

Príznaky kartelových dohôd vo verejnom obstarávaní

Gabriel Šípoš¹, Transparency International Slovensko, apríl 2012

Kartelové dohody², teda vzájomné dohody uchádzačov o spoločnej stratégii (najmä cene) pred podaním ponúk o zákazku, sú významným problémom verejných tendrov. Podľa OECD takéto dohody podkopávajú dôveru v súťaživosť v obstarávaní, nehovoriac o výslednej horšej cene, prípadne aj kvalite dodaného predmetu vo víťaznej ponuke.³ V odhalených prípadoch zvyšovali kartely trhové ceny o niekoľko desiatok percent.⁴

Odhaľovanie kartelov v tendroch je náročné na získavanie dôkazov, najmä pri neexistencii priamych listinných prameňov či elektronických nahrávok. V tejto štúdii sa samozrejme nesnažíme kartelové dohody dokázať v právnom zmysle, ako to u nás robí Protimonopolný úrad či polícia. Tie sa väčšinou spoliehajú na indicie buď od obstarávateľov, alebo na ochotu niektorého z člena kartelu vymeniť svedectvo za imunitu.

My hľadáme skôr štatistickú metódu, ktorá by z tisícov tendrov ročne umožnila zúžiť skupinu podozrivých výsledkov na niekoľko desiatok. Až ich následné bližšie skúmanie by mohlo dokázať či vyvrátiť prvotné štatistické podozrenia. Podľa našich vedomostí slovenský Protimonopolný úrad takéto metódy doteraz nevyužíva.

Vychádzame pritom z dát, ktoré sú všetkým verejne dostupné. Konkrétne ako zdroj použijeme dáta z portálu Otvorené verejné obstarávanie tender.sme.sk, ktorý vizualizuje oficiálne dáta o výsledkoch tendrov z Vestníka Úradu pre verejné obstarávanie.

Možné signály kartelov

Pri skúmaní výsledku verejného obstarávania môže byť podozrivých viacero faktov:⁵

- Víťazná cena je výrazne vyššia ako cena za podobný produkt z nedávneho tendra
- Rozdiely medzi ponúkanými cenami vykazujú istú symetriu
- Prišla len jedna či málo ponúk, hoci na trhu existuje veľa možných dodávateľov
- Prišlo veľa ponúk, ale len jedna je reálna, ostatné nespĺnili formálne náležitosti či ponúkli len mierne nižšiu cenu
- Víťazná cena je (takmer) totožná s očakávanou
- Víťazná ponuka má vysoký podiel subdodávok (potenciálne pre ďalších účastníkov kartelu)

¹ Za námet a spracovanie dát ďakujem Petrovi Klátikovi z Podnikateľskej aliancie Slovenska. Štúdia je napísaná v rámci projektu zlepšovania kvality verejného obstarávania podporeného Siemens Integrity Initiative

² Zákon o ochrane hospodárskej súťaže č.136/2001 používa termín "dohody obmedzujúce súťaž"

³ Guidelines for fighting bid rigging in public procurement, OECD, 2008

⁴ Kartelové dohody vo verejnom obstarávaní, D.Zemanovičová a kol., Protimonopolný úrad, 2010

⁵ Ditto

Ako vidno, hodnotenie nie je zďaleka jednoduché. Problém môže indikovať veľa, ale aj málo ponúk, či veľké, ale aj malé rozdiely v cenách. V našej štúdii sa zameriame na kombináciu faktorov: **aspoň tri podané ponuky, no víťazí cena rovnaká či maximálne o percento nižšia, ako je tá predpokladaná**. Inými slovami, sledujeme kontrakty, ktoré dosahujú podpriemerné úspory na cene pri nadpriemernej konkurencii. Výber vychádza zo štatistických záverov o verejnom obstarávaní v slovenských podmienkach a z dostupnosti verejných dát:

- každá ďalšia ponuka (do piatich) v priemere prináša zníženie očakávanej ceny o 2 až 3 percentá – pri piatich ponukách zhruba 15 percent⁶
- priemerná úspora tendra na Slovensku od roku 2009 dosahuje 8 percent a počet konkurentov 2,4 firiem
- obdobie skúmania (január 2009-marec 2012) je obdobím výrazného spomalenia ekonomického rastu ako aj inflácie
- dáta potrebné na analýzu sú voľne prístupné o každej zákazke vo Vestníku ÚVO

Ešte raz je dobré pripomenúť, že veľa ponúk s takmer rovnakou cenou ako bola tá očakávaná neznamena automaticky existenciu kartelu. Možno je na trhu naozaj výnimočná konkurencia s viac-menej dobre známou cenou. Firmy možno majú jednoduchú nákladovú štruktúru, kde sa s maržami nedá hýbať. Tiež je možné, že odhad ceny obstarávateľom je príliš nízky, a viaceré ponuky skončili cenovo nad očakávaniami, a teda nie sú tak výnimočne koncentrované⁷.

Ako istú kontrolu relevantnosti indikátora používame porovnanie výslednej zúženej „podozrivej“ vzorky s akceptovanými charakteristikami typických kartelových trhov.⁸ Ide o trhy s malým počtom subjektov, kde nie je ľahký vstup pre iné firmy. Typická je tiež veľká závislosť na verejných zákazkách, ktoré sa navyše vyskytujú často (a teda sa dajú postupne deliť podľa dohody kartelistov). Produkty bývajú relatívne identické, a nedajú sa ľahko nahradiť inými. OECD správa spomína ako najčastejšie cieľové kolúzie stavebníctvo (obzvlášť dopravná infraštruktúra) a dodávky medicínskych tovarov a služieb.⁹ Ak teda naša štatistická metóda vyberie hlavne sektory s takýmito charakteristikami, bude to istým náznakom jej smerodajnosti.

Výsledky

Pohľad na celkové čísla od roku 2009 ukazuje, že „podozrivých“ tendrov s relatívne dobrou konkurenciou no minimálnou úsporou je zhruba osem percent (podľa objemu deväť percent). V rokoch 2010-11 sa tento pomer blížil k desiatim percentám, úvod roku 2012 ale zase naznačuje výrazný pokles, preto z daných čísel nie je možné odvodiť jasný časový trend.

⁶ Vplyv elektronických aukcií na efektívnosť verejného obstarávania na Slovensku: prvé výsledky, G.Šipoš, P.Klátik, M.Tunega, Transparency International Slovensko, 2011

⁷ Distribúcia víťazných cien však napovedá, že 88% víťazných ponúk je pod predpokladanou cenou, to jest, obstarávatelia odhadujú horné limity cien celkom kvalifikovane.

⁸ Guidelines (2008)

⁹ Collusion and Corruption in Public Procurement, OECD, 2008

Tabuľka č.1. Podiel tendrov s aspoň tromi ponukami a s úsporou menej ako jedným percentom od predpokladanej ceny (podiel „podozrivých“) oproti všetkým obstarávaniam

	Spolu	2009	2010	2011	2012 1. štvrtrok
Počet všetkých	11 770	3 882	4 305	3 134	449
Počet podozrivých	993	256	412	298	93
Podiel podozrivých	8,4 %	6,6 %	9,6 %	9,5 %	6,0 %
Počet aukcií	769	32	113	531	93
Počet podozrivých aukcií	55	0	1	53	1
Podiel aukcií na všetkých	6,5 %	0,8 %	2,6 %	16,9 %	20,7 %
Podiel podozrivých aukcií	5,5 %	0 %	0,9 %	10,0 %	3,7 %

Zdroj: tender.sme.sk, prepočty TIS

Vzhľadom na masové zavedenie elektronických aukcií v roku 2010 sme sa pozreli aj na výskyt podozrivých výsledkov medzi nimi. Teoreticky je navyše forma opakovane podávaných ponúk (reverzné aukcie) viac náchylná na kolúzie, keď v priebehu podávania ponúk je možné lepšie sa koordinovať ako pri jedinom cenovom návrhu.¹⁰ Čísla zo slovenského prostredia však ukazujú opak – podiel podozrivých elektronických aukcií je nižší ako podiel podozrivých tendrov celkom (viď dolnú polovicu tabuľky 1).

Priemerná veľkosť podozrivého tendra je zhruba o šesť percent väčšia ako priemerná veľkosť všetkých obstarávaní. Nadpriemerne sú medzi podozrivými zastúpené užšie súťaže, stavebné práce a tendre vyhlasované mestami či obcami.

Tabuľka č.2 Vybrané charakteristiky podozrivých tendrov

	Všetky tendre	Podozrivé tendre
Priemerná veľkosť zákazky (tisíc eur, bez DPH)	812	863
Podiel užších súťaží	10,5 %	24,1 %
Podiel verejných súťaží	47,3 %	32,3 %
Podiel tovarov	55,8 %	39,7 %
Podiel služieb	26,2 %	30,2 %
Podiel stavebných prác	18 %	30,1 %
Podiel štátnej inštitúcie ako obstarávateľa	68,4 %	63,3 %
Podiel územnej samosprávy ako obstarávateľa	27,1 %	32,9 %

Zdroj: tender.sme.sk, prepočty TIS

Pri podrobnejšom skúmaní predmetov s podozrivými víťaznými výsledkami dominuje podľa objemu dopravná infraštruktúra, výstavba kancelárií a bytov a dodávky počítačovej techniky. Podľa počtu podozrivých tendrov sú najčastejšie zákazky na hromadné stravovanie, potraviny a následne na dopravnú infraštruktúru. Počtom významné (hoci objemom minimálne) sú aj podozrivé dodávky zdravotníckych prístrojov a materiálu. Zdá sa teda, že nami zvolená štatistická metóda zhruba selektuje sektory, ktoré sú aj z iných zistení o povahe kolúzie považované za problematické.

¹⁰ Guidelines (2008)

Tabuľka č.3 **Najdôležitejšie obstarávané predmety v podozrivých tendroch (%)**

Predmet	Podiel na počte	Podiel na objeme
Dopravná infraštruktúra	11,7	34,2
Bytová, kancelárska výstavba	10,4	10,7
Počítačová, kancelárska technika	7,4	8,3
Reštauračné služby, hromadné stravovanie	13,3	7,7
Opravy a údržby (železnice, autá)	3,0	6,9
Bližšie nedefinované stavebné práce	3,9	6,0
Programovanie, plánovanie informačných systémov	0,4	4,1
Zdravotnícky materiál, prístroje	8,3	0,8
Potraviny	11,7	0,001
Ostatné	29,9	21,3
Spolu	100	100

Zdroj: tender.sme.sk, prepočty TIS

Predmety sme tiež skúmali podľa frekvencie výskytu podozrivých výsledkov. Napríklad už každý druhý tender na služby hromadného stravovania od roku 2009 vykazuje podozrivé výsledky. Rovnako podozrivé sa javí tendrovanie údržby motorových vozidiel. Ešte väčší podiel podozrivých zákaziek majú dodávky potravín (najmä hydiny).

Dvomi z troch top obstarávateľov, ktorých tendre vykazujú možné znaky kolúzie v najväčších objemoch, sú železničné spoločnosti (tabuľka č.4.). Ide o opravy ako aj dopravnú infraštruktúru, ktorá je tiež dominantná aj pri Národnej diaľničnej spoločnosti. Vďaka softvérovým, počítačovým a telekomunikačným nákupom sa vysoko umiestnili aj Ústav informácií a prognóz školstva a Štatistický úrad. Stravovacie služby zase vysoko zaradili Ministerstvá práce aj obrany.

Tabuľka č.4 **Desať obstarávateľov s najväčším objemom za kartelu podozrivých zákaziek**

obstarávateľ	počet podozrivých	objem podozrivých
Železnice Slovenskej republiky	2	123 829 577
Ústav informácií a prognóz školstva	3	60 130 000
Železničná spoločnosť Slovensko	2	47 250 000
Ministerstvo obrany	41	36 927 307
Štatistický úrad Slovenskej republiky	4	32 770 015
Národná diaľničná spoločnosť	17	32 466 000
Západoslovenská vodárenská spoločnosť	2	31 700 000
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny	5	26 782 878
Ministerstvo vnútra	11	26 454 376
Mesto Košice	7	17 157 877

Zdroj: tender.sme.sk, prepočty TIS

K firmám s najväčším objemom zmlúv, ktoré sme vyhodnotili ako podozrivé z dôvodu kolúzie patria stavebné, softvérové a reštauračné spoločnosti.

Tabuľka č.5 **Desať dodávateľov s najväčším objemom z kartelu podozrivých zákaziek**

dodávateľ	počet podozrivých	objem podozrivých
Eurovia CS	1	123 000 000
Železničné opravovne a strojárne Zvolen	1	46 800 000
Datalan	7	41 044 186
Slovak Telecom	1	32 500 000
Doprastav	12	28 532 627
Zipp Bratislava	2	28 480 000
Le Cheque Dejeuner	11	26 967 697
Vaša stravovacia	20	25 727 386
Skanska SK	12	22 498 001
Strabag	23	20 940 827

Zdroj: tender.sme.sk, prepočty TIS

Medzi objemom najväčších desať tendrov, kde by vysoký počet ponúk no nízka úspora mohli teoreticky súvisieť s uzavretým kartelom, patria:

Tabuľka č.6 **Desať z kartelu podozrivých tendrov s najväčším objemom**

rok	názov zákazky	obstarávateľ	dodávateľ	počet ponúk	výsledná zmluva (mil. eur)	úspora
2009	ŽSR, Žilina Teplička zriaďovacia stanica, 2. stavba, 2. etapa	Železnice Slovenskej republiky, Bratislava	Eurovia CS	5	123	0,81 %
2010	Rekonštrukcia hnacích dráhových vozidiel motorovej trakcie radu 75x	Železničná spoločnosť Slovensko, a.s.	Železničné opravovne a strojárne Zvolen	3	46,8	0,21 %
2010	Infovek 2 - informatizácia vzdelávania na základných a stredných školách	Ústav informácií a prognóz školstva	Slovak Telecom	3	32,5	0,00 %
2011	Zabezpečenie stravovania zamestnancov rezortu práce, sociálnych vecí a rodiny prostredníctvom stravovacích lístkov	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky	LE CHEQUE DEJEUNER	3	22,3	0,00 %
2011	Aglomerácia Štúrovo - odvedenie a čistenie vôd	Západoslovenská vodárenská spoločnosť	ZIPP BRATISLAVA	5	20	0,50 %

2009	Správa budov a súvisiace činnosti rozpočtových a príspevkových organizácií v správe MV SR a jeho zariadení v rámci celej SR	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky	ISS Facility Services	5	19,5	0,00 %
2010	Elektronické služby	Štatistický úrad Slovenskej republiky	Microcomp - Computersystém	3	19,4	0,51 %
2009	Nákup výpočtovej techniky a poskytnutie súvisiacich služieb	Ústav informácií a prognóz školstva	DATALAN	3	18,7	0,00 %
2009	Sprostredkovanie stravovacích služieb formou stravovacích poukážok	Ministerstvo obrany Slovenskej republiky	Vaša stravovacia	3	12,5	0,00 %
2011	Zhotovenie stavby: "Nitra-dobudovanie kanalizačnej siete"	Západoslovenská vodárenská spoločnosť	MONSTAV NITRA	3	11,7	0,00 %

Zdroj: tender.sme.sk, prepočty TIS

Pre ilustráciu klasického konkurenčného efektu sme porovnali veľké stavebné zákazky od roku 2009. Ako vidno, najhoršie dopadlo obstarávanie zavedenia diaľničného mýta, kde výsledná cena o viac ako štvrtinu prevýšila očakávanú. Tender posudzuje pre možnú diskrimináciu Európska komisia¹¹. Druhým tendrom je aj vyššie spomínaná železničná stavba, pri ktorej napriek piatim uchádzačom nedošlo k takmer žiadnej cenovej úspore (tiež ju prešetruje Európska komisia¹²). Naopak, ďalšie štyri dopravné súťaže sa pri veľkom počte uchádzačov skončili s výraznými úsporami.

Tabuľka č.7 **Stavebné tendre s objemom nad 20 miliónov eur a s aspoň štyrmi uchádzačmi od roku 2009**

názov zákazky	počet ponúk	obstarávateľ	vítaz	očakávaná suma (mil. eur)	výsledná suma (mil. eur)	úspora
Komplexná služba elektronického výberu mýta (2009)	4	Národná diaľničná spoločnosť	SkyToll	664	852	-28,3 %
Žilina Teplička zriaďovacia stanica, 2. stavba, 2. Etapa (2009)	5	Železnice Slovenskej republiky	Eurovia CS	124	123	0,8 %
Rýchlostná cesta R4	7	Národná	Skanska	117	77,7	33,6 %

¹¹ Naše mýto posudzuje Európsky súdny dvor, D.Krajanová, SME, 30.11.2011

¹² Brusel podozrieva stavbárov z kartelovej dohody, M.Poracký, Hospodárske noviny, 16.4.2012

Košice-Milhost' (2010)		diaľničná spoločnosť	SK			
Diaľnica D2, križovatka Stupava – juh (2009)	5	Národná diaľničná spoločnosť	Strabag	31,2	20,4	34,6 %
D1 Jánovce - Jablonov, I. úsek (2011)	13	Národná diaľničná spoločnosť	Váhosta v - SK	94,6	59,9	36,7 %
I/61 Trenčín – most (2011)	12	Slovenská správa ciest	Zipp Bratislava	60,4	36,7	39,1 %

Zdroj: tender.sme.sk, prepočty TIS

Záver

Štúdia naznačuje potenciál štatistických metód pri identifikácii skupiny tendrov, ktoré by mohli byť zasiahnuté kartelovými dohodami. Jednou z možných metód je porovnávanie rozsahu konkurenčného efektu na úspory z obstarávania. V každom prípade si takéto postupy vyžadujú viac testovania a bez bližších dôkazov nemôžu slúžiť ako dôkazy potenciálneho kartelu.

Bez ohľadu na výsledky štúdie si nebezpečenstvo kartelov vo verejnom obstarávaní vyžaduje najmä preventívne opatrenia. Pri poznaní obzvlášť problémových sektorov by obstarávatelia mali vyvinúť vyššiu námahu zvýšiť počet uchádzačov, vrátane zo zahraničia.¹³ Možnosťou je viac využívať predbežné oznámenia o vyhlásení obstarávania, čo dáva uchádzačom viac času na prípravu.

Dôležité je deliť veľkú zákazku do logických častí tak, aby maximalizovala konkurenciu. Príliš veľká zákazka môže odradiť malých podnikateľov, ktorí viaceré súčasti (no nie celok) aj vedeli dodať. Príliš veľké delenie ale zase zvyšuje manažérske náklady a znižuje zákonné povinnosti zverejňovania, čo tiež môže znížiť počet ponúk.

Dôležité je aj posilniť spoluprácu Protimonopolného úradu a Úradu pre verejné obstarávanie pri práci s dokumentáciou o obstarávaní, od analýzy zápisníc a samotných kópií podaných ponúk po dáta zverejňované vo Vestníku.

¹³ Fighting cartels in public procurement, Policy brief, OECD, 2008