

Efektívnosť fungovania kontrolných systémov verejného obstarávania na Slovensku

Jan Pavel

Úvod

V rámci verejného obstarávania sú na nákup tovarov, služieb a stavebných prác vynakladané značné objemy verejných prostriedkov. Odhady uskutočnené na základe údajov zo systému národných účtov podľa metodiky OECD¹ ukazujú, že na Slovensku sa jedná o ekvivalent 12% HDP, čo v roku 2007 predstavovalo čiastku približne 126 mld. Sk². Výdavky na verejné zákazky tak predstavujú značnú časť z celkových výdavkov verejného sektora. Pri ich vynakladaní môže dôjsť a dochádza k celej rade problémov, ktoré je možné všeobecne rozdeliť do dvoch skupín. Prvou sú problémy vyplývajúce z neúčelne uskutočnených nákupov. Organizácia verejného sektora v tomto prípade nakúpi niečo, čo v skutočnosti nepotrebuje alebo by svoju potrebu pokryla podstatne lepšie iným statkom. Druhým typom problémov pri realizácii verejného obstarávania je korupcia. Vo všeobecnosti pri korupčnom konaní dochádza k situácii, keď verejný sektor nakúpi požadovaný statok za cenu vyššiu než by bolo možné na konkurenčnom trhu. Daňový poplatník tak prichádza o časť verejných statkov, služieb alebo transferov, na ktoré sa v dôsledku predražených nákupov nedostalo³.

Korupcii a tiež ďalším problémom v oblasti verejného obstarávania je možné čiastočne predchádzať vhodnou legislatívnou úpravou obstarávacieho procesu⁴. V krajinách, ktoré sú

¹ Podrobnejšie vid' OECD (2001).

² Nie sú tu zahrnuté prostriedky, ktoré sú vynakladané tzv. sektorovými zadávateľmi. Fungovanie kontrolného systému v tejto časti trhu verejných zákaziek nie je predmetom tejto štúdie.

³ K problematike korupčného jednaní pri zadávaní verejných zákaziek vid' napr. TI (2005).

⁴ Zadávací proces je vo svojej podstate sekvencia krokov, ktoré musí zadávateľ vykonať, pokiaľ chce

členmi EU, túto oblasť ošetrojú špeciálne zákony, ktoré definujú procesné postupy pri nakupovaní statkov z verejných prostriedkov (na Slovensku platí zákon č. 25/2006, o verejnom obstarávaní). Cieľom regulácie verejného obstarávania je vytvorenie transparentného prostredia, ktoré na jednej strane vytvorí podmienky pre verejnú kontrolu rozhodovania o alokácii verejných prostriedkov a na strane druhej zabezpečí rovnaký prístup potenciálnych dodávateľov k verejným zákazkám. Rovnaký prístup k potenciálnym dodávateľom a ich konkurencia je veľmi dôležitá, pretože má zabezpečiť nízke nákupné ceny pre verejný sektor.

Nutným predpokladom pre správne fungovanie inštitútu verejného obstarávania je rešpektovanie vyššie uvedeného legislatívneho rámca, predovšetkým zákona o verejnom obstarávaní. Pri nedostatočnom vynucovaní jeho dodržiavania možno očakávať zvýšený výskyt korupčných príležitostí, ako i priamej korupcie. To má negatívne dopady na efektívnosť verejných výdavkov, kvalitu inštitucionálneho prostredia v krajine, ako aj na celkovú ekonomickú efektívnosť. V záujme každej krajiny a najmä jej daňových poplatníkov je to, aby bol zákon o verejnom obstarávaní dodržiavaný.

Na to, aby bolo dodržiavanie zákona o verejnom obstarávaní zabezpečené, nestačí iba disponovať kontrolným systémom, ale je nutné zabezpečiť, aby bol daný kontrolný systém efektívny. Pod pojmom efektívny kontrolný systém v tomto prípade rozumieme taký systém, ktorý porušenie zákona identifikuje a zasiahne porušovateľa takým spôsobom, že ho od ďalšieho porušovania odradí.

1. Kontrolný systém verejného obstarávania na Slovensku

Kontrola zadávania verejných zákaziek je na Slovensku vykonávaná niekoľkými organizáciami. V rámci tejto štúdie sa zameriame na dve z nich. Prvú z nich predstavuje Najvyšší kontrolný úrad SR (NKÚ) a druhú Úrad pre verejné obstarávanie (ÚVO). Z hľadiska

previesť nákup dodávok, služieb alebo stavebných prác.

kompetencií, resp. reálnych dopadov ich kontrol, sa uvedené inštitúcie značne líšia. NKÚ predstavuje nezávislý kontrolný orgán, ktorého úlohou je preverovať hospodárenie s verejnými prostriedkami (a teda aj verejné obstarávanie). Pri zistení nedostatkov však NKÚ nemá právomoci ukladať nápravné opatrenia alebo dokonca pokutovať „hriešnika“. Na porušenie zákona môže „iba“ upozorniť vo svojom kontrolnom závere. Je potom iba na kontrolovaných osobách či ich nadriadených, ako budú na kontrolné závery reagovať a prijímať nápravné opatrenia.

ÚVO je v porovnaní s NKÚ podstatne viac špecializovaný a v kontrolnej oblasti sa zameriava práve na dodržovanie zákona o verejnom obstarávaní. Pokiaľ zistí jeho porušenie a zároveň v tej dobe už došlo k podpisu zmluvy, môže uložiť „hriešnikovi“- obstarávateľovi peňažnú pokutu. Na rozdiel od NKÚ je však jeho rozhodnutie súdne preskúmateľné.

Efektívnosť kontrolného systému v oblasti verejného obstarávania je nutné posudzovať z hľadiska toho, či došlo k poučeniu subjektov, ktoré zákon porušili. Len vtedy, ak tieto subjekty prijali nápravné opatrenia, ktoré majú v budúcnosti zabrániť opätovnému porušeniu zákona o verejnom obstarávaní, možno hovoriť o pozitívnych dopadoch uskutočnených kontrol. Pokiaľ nebude kontrolovaný subjekt nijako reagovať, nemala uskutočnená kontrola význam a v podstate išlo o zbytočne vynaložené finančné prostriedky na kontrolu.

Ako už bolo uvedené, dopady spojené so zistením porušenia zákona o verejnom obstarávaní sú v prípade NKÚ a ÚVO odlišné. Zatiaľ čo reakcie na zistenia NKÚ je viac menej dobrovoľné, pri ÚVO je tu „motivácia“ vo forme udelenej pokuty. Ich výnos je príjmom štátneho rozpočtu a je možné si tu klásť otázku, aký to má vlastne význam. Pokiaľ sa napríklad pokutuje Ministerstvo poľnohospodárstva SR, dôjde zaplatením pokuty iba k presunu finančných prostriedkov z jednej kapitoly štátneho rozpočtu do druhej. Aby tak nebol tento systém iba presúvaním finančných prostriedkov z jedného šuplíka do druhého, je nutné zaistiť fungovanie tzv. regresu. To v praxi znamená, že organizácia, ktorá porušila zákon o verejnom obstarávaní, by mala identifikovať zodpovednú osobu, ktorá jej škodu

(pokutu) spôsobilá a od nej ju následne vymáhať⁵. Postihovaná by tak mala byť konkrétna osoba a nie daňový poplatník. Len v tomto prípade má udeľovanie pokút nejaký zmysel a môže ovplyvniť správanie obstarávateľov v budúcnosti.

Z vyššie uvedeného teda vyplýva, že aby bol kontrolný systém v oblasti verejného obstarávania efektívny, musia kontrolované subjekty, ktoré porušili zákon, prijímať opatrenia na zamedzenie porušovania zákona v budúcnosti a zároveň uplatňovať regres v praxi. Otázkou však zostáva, či k tomu v realite dochádza. Doteraz sa týmto problémom na Slovensku zaoberala len jedna štúdia - Švéda (2008). V rámci tejto štúdie bolo preskúmaných 26 subjektov, ktoré porušili zákon o verejnom obstarávaní, pričom cieľom bolo zistiť, či došlo k uplatneniu regresu. Výsledky prieskumu ukázali, že regres je uplatňovaný iba v malom množstve prípadov a zodpovedná osoba je určená v menej než 50% prípadov. Autor tak dochádza k záveru, že *„kontrolný systém v dostatočnej miere nezabraňuje porušovaniu zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní“*.

Táto štúdia rozvíja prístup prezentovaný v Švéda (2008) a analyzuje dopady kontrol uskutočnených NKÚ a ÚVO, v rámci ktorých bolo zistené porušenie zákona o verejnom obstarávaní. Cieľom štúdie je zistiť, do akej miery kontrolované subjekty na zistené porušenia reagujú, a to použitím regresu, ako aj inými opatreniami do budúcnosti. Ďalším cieľom je identifikovať, či subjekty rozdielne reagujú na kontrolu spojenú so sankciou a na kontrolu, ktorá predkladá kontrolný záver bez finančnej sankcie.

2. Metodika výskumu a zdroje dát

Podkladom pre výskum efektívnosti kontrolného systému bola analýza nálezov NKÚ SR a pokút udelených ÚVO z obdobia rokov 2005 až 2008 (do júla 2008). Zistili sme, že NKÚ identifikoval v rámci svojich kontrolných akcií 46 prípadov porušenia zákona o verejnom

⁵ Touto osobou môže byť buď zamestnanec alebo externý subjekt, ktorý bol najatý na realizáciu obstarávacieho procesu.

obstarávaní a ÚVO udelil pokutu v 48 prípadoch. Počet subjektov, ktoré zákon porušili, je však v oboch prípadoch menší, lebo v niektorých prípadoch bolo porušenie zistené niekoľkokrát v rámci jednej organizácie.

Na základe tejto analýzy TIS oslovila príslušné organizácie, aby v rámci povinností ustanovených v zákone o slobodnom prístupe k informáciám odpovedali na niekoľko otázok. Ich podoba sa líšila podľa toho, či porušenie odhalil NKÚ alebo ÚVO. Štruktúru položených otázok ukazuje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 1: Štruktúra otázok položených organizáciám, ktoré porušili zákon o verejnom obstarávaní

Organizácie, u ktorých pochybenie zistil NKÚ SR	Organizácie, u ktorých pochybenie zistil UVO
<p>2. Bola v súvislosti s vyššie spomínaným porušením zákona určená zodpovedná osoba resp. skupina osôb? Ak áno, aká bola jej funkcia a v čom spočívalo jej pochybenie.</p> <p>3. Ak nebola určená zodpovedná osoba, prečo nedošlo k jej určeniu?</p> <p>4. Boli vyvedené iné opatrenia vedúce k zamedzeniu výskytu podobných prípadov (napr. zmena smerníc organizácie apod.)? Ak áno, o aké opatrenia sa jednalo.</p>	<p>1. Bola v súvislosti s vyššie spomínaným porušením zákona určená zodpovedná osoba resp. skupina osôb? Ak áno, aká bola jej funkcia a v čom spočívalo jej pochybenie.</p> <p>2. Ak áno, aké personálne dôsledky to znamenalo? Došlo k vymáhaniu čiastky, ktorá bola predmetom sankcie, od zodpovednej osoby resp. osôb?</p> <p>3. Ak nebola určená zodpovedná osoba, prečo nedošlo k jej určeniu?</p> <p>4. Boli vyvedené iné opatrenia vedúce k zamedzeniu výskytu podobných prípadov? (napr. zmena smerníc organizácie apod.) Ak áno, o aké opatrenia sa jednalo?</p>

Zdroj: vlastné spracovanie

3. Výsledky prieskumu

V rámci uskutočneného výskumu bolo oslovených 33 subjektov, u ktorých NKÚ zistil porušenie zákona o verejnom obstarávaní a 29 subjektov, ktoré boli pokutované ÚVO za porušenie zákona o verejnom obstarávaní. Odpovede na položené otázky, hoci boli zaslané podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám, však poskytlo iba 27 subjektov z prvej skupiny (82%) a 18 subjektov z druhej skupiny (62%).

Z celkového počtu 45 subjektov, ktoré na položené otázky odpovedali, iba 29 z nich (teda 64,5%) určilo konkrétnu osobu, ktorá bola v ich organizácii za porušenie zákona zodpovedná. Je zaujímavé, že zodpovedná osoba bola určená vo viac prípadoch na základe kontrol NKÚ než na základe kontrol/pokút od ÚVO. V prípade NKÚ sa jednalo iba o sedem organizácií, ktoré konkrétnu zodpovednú osobu neurčilo. Tie však svoj postoj buď vôbec nevysvetlili (3) alebo sa odvolali na námietku uplatnenú voči NKÚ (2) či konštatovali, že to od nich zákon nevyžaduje (1). V prípade subjektov, u ktorých bolo zistené porušenie ÚVO, iba tri uviedli, prečo k určení zodpovednej osoby nepristúpili. Dôvodom bola v jednom prípade podaná žaloba proti rozhodnutiu ÚVO, v druhom prípade nesúhlas s jeho rozhodnutím a v treťom bližšie nešpecifikované okolnosti.

V prípade deviatich subjektov, ktoré určili zodpovednú osobu, len v šiestich prípadoch došlo k aplikácii regresu. V jednom prípade nebola zodpovednej osobe predĺžená zmluva, v jednom musel externý dodávateľ poskytnúť ďalšie služby obstarávateľovi zdarma a v štyroch bola pokuta buď priamo uhradená zodpovednou osobou alebo došlo ku kráteniu platu.

Popri určení zodpovednej osoby je tiež dôležité, aké opatrenia boli uskutočnené do budúcnosti. Celkom 24 subjektov uviedlo, že prijali nejakú formu nápravných opatrení. Vo väčšine prípadov sa jednalo o vytvorenie novej či úpravu terajšej vnútornej smernice k problematike verejného obstarávania. Ďalej je možné nájsť snahu o lepšie preškolenie pracovníkov alebo organizačnú zmenu.

Tabuľka 2: Zhrnutie výsledkov prieskumu subjektov, ktoré porušili zákon o verejnom obstarávaní

	Organizácie, u ktorých pochybenia zistil NKÚ SR	Organizácie, u ktorých pochybenia zistil ÚVO	Celkom
Počet oslovených organizácií	33	29	62
Odpovedalo celkom	27	18	45
Odpovedalo (%)	81,8	62,1	72,6
Určená zodpovedná osoba	20	9	29
% z obdržaných odpovedí	74,1	50,0	64,4
Prijaté nápravné opatrenia	17	7	24
% z obdržaných odpovedí	63,0	38,9	53,3
Pokuta vymáhaná alebo aplikovaná iná sankcia	-	6	-
% z obdržaných odpovedí	-	20,7	-

Zdroj: vlastné spracovanie

Záver

Výsledky uskutočneného výskumu, ktoré boli zhrnuté v predošlých kapitolách a tabuľke 2 ukazujú, že kontrolný systém nefunguje dostatočne efektívne. Iba 64% subjektov reaguje na zistenia kontrolných orgánov určeným zodpovednej osobe a ešte menšie percento (53%) prijíma nápravné opatrenia, ktoré majú zabrániť porušovanie zákona o verejnom obstarávaní i v budúcnosti.

Ako prekvapujúce sa ukazuje, že subjekty viac reagujú na kontroly NKÚ (než na kontroly ÚVO), hoci tie nie sú spojené s priamymi finančnými sankciami. Efektívnosť kontrol ÚVO sa javí ako pomerne nízka a inštitút regresu je používaný veľmi málo. Udeľovanie pokút

jednotlivým obstarávateľom sa tak bohužiaľ stáva iba prehadzovaním peňazí z jedného prvku sústavy verejného rozpočtu do druhého bez významnejších dopadov na fungovanie systému verejného obstarávania.

Na základe vyššie uvedeného sa tak ukazuje byť nutné:

- v prípade kontrol vykonávaných NKÚ zvýšiť záujem nadriadených organizácií a najmä vlády o to, či a ako sa kontrolované organizácie vyrovnali so zistenými nálezmi.
- v prípade kontrol ÚVO zabezpečiť, aby kontrolované subjekty dostatočne reagovali na udelené pokuty a rozhodnutia. Určitou možnosťou je zakotvenie povinnosti informovať ÚVO o uskutočnených opatreniach, ktoré majú porušovaniu zákona v budúcnosti ďalej predchádzať.
- rozšíriť uplatňovanie regresu pri udelení pokuty ÚVO. Riešením by mohlo byť sprísnenie rozpočtových pravidiel, ktoré by túto pokutu jednoznačne označili za škodu a nútili subjekty verejného sektora, aby ju od zodpovednej osoby vymáhali.

Aplikácia vyššie uvedených opatrení prispeje k lepšiemu fungovaniu zadávania verejných zákaziek (čo môže ušetriť veľmi významné finančné prostriedky) a zároveň zabezpečí, že uskutočnenie kontrol bude mať reálne dopady na správanie subjektov verejného sektora a nebude len všeobecne trpenou formalitou.

Literatúra:

OECD (2001): *Government Procurement: a Synthesis Report*. Paris: OECD.

Šveda, M. (2008): *Efektívnosť kontrolného systému verejných zákaziek na príklade Slovenskej republiky*. Diplomová práca. Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze.

TI (2005): *Verejné zákazky v ČR – korupcia alebo transparentnosť?*, Praha : Transparency International – Česká republika.

<http://www.nku.gov.sk/>

<http://www.uvo.gov.sk/>