	Dĺžka tendrov
Technická univerzita v Košiciach	426
Východoslovenská vodárenská spoločnosť	388
Košický samosprávny kraj	366
Univerzitná nemocnica Bratislava	338
Ministerstvo životného prostredia	305

¹ Vo vestníku verejného obstarávania sa uverejňujú informácie o podlimitných a nadlimitných zákazkách. Analýza teda nezahŕňa tzv. podprahové zákazky.

² Čísla za roky 2009-2012 boli získané metodikou mierne odlišnou od tých za roky 2013 a 2014 keďže sa novelami menili aj podmienky povinného zverejňovania dát. Porovnania medzi rokmi 2013,2014 a ostatnými rokmi je teda nutné brať s istou rezervou. Z tohto dôvodu sú vo všetkých tabuľkách hodnoty pre rok 2013 a 2014 vyznačené hrubým písmom. Pri všetkých výpočtoch – okrem údajov o postupoch, obstarávateľoch a predmetoch v obstarávaní - neboli do úvahy brané plnenia rámcových zmlúv.

Obstarávateľ	Dĺžka tendrov
Technická univerzita vo Zvolene	82
Ekonomická univerzita v Bratislave	83
LESY mesta Levoča	89
Správa a údržba ciest Prešovského kraja	95
Inštitút nukleárnej a molekulárnej medicíny	96

Priemerný počet uchádzačov klesol, no aj počet tendrov s 1 uchádzačom

Tendrom pomáha vyšší počet uchádzačov. Zvyšovanie atraktivity verejných obstarávaní pre dodávateľov, za účelom dosiahnuť viac ponúk v tendroch by malo byť prioritou. V roku 2014 priemerný počet uchádzačov mierne klesol z 2,8 na 2,6, čo je najmenej od roku 2010. Na druhej strane mierne ubudol aj podiel tendrov s jedinou ponukou.

Priemerný počet uchádzačov - súťaživosť¹

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Podľa počtu tendrov	1,9	2,4	2,9	2,7	2,8	2,6
Podľa objemu tendrov	2,8	1,6	4,0	4,0	3,5	3,7
Podiel počtu s jedným uchádzačom	62%	54%	49%	46%	36%	34%
Podiel objemu s jedným uchádzačom					30%	22%

Zdroj: tender.sme.sk

Z veľkých obstarávateľov malo najviac uchádzačov v obstarávaní štátne CARGO, až 5,4. Železniční kolegovia zo ZSSK sa naopak nachádzajú blízko chvosta s priemerom 1,39 ponuky na tender, ešte horšie je na tom Ministerstvo obrany s priemerom 1,22 a smutné prvenstvo si odnáša Slovenský pozemkový fond s priemerným počtom ponúk 1,02.

Obstarávateľ	Dĺžka tendrov
Železničná spoločnosť Cargo Slovakia	5.42
Východoslovenská vodárenská spoločnosť	5.41
Žilinská univerzita v Žiline	4.79
Technická univerzita v Košiciach	3.94
LESY Slovenskej republiky, štátny podnik	3.52

Obstarávateľ	Dĺžka tendrov
Slovenský pozemkový fond	1.02
Fakultná nemocnica s poliklinikou J. A. Reimana Prešov	1.03
Výskumný ústav detskej psychológie a patopsychológie	1.03
Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu	1.07
Štatistický úrad Slovenskej republiky	1.11

Úspory opäť klesli

Úspory oproti obstarávateľom odhadovanej cene už druhý rok po sebe klesli. Dôvodom môže byť, okrem slabšej konkurencie dodávateľov aj zlepšujúca sa ekonomická situácia, ale aj zlepšovanie praxe obstarávateľov v odhadovaní trhovej ceny.

Priemerná úspora voči predpokladanej cene³

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Podľa počtu tendrov	7,9%	8,8%	11,8%	15,0%	8,5%	6,5%
Podľa objemu tendrov	-2,1%	6,2%	11,4%	13,8%	11,5%	9,8%

Zdroj: tender.sme.sk

Elektronické aukcie boli v roku 2014 menej časté ako pred rokom. Zaznamenali sme mierny pokles v počte tendrov uskutočnených elektronickými aukciami zo 72% na 67%. Avšak pokles v objeme zákaziek vysúťažených cez e-aukcie o 12,5% je pomerne značný.

Podiel tendrov s elektronickými aukciami

	2010	2011	2012	2013	2014
Podľa počtu tendrov	4,0%	28,3%	58,2%	72,4%	67,5%
Podľa objemu tendrov	1,5%	12,7%	51,8%	54,3%	41,8%

Zdroj: tender.sme.sk

Eurofondov je vo verejnom obstarávaní viac. Počet tendrov financovaných cez eurofondy stúpol takmer o tretinu. Podľa váženého priemeru so započítaním objemu tendrov sa financovanie verejného obstarávania cez eurofondy zvýšilo o vyše desatinu.

Zákazky z eurofondov majú až o polovicu vyššiu úsporu prerátanú na objem zákaziek, oproti priemeru. Dôvodom môže byť lukratívnosť eurofondových zákaziek pre dodávateľov, ťahajúca cenu nadol, ale aj nadhodnotenie ceny predmetu obstarávateľom pri zákazkách financovaných z peňazí Európskej Únie.

Podiel tendrov financovaných z eurofondov

	2010	2011	2012	2013	2014
Podľa počtu tendrov	38,2%	31,3%	18,0%	25,8%	33,0%
Podľa objemu tendrov	22,2%	55,3%	34,7%	50,6%	56,3%

Zdroj: tender.sme.sk

Keďže zákazky financované z eurofondov trvajú dlhšie, aj vyšší podiel eurofondov súvisí s nárastom dĺžky trvania tendrov v roku 2014. Ide však len o okrajový faktor, čo dokumentuje nasledovná tabuľka, ukazujúca, že v roku 2014 sa značne predĺžilo obstarávanie pri eurofondoch, aj mimo nich.

Dĺžka tendrov financovaných z eurofondov a ostatných tendrov v dňoch

	2013	2014
Trvanie tendrov - eurofondy	196	238
Trvanie tendrov –bez eurofondov	120	156

Viac peňazí cez užšie súťaže

Najväčšou zmenou používaných postupov vo verejnom obstarávaní je strmý nárast počtu plnení rámcových zmlúv. Neželanou zmenou je dvojnásobný nárast objemu prostriedkov vysúťažených v užšej súťaži⁴, na úkor najtransparentnejšieho postupu – verejnej súťaže. Ide o pokračovanie trendu z roka 2013.

Postup – podľa počtu	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Verejná súťaž	53,6%	37,3%	50,8%	65,4%	44,8%	24,6%
Užšia súťaž	6,3%	14,1%	8,0%	2,9%	1,3%	1,6%
Súťažný dialóg	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0
Rokovacie konanie	9,4%	7,0%	6,3%	6,7%	4,3%	2,8%
Iné	5,4%	8,4%	7,2%	0,1%	0,2%	0,3%
Plnenie rámcových zmlúv	25,3%	33,1%	27,7%	24,9%	49,3%	70,7%

Zdroj: tender.sme.sk

Postup – podľa objemu	2013	2014
Verejná súťaž	69,4%	56,3%
Užšia súťaž	14,4%	25,6%
Súťažný dialóg	2,9%	0,1%
Rokovacie konanie(priame)	7,8%	8,6%
Iné	1%	0,4%
Plnenie rámcových zmlúv ⁵	4,9%	9,0%

Zdroj: tender.sme.sk

⁴ Dve tretiny objemu vysúťaženého v užších súťažiach tvorí 7 veľkých tendrov Ministerstva vnútra a NDS.

Najrýchlejšie boli obstarávaná dopravných služieb, ktoré pri rôznych dopravných prostriedkoch trvali v priemere pod 100 dní, alebo mierne nad 100 dní. Pod 100 dní trvali aj tendre na konštrukčné materiály a lesnícke služby.

Najdlhšie sa naopak obstarávali „Architektonické, stavebné, inžinierske a inšpekčné služby“, až 828 dní, teda viac ako 2 roky. Druhým najdlhšie obstarávaným predmetom boli prekvapivo tlačiarenské služby. Je naozaj zlou správou, že takáto bežná služba o priemernom objeme len okolo 180 000 eur bola obstarávaná priemerne za 429 dní.

Najviac uchádzačov sa zišlo v tendroch na lokomotívy a ich časti, v priemere viac ako 8. Úspešné boli aj stavebné práce s vyše 6 ponukami na tender a kancelárske vybavenie s viac ako 5 ponukami na tender.

Veľmi neúspešne sa naopak ukázali najmä lieky a iné predmety v zdravotníctve. Množstvo predmetov má v každom tendri len jednu ponuku, medzi inými hospodárske zvieratá, krmivo pre ne, drevo, či tričká s krátkym rukávom.

Vplyv povinnosti referencovania kvality

V roku 2014 bolo prvý raz možné skúmať vplyv referencií dodávateľov vo verejnom obstarávaní. Až 10% zo sledovaných inštitúcií nemalo za rok a pol platnosti zákona vyplnenú ani jednu referenciu, napriek zákonnej povinnosti referencie vyplňať pri každej zákazke, na ktorú sa vzťahuje zákon o verejnom obstarávaní.⁶

Ich účelom má byť viac informácií o dodávateľoch pre verejný sektor a zákaz účasti na verejnom obstarávaní v prípade opakovane nekvalitných dodávok. V roku 2014 však ani jednu z týchto funkcií neplnili dostatočne, keďže 96% referencií hodnotí dodávateľa plnou známku a teda týchto dodávateľov od seba na základe referencií nemožno kvalitatívne odlíšiť. Postih vo forme zákazu účasti na tendroch firma dostane len v prípade, že s ňou bude trikrát po sebe zrušená zmluva.

Dôsledky opatrenia proti schránkovým firmám

Ďalším opatrením, ktorého vplyv bolo možné tento rok začať sledovať bolo ustanovenie novely zákona z roku 2013, podľa ktorého pri zákazkách s predpokladanou hodnotou nad 10 miliónov eur musia verejní obstarávatelia overiť vlastnícku štruktúru uchádzačov. Uchádzači by mali dokumentovať vlastníkov, vlastníacich aspoň 30% spoločnosti. Ak ich firmu vlastní aj iná spoločnosť, treba dokumentovať aj vlastníkov vlastníacich aspoň 30% tejto materskej spoločnosti.

Zo 120 firiem, ktoré sa od polovice roka 2013 do konca roka 2014 zúčastnili tendrov za minimálne 10 miliónov eur, nám obstarávatelia poskytli ich výkazy vlastníctva len pri 44 firmách. Ale samotných fyzických vlastníkov uchádzači vykazali len v 20 prípadoch, teda necelých 17%. Pri ostávajúcich 24 firmách poskytli len vlastníctvo ďalšími právnickými osobami.

Zákon napríklad pomohol odhaliť, že vlastníckymi firmami **Convey a.s.**, ktorá dodáva energiu pre železničné Cargo za 66 miliónov eur sú so 40% Vladimír Poór, a po 30% Miloš Jaroška a Ján Rajnic. Firma bola s Vladimírom Poórom médiami spájaná už predtým, avšak definitívne je vlastníctvo známe až teraz.

⁶ Podrobné výsledky analýzy sú dostupné na <http://transparency.blog.sme.sk/c/371428/jezisko-dodavatelja-tento-rok-naozaj-posluchali.html>

Na druhej strane však nie je ťažké zákon obísť a vlastnícku štruktúru skryť. **Váhostav** napríklad pre pri tendri na rekonštrukciu bratislavského hradu za 22 miliónov eur obstarávateľovi Kancelárii Národnej Rady poslal dokument, v ktorom sa píše, že 100%ným vlastníkom Váhostavu je firma Finasist a.s., a jej vlastníkom je Druhá strategická, a.s. Kto vlastní túto firmu spomenuté nie je.

Aj **Medical Group SK** v tendri na dodávku liekov do Všeobecnej zdravotnej poisťovne zaslala dokumenty z obchodných registrov, čím naplnila zákon, no neodhalila fyzických vlastníkov. Podľa dokumentácia ju v prvom rade vlastní Medical Group EU z Česka a túto zase vlastní spoločnosť RK2 registrovaná v Banskej Bystrici.

Elektronické trhovisko zatiaľ v plienkach⁷

Na elektronickom trhovisku bolo do 26.1. ukončených 261 zákaziek za takmer 2 milióny eur pri úspore 324 tisíc eur (17,3%).⁸ Pri podobne hustej prevádzke by si na seba elektronický kontraktčný systém, ktorého mesačná prevádzka má stáť zhruba 200 000 eur, zatiaľ nezarobil, avšak údaje pochádzajú len z testovacej prevádzky. Povinnosť obstarávať na trhovisku bude platiť od začiatku marca, čo je čas, kedy sa ukáže plný potenciál tohto nástroja.

V testovacej prevádzke je zatiaľ priemerný počet uchádzačov 3,8, čo je značne viac ako 2,6 v ostatných typoch obstarávania za rok 2014. Vážený priemer uchádzačov podľa objemu zákaziek na e-trhovisku je 2,7. V počte uchádzačov pri väčších zákazkách teda trhovisko zatiaľ zaostáva. Pomer zákaziek s 1 ponukou je 28%, pričom pri ostatných typoch obstarávania ide o 34%.

Elektronické trhovisko teda zatiaľ predčuje klasické obstarávanie vo väčšine štatistických ukazovateľov a s pribúdajúcimi obstarávateľmi a dodávateľmi má potenciál rásť ďalej⁹.

⁷ TIS bola v októbri 2014 kontraktovaná ministerstvom vnútra na dodanie vzorových opisov pre 30 predmetov, ktoré sa budú nakupovať cez elektronické trhovisko, v sume 8500 eur.

⁸ Pri úspore na elektronickom trhovisku treba brať do úvahy, že je do veľkej miery neporovnateľná s úsporou v klasickom verejnom obstarávaní. Úspora na elektronickom trhovisku totiž nemôže byť záporná.

⁹ Porovnanie ukazovateľov v klasickom obstarávaní a obstarávaní na elektronickom trhovisku je ilustračné. Vzhľadom na to, že na e-trhovisku sa obstarávajú len bežné tovary, je vzorka obstarávania v klasickom obstarávaní a na e-trhovisku odlišná a porovnanie teda nie je úplne korektné.

Príloha – Postup pri spracovaní dát

Postup pri čistení dát z tender.sme.sk, ktorý preberá údaje z Vestníka Úradu pre verejné obstarávanie

1. Odstránenie obstarávaní, kde pôvodná alebo výsledná suma nie je definovaná alebo je rovná nule.
2. Odstránenie obstarávaní, kde nie je definovaný počet ponúk alebo je počet ponúk nulový.
3. Odstránenie obstarávaní s počtom ponúk vyšším ako 40
4. Odstránenie obstarávaní, kde je úspora viac ako 60%, alebo menej ako -100%
5. Odstránenie častí obstarávaní s rovnakým id, očakávanou hodnotou, konečnou hodnotou a počtom ponúk – pri hodnote do 5 miliónov €
6. Odstránenie všetkých častí obstarávaní, okrem jednej časti, pri častiach s rovnakým id, očakávanou hodnotou, konečnou hodnotou a počtom ponúk – pri hodnote nad 20 miliónov €
7. Pri obstarávaníach s dĺžkou trvania do 20 dní vymazanie tejto hodnoty