



Bratislava, január 2016

## V tendroch sa súťaží rekordne veľa, no stále trvajú pridlho

Trendy vo verejnom obstarávaní na Slovensku v roku 2015

Hlavnou dobrou správou vo verejnom obstarávaní je **nárast konkurencie medzi dodávateľmi**. Priemerný počet firiem bojujúcich o zákazky stúpol z 3,1 v roku 2014 na **3,6 uchádzačov na tender** minulý rok. Je to najviac od roku 2009, odkedy existujú kvalitné dáta.

Na druhej strane **sa nijako nedarí skrátiť trvanie tendrov**. Od vypísania zákazky po uzatvorenia tendrov u nás **v priemere uplynie pol rok**, rovnako ako pre rokom. Situáciu ešte zhoršujú eurofondy, pri ktorých trvajú tendre ešte o mesiac a pol viac.

**V roku 2015 verejná správa ukončila 9600 tendrov v objeme 5,1 miliardy eur.**<sup>1</sup> Objem obstarávania oproti roku 2014 klesol o tretinu najmä kvôli zníženiu počtu obrovských zákaziek na diaľnice platených z eurofondov. Objem vynaložený na obstarávanie je zhruba rovný ročnému výnosu z dane z príjmu. Predstavuje šestinú všetkých výdavkov verejnej správy za rok. Polovica objemu zákaziek bola financovaná z eurofondov.

**Z vládnych reformných nástrojov si najlepšie vedie elektronické trhovisko**, ktoré sa v roku 2015 rozbehlo v plnej prevádzke. Prinieslo ostrejšiu súťaž, dvojnásobne vyššie úspory oproti klasickým tendrom a tendre na ňom trvajú len týždeň. Celkovo má však trhovisko len obmedzený vplyv na úspory v obstarávaní – cez systém šli len tri percentá celkového objemu tendrov. Len každá štvrtá obec na Slovensku ho doteraz využila.

Naopak neúspechom skončila snaha vytlačiť schránkové firmy z obstarávania cez **register konečných užívateľov výhod**. Ani len Váhostav, jeden z najväčších dodávateľov štátu so schránkovým pozadím, nemusel o svojich skutočných vlastníkoch nič prezradiť. Až desať percent firiem v registri skutočné vlastníctvo neukázala.

**Referencovanie kvality dodávateľov** zavedené súčasnou vládou tiež nefunguje – skoro všetci sú oznámkovaní ako perfektní (priemerná známka je 99).

**Prešľapy vo verejnom obstarávaní ostávajú na Slovensku takmer beztrestné**. Od roku 2012 za machinácie s tendrami nik do väzenia na Slovensku nešiel. Podmienečne či finančne bolo odsúdených len 12 osôb.

**Martin Turček, Gabriel Šípoš**

<sup>1</sup> Vrátane podlimitných zákaziek z elektronického trhoviska – pre jednoduchosť boli zarátané všetky zákazky z e-trhoviska nad 20 000 eur.

Článok 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. Podmienkou projektu pre Transparency je nájsť 10% alebo 8 775 eur z iných zdrojov.



## Podrobné štatistické výsledky

(zdroj dát tender.sme.sk, ÚVO)

*Pozn. Nasledujúce štatistiky platia pre „tradičný postup“ bez elektronického trhoviska*

### V roku 2015 sme na obstarávanie vynaložili o tretinu menej peňazí ako pred rokom

Najmä kvôli veľkým eurofondovým zákazkám na diaľnice bol rok 2014 objemom obstarávania bohatší ako rok 2015. Počet zákaziek sa pritom v tomto roku zvýšil. Zhruba štvrtina počtu (no len 3,4 percenta objemu) zákaziek bola obstarávaná cez elektronické trhovisko (EKS).

	2014	2015 vestník	2015 vestník + EKS
Objem	7 886 081 011	4 882 155 664	5 054 966 839
Počet	5 836	7 270	9 590

### Polovica šla z eurofondov

Zákazky financované eurofondami tvoria polovicu počtu všetkých tendrov. Je to najvyšší podiel za ostatných 6 rokov. Objemovo bol však rekordný rok 2014 keď za eurofondy boli dokončená dve tretiny objemu verejných zákaziek.

Podiel tendrov financovaných z eurofondov	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Podľa počtu tendrov	38,20%	31,30%	18,00%	25,80%	<b>36,93%</b>	<b>48,36%</b>
Podľa objemu tendrov	22,20%	55,30%	34,70%	50,60%	<b>66,22%</b>	<b>54,42%</b>

### Súťaživosť stúpa

Súťaživosť v tendroch meraná priemerným počtom uchádzačov stúpila a rovnako pozitívne, klesol počet tendrov s jedinou ponukou. Od roku 2009 sa nikdy toľko nesúťažilo ako v minulom roku. Pri eurofondových zákazkách sa v priemere súťaží menej – o takéto zákazky sa v roku 2015 uchádzalo len 2,7 firmy.

Súťaživosť	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Podľa počtu tendrov	1,9	2,4	2,9	2,7	2,8	<b>3,1</b>	<b>3,6</b>
Podľa objemu tendrov	2,8	1,6	4	4	3,5	<b>3,7</b>	<b>4,0</b>
Podiel počtu s jedným uchádzačom	62%	54%	49%	46%	36%	<b>29%</b>	<b>21%</b>
Podiel objemu s jedným uchádzačom	-	-	-	-	30%	<b>30%</b>	<b>23%</b>

### Tendre trvajú pridlho

Časová dĺžka od vypísania do uzavretie tendra ostala oproti roku predtým rovnaká, na úrovni šiestich mesiacov. Paradoxne skôr menšie tendre trvajú dlhšie ako väčšie.

Dĺžka tendrov	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
---------------	------	------	------	------	------	------	------

Priemerná dĺžka podľa počtu tendrov	123	131	134	136	140	<b>185</b>	<b>186</b>
Mediánová dĺžka podľa počtu tendrov	-	-	-	-	113	<b>160</b>	<b>169</b>
Priemerná dĺžka podľa objemu tendrov	-	-	-	-	233	<b>215</b>	<b>128</b>

Obstarávaní za eurofondy čas naťahujú v priemere o tretinu. Oproti roku 2014 však došlo k poklesu trvania o tri týždne, no je to stále viac ako v roku 2013.

	2013	2014	2015
Trvanie tendrov - eurofondy	196	<b>245</b>	<b>222</b>
Trvanie tendrov – bez eurofondov	120	<b>156</b>	<b>158</b>

### Úspory dosiahli historické minimá

Úspory oproti obdobiu 2011-12 klesli o zhruba polovicu, obzvlášť pri veľkých tendroch typu diaľnice. Je však zložité interpretovať úsporu oproti predpokladanej cene, ktorá môže klesať aj z dôvodu, že štát vie lepšie odhadnúť, koľko ho služby od dodávateľov budú stáť. Je však tiež možné, že istú úlohu hrajú kartely, teda nekalé dohody medzi uchádzačmi.

Priemerná úspora voči predpokladanej cene	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Podľa počtu tendrov	7,90%	8,80%	11,80%	15,00%	8,50%	<b>8,67%</b>	<b>7,95%</b>
Podľa objemu tendrov	-2,10%	6,20%	11,40%	13,80%	11,50%	<b>6,81%</b>	<b>3,43%</b>

### Počtom dominuje plnenie rámcoviek, objemom verejné súťaže

Najčastejšie zákazky sú tvorené plnením tzv. rámcových zmlúv. Objemovo polovicu tvoria verejné súťaže, kým cez priame zadania ide len desatina tendrov.

Postup – podľa počtu	2014	2015
Verejná súťaž	20,05%	14,98%
Užšia súťaž	1,19%	0,47%
Súťažný dialóg	0,03%	0,03%
Priame rokovacie konanie	1,97%	1,93%
Iné	0,36%	0,45%
Plnenie rámcovej zmluvy	49,73%	43,68%
Rokovacie konanie so zverejnením	0,00%	0,00%
Podlimitné bez trhoviska	26,67%	38,46%

Postup – podľa objemu	2014	2015
Verejná súťaž	52,28%	48,27%
Užšia súťaž	19,97%	7,73%
Súťažný dialóg	0,10%	0,02%
Priame rokovacie konanie	15,13%	11,46%

---

Iné	0,00%	0,00%
Plnenie rámcovej zmluvy	5,43%	9,92%
Rokovacie konanie so zverejnením	0,00%	0,00%
Podlimitné bez trhoviska	6,72%	21,80%

Rekordérom v používaní priameho rokovacieho zadania bolo ministerstvo školstva, ktoré takto minulý rok zadalo až tretinu objemu všetkých zákaziek.

### Rok 2015 bol opäť rekordným v rušení tendrov

V roku 2015 sa zrušilo 1370 tendrov, o štvrtinu viac ako v roku 2014. Kým do roku 2014 relatívny počet zrušených tendrov klesal, zmena v roku 2015 je opačná, pomer zrušených tendrov stúpol z 8,6% na 10,3%.

Nárast môže súvisieť s rušením kvôli nezískaniu eurofondových príspevkov, keďže podmienkou žiadosti býva u obcí už vysúťažený dodávateľ. V každom prípade rušené tendre znamenajú premárnený čas tak obstarávateľov ako aj uchádzačov, podľa hrubých prepočtov Transparency v objeme viac ako milión eur ročne<sup>2</sup>.

Rok	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Celkovo
Počet zrušených tendrov	610	811	806	939	687	1100	1370	6323
Pomer zrušených tendrov	10,1%	13,6%	13,3%	10,7%	9,8%	8,6%	10,3%	11,1%

## Ako fungujú vládou zavedené novinky

### 1. Elektronické trhovisko miernym úspechom

Na elektronickom trhovisku sa v roku 2015 obstaralo cez 35 tisíc zákaziek za 235 miliónov eur. Z nich však len 2320 spolu za 173 miliónov eur sa týkalo položiek, ktoré boli drahšie ako 20 tisíc eur, teda porovnateľné s tovarmi a službami nakupovanými tradičnými metódami. Zvyšok tvorili nákupy, ktoré boli do spustenia trhoviska robené tzv. prieskumom trhu, teda zvyčajne priamym oslovením troch možných dodávateľov.

Objem porovnateľných zákaziek uskutočnených cez elektronické trhovisko tak v roku 2015 tvoril len tri percentá nad- a podlimitných nákupov verejného sektora. Súťaživosť 3,5 firmy na zákazku je de facto rovnaká ako pri tendroch mimo trhoviska. O štvrtinu menej je však tendrov s jednou ponukou

---

<sup>2</sup> <http://transparency.blog.sme.sk/c/375478/preco-sa-u-nas-vyhlasil-a-zrusilo-len-minuly-rok-cez-tisic-tendrov.html>

a úspora oproti predpokladanej cene je takmer dvojnásobná. Úspora je aj administratívna, keďže obchod od vyhlásenia po podpis zmluvy trvá na trhovisku týždeň, mimo neho spomínaného pol roka.

### Štatistický prehľad za rok 2015

Celkový počet zákaziek	35 219
Celkový objem zákaziek s DPH	235 261 624
Priemerný počet ponúk	3,47
Priemerná úspora	14,8%
Počet tendrov bez jedinej ponuky	5331
Pomer tendrov bez jedinej ponuky	15,1%

Do konca minulého roka využilo možnosť nakupovať bežné položky na trhovisku len štvrtina obcí. Obzvlášť malé obce si jeho existenciu nevšimli. Naopak zo samospráv nad 5 tisíc obyvateľov ho aspoň raz použilo 85% z nich. Najväčšími mestami, ktoré trhovisko doteraz nepoužili sú Dubnica nad Váhom, Snina a Veľký Krtíš.

Zoznam 10 najväčších samospráv, ktoré ešte trhovisko nepoužili:

Samospráva	Počet obyvateľov
Dubnica nad Váhom	25263
Snina	21247
Veľký Krtíš	13649
Šurany	10460
Veľké Kapušany	9760
Vráble	9516
Stupava	8745
Smižany	8333
Kráľovský Chlmec	7862
Krupina	7797

### Koľko nás trhovisko stojí?

Ročná prevádzka podlimitného trhoviska vychádza podľa zverejnených faktúr na 2,8 milióna, zriadenie stálo 4,4 milióna, celková cena za 8 rokov teda už pri súčasnej „premávke“ vychádza na 27 miliónov eur, o niečo viac ako 20 miliónov, ktoré [odhadoval minister Kaliňák](#). Ak by ale počet zákaziek na trhovisku pokračoval v náraste, účet bude ešte o niečo vyšší.

Od novembra bolo zriadené trhovisko aj pre nadlimitné zákazky (tovary a služby nad 200 tisíc eur) Jeho zriadenie stálo 3,5 milióna, mesačná prevádzka 66 tisíc eur. Transakčné poplatky odhadujeme na 100-200 tisíc eur ročne. Rok 2016 ukáže, aké objemy a následne úspory prinesie táto nadstavba trhoviska.

## 2. Register konečných užívateľov výhod

V novembri Úrad pre verejné obstarávanie spustil register konečných užívateľov výhod, teda databáza, ktorá mala rozkrývať vlastníctva firiem vyhrávajúcich štátne zákazky. V polovici januára je v ňom zapísaných takmer 4500 firiem.

Zo zverejnených údajov vyplýva, že o 10% firiem sa verejnosť naďalej nedozvie mená ich vlastníkov, keďže využívajú výnimku zo zákona pre firmy s majiteľmi s nižším podielom ako 25% akcií. Už prvotná analýza Transparency ukázala, že ani len Váhostav, jeden z najväčších dodávateľov štátu svoje vlastníctvo neodkryl, hoci je vlastnený cez schránkovú štruktúru na Novom Zélande.<sup>3</sup>

Popri pochybnostiach o overovaní údajov z registra tak vnímame boj s účasťou schránkových firiem vo verejnom obstarávaní ako neúspešný.

### **3. Referencie dodávateľov sú len formálne**

Od roku 2013 platí povinnosť každej zákazke od dodávateľa vyhotoviť referenciu, ohodnocujúcu kvalitu a včasnosť dodávky. V roku 2014 sme upozorňovali na zákonné nastavenie a prax, ktoré neumožňujú referenciám naplňať svoj účel – poskytovať obstarávateľom informácie o kvalitnejších a menej kvalitných dodávateľoch.

Tento stav platí dodnes. Priemerná známka z viac ako 25 tisíc udelených referencií, ktoré sme získali zo stránky Úradu pre verejné obstarávanie je 99 zo 100. Dodávatelia dostali hodnotenie pod 90% len pri 2% všetkých zákazkách. Reálne teda referencovanie nefunguje.

Len o niečo lepšie fungujú čierne listiny. Ku koncu roka bola na blackliste klasického obstarávania dve firmy, na elektronickom trhovisku 85 firiem, čo nemôžu vstupovať do súťaže. Prekvapivo však oba blacklisty fungujú nezávisle od seba, kto má zákaz tendrovať na trhovisku, sa môže uchádzať vo o tendre vo vestníku a naopak.

### **4. Uprednostňovanie doterajších dodávateľov**

Novela zákona o verejnom obstarávaní vstupujúca do platnosti 1.7.2013 umožnila pri podlimitných zákazkách obstarávajúcich poradenské, právne a podobné služby využiť aj kritérium predchádzajúcej skúsenosti verejného obstarávateľa s uchádzačom. Kritérium môže mať váhu až 40%. V takom prípade ide pri obstarávaní o situáciu, v ktorej by uchádzač bez predchádzajúcej skúsenosti musel ponúknuť trojnásobne nižšiu cenu, aby mohol predbehnúť konkurenciu, ktorá skúsenosť s verejným obstarávateľom má. Doteraz takúto formu súťaže použili obstarávatelia v 11 zákazkách. Vo väčšine vyhrali uchádzači, ktorí už v minulosti s verejným obstarávateľom spolupracovali.

Minuloročná novela zákona túto výnimku zrušila, začne platiť od apríla 2016.

---

<sup>3</sup> <http://transparency.blog.sme.sk/c/391107/ako-siroky-vybabral-sficovym-registrom-vlastnikov.html>

## **Machinácie vo verejnom obstarávaní a tresty**

Od roku 2012 bolo z machinácií vo verejnom obstarávaní odsúdených 12 osôb v siedmich prípadoch. Z toho tri prípady zahrňajúce piatich páchatelov sa odohrali v roku 2015 – všetky tri riešil okresný súd v Trenčíne. Vo všetkých prípadoch sa obvinenia skončili dohodou o vine a treste. Desiatim obžalovaným bola udelená podmienka v rozmedzí 1 až 3 roky, a dvom iba finančný trest vo výške 800 eur. Do väzenia za machinácie vo verejnom obstarávaní na Slovensku v uplynulých štyroch rokoch nik nešiel.



**Príloha – Postup pri spracovaní dát**

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

1. Vymazanie predpokladaných hodnôt zákaziek a konečných cien zákaziek, ak sú rovné nule.
2. Vymazanie počtu ponúk pri tendroch, s nulovým počtom ponúk, alebo počtom ponúk vyšším ako 1000.
3. Vymazanie úspor pri tendroch, kde je úspora viac ako 90%, alebo menej ako -300%
4. Odstránenie častí obstarávaní s rovnakým id, očakávanou hodnotou, konečnou hodnotou a počtom ponúk
5. Vymazanie všetkých plnení rámcových zmlúv

Dáta pochádzajúce z eks.sk systematicky čistené neboli