

Jiří Vlach
Emília Sičáková–Beblavá

Hodnotenie pilotného projektu

MONITOROVANIE VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA V MIESTNEJ SAMOSPRÁVE

Predkladaná správa z pilotného monitorovania verejného obstarávania v miestnej samospráve sa skladá z troch častí, úvodu, záveru a prílohy. Po úvodnej informácii o ciele a použitých metódach výskumu v prvej časti správy ponúkame hodnotenie prístupu a politiky verejného obstarávania monitorovaných okresných úradov. Poukazuje na viaceré inštitucionálne a organizačné nedostatky systému verejného obstarávania, ktoré môžu mať dopad na neefektívne vynakladanie verejných prostriedkov. V neposlednom rade netransparentnosť verejného obstarávania vytvára priestor pre korupčné správanie. V druhej časti poukazujeme na počty prípadov verejného obstarávania realizovaných na monitorovaných okresných úradoch. Naše zistenia nevybočujú z percentuálnej skladby metód verejného obstarávania a priemerných cien jednotlivých prípadov obstarávania vykazovaných súhrnným štatistickým zisťovaním Úradu pre verejné obstarávanie. Zarážajúci je však vysoký podiel prípadov, pri ktorých sa použila metóda rokovacieho konania bez zverejnenia a to jednak pri podlimitnom ako aj podprahovom obstarávaní s vyššou cenou. To hovorí o uprednostňovaní priamych nákupov, bez súťaže. Vo väzbe na zistenia uvedené v prvej časti tejto správy, to zároveň poukazuje na značne arbitrárny spôsob prijímania rozhodnutí vo väčších mestách založený na voľnosti v rozhodovaní. Priestor pre korupciu je v takomto systéme značný. Zároveň je potrebné uviesť, že práve vo veľkých mestách Slovenska je výrazné vnímanie rozšírenia korupcie obyvateľmi týchto miest¹. Ďalšia časť tejto správy sa zameriava na konkrétne vybrané prípady verejného obstarávania na okresných úradoch, kde poukazujeme na silné ako aj slabé stránky jednotlivých prípadov. Na základe zistení uvedených v prvých troch častiach tejto správy v závere formulujeme základné odporúčania, ktoré by mohli pomôcť zlepšiť nakladanie s verejnými prostriedkami v miestnej samospráve. V prílohe uvádzame zoznam partnerov Transparency International Slovensko v jednotlivých mestách, ktorí vykonávali zber údajov.

Ú V O D

Veľká časť verejných prostriedkov sa vynakladá na nákupy, obstaranie tovarov, služieb či prác a to jednak na úrovni štátu ako aj územnej

¹ Bližšie pozri prieskum verejnej mienky, ktorý pre Transparency International Slovensko vykonala v roku 2003 agentúra FOCUS. Uvedený prieskum verejnej mienky bolo zameraný na vnímanie korupcie v miestnej samospráve. Výsledky sú dostupné na www.transparency.sk.

samosprávy. Podľa informácii Úradu pre verejné obstarávanie² v roku 2002 išlo o sumu vyššiu ako 70 miliárd SK.

Orgány štátnej správy sú už dlhšie obdobie pod drobnohľadom verejnosti. Preto sme sa rozhodli pozrieť, ako pristupujú k nakladaniu s verejnými prostriedkami miestne samosprávy. O pripravenosti a prístupe miestnej samosprávy je totiž dostupných minimum informácii, ktoré by poskytovali ucelený obraz. **Hlavným cieľom** pilotného projektu monitorovania verejného obstarávania v samospráve bolo skúmať spoločenské správanie verejných obstarávateľov z hľadiska ich otvorenosti pri uskutočňovaní obstarávaní, transparentnosti ich informačného a organizačného postupu a uplatňovania protikorupčných snáh.

Pilotný projekt „Monitorovanie verejného obstarávania v samospráve“ bol realizovaný v júli a v auguste 2003. Ako reprezentanti boli vybrané okresné úrady v **8 najväčších mestách Slovenska** (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava, Žilina) a **dve okresné mestá** (Nove mesto nad Váhom a Považská Bystrica). Tato množina nie je dostatočne veľká pre celkové hodnotenie stavu verejného obstarávania v miestnych samosprávnych orgánoch ako celku a tým menej v jednotlivých regiónoch, môže však niečo vypovedať o prístupe k verejnému obstarávaniu vo väčších slovenských mestách a zároveň môže položiť základy k širšiemu monitoringu verejného obstarávania v samosprávnych orgánoch ako celku aj v jednotlivých regiónoch Slovenska.

Monitorovanie verejného obstarávania **nemá charakter kontroly** správnosti postupov verejného obstarávania v zmysle zákonných ustanovení a vyvodzovaní dôsledkov zo zistených chýb a nenahrádza preto kontrolné funkcie kompetentne príslušných orgánov. Z monitorovaných údajov však možno s veľkou pravdepodobnosťou predpokladať, že sa nie celkom dodržali všetky legislatívne predpisy, najmä pri výbere metódy verejného obstarávania (splnenie podmienok pre rokovacie konanie bez zverejnenia a pri posudzovaní cenového limitu pri podprahovom obstarávaní). Hodnotenie výsledkov monitorovania by preto malo pripomenúť miestnym samosprávnym orgánom povinnosť dodržiavať zákonné predpisy, pokiaľ sa chcú vyhnúť represívnym opatreniam kompetentných kontrolných orgánov.

I. HODNOTENIE PRÍSTUPU A POLITIKY VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA VO VYBRANÝCH MESTÁCH SR

Postoj pracovníkov samosprávnych orgánov k monitorovaniu verejného obstarávania bol **v podstate dobrý**, nastali však aj komplikácie.

Nikde nedošlo k priamemu odmietnutiu poskytnutia požadovaných informácií. Niekedy boli požadované údaje poskytnuté až po formálnej žiadosti o slobodný prístup k informáciám v zmysle príslušného zákona, čo možno považovať nie za neochotu, ale len „krytie“ príslušných pracovníkov proti nožnej námietke,

² www.uvo.gov.sk.

že požadované informácie poskytl. V niektorých prípadoch neboli poskytnuté všetky požadované informácie ani po viacerých urgenciách, v jednom prípade s odôvodnením, že zber takých informácií z dokumentácie nie je neriadený a právo nahliadnuť do dokumentácie majú podľa zákona o verejnom obstarávaní len v zákone menované orgány, a pokiaľ s tým žiadateľ nesúhlasí, môže sa obrátiť na súd. Podobne za „poistenie sa“ príslušných pracovníkov možno považovať prípady, kedy sa požadované informácie poskytl len za súčasnej prítomnosti výkonného pracovníka a jeho nadriadeného. V pilotnom projekte išlo o monitorovanie veľkých orgánov a je preto pochopiteľné, že požadované informácie podávali pracovníci samosprávneho orgánu, ktorí verejné obstarávanie v skutočnosti vykonávajú, a nie jeho volení funkcionári. V niektorých prípadoch dali volení funkcionári bez problémov súhlas príslušným výkonným pracovníkom s poskytnutím požadovaných údajov.

Napriek tomu sa takmer vo všetkých prípadoch pilotného monitorovania vyskytli **ťažkosti s poskytnutím požadovaných údajov**. Vo väčšine prípadov ponúkli pracovníci miestneho samosprávneho orgánu, že údaje z príslušných dokladov pripravia. Okrem ochoty „pomôcť“ to mohlo znamenať aj zakrytie ťažkostí tieto doklady v danom orgáne pohotovo nájsť. Bolo to charakterizované požiadavkou ponechať im formuláre monitorovania a prísť si pre vyplnené a nezdržovať sa teda pozieraním do dokladov. Často boli vtedy údaje nekompletné, lebo „doklady majú zatvorené v trezoroch vedúci“, „doklady sú dislokované na podriadených pracoviskách“, „podriadené pracoviská si obstarávajú samé a preto o tom nemáme prehľad“, „podprahové obstarávanie si každý zabezpečuje sám a nemáme o tom centrálny prehľad“, „pracovníci spravujúci príslušné doklady sú na dovolenke“. Z niektorých samosprávnych orgánov neboli niektoré neskôr sľubované údaje dodané ani v náhradných termínoch. To má za následok, že pre porovnanie chýbajú niektoré údaje z viacerých monitorovaných orgánov a že hodnotenie pilotného projektu (aj tak trpiaceho malou štatistickou množinou sledovaných objektov) nemôže byť u niektorých uzáverov dostatočne spoľahlivé.

Ťažkosti s poskytovaním požadovaných monitorovaných údajov o verejnom obstarávaní u sledovaných samosprávnych orgánov sú aj dôsledkom **nie dostatočne premyslenej organizácie** verejného obstarávania na príslušnom monitorovanom orgáne. Je namieste otázka, do akej miery je takáto organizácia verejného obstarávania vedomým zámerom a do akej miery ide o výsledok nedostatočnej pozornosti, ktorá sa venuje tejto problematike. Ani v jednom zo sledovaných orgánov nebol výkon verejného obstarávania alebo celkový dozor nad ním zverený jednému útvaru. To má za následok, že niektoré útvary sú poverené obstarávaním v rámci svojej kompetencie (napr. útvar výstavby, informatiky, cestnej správy, vnútornej správy) a drobné obstarávanie (zväčša podprahové alebo podprahové s nižšou cenou) je decentralizované na všetky útvary príslušnej úrovne, niekedy pod heslom „režijné náklady“. Obstarávacie prípady mimo tento kompetenčný rámec sú pridelené niektorému útvaru ad hoc. V jednom prípade má napríklad starosta dozor nad verejným obstarávaním prednosta MsÚ, na odbore výstavby je jedna pracovníčka ktorá má sumárne informácie o údajoch, dokumentácia je v "trezoroch" jednotlivých vedúcich.

Navyše, miestne samosprávne orgány majú rad podriadených organizácií rôzneho typu (kultúrne a športové zariadenia, knižnice, ZOO, dopravný podnik, útvary hlavného architekta), ktoré obstarávajú samostatne (a často v značnom rozsahu) a o ich obstarávaní **nemá samosprávny orgán informácie**. Príčinou tohto stavu môže byť skutočnosť, že starostlivosť o verejné obstarávanie nepatrí medzi prioritné úlohy miestnych samosprávnych orgánov a dôsledkom je (ako ukazujú výsledky monitorovania v príslušných oblastiach), že **nie je priama väzba verejného obstarávania na rozpočet**, verejné obstarávanie sa neplánuje a neaudituje, nevyužíva sa inštitút spoločného obstarávania podľa rámcových zmlúv ani účinná elektronická podpora počítačovej siete, ktorú samosprávne orgány majú alebo môžu mať k dispozícii.

Organizácia verejného obstarávania

Plán verejného obstarávania nebol ako samostatný dokument vypracovaný (s jednou nie príliš presvedčivou výnimkou) u žiadneho monitorovaného orgánu. Súhrnné hodnotenie verejného obstarávania v jednotlivých vybraných mestách SR nie je v takom prípade možné. Nemožno preveriť podiel verejného obstarávania na rozpočte miestneho samosprávneho orgánu, väzbu vecného obsahu verejného obstarávania na rozpočet ani plnenie rozpočtovanej finančnej čiastky uskutočneným obstarávaním. Všetky monitorované orgány uvádzajú, že verejné obstarávanie je implicitne zahrnuté do celkového plánu činnosti alebo do celkového plánu hospodárenia samosprávneho orgánu. Priamy výber verejného obstarávania z takého plánu nie je možný. **V žiadnom prípade nie je tento plán zverejňovaný na internetovej stránke** samosprávneho orgánu. Zatiaľ tento nepriaznivý stav miestnym samosprávnym orgánom nevadil. Pričom uvedený stav svedčí o nedostatočnej systémovo-organizačnej pozornosti, ktorú samosprávny orgán venuje verejnému obstarávaniu.

Audit verejného obstarávania nebol ako samostatný dokument vypracovaný u žiadneho monitorovaného orgánu samosprávy a ani to nie je možné bez existencie samostatného vecného aj finančného plánu verejného obstarávania. Niet preto žiadnej súhrnnej a najmä nezávislej predstavy, ako verejné obstarávanie u samosprávneho orgánu plnilo svoju funkciu po stránke vecnej aj finančnej. Zákonom požadovaný nezávislý audit hospodárenia samosprávneho orgánu ako celku sa zaoberá len účtovnou správnosťou položiek o hospodárení a nevypovedá o vecných a hospodárskych výsledkoch verejného obstarávania. Ani tento všeobecný audit nie je u žiadneho samosprávneho orgánu zverejňovaný na jeho internetovej stránke.

Všetky monitorované samosprávne orgány **majú zriadenú vlastnú internetovú stránku**. **V žiadnom prípade ju však nevyužili pre informovanie o verejnom obstarávaní**, a to ani pre všeobecné informácie o verejnom obstarávaní (plán verejného obstarávania, audit verejného obstarávania, etický kódex verejného obstarávania alebo etický kódex funkcionárov a pracovníkov samosprávneho orgánu, pakt integrity, vzory dokumentov verejného obstarávania, príklady súťažných podkladov, požadované štruktúry ponúk uchádzačov) a ani pre priebežné informácie o

jednotlivých prípadoch verejného obstarávania (oznámenia o vyhlásení súťaže, súťažné podklady, výsledky predkvalifikácií, odpovede na otázky uchádzačov, vylúčenie uchádzačov, vyhodnotenie súťaže so zápisom komisie pre hodnotenie ponúk a s oznámením víťaza).

U monitorovaných samosprávnych orgánov sa neobjavil ani náznak na uplatnenie týchto externých informačných cieľov na vlastnej internetovej stránke a teda ani náznak na budúce výrazné zjednodušenie uplatnením elektronického verejného obstarávania (e-procurement). Je pravdepodobné, že miestne samosprávne orgány o týchto výhodných možnostiach ani nevedia.

Rovnako je zarážajúce, že sa pre verejné obstarávanie samosprávnych orgánov **nevyužíva počítačová podpora** pre zjednodušenie a zlepšenie práce vlastného aparátu. To nebolo predmetom monitorovania pilotného projektu, ale vyplynulo to z ťažkostí zisťovania informácií o jednotlivých prípadoch verejného obstarávania ako aj verejnom obstarávaní ako celku. Samosprávne orgány si zrejme neuvedomili výrazný efekt tejto podpory nielen pre zavedenie systémového poriadku do procesov verejného obstarávania a pre zníženie výskytu zbytočných chýb a nedostatkov, ale aj pre výrazné zníženie potreby práce a počtu pracovníkov pri tomto racionalizačnom postupe. Zrejme preto nedali pokyn na vybudovanie informačného systému verejného obstarávania ani ako základu svojho vlastného informovania v tejto oblasti. Navyše je to nevyhnutná podmienka pre budúci e-procurement.

Používanie spoločného obstarávania bolo vykázané len u dvoch sledovaných samosprávnych orgánov. Pričom u jedného z nich je tento údaj pochybný z dôvodu, že všetky monitorované prípady verejného obstarávania sú uvedené ako by sa uskutočnili podľa rámcových zmlúv, čo je zrejme chybný zápis. Ani tu si zrejme samosprávne orgány neuvedomili výhodnosť obstarávania podľa rámcových zmlúv, najmä pre zjednodušenie a zhospodárnenie procesu verejného obstarávania. Ide tu nielen o uplatnenie rámcových zmlúv pre vlastné verejné obstarávanie, ale aj o výhodné spoločné obstarávanie s inými verejnými obstarávateľmi, najmä v prípade menších samosprávnych orgánov založené na teritoriálnom základe.

Zverejnenie predbežných oznámení pre prípady podlimitného obstarávania vo Vestníku verejného obstarávania (čo je zo zákona povinné zverejnenie) vykazujú len tri monitorované orgány. Z toho jeden celkom nevierohodne (udáva väčší počet predbežných oznámení ako je počet všetkých prípadov obstarávania). Ostatné dva vykazujú jeden, resp. dva prípady zverejnenia oznámenia, v žiadnom prípade však nie na vlastnej internetovej stránke.

Zverejnenie vyhlásenia prípadov podprahového obstarávania s nižšou cenou nevykonali žiadny z monitorovaných samosprávnych orgánov ani na svojej internetovej stránke ani verejne prístupnou výveskou, ale len priamou výzvou vybranému dodávateľovi (aj to len 35 prípadoch u štyroch monitorovaných samosprávnych orgánov z celkového počtu 569 prípadov).

Ani v jednom z vykázaných prípadov verejného obstarávania sa neuplatnil **Pakt integrity**.

Situácia v **počte podaných námietok** zodpovedá dnešnému stavu pomerne častého namietania proti postupu obstarávateľa. Bolo podaných 14 námietok (čo predstavuje 10 % všetkých prípadov podlimitného obstarávania a podprahového obstarávania s vyššou cenou), z toho však 9 námietok nebolo uznaných ako oprávnené, v 4 prípadoch bolo nariadené zrušenie metódy a v 1 prípade zrušenie poradia.

Žiadny z monitorovaných samosprávnych orgánov nemá pravidlá pre riešenie konfliktu záujmov pracovníkov zaoberajúcich sa verejným obstarávaním (napr. Etický kódex verejného obstarávateľa), ani pravidlá pre riešenie konfliktu záujmov členov komisí pre hodnotenie ponúk. Až na dve výnimky všetky monitorované miestne samosprávne orgány uvádzajú, že uplatňujú pre členov komisí na hodnotenie ponúk ich **vyhlásenie, že v danom prípade nie sú v konflikte záujmov**. Vzory takých vyhlásení napriek výzve nepredložili.

II. POČET PRÍPADOV VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA³

Súhrnné sledovanie počtov prípadov nadlimitného a podlimitného verejného obstarávania, ich metód a cien je predmetom štatistického zisťovania a prezentovania Úradu pre verejné obstarávanie⁴.

Údaje o počte prípadov verejného obstarávania, ich metód a cien zisťované u monitorovaných samosprávnych orgánov v rámci pilotného projektu sú zaťažené nedostatkami, spomenutými v úvode hodnotenia. Nemožno ich preto považovať u niektorých monitorovaných orgánov za úplné a spoľahlivé najmä preto, že boli sledované za jeden a pol roka a nemohli sa porovnať so sledovanými ročnými hodnotami vynaložených prostriedkov. Napriek tomu podávajú v súhrne reálny obraz o stave verejného obstarávania na úrovni miestnej samosprávy a tak **nevybočujú z percentuálnej skladby** metód verejného obstarávania a priemerných cien jednotlivých prípadov obstarávania vykazovaných **súhrnným štatistickým zisťovaním Úradu pre verejné obstarávanie**.

Celkový prehľad ukazuje, že najväčší objem prostriedkov sa vynakladá na podlimitné obstarávanie (96 %), zatiaľ čo najväčší počet prípadov obstarávania pripadá na podprahové obstarávanie s nižšou cenou (80 %). Z obidvoch hľadísk sa najmenej uplatňuje podprahové obstarávanie s vyššou cenou.

Celkový prehľad prípadov obstarávania u monitorovaných orgánov :

Metóda	Počet prípadov	Cena v tis. Sk
--------	----------------	----------------

³ Pri vypracovaní súhrnnej informácie o počte prípadov verejného obstarávania sme vychádzali z údajov získaných z nasledovných miest: Banská Bystrica, Bratislava, Nitra, Nové Mesto nad Váhom, Považská Bystrica, Prešov, Trenčín, Žilina.

⁴ Za rok 2002 viď www.uvo.gov.sk

Transparency International Slovensko

	Počet	%	Celkom	%	Priem. cena
Podlimitná	116	17	905.846	96	7.809
Podprahová s vyššou cenou	21	3	9.403	1	448
Podprahová s nižšou cenou	569	80	31.206	3	55
C e l k o m	706	100	946.455	100	1.340

Zdroj: Transparency International Slovensko

Počet prípadov podlimitného obstarávania

Súhrn monitorovaných údajov o nadlimitnom⁵ a podlimitnom verejnom obstarávaní (bez podprahového obstarávania) obsahuje tabuľka 1.

Tabuľka 1: Počet prípadov podlimitného obstarávania

Metóda	Predmet	Počet prípadov		Cena v tis. Sk		
		Počet	%	Celkom	%	Priem. cena
Verejná súťaž	Tovary	19	16	46.561	5	2.451
	Služby	10	9	37.208	4	3.720
	Práce	29	25	421.571	47	14.537
	Celkom	58	50	505.340	56	8.712
Užšia súťaž	Tovary	1	1	5.983	0,7	5.983
	Služby	1	1	439	0,3	439
	Práce	4	3	89.967	10	22.491
	Celkom	6	5	96.389	11	16.064
Rokovacie konanie so zverejnením	Tovary					
	Služby					
	Práce					
	Celkom					
Rokovacie konanie bez zverejnenia	Tovary	7	6	12.145	1	1.753
	Služby	4	3	23.757	2	5.939
	Práce	41	36	268.275	30	6.543
	Celkom	52	45	304.174	33	5.850
S p o l u	Tovary	27	23	64.689	8	2.396
	Služby	15	13	61.404	6	4.094
	Práce	74	64	779.813	86	10.538
	Celkom	116	100	905.846	100	7.809

Zdroj: Transparency International Slovensko

Z tohto prehľadu prípadov verejného obstarávania v miestnych samosprávnych orgánoch, kedy sa uplatňuje podlimitné obstarávanie, vyplýva, že sa vôbec nepoužila metóda rokovacieho konania so zverejnením. Ďalej

⁵ V sledovanej množine sa nevyskytol prípad nadlimitného obstarávania.

poukazuje na to, že najzložitejšia metóda verejného obstarávania – užšia súťaž – sa použila v najmenšom počte prípadov (5 % prípadov, z toho najmä vo výstavbe). Pričom sa ale u užšej súťaže dosiahla najvyššia priemerná hodnota dodávky, takže celkový finančný podiel týchto dodávok dosiahol 11 % z celkovej obstarávanej hodnoty.

Najväčší podiel z počtu prípadov obstarávania prislúcha metóde verejnej súťaže (50% z celkového počtu prípadov a 57 % z celkom vynaloženej sumy peňazí), pričom aj tu sa polovica prípadov týka výstavby.

Zarážajúci je **vysoký podiel prípadov, pri ktorých sa použila metóda rokovacieho konania bez zverejnenia** (45 % prípadov a 35 % z vynaloženej sumy peňazí), čo však zodpovedá celoštátnym výsledkom, zisťovaným Úradom pre verejné obstarávanie. Sú krajné prípady, kde všetky prípady obstarávania boli riešené metódou rokovacieho konania bez zverejnenia alebo, kde táto metóda predstavovala 78 % vynaložených prostriedkov. Naproti tomu (najmenší rozsah vynaložených prostriedkov) sú prípady, kde táto metóda predstavuje len 2 % až 5 %. Ukazuje to jednoznačne na nesprávnu prax verejného obstarávania na Slovensku, na vyhýbanie sa súťažným metódam verejného obstarávania a na potenciálnu možnosť uplatňovania klientelizmu a korupcie, ďalej na potrebu preverovať príčiny úniku od súťažných metód (najmä iniciatívnou a aktívnou činnosťou hlavných kontrolórov) a prijímať vo volených orgánoch samosprávy účinné nápravné opatrenia na radikálne zlepšenie tohto stavu. Túto situáciu ďalej ešte zhoršuje to, že ide prevažne o veľké prípady obstarávania stavebných prác a nie o drobné nákupy tovarov a aktuálne zabezpečenie služieb.

Počet prípadov podprahového obstarávania

Rovnako nepriaznivá je situácia u podprahového obstarávania. Nedostatočná organizácia a evidencia (najmä u podprahového obstarávania s nižšou cenou), podstatne nižšia ako vo vážnejších prípadoch podlimitného obstarávania, spôsobuje aj podstatne nižšiu výpovednú spoľahlivosť. Niektoré monitorované samosprávne orgány nevedeli požadované údaje vôbec poskytnúť. Napriek tomu podielové vyjadrenie údajov podáva relatívne reálnu skutočnosť. Relevantné údaje prípadov podprahového obstarávania ukazuje tabuľka 2.

Tabuľka 2: Počty prípadov podprahového obstarávania s vyššou cenou

Metóda	Predmet	Počet prípadov		Cena v tis. Sk		
		Počet	%	Celkom	%	Priem. Cena
Súťažné metódy	Tovary	4	19	1.921	20	480
	Služby	1	5	426	5	426
	Práce	3	14	1.455	15	485
	Celkom	8	38	3.802	40	475

Rokovacie konanie bez zverejnenia	13	62	5.601	60	431
Spolu podprahová s vyššou cenou	21	100	9.403	100	448

Spolu podprahová s nižšou cenou	569	100	31.206	100	55
--	-----	-----	--------	-----	----

Zdroj: Transparency International Slovensko

Aj u **podprahového obstarávania s vyššou cenou** znovu vysoko **prevláda metóda rokovacieho konania bez zverejnenia** nad súťažnými metódami (čo sú užšia súťaž a metóda rokovacieho konania so zverejnením, ktoré sú zjednodušené tým, že sa nemusí konať predkvalifikácia a výber tých, ktorým sa pošle výzva na podanie ponuky, vykoná ich ad hoc obstarávateľ). Prevažia metódy rokovacieho konania bez zverejnenia v monitorovaných prípadoch podprahového obstarávania s vyššou cenou (62 % v počte prípadov a 60 % vo finančnom objeme) nie je síce primeraná jednoduchosti súťažných metód podprahového obstarávania, má však väčšiu opodstatnenosť ako pri podlimitnom obstarávaní. Priemerná cena obstarávacieho prípadu je v prípustnom rozmedzí stanovenom zákonom. Pokiaľ sa týka pomeru počtu prípadov súťažných postupov podprahového obstarávania k počtu prípadov súťažných postupov podlimitného obstarávania (je to len 12 %), ukazuje sa, že výhodné zjednodušené súťažné metódy v podprahovom obstarávaní sa zatiaľ používajú málo.

Podprahové obstarávanie s nižšou cenou sa bez počítačovej podpory v počítačovej sieti účtovníctva zrejme ťažko eviduje, najmä ak je založená na predpisoch o hospodárení verejnými prostriedkami viac ako na zákone o verejnom obstarávaní. Vyšší počet prípadov podprahového obstarávania s nižšou cenou a s primeranými finančnými prostriedkami vykazujú len dva prípady.

Podprahové obstarávanie musí zostať jednoduché a nesmie sa stať administratívnou záťažou. Cesta k splneniu tohto cieľa vedie jednoznačne cez spoločné obstarávanie na základe rámcových zmlúv a cez počítačovú podporu procesu verejného obstarávania.

III. VYBRANÉ PRÍPADY VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA⁶

Pilotný projekt monitorovania verejného obstarávania v miestnej samospráve požadoval od každého monitorovaného samosprávneho orgánu vykázat pre 5 vybraných druhov prípadov verejného obstarávania (nákup počítačovej

⁶ Pri vypracovaní súhrnnej informácie o vybraných prípadoch verejného obstarávania sme vychádzali z údajov získaných z nasledovných miest: Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Nové Mesto nad Váhom, Považská Bystrica, Prešov, Trenčín, Žilina.

techniky, kúpa referenčného auta pre pracovníkov orgánu, kúpa auta primátora, nákup kancelárskych potrieb, nákup nábytku a obstaranie stavebných prác) a pre ďalších 5 prípadov, vhodne vybraných v rámci monitoringu u daného samosprávneho orgánu, niekoľko údajov **charakteristických pre korektnosť a systémovú organizovanosť verejného obstarávateľa**. Išlo o charakteristiku predmetu obstarávania, jeho cenu, použitú metódu obstarávania, rozsah súťažných podkladov celkom, rozsah špecifikácie predmetu obstarávania, počet stanovených technických, ekonomických a finančných podmienok účasti, rozsah návrhu zmluvy vo víťaznej ponuke, lehotu na predložení ponuky a počet interných a externých členov komisie pre hodnotenie ponúk.

Jednotne vybrané druhy prípadov verejného obstarávania

Nie všetky monitorované orgány miestnej samosprávy vykázali jednotne vybrané prípady druhov predmetov verejného obstarávania (výpočtová technika, referenčné auto, auto primátora, kancelárske potreby, nábytok). To znamená, že informovali o tom, že také predmety neobstarávali. To je nepravdepodobné najmä v prípade obstarávania kancelárskych potrieb a nábytku. Za predpokladu, že výber príkladov obstarávania robili pracovníci miestneho samosprávneho orgánu to môže aj znamenať, že dokumentáciu takých prípadov obstarávania nepovažovali za vhodnú prezentovania a preto tieto prípady pre potreby monitorovania neuviedli.

Súhrn monitorovaných údajov obsahuje tabuľka 3, kde priemerná cena predstavuje priemernú cenu sledovaných prípadov obstarávania.

Tabuľka 3: Vybrané druhy prípadov verejného obstarávania

Údaj	Výpočet. technika	Refer. Auto	Auto primátor a	Kancel. potreby	Nábytok	Stavby
Počet prípadov	6	4	1	3	1	10
Priem. cena v tis. Sk	1.551	1.191	1.908	171	3	21.224
Metóda	3xVS.1xUS 2xRKbz	1xVS, 2xUSpod., 1xRKbz	VS	2xUSpod. 1xRKbz	RKbz	7xVS, 1xUS 1xUSpod. 1xRKbz
Súťaž. podklady, str.	13	9	23	10	0	50
Špecifikácia, riad.	29	69	30	43	3	Proj.dok.
Počet podmienok	6	6	§§	1	0	5
Návrh zmluvy, str.	5	6	5	4	0	38
Lehota, dní	28	24	52	10	lhneď	36

Členov kom.: inter.	3	3	5	4	0	4
exter.	1	1	1	0	0	2

Zdroj: Transparency International Slovensko

Údaje vybraných prípadov verejného obstarávania ukazujú na pomerne dobrú starostlivosť venovanú korektnosti verejného obstarávania. Platí to najmä na rozsah súťažných podkladov a špecifikácie predmetov obstarávania. Primeraný je aj počet technických, ekonomických a finančných podmienok účasti na súťaži, ak nie sú vedľa týchto podmienok uvedených v § 25 zákona o verejnom obstarávaní uvedené omylom aj povinné podmienky účasti na obstarávaní podľa § 24 zákona (v takom prípade by počet vykázaných technických, ekonomických a finančných podmienok bol neprimerane malý a svedčil by o nedostatočnej príprave podmienok súťaže). Aj použitie metód verejného obstarávania sa zdá byť primerané. Aj keď použitie metódy rokovacieho konania bez zverejnenia namiesto súťažných metód, najmä v prípadoch pri obstarávaní výpočtovej techniky, referenčných automobilov a stavieb, by bolo potrebné odôvodniť splnením zákonom stanovených podmienok pre použitie metódy rokovacieho konania bez zverejnenia. Pre vybrané metódy obstarávania sú aj stanovené lehoty na predloženie ponúk primerané. Zloženie komisií na hodnotenie ponúk možno považovať za štandardné, v niektorých prípadoch bolo za externých členov komisie menovaní poslanci samosprávneho orgánu.

Z vybraných prípadov verejného obstarávania možno ako najlepšie pripravené a dokumentované prípady obstarávania verejných prác – stavieb, kde špecifikácia predmetu obstarávania je daná projektovou dokumentáciou a stabilizovanými všeobecnými obchodnými a technickými podmienkami stavebných prác.

Ostatné monitorované prípady verejného obstarávania

Okrem spoločne vybraných druhov prípadov verejného obstarávania sa do sledovania zaradilo ďalších 28 prípadov, ktoré by mali charakterizovať verejné obstarávanie v danom miestnom samosprávnom orgáne rôznej veľkosti, frekvencie a použitej metódy. Vo väzbe na pomerne neprehľadnú situáciu v organizácii a evidencii verejného obstarávania vo väčšine monitorovaných samosprávnych orgánov výber uskutočnili pracovníci príslušného orgánu a siahli pri tom po dostupných, lepšie dokumentovaných a pokiaľ možno nekonfliktných prípadoch obstarávania. Preto nie je tento výber dostatočne prierezový a ukazuje nesporne lepšiu stránku verejného obstarávania daného orgánu. Viac ako polovica prípadov sa týka stavebných prác, stavebných opráv a údržby., ktoré sú lepšie dokumentované.

Prípady verejného obstarávania, u ktorých sa použila **metóda verejnej súťaže** (sú uvedené v tabuľke č. 4), sa z 87 % zaoberajú stavebnými prácami s vysokou cenou a s dobrou dokumentáciou. Zaujímavé sú prípady opravy ciest, kde predmetom hodnotenia nebola celková cena, ale jednotkové ceny jednotlivých (zrejme často opakovaných) stavebných prác, ktorých skutočný

rozsah sa zistil až po ich ukončení. To je jednoduchý postup, ktorý však môže viesť k rôznym nekorektnostiam až k zneužívaniu najmä preto, že pre cenu dodávky rozhodujúce množstvo jednotiek práce sa stanovuje už mimo procesu obstarávania a obstarávacej zmluvy a na ich základe nemôže byť kontrolované. Navyše tu nie je väzba na rozpočet v časti pre verejné obstarávanie a teda aj na predpokladanú cenu dodávky.

Rozsah dokumentácie týchto prípadov verejného obstarávania možno považovať za „výkladnú skriňu“ dobrej práce obstarávateľa aranžovanú vlastným výberom prípadov samotným obstarávateľom.

Tabuľka 4: Prípady s metódou verejná súťaž

Údaj	Stavby	Oprava ciest	Oprava ciest - jedn.ceny	Inf. systém	Nákup odpad.ná dob
Počet prípadov	4	4	3	1	1
Priem. cena v tis.Sk	8.679	2.869	Jedn.ceny	4.000	392
Súťaž.podklady, str.	27	46	17	20	19
Špecifikácia	proj.dokum.	8 str.	3 str.	5 str.	2 riad.
Počet podmienok	5	4	5	13	4
Návrh zmluvy, str.	6	12	7	10	3
Lehota, dní	41	44	42	40	25
Členov kom.: inter.	5	4	4	3	3
: exter.	4 posl.	3	4	4	2 posl.

Zdroj: Transparency International Slovensko

Zaradené prípady verejného obstarávania, pri ktorých sa použila **metóda rokovacieho konania bez zverejnenia** (uvedené v tabuľke 5) možno považovať za štandardné v prípadoch bežných nákupov tovarov a obstarania služieb, kde aj rozsah dokumentácie je prirodzene nízky. O oprávnenosti použitia tejto metódy možno vysloviť pochybnosti vo „veľkých“ prípadoch obstarávania informačného systému (ide o zložitý geografický informačný systém v jednom prípade) a nákladnú rekonštrukciu námestia (v inom prípade), ktoré mali byť dobre a včas pripravené a obstarávané súťažnou metódou, keďže sa nejedná o havarijný stav, a nejde o doplnenie predchádzajúceho plnenia ani prípad jediného možného dodávateľa. Ako zdôvodnenie možno očakávať len časovú tieseň (ťažko by sa dokazovalo, že nebola preukázateľne spôsobená a zavinená obstarávateľom) a v každom prípade treba uvažovať o tom, či išlo len o nekvalifikovanú a nedbanlivú prácu pracovníkov obstarávateľa alebo o nekorektnosť a zámernosť postupu obstarávateľa. Zaujímavý je aj prípad výberu poradcu pri transformácii vodární a kanalizácií v jednom prípade, lebo ponuka rôznych „poradcov“ je veľká a mal by sa preto vybrať súťažou. Najmä v prípade ak hodnota transformácie je vysoká a cena obstarávania sa určuje podielom z predajnej ceny. Sú to teda

prípady použitia nesúťažnej metódy, ktorými by sa mal zaoberať hlavný kontrolór.

Tabuľka 5: Prípady s metódou rokovacieho konania bez zverejnenia

Údaj	Nákup tovarov	Informačný systém	Rekonštruk . námestia	Služby	Poradca pri transform.
Počet prípadov	4	1	1	2	1
Priem. cena v tis.Sk	241	5.500	2566	767	% z predaja
Súťaž.podklady, str.		60		4	4
Špecifikácia		10 str.		4 riad.	2 str.
Počet podmienok	3	13		3	5
Návrh zmluvy, str.	1	18	17	20	7
Lehota, dní	ihneď	40		6	14
Členov kom.: inter.	0	2	3	0	1
: exter.	0	5	2	0	8

Zdroj: Transparency International Slovensko

Prípady podprahového obstarávania (uvedené v tabuľke 6) sú monitorované v malom počte, ale možno ich považovať za typické a čo do požitia metódy obstarávania za oprávnené.

Prípady obstarávania **podprahovou metódou s vyššou cenou** využívajú zjednodušenú uššiu súťaž so všetkými atribútmi dobrej a primeranej dokumentácie súťažného postupu s klasickým komisionálnym hodnotením ponúk. Rozsah používania tejto metódy by sa mal oproti dnes zisťovanému rozsahu (viď tabuľka 2 a komentár k nej) výrazne rozširovať a to najmä na úkor používania metódy rokovacieho konanie bez zverejnenia pri podlimitnom verejnom obstarávaní.

Podprahová metóda s nižšou cenou (čo je ešte zjednodušená metóda rokovacieho konania bez zverejnenia) je reprezentované len troma prípadmi, aj keď jej výskyt je veľký. Korektnosť postupu verejných obstarávateľov pri tejto metóde nemožno posudzovať v tomto monitorovacom projekte a pre jej posudzovanie treba hľadať iné prostriedky v účtovníckej oblasti „režijných“ nákladov a posudzovanie založiť nie na dokladovej dokumentácii.

Tabuľka 6: Prípady podprahového obstarávania

Údaj	Info-tvorba TV	Nákup kanc.papiera	Stavebná údržba
Počet prípadov	2	1	3
Priem. cena v tis.Sk	312	388	113

Podprahová. metóda	s vyššou cenou	s vyššou cenou	s nižšou cenou
Súťaž.podklady, str.	20	11	1
Špecifikácia	1 str.	115 riad.	
Počet podmienok	4	4	
Návrh zmluvy, str.	6	10	3
Lehota, dní	13	25	
Členov kom.: inter.	3	4	
: exter.	2 posl.	0	

Zdroj: Transparency International Slovensko

Z Á V E R

Pilotný projekt monitorovania verejného obstarávania v miestnej samospráve ukázal, že na úrovni miestnych samospráv v oblasti verejného obstarávania existuje výrazný priestor pre zlepšovanie organizácie a výkonu tejto činnosti. Podporou transparentnosti a systémového prístupu pri verejnom obstarávaní by predstavitelia ako aj zamestnanci orgánov miestnych samosprávnych orgánov mohli výrazne prospieť na jednej strane k zvýšeniu **dobrej povesti** samosprávnych orgánov a na druhej strane prispieť k **zlepšeniu hospodárenia a efektívnosti** práce miestnych samosprávnych orgánov.

Aby miestne samosprávne orgány a ich volení funkcionári ako aj pracovníci neboli podozrievaní z nekorektných postupov, možno pre nich z výsledku hodnotenia pilotného projektu monitorovania verejného obstarávania v samospráve **vyvodit' niekoľko odporúčaní pre ich ďalšiu prácu** :

1. Iniciovat' **jednotnú organizáciu** verejného obstarávania v miestnom samosprávnom orgáne od centrálnej zodpovednosti za riadenie a evidenciu až po vhodnú decentralizáciu výkonu konkrétneho verejného obstarávania.
2. Iniciovat' zostavenie ročných **plánov verejného obstarávania** (a auditov ich výsledkov) vo väzbe na rozpočet a ako súčasť plánu činnosti a plánu hospodárenia samosprávneho orgánu a preferovať v nich súťažné metódy obstarávania a spoločné obstarávanie. Ide nielen o zostavenie týchto plánov verejného obstarávania, a ich jasnú a zrozumiteľnú formuláciu, ale najmä o ich verejnú dostupnosť, aby občania vedeli, čo sa obstaráva za verejné prostriedky.
3. Iniciovat' vybudovanie **informačného systému** verejného obstarávania s počítačovou podporou (počítačových sietí) ako súčasť informačného systému samosprávneho orgánu a s čo najširšou ponukou vlastných praktických vzorov dokladov a dokumentácie jednotlivých krokov procesu verejného obstarávania
4. Zavedenie organizačného systému a odpovedajúceho informačného systému s počítačovou podporou do verejného obstarávania v samosprávnych orgánoch by nielen prispelo k zabezpečeniu poriadku a efektívnosti vo verejnom obstarávaní, ale znížilo by aj počet pracovníkov,

zaoberajúcich sa verejným obstarávaním alebo ich zaťaženie verejným obstarávaním.

5. **Preferovať súťažné metódy** verejného obstarávania a trvať na zdôvodnení nesúťažných postupov pred ich uplatnením, aby sa zabránilo ich zneužitiu pre neznalosť, nedbalosť aj nekorektnosť zámerov.
6. Vo vhodných prípadoch zavádzať **spoločné obstarávanie** viacerých obstarávateľov na základe rámcových zmlúv nielen vo vlastnom samosprávnom orgáne, ale aj spoločne s inými samosprávnymi orgánmi, orgánmi verejnej aj štátnej správy na základe poverenia výkonom tejto pôsobnosti alebo na základe zriadenia spoločnej verejnoprávnej agentúry verejného obstarávania
7. Pozornosť venovať **kvalite súťažných podkladov** ako základu korektného obstarávania a ponúknuť na podporu ich tvorby čo najviacej ľahko použiteľných elektronických vzorov a príkladov
8. Vyžadovať **dôslednú kontrolnú činnosť** hlavného kontrolóra v oblasti verejného obstarávania, najmä pri vypracovaní ročných plánov verejného obstarávania a pri ich vyhodnocovaní a auditoch, pri dodržovaní predpisov o verejnom obstarávaní a pri posudzovaní dôvodov pre použitie nesúťažných metód verejného obstarávania.

Niektoré systémové námety obsahujú publikácie Transparency International Slovakia (najmä „Verejné obstarávanie v miestnej samospráve“⁷ „Protikorupčné a informačné minimum verejného obstarávania“⁸).

Tento pilotný program monitorovania verejného obstarávania v miestnej samospráve sa zamerával na veľké samosprávne orgány (krajské mestá a niektoré okresné mestá). Nasledujúce projekty monitorovania by sa mali zamerať na širšiu štruktúru malých a stredných samosprávnych orgánov a na spresnenie a doplnenie metodiky a organizácie monitorovania podľa výpovednej schopnosti hodnotenia jeho výsledkov.

Bratislava 20. októbra 2003

⁷ Vlach, J.: Verejné obstarávanie v samospráve, in: Zemanovičová, D., Pirošík (ed.), V.: Protikorupčné opatrenia na úrovni samosprávy (podklady k tréningom), Transparency International Slovensko, 2003.

⁸ Ursíny, D. – Vlach, J. : Protikorupčné a informačné minimum vo verejnom obstarávaní, Transparency International Slovensko, 2002.

Príloha č.1:

Zoznam partnerov Transparency International Slovensko, ktorí vykonávali zber údajov v jednotlivých mestách:

Banská Bystrica	Ivan Rončák
Bratislava	Róbert Rajninec
Košice	Vladimír Čáni
Nitra	Bohdan Smieška
Nové Mesto nad Váhom	Daniel Darida
Považská Bystrica	Jaroslav Dunaj
Prešov	Michal Frank
Trenčín	Daniel Darida
Trnava	Róbert Rajninec
Žilina	Rastislav Tarhaj