

Kvalita verejného obstarávania na Slovensku v roku 2012¹

Gabriel Šípoš, Peter Klátik, január 2013

Zhrnutie

Systém verejného obstarávania na Slovensku vykázal aj v roku 2012 známky zlepšenia. V priemere sa viac používajú transparentné metódy ako verejná súťaž a elektronické aukcie. Dosiahli sa vyššie úspory a stúpol aj priemerný počet uchádzačov (hoci nie pri prepočte na objem tendrov). Varovným signálom je rast počtu menej transparentných rokovacích rokovaní i pokles uchádzačov v druhej polovici roka. Spolu s plánovaným oslabením povinnosti používať elektronické aukcie hrozí, že pozitívny vývoj z roku 2012 sa v ďalšom roku zastaví.

V roku 2012 sa na Slovensku uskutočnilo 6800 tendrov v objeme 3,9 mld eur. Ide o počet verejných obstarávaní, ktoré sú oficiálne vykazované vo Vestníku verejného obstarávania, teda nadlimitné, podlimitné a podprahové zákazky (pri tovaroch a službách od 10 tisíc eur, pri stavebných prácach od 20 tisíc eur)². **V roku 2012 tak verejné zákazky predstavovali 14 percent celkových výdavkov verejných financií.** Každý pracovný deň sa v priemere uzavrelo 27 tendrov za 15,6 milióna eur.

Od 1.januára 2012 sa povinnosť obstarávať tovary elektronickými aukciami rozšírila aj na podlimitné zákazky, teda na všetky objemy nad 40 tisíc eur. Do roku 2012 platila táto povinnosť pre objemy nad 125 tisíc eur. Tým sa aj rapídne zvýšila frekvencia používania e-aukcií. **Celkovo sa minulom roku uskutočnilo 2757 elektronických aukcií, čo v prepočte znamená 41% všetkých tendrov.**

Rok predtým to bolo 22% tendrov a ešte v roku 2009 to boli len necelé dve percentá všetkých obstarávaní. **V prepočte na objem bolo 19% tendrov nakupovaných cez e-aukcie,** takmer dvojnásobok stavu z roku 2011.

Tabuľka č. 1. Podiel tendrov s elektronickými aukciami

	2009	2010	2011	2012
Podľa počtu tendrov	1,5%	2,7%	21,5%	40,7%
Podľa objemu tendrov	0,1%	1,5%	10,3%	18,8%

Zdroj: tender.sme.sk

¹ Táto štúdia bola podporená zo zdrojov Siemens Integrity Initiative v rámci projektu "Zlepšenie systémov verejného obstarávania v Českej a Slovenskej republike, ktorý Transparency International Slovakia vykonáva spolu so združením Oživení

² Celá nasledovná analýza je postavená na dátach, ktoré boli získané z aplikácie tender.sme.sk, ktorá používa dáta zverejňované vo Vestníku verejného obstarávania. V priebehu roka 2012 bola upravovaná forma zverejňovania Vestníka a aktualizovaný bol aj tender.sme.sk. Preto medzi číslami za roky 2009-11 v minuloročnej a tohtoročnej analýze TIS o obstarávaní môžu byť menšie rozdiely. Tie však nie sú natoľko významné, aby niečo menili na konštatovaniach o trendoch v kvalite verejného obstarávania.

Dôležitým podielom sa na verejných zákazkách na Slovensku podieľajú **eurofondy**. Za ostatné štyri roky tvorilo ich financovanie zhruba pätinu obstarávaného objemu. **V roku 2012** tento pomer predstavoval **desatinu objemu**. V prepočte na početnosť zákaziek ide v priemere o každý ôsmy tender, ktorý sa platí z eurofondových zdrojov. Oproti roku 2011 došlo k výraznému poklesu eurofondov, objemovo až trojnásobne.

Tabuľka č. 3. Podiel tendrov financovaných z eurofondov

	2009	2010	2011	2012
Podľa počtu tendrov	17,4%	27,8%	21,3%	12,2%
Podľa objemu tendrov	28,0%	20,1%	32,1%	10,4%

Zdroj: tender.sme.sk

Pre meranie kvality verejného obstarávania používame tri základné indikátory - podiel otvorených súťažných postupov pri príprave súťaže, počet uchádzačov súťažiacich o zákazku a výslednú cenovú úsporu voči cene predpokladanej obstarávateľom.

Otvorenosť verejných obstarávaní sa po roku 2011 zvýšila aj v roku 2012. Dve tretiny tendrov (počtom aj objemom) sa uskutočnili cez postup verejnej súťaže, ktorá je najotvorenejšou metódou obstarávania. Výrazne klesol počet užších súťaží - oproti roku 2010 až štvornásobne (podľa počtu), respektíve dvojnásobne (podľa objemu tendrov). Súvisí to s poslanceckou novelou z roku 2011, ktorá kvôli obavám z manipulácií sprísnila podmienky pre konanie užších súťaží (najmä zvýšenie limitu pre vyradovanie záujemcov pre administratívnu náročnosť z piatich na desať ponúk). Tým pádom sa súčasné podmienky pre užšiu súťaž už dosť podobajú na otvorenú súťaž a mnohí obstarávatelia stratili o túto formu záujem.

Naopak, zmiešané správy prináša vývoj pri najmenej otvorených postupoch - rokovacích konaniach. Na jednej strane sa minulý rok zvýšil ich podiel na celkovom počte - tvorili 7,5% všetkých tendrov oproti 5% v roku 2011. Na druhej strane pri prepočte podľa objemu sa ich podiel znížil na polovicu, hoci v priebehu roka mal rastúcu tendenciu.

Tabuľka č. 3 Podiel postupov - podľa počtu tendrov

Postup	2009	2010	2011	2012	1/2012	2/2012
Verejná súťaž	48,3%	38,3%	52,0%	63,7%	58,5%	67,1%
Užšia súťaž	7,2%	19,9%	11,3%	4,9%	7,2%	3,5%
Súťažný dialóg	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%
Rokovacie konanie	10,3%	6,2%	5,1%	7,5%	4,3%	9,6%
Iné	0,0%	2,2%	4,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Rámcové zmluvy ³	34,2%	33,4%	27,6%	23,8%	30,0%	19,8%

Zdroj: tender.sme.sk

³ Rámcová dohoda sa používa na opakované dlhšie trvajúce dodávanie predmetov už len od vybratých uchádzačov. Dohode predchádza jeden z postupov verejného obstarávania. V oficiálnych dátach nie je možné identifikovať, ktorý postup sa spája s ktorou rámcovou dohodou.

Tabuľka č. 4 Podiel postupov - podľa objemu tendrov

Postup	2009	2010	2011	2012	1/2012	2/2012
Verejná súťaž	83,6%	32,1%	46,2%	69,7%	51,4%	75,7%
Užšia súťaž	8,0%	41,7%	30,0%	19,0%	41,5%	11,6%
Súťažný dialóg	0,0%	0,6%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%
Rokovacie konanie	5,1%	19,0%	16,0%	8,0%	3,0%	9,7%
Iné	0,0%	1,1%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Rámcové zmluvy	3,2%	5,4%	5,8%	3,3%	4,1%	3,0%

Zdroj: tender.sme.sk

Priemerný počet záujemcov o verejné obstarávanie zaznamenal mierny nárast podľa počtu tendrov (z 2,8 na 3 firmy), no mierny pokles pri meraní súťaživosti podľa objemu tendrov (z 3,8 na 3,5 firmy). Inými slovami, tendre s väčšími objemami boli robené s menším priemerným počtom uchádzačov ako rok predtým, čo vyvážilo mierne väčšiu súťaživosť pri relatívne menších objemoch. Pre porovnanie, v Európskej únii predstavuje priemer uchádzačov 5,5 firmy.

V roku 2012 bolo 47% počtu tendrov, respektíve 36% ich objemu pridelených firme, ktorá nemala konkurenciu. Tri a viac uchádzačov malo minulý rok 39% počtu tendrov, respektíve 43% objemu obstarávania.

Znepokojujúcim signálom je zníženie súťaživosti (podľa počtu tendrov aj ich objemu) medzi prvým a druhým polrokom 2012. V marci došlo na Slovensku k výmene vlády, a vzhľadom na dobiehanie starších tendrov možno zodpovednosť za druhý polrok obstarávania priradiť novej vláde.

Tabuľka č. 5 Priemerný počet uchádzačov - súťaživosť, podľa počtu tendrov

	2009	2010	2011	2012	1/2012	2/2012
Priemerná súťaživosť	1,89	2,11	2,78	2,99	3,22	2,85
zákazky s 1 uchádzačom	65,4%	58,5%	51,0%	47,4%	46,9%	47,6%
zákazky s 2 uchádzačmi	13,5%	15,2%	16,7%	14,3%	13,7%	14,7%
zákazky s 3 uchádzačmi	8,1%	11,1%	11,5%	11,7%	10,4%	12,5%
zákazky s 4 uchádzačmi	4,8%	5,9%	5,1%	8,7%	8,6%	8,8%
zákazky s 5 a viac uchádzačmi	8,2%	9,3%	15,7%	17,9%	20,4%	16,3%

Zdroj: tender.sme.sk

Tabuľka č. 6 Priemerný počet uchádzačov - súťaživosť, podľa objemu tendrov

	2009	2010	2011	2012	1/2012	2/2012
Priemerná súťaživosť	2,18	2,39	3,81	3,53	5,28	2,95
zákazky s 1 uchádzačom	23,7%	40,5%	37,4%	36,4%	15,8%	43,2%
zákazky s 2 uchádzačmi	55,1%	26,2%	17,2%	19,3%	11,4%	22,0%
zákazky s 3 uchádzačmi	10,0%	17,1%	15,0%	11,9%	23,0%	8,2%
zákazky s 4 uchádzačmi	5,9%	6,5%	4,2%	9,6%	15,8%	7,6%
zákazky s 5 a viac uchádzačmi	5,3%	9,7%	26,3%	22,8%	34,0%	19,1%

Zdroj: tender.sme.sk

Priemerný počet súťažiacich minulý rok ťahali hore elektronické aukcie, ktoré v priemere váženom objemom tendrov lákali 5 záujemcov, čo je o polovicu viac ako tendre bez aukcií (priemer 3,2

uchádzača). Viac ako 5 uchádzačov malo až 44% objemu tendrov s ohlásenou elektronickou aukciou, pričom celkovo v obstarávaní to platí len pri každom piatom obstarávaní. Pri súťaživosti v aukciách sa efekt striedania vlád neprejavil. Súťaživosť samotných aukcií prudko stúpila medzi rokmi 2011 a 2012, ale tieto čísla nie sú dobre porovnateľné práve kvôli tomu, že od roku 2012 začala platiť povinnosť tendrovať cez aukcie aj menšie zákazky, kde je predpoklad viacerých uchádzačov.

Tabuľka č. 7 Súťaživosť a vplyv elektronických aukcií podľa objemu tendrov

	2009	2010	2011	2012	1/2012	2/2012
Všetky tendre	2,18	2,39	3,81 ⁴	3,53	5,28	2,95
E-aukcie	2,68	3,01	3,64	4,93	4,96	4,92

Výsledné ceny z tendrov v roku 2012 boli v priemere o 11% nižšie ako ceny predpokladané obstarávateľmi. Je to o tri percentuálne body lepší výsledok ako rok predtým a viac ako dvojnásobok úspor oproti roku 2010. Ešte výraznejšie je zlepšenie pri prepočte na objem tendrov. Minuloročná úspora predstavuje 21,5% očakávanej ceny, oproti 15-percentnej úspore rok predtým a 7-percentnej úspore v roku 2010.

Hoci okolo kvality odhadovania predpokladanej ceny sú oprávnené diskusie, nepredpokladáme, že ich kvalita sa z roka na rok výrazne mení. Ak to platí, priemerná odchýlka od nich predstavuje relevantný indikátor cenovej hladiny pri obstarávaní.

Tabuľka č. 8 Priemerná úspora voči predpokladanej cene, podľa počtu tendrov

	2009	2010	2011	2012	1/2012	2/2012
Priemerná úspora	4,0%	4,5%	7,7%	10,7%	12,4%	9,6%
zákazky s 1 uchádzačom	1,0%	0,5%	1,2%	1,7%	1,5%	1,7%
zákazky s 2 uchádzačmi	4,5%	3,8%	4,5%	5,5%	6,0%	5,2%
zákazky s 3 uchádzačmi	9,5%	7,5%	8,2%	12,1%	11,8%	12,3%
zákazky s 4 uchádzačmi	10,7%	11,8%	14,8%	18,3%	21,8%	16,1%
zákazky s 5 a viac uchádzačmi	17,2%	22,4%	29,4%	34,1%	38,0%	31,0%

Zdroj: tender.sme.sk

Tabuľka č. 9 Priemerná úspora voči predpokladanej cene, podľa objemu tendrov

	2009	2010	2011	2012	1/2012	2/2012
Priemerná úspora	2,6%	6,6%	14,7%	21,5%	28,5%	18,9%
zákazky s 1 uchádzačom	0,8%	1,4%	2,8%	8,7%	3,5%	9,3%
zákazky s 2 uchádzačmi	0,3%	3,3%	5,6%	22,2%	9,6%	24,0%
zákazky s 3 uchádzačmi	4,4%	4,8%	4,9%	13,4%	19,5%	7,0%
zákazky s 4 uchádzačmi	13,6%	11,2%	17,1%	20,9%	23,5%	19,0%
zákazky s 5 a viac uchádzačmi	14,3%	29,0%	33,9%	38,2%	44,9%	33,4%

Zdroj: tender.sme.sk

⁴ Vyšší počet uchádzačov pri neaukčných postupoch voči aukciám spôsobilo pár výnimočných veľkých zákaziek s mnohými súťažiacimi. Pri prepočte na počet tendrov prilákali aj v roku 2011 aukcie viac uchádzačov.

Ako vidno z vyššie uvedených tabuliek, priemerný prínos ďalšieho uchádzača predstavuje zhruba extra štvorpercentné zníženie ceny (pri počte uchádzačov do štyroch, čo predstavovalo 80% tendrov v roku 2012).

Vyššia úspora môže mať interné aj externé príčiny. Interné príčiny sa týkajú vyššej kvality obstarávania, externé skôr ekonomického a politického prostredia. Ako sme uviedli v minuloročnej analýze⁵, oba faktory majú podľa nás dôležité dosahy na indikátory obstarávania. Pokračujúce slabé ekonomické podmienky vedú k väčšiemu dopytu firiem po verejných zákazkách a súboju o znížovanie cien. Na druhej strane zmeny legislatívy ako zavedenie elektronických aukcií či zvýhodnenie verejných súťaží taktiež viedli k lepším parametrom kvality tendrov.

Tabuľka č. 10 Úspora a vplyv elektronických aukcií podľa objemu tendrov

	2009	2010	2011	2012	1/2012	2/2012
Všetky tendre	2,6%	6,6%	14,7%	21,5%	28,5%	18,9%
E-aukcie	16,1%	8,8%	15,4%	25,6%	28,2%	24,1%

Elektronické aukcie vykázali minulý rok v priemere extra úsporu 5% oproti klasickým postupom⁶. Pri celkovom objeme aukcií v roku 2012 za 732 miliónov eur znamená 5 percentné zníženie cien úsporu **37 miliónov eur**.

⁵ Analýza kvality verejného obstarávania na Slovensku v rokoch 2009-2011, Gabriel Šípoš, TIS, január 2012, http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/2012_Analyza_obstaravania_v_2011.pdf

⁶ Prvá naša štúdia pol roka po zavedení povinných elektronických aukcií zo septembra 2011 ukázala veľmi podobný prínos e-aukcií - 6%. Viď Vplyv elektronických aukcií na efektivitu verejného obstarávania na Slovensku: prvé výsledky, G.Šípoš, P.Klátik, M.Tunega, TIS, http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/12/2011_Elektronicke_aukcie_prve_vysledky.pdf