

Transparentnosť trhu verejného obstarávania na Slovensku

Jan Pavel,
Emília Sičáková-Beblavá

Úvod

Verejný sektor dal v roku 2004 125 mld. korún a v roku 2005 109 mld. korún na nákup tovarov, služieb a kapitálových statkov. Časť z uvedených prostriedkov sa použila v režime zákona o verejnom obstarávaní, časť mimo neho. Použili sa transparentne? Odpovedať na túto otázku sa Transparency International Slovensko (ďalej len „TIS“) pokúša pomocou sady následne predstavených indexov – pričom ide o nástroje na analýzu transparentnosti trhu nákupov tovarov a služieb vo verejnom sektore.

Základným ideovým východiskom je predpoklad, že čím väčšia časť trhu nákupov tovarov a služieb 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 znižuje pravdepodobnosť korupčného konania, a teda sa zároveň čo najlepšie využijú verejné zdroje¹. Takáto analýza zároveň načrtáva smery reformy verejného obstarávania v prípade, že má vláda záujem na transparentnom a efektívnom vynakladaní verejných zdrojov.

TIS pripravila 3 indexy a to za roky 2004 a 2005. Prvým je Index transparentnosti trhu verejného obstarávania (I1), ďalej Index netransparentných zákaziek (I2) a Index medzinárodnej otvorenosti (I3).

1. Ukazovatele a ich definícia

Index transparentnosti trhu verejných obstarávania (I1)

Hodnota indikátora udáva, koľko percent prostriedkov vynaložených v rámci inštitútu verejného obstarávania v kalendárnom roku bolo alokovaných prostredníctvom otvoreného konania.

Index sa dá vyjadriť takto:

$$I1 = \frac{\text{Objem verejných obstarávaní zadaných verejným konaním}}{\text{Celkový objem trhu verejných obstarávaní}} * 100$$

Index netransparentných zákaziek

Hodnota indexu udáva, koľko percent prostriedkov vynaložených v rámci inštitútu verejných obstarávaní v kalendárnom roku bolo zadaných v režime tzv. obstarávania

¹K objasneniu tohto predpokladu pozri napr. Verejné zákazky v ČR – korupcia alebo transparentnosť?, 2005.

Transparency International Slovensko

malého rozsahu a mimo režimu zákona o verejnom obstarávaní. V druhom prípade (teda mimo režimu zákona) sa jedná o vojenské dodávky či dodávky súvisiace s branno-bezpečnostnými faktormi, ktorých zadanie nemôže byť z bezpečnostných dôvodov realizované otvorenou súťažou. Objem týchto obstarávaní v jednotlivých rokoch kolíše, v priemere však tvorí 6 p.b. Indexu netransparentných zákaziek.

Indikátor sa dá vyjadriť takto:

$$I2 = \frac{\text{Celkový objem trhu verejných obstarávaní} - \text{Objem verejných obstarávaní zadaných všetkými spôsobmi zadávacích konaní definovaných v zákone s výnimkou obstarávaní malého rozsahu}}{\text{Celkový objem trhu verejných obstarávaní}} * 100$$

Index medzinárodnej otvorenosti (I3)

Hodnota indexu udáva, koľko percent z trhu verejných obstarávaní je zadané formou nadlimitných obstarávaní, ktoré musí byť podľa zákona inzerované vo Vestníku EÚ. Hodnota podobného indexu sa v starých štátoch EÚ v roku 2004 pohybovala okolo 28,8%.²

Index sa dá vyjadriť takto:

$$I3 = \frac{\text{Objem nadlimitných verejných obstarávaní}}{\text{Celkový objem trhu verejných obstarávaní}} * 100$$

2. Zdroje dát a poznámky k uskutočneným výpočtom

Hlavným zdrojom dát boli informácie poskytnuté Úradom pre verejné obstarávanie, z ktorých boli zistené objemy verejných obstarávaní alokovaných prostredníctvom jednotlivých spôsobov obstarávacích konaní. K výpočtu celkového objemu trhu verejných obstarávaní bola použitá upravená metodika OECD.³ V rámci analýzy nebolo pracované s údajmi za zdravotné poisťovne a sektorových zadávateľov. Objem prostriedkov, ktoré boli alokované prostredníctvom systému verejného obstarávania bol na Slovensku podľa výpočtov uskutočnených podľa metodiky OECD v roku 2004 125 mld. korún a v roku 2005 109 mld. Korún. Väčšina týchto prostriedkov (v roku 2004 71% a v roku 2005 58%) bola vynaložená na úrovni centrálnej štátnej správy. Zvyšok obcami a regionálnymi samosprávami.

3. Hodnoty indexov pre SR v rokoch 2004-2005

²Pavel, J.: Opening of a public procurement market as a tool of boosting competitiveness of domestic firms, príspevok na konferencii Competing in a Global Context, 7.-8. júl 2006. Piacenza.

³Podrobnosti k metodike objemu trhu verejných obstarávaní pozri Pavel, J. *Jak měřit velikost trhu veřejných zakázek?* Praha 08.04.2005 – 09.04.2005. In: Theoretical and practical aspects of public finance [CD-ROM]. Praha : VŠE, 2005, s. 33. ISBN 80-245-0862-1. Výpočet založený na tejto metodike je tiež popísaný v publikácii TIC: *Veřejné zakázky v ČR – korupce nebo transparentnost?*, str. 25-27, 2005.

Transparency International Slovensko

Na základe vyššie uvedenej metodiky boli uskutočnené výpočty definovaných indexov pre Slovenskú republiku v rokoch 2004-2005. Výsledky obsahuje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 1: Ukazovatele transparentnosti v rokoch 2004-2005, údaje v %

	2004	2005
Index transparentnosti trhu verejných obstarávaní	21	38
Index netransparentných zákaziek	64	33
Index medzinárodnej otvorenosti	12	33

4. Čo hovoria indexy

I1

Z prezentovaných údajov vyplýva, že v období 2004-2005 bola v režime verejnej súťaže alokovaná v priemere jedna tretina vynaložených prostriedkov použitých na nákup tovarov a služieb verejným sektorom, pričom sa dá pozorovať určitý nárast. O tom, či sa jedná o dlhodobu pozitívny posun smerom ku transparentnosti sa však vzhľadom ku krátkemu časovému obdobiu dá len špekulovať. Celkovo však možno konštatovať, že existuje **značná rezerva v používaní tejto transparentnej metódy verejného obstarávania, a teda aj priestor pre efektívnejšie vynakladanie verejných zdrojov. Cieľom by malo byť, aby čo najväčšia časť verejných zdrojov prechádzala otvorenou verejnou súťažou.**

I2

Pozitívny posun sa dá pozorovať taktiež u ukazovateľa poukazujúceho na obstarávanie netransparentnými postupmi. Tu došlo medzi rokmi 2004 a 2005 k jeho poklesu o cca 31 p.b. Vo všeobecnosti je možné konštatovať, že sa zvyšuje objem prostriedkov, ktoré boli zadané v rámci metód definovaných v zákone o verejnom obstarávaní a to hlavne verejnou súťažou, užšou súťažou, rokovacím konaním so zverejnením a rokovacím konaním bez zverejnenia. Ostatné prostriedky sú alokované mimo uvedených metód, čo väčšinou znamená že sú zákazky zadávané bez akéhokoľvek konkurenčného testu, bez zverejňovania informácií a teda bez možnosti verejnej kontroly.

Tento index teda hovorí, že v roku 2005 bolo viac ako 30% verejných prostriedkov použitých netransparentným spôsobom. Vláda by preto prehodnotiť nevyhnutnú mieru obstarávania v utajenom režime z bezpečnostných dôvodov – prehodnotiť, čo je ozaj potrebné nakupovať v uvedenom režime a kde je možné nakupovanie otvoriť a okrem zavedenia transparentnosti a možnosti verejnej kontroly zároveň vytvoriť priestor pre dosahovanie väčších úspor. Zároveň je potrebné uskutočniť audit postupov v rámci režimu tzv. malých zákazok a to do akej miery dochádza k umelému deleniu predmetu obstarávania a vedomému vyhýbaniu sa použitiu transparentných metód verejného obstarávania. Na tento jav totiž upozornili viaceré monitoringsy TIS.

Pri netransparentnosti je však potrebné poukázať aj na fakt, že okrem vyššie uvedených typov zákaziek (malého rozsahu a v režime utajenia), aj niektoré postupy upravené zákonom o verejnom obstarávaní vykazujú nízku transparentnosť. Ide

hlavne o rokovacie konanie bez zverejnenia, ktoré sa hovorovo nazýva aj *priamym zadaním*. Tento postup sa nezriedka používa aj mimo zákonom povolených dôvodov a rozširuje sa tak množstvo verejných zdrojov, ktoré sa de facto vymykajú verejnej kontrole. Značná časť prostriedkov (v roku 2004 15 mld. korún, v roku 2005 až takmer 26 mld. Sk) je vynakladaná v rámci „rokovacieho rokovania bez zverejnenia“ a to vrátane mnohých nadlimitných obstarávaní. Tento typ postupu definovaným zákonom o verejnom obstarávaní je najmenej transparentný a je otázkou či sú vo všetkých prípadoch, keď je aplikovaný, prítomné skutočnosti, ktorými zákon jeho aplikovanie podmieňuje. Aj tejto oblasti by sa mala venovať zvýšená pozornosť a hľadať priestor pre zlepšenie. Keď totiž pripočítame k sume, ktorá ide mimo režim zákona o verejnom obstarávaní (zákazky malého rozsahu a z dôvodu utajovania) aj objem zdrojov alokovaných postupom rokovacieho konania bez zverejnenia, tak zistíme, že **index netransparentných zákazok sa v roku 2004 zvýši na 76,5 % a v roku 2005 na 56,5%. Možno tak konštatovať, že v roku 2005 bolo viac ako 50% verejných zdrojov určených na nákup tovarov, služieb a kapitálových statkov sprevádzaných minimálnou verejnou kontrolou, v režime, ktorý vytvára priestor pre korupciu a iné neefektivity. Táto oblasť si vyžaduje zvýšenú pozornosť.**

I3

Index medzinárodnej otvorenosti je možné posudzovať jedine pre rok 2005, pretože sa jedná o prvý rok plnoprávneho členstva v EÚ. Hodnota indexu ukazuje, že z celkového trhu verejných obstarávaní tvorili nadlimitné 33%, tzn. z hľadiska objemu vynaložených prostriedkov je jedna tretina verejných obstarávaní inzerovaná vo Vestníku EÚ. Táto hodnota je vyššia než vo väčšine štátom EÚ. Vysokú hodnotu tohto ukazovateľa možno hodnotiť pozitívne. Dôvodom je fakt, že nadlimitné zákazky sú inzerované vo vestníku Európskej únie a zvyšuje sa tak pravdepodobnosť, že sa do nich prihlási viacej subjektov a zvýši sa tak konkurencia. Vo všeobecnosti sa teda zvyšuje konkurencia na strane ponuky, čo vytvára predpoklady k zníženiu ceny a úsporám na strane verejného sektora (to však len v prípade, že sa používa verejná súťaž a nie rokovacie konanie bez zverejnenia).