

Hodnotenie miery transparentnosti na trhu verejného obstarávania v roku 2008

Ján Pavel¹, Emília Sičáková-Beblavá² a Jiří Vlach³

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 a v roku 2008 127,7 mld. Sk na nákup tovarov, služieb a stavebných prác⁴. 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).

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: pavelj@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 štúdií sú názormi autora a nemusia sa vždy zhodovať so stanoviskami inštitúcií, v ktorých pôsobí.

² Autorka pracuje v TIS.

³ Autor je expertom TIS pre oblasť verejného obstarávania.

⁴ Veľkosť objemu trhu verejných zákaziek bola 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 2008 na Slovensku

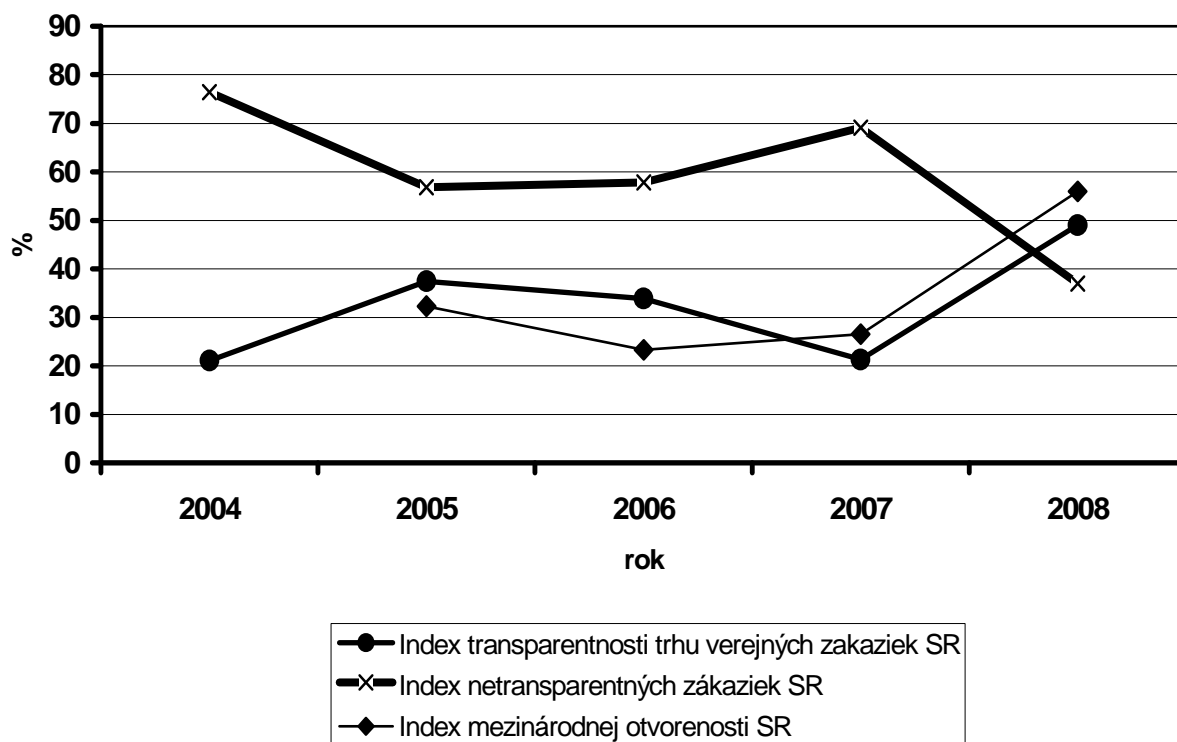
Na vývoj transparentnosti trhu verejných zákaziek v súhrne poukazujú nasledovná tabuľka a graf.

Tabuľka 1: Stav transparentnosti trhu verejných zákaziek na Slovensku v rokoch 2004-2008

| Názov indexu | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|------|------|------|------|------|
| Index transparentnosti trhu verejných zákaziek SR | 21 | 37 | 34 | 24 | 49 |
| Index netransparentných zákaziek SR | 76 | 57 | 58 | 65 | 37 |
| Index medzinárodnej otvorenosti SR | | 32 | 23 | 30 | 56 |

Zdroj: vlastné výpočty

Graf 1: Vývoj jednotlivých indexov v rokoch 2004 – 2008



Index transparentnosti trhu verejných obstarávaní (I1)

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.

Uvedený nárast používania verejnej súťaže sa dá interpretovať predovšetkým dvojnásobným nárastom nadlimitného obstarávania, ktoré predstavuje objemovo najväčšie verejné zákazky, tak ako nižšie ukazuje Index medzinárodnej otvorenosti, a Európska únia definuje pomerne jasné postupy pri nadlimitnom obstarávaní. V porovnaní s predchádzajúcim rokom zároveň o polovicu narástol objem zákaziek financovaných z fondov Európskej únie, z ktorých 62% tvorili nadlimitné zákazky. Pričom v rámci celkového objemu nadlimitných obstarávaní bolo 60,64% verejných financií alokovaných postupom verejnej súťaže⁵ a ide o sumu viac ako 65 mld. Sk.

Z hľadiska používaných postupov ide o posun pozitívnym smerom a vytvára sa tak lepší potenciál na odhaľovanie korupcie, keďže o väčšine verejných financií, ktoré sa používajú verejného obstarávania, sú dostupné aspoň základné informácie. Využitie potenciálu, ktorý je poskytovaný zverejňovanými informáciami o verejných zákazkách, však závisí od kvality práce Úradu pre verejné obstarávanie, Najvyššieho kontrolného úradu SR a finančnej kontroly Ministerstva financií SR.

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 2008 teda hovorí, že **v roku 2008 bolo 37 % verejných prostriedkov na nákup tovarov, služieb a stavebných prác alokovaných použitím postupov, pri ktorých nie je zabezpečená dostatočná transparentnosť**. V porovnaní s rokom 2007 ide o zníženie používania postupov, pre ktoré je typická nízka transparentnosť.

Index medzinárodnej otvorenosti (I3)

Hodnota indexu udáva, koľko percent z trhu verejných obstarávaní je zadané formou

⁵ Z hľadiska počtu uzavretých zmlúv je nadlimitné verejné obstarávanie menej významné,

nadlimitných obstarávaní, ktoré musí byť podľa zákona oznamované vo Vestníku EÚ.

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

Bližšia analýza však ukazuje, že pri nadlimitných zákazkách sa použili rôzne postupy. 60,6% z hodnoty nadlimitných zákaziek bolo alokovaných verejnou súťažou, čo však z hľadiska početnosti predstavuje len 33,3% celkového počtu nadlimitných zákaziek. Z hľadiska počtu nadlimitných zákaziek bolo 32,3% alokovaných rokovacím konaním bez zverejnenia (bez čiastkovej zmluvy).

Odporúčania:

Na základe uvedenej analýzy je možné urobiť niekoľko odporúčaní. Všeobecne možno uviesť, že ďalšie reformné úsilie v oblasti verejného obstarávania by sa nemalo primárne zameriavať na novelizácie existujúceho zákona o verejnom obstarávaní, ale dôraz by sa mal klásť na dodržiavanie existujúceho zákona, dodržiavanie princípov verejného obstarávania a ich správnu implementáciu. V rámci uvedeného odporúčame, aby sa Úrad pre verejné obstarávanie v nasledovnom období sústredil na:

- zabezpečenie aktívneho zverejňovania informácií o jednotlivých verejných obstarávaníach každým verejným obstarávateľom
- zabezpečenie zavádzania elektronického verejného obstarávania pre všetkých verejných obstarávateľov
- zabezpečenie nediskriminácie potenciálnych uchádzačov pri všetkých postupoch verejného obstarávania
- zabezpečenie riešenia konfliktu záujmov pri alokácii verejných zákaziek
- zabezpečenie realizácie nadlimitných zákaziek verejnými súťažami
- starať sa nielen o dodržiavanie zákona, ale aj o dodržiavanie všeobecne uznávaných princípov verejného obstarávania
- a zrušenie kategórie neprioritných služieb, ktoré sa neobstarávajú použitím transparentných a súťažných postupov.

Zároveň odporúčame, aby Úrad pre verejné obstarávanie sledoval a hodnotil aj ďalšie ukazovatele stavu verejného obstarávania a aby verejnosti predkladal nielen správu o štatistike plnenia zákona, ale aj správu o stave verejného obstarávania v Slovenskej republike.

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 konferencií 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