

Hodnotenie miery transparentnosti na trhu verejného obstarávania v roku 2007

Ján Pavel¹ a Emília Sičáková-Beblavá

Zhrnutie:

Transparency International Slovensko (TIS) sa v rámci svojich aktivít dlhodobo venuje problematike verejného obstarávania. Už tretí rok hodnotí mieru transparentnosti trhu verejného obstarávania na základe Indexov transparentnosti trhu verejného obstarávania a Indexu netransparentných zákaziek. Indexy, tak ako ich predstavujeme v tejto tlačovej správe v tabuľke 1, poukazujú na to, že v roku 2007 došlo k poklesu používania verejnej súťaže a teda sa zvýšil priestor pre korupciu pri výkone verejného obstarávania vo verejnom sektore. Uvedený stav vnímame negatívne a prekladáme odporúčania na zlepšenie uvedeného stavu.

Transparentnosť trhu verejného obstarávania na Slovensku

Verejný sektor dal v roku 2004 125 mld. korún, v roku 2005 109 mld. korún, v roku 2006 135 mld. korún a v roku 2007 126 mld. korún na nákup tovarov, služieb a kapitálových statkov². Časť z uvedených prostriedkov sa použila v režime zákona o verejnom obstarávaní, časť mimo neho (ide hlavne o 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 korupciu. Základným 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 efektívitu a znižuje pravdepodobnosť korupčného konania, a teda sa zároveň čo najlepšie využijú verejné zdroje. Takáto analýza zároveň načrtáva smery reformy verejného obstarávania v prípade, že má vláda záujem na transparentnom a efektívnom vynakladaní verejných zdrojov.

TIS preto vytvorila sadu indexov - Index transparentnosti trhu verejného obstarávania (I1), ďalej Index netransparentných zákaziek (I2) a Index medzinárodnej otvorenosti (I3). Ide

¹ 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 štúdii sú názormi autora a nemusia sa vždy zhodovať so stanoviskami inštitúcií, v ktorých pôsobí.

² 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.

o nástroje na analýzu transparentnosti trhu nákupov tovarov a služieb vo verejnom sektore.

Stav transparentnosti trhu verejných zákaziek podľa indexov v roku 2007 na Slovensku

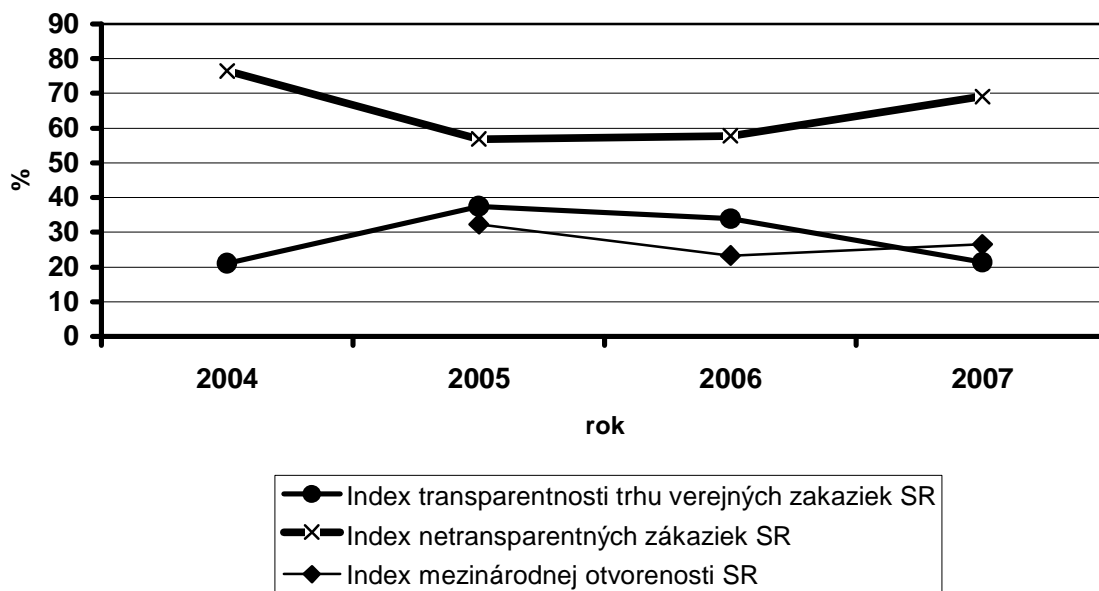
Na stav transparentnosti trhu verejných zákaziek v súhrne poukazujú nasledovná tabuľka a graf.

Tabuľka 1: Stav transparentnosti trhu verejných zákaziek na Slovensku v rokoch 2004-2007

Názov indexu	2004	2005	2006	2007
Index transparentnosti trhu verejných zákaziek SR	21	37	34	21
Index netransparentných zákaziek SR	76	57	58	69
Index medzinárodnej otvorenosti SR		32	23	27

Zdroj: vlastné výpočty

Graf 1: Vývoj jednotlivých indexov v rokoch 2004 – 2007



Index transparentnosti trhu verejných obstarávaní (II)

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 a služieb verejným sektorom. Vzhľadom na pokles hodnoty tohto ukazovateľa v roku 2007 o 13 p.b. **nemôžeme hovoriť o strednodobom pozitívnom posune smerom ku transparentnosti.** Možno konštatovať, že existuje **značná rezerva v používaní tejto transparentnej metódy verejného obstarávania, a teda aj priestor pre efektívnejšie vynakladanie verejných zdrojov a pre menej korupcie vo verejnom obstarávaní.** Cieľom by malo byť, aby čo najväčšia časť verejných zdrojov prechádzala otvorenou verejnou súťažou.

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, ďalej v rámci rokovacieho konania bez zverejnenia a mimo režim zákona o verejnom obstarávaní. Ide teda o metódy, pri ktorých je možné identifikovať minimálnu transparentnosť a otvorenosť ako aj vo väčšine prípadov nemožnosť voľného vstupu konkurencie. V prípade zákaziek mimo režim zákona ide hlavne o vojenské dodávky, 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 teda hovorí, že **v roku 2007 bolo viac ako 69 % verejných prostriedkov na nákup tovarov, služieb a stavebných prác použitých netransparentným spôsobom.** V porovnaní s rokom 2006 ide o negatívny posun v rámci tohto ukazovateľa - v roku 2007 ide o nárast tohto ukazovateľa o 11 p.b.

Na tomto mieste je nutné upozorniť, že do indexu netransparentnosti boli zámerne započítané aj hodnoty zákaziek, ktoré boli zadané rokovacím konaním bez zverejnenia. Vo svojej podstate ide totiž o priame zadanie. 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, v roku 2006 15 mld. korún, v roku 2007 7 mld. korún) je vynakladaná v rámci „rokovacieho rokovania bez zverejnenia“ a to vrátane mnohých nadlimitných obstarávaní. Tento typ postupu definovaný 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. Na strane druhej je ale možné konštatovať podstatné zlepšenie v uvedenej oblasti, kedy objem prostriedkov, ktoré boli vynaložené touto metódou klesol. Predpokladáme, že ide o pozitívne dopady spojené so zmenou zákona o verejnom obstarávaní, kedy bola zakotvená povinnosť ex-ante oznamovať použitie tejto metódy verejného obstarávania.

Dostupné dáta tak naznačujú, že sa zvyšuje objem zákaziek s nízkou hodnotou, prípadne zákaziek mimo režimu zákona o verejnom obstarávaní. To znamená, že existuje riziko, že dochádza k rozdeľovaniu potenciálnej zákazky na menšie časti tak, aby sa obstarávateľ vyhol zákonu o verejnom obstarávaní. Vláda by preto mala 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 vytvorí priestor pre dosahovanie väčších úspor. Tak isto je potrebné uskutočniť audit postupov v rámci režimu tzv. zákaziek s nízkymi hodnotami a venovať sa aj tomu, do akej miery dochádza k umelému deleniu predmetu obstarávania a vedomému vyhýbaniu sa použitiu transparentných metód verejného obstarávania. Na tento jav totiž upozornili viaceré monitorings TIS³.

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%.

Index medzinárodnej otvorenosti je možné posudzovať pre rok 2005 až 2007. Hodnota indexu ukazuje, že z celkového trhu verejných obstarávaní tvorili v roku 2005 nadlimitné 32%, v roku 2006 23% a v roku 2007 27 %, tzn. z hľadiska objemu vynaložených prostriedkov bola v roku 2007 menej ako jedna tretina verejných obstarávaní inzerovaná vo Vestníku EÚ. Táto hodnota zhruba odpovedá priemeru starých členských krajín EÚ. Nadlimitné zákazky sú inzerované vo Vestníku Európskej únie a zvyšuje sa tak pravdepodobnosť, že sa do nich prihlási viac subjektov a zvýši sa tak konkurencia. Vo všeobecnosti sa teda pri nadlimitných zákazkách 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).

Odporúčania:

Na základe uvedenej analýzy je možné urobiť niekoľko odporúčaní. Všeobecne možno uviesť, že prípadné reformné úsilie by sa nemalo zameriavať na vytváranie stále nových a lepších zákonov, ale dôraz klásť na dodržiavanie zákonov súčasných a ich správnu implementáciu. Hlavné reformné úsilie Slovenskej republiky by sa malo koncentrovať osobitne na systém podlimitných zákaziek, ktorý je plne v kompetencii národných parlamentov. V rámci týchto zmien by to malo znamenať hlavne:

- prehodnotenie veľkosti horného limitu na zákazky s nízkou hodnotou,
- zlepšenie kontrolných mechanizmov v prípade zákaziek s nízkou hodnotou,
- zavedenie povinnosti zadávateľov pri zákazkách s nízkou hodnotou zaistiť aspoň tri ponuky,
- zvýšenie objemu zákaziek alokovaných prostredníctvom otvorených súťaží,
- aktívnejší prístupovať k obmedzeniu situácií, keď sa zákazky rozdeľujú na menšie celky. Na danú oblasť nacieliť aj kontroly Úradu pre verejné obstarávanie a Najvyššieho kontrolného úradu SR.

³ Pozri napr. Vlach, J. – Sičáková-Beblavá (2004).

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 (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.*

Vlach, J. – Sičáková-Beblavá (2004): *Tak dobre ako sa len dá?* Transparency International Slovensko, Bratislava

www.simap.europa.eu.

Transparency International Slovensko:

Mimovládna organizácia Transparency International Slovensko (TIS), založená v roku 1998, je národnou pobočkou medzinárodnej mimovládnej organizácie Transparency International. TIS sa venuje znižovaniu korupcie, zvyšovaniu transparentnosti a zodpovednosti verejného sektora na Slovensku. Pre ďalšie informácie o TIS a jej aktivitách navštívte stránku www.transparency.sk.