

VEREJNÉ OBSTARÁVANIE

Pavol Kubík, týždenník TREND a CEBSI

Podľa údajov Transparency International Slovensko minul v roku 2009 verejný sektor 5,15 miliardy eur na nákup tovarov, služieb a stavebných prác. V tejto sume sú obsiahnuté aj výdavky mimo rámec zákona o verejnom obstarávaní (zákazky s nízkou hodnotou, resp. v režime utajenia). V bežných cenách ide o nárast zhruba o 20 percent. Podľa prieskumu agentúry Focus z novembra 2009 dochádza v procese verejného obstarávania často ku korupčnému správaniu podľa 54 percent opýtaných. Ďalších 23 percent sa priklonilo k názoru, že ku korupcii dochádza pri verejnom obstarávaní vždy. Korupčné správanie v procese verejného obstarávania teda môže mať vážne makroekonomické, ale aj mikroekonomické dopady.

Z vyše dvesto majiteľov a manažérov firiem, ktoré sa v máji 2010 zúčastnili na prieskume TREND Analyses pre Podnikateľskú alianciu Slovenska, až tri štvrtiny odpovedali, že verejné inštitúcie ovplyvňujú férovosť súťaže v ich odvetví cez verejné zákazky. Práve získanie zákazky od štátnej inštitúcie alebo podniku je podľa podnikateľov oblasťou, kde sú nútení vôbec najčastejšie poskytovať neoficiálne platby, príp. iné výhody.

Vo verejnom obstarávaní sa v pomerne veľkej miere používa rokovacie konanie bez zverejnenia ako neverejná forma obstarávania. Podľa štatistických údajov Úradu pre verejné obstarávanie (ÚVO) v roku 2009 boli rokovacím konaním bez zverejnenia uzatvorené zmluvy predstavujúce až 25 percent celkovej hodnoty ukončených postupov verejného obstarávania, čo bol vyše dvojnásobok oproti predchádzajúcim rokom. Porovnateľný údaj za iné roky predstavoval približne 11 percent celkovej hodnoty, čo bolo tiež veľa, nakoľko ide o najmenej transparentný postup verejného obstarávania.

Zákon o verejnom obstarávaní sa obchádza rozdeľovaním zákaziek do viacerých menších podprahových zákaziek za účelom vyhnutia sa verejnej súťaži. Napriek tomu celkový index netransparentných zákaziek (okrem rokovacieho konania bez zverejnenia aj zákazky s nízkymi hodnotami, podprahové zákazky a zákazky mimo režimu zákona o verejnom obstarávaní) vlni podľa Transparency International poklesol z 33 na 25 percent.

Klesol však aj index transparentnosti trhu verejných zákaziek, ktorý udáva, koľko percent prostriedkov vynaložených v rámci verejného obstarávania vo verejnom sektore bolo alokovaných prostredníctvom verejnej súťaže. Ani verejné súťaže však nie sú imúnne pred nastavovaním neprimerane prísnych podmienok, respektíve podmienok na mieru šitých určitému dodávateľovi.¹

Vo všeobecnosti platí, že sa často nedodržiavajú zásady hospodárnosti a účelnosti vo verejných súťažiach, napríklad zvyšovaním vysúťaženej ceny po skončení súťaže prostredníctvom dodatkov k zmluvám. Ku korupčnému správaniu motivuje aj minimálne

¹ Viac v štúdiu Transparency International Slovensko, Pavel J., Sičáková-Beblová E., Hodnotenie miery transparentnosti na trhu verejného obstarávania v roku 2009 a trendy v danej oblasti.

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

vyvodzovanie zodpovednosti voči osobám zodpovedným za verejné obstarávanie. A to tak vo vyvodzovaní administratívnymi aj trestnoprávnymi nástrojmi.

K znižovaniu cien obstarávaného tovaru a služieb môže prispieť oveľa častejšie používanie elektronických aukcií. Táto metóda však nemusí byť vhodná pri všetkých typoch obstarávania a jej plošné povinné zavádzanie by mohlo v niektorých prípadoch viesť k víťazstvu uchádzačov ponúkajúcich síce nižšie ceny, no aj výrazne nižšiu kvalitu.

K úsporám by naopak mohla viesť prísnejšie formulovaná povinnosť zverejňovať všetky dokumenty súvisiace s nakladaním s verejnými zdrojmi. Súčasná úprava zákona o slobodnom prístupe k informáciám napriek pomerne precízne stanoveným povinnostiam dávala úradníkom pomerne veľký priestor na obštrukcie. V tomto smere treba zvážiť sprísnenie sankcií za obchádzanie povinnosti zverejňovať dokumenty.

Vítaným plánom novej vlády je podmieňovať platnosť zmlúv týkajúcich sa verejných financií ich zverejnením na internete. V prípade zmlúv týkajúcich sa plnenia nad určitú sumu by bolo dobré ísť ešte ďalej. Zaviesť – ako podmienku platnosti zmluvy – zverejnenie jej návrhu na internete aspoň niekoľko týždňov pred jej podpisom. Takáto úprava by bola systémovejším riešením ako absolútny zákaz podpisovania zmlúv končiacou vládou po voľbách či krátko pred voľbami.

Pravdepodobnosť odhalenia predražených či pre štát inak nevýhodných zmlúv, a to nielen ex-post ale pri významnejších kontraktach aj ex-ante, by rapídne stúpila. Vysoké riziko včasného odkrytia a zastavenia pre štát nevýhodných transakcií skôr ako nadobudnú záväznú podobu, by pôsobilo odstrašujúco a výrazne by eliminovalo nečestné konanie politikov, úradníkov i potenciálnych dodávateľov, a najmä škody z neho vyplývajúce. Povinné zverejňovanie zmlúv (aj pred ich podpisom) by prinieslo vyššiu hospodárnosť v nakladaní s verejnými zdrojmi. Ďalším významným prínosom by bolo skoncovanie s deformovaním súťaže medzi podnikateľmi, ktoré by sa vo férovej súťaži mohli uchádzať už nielen o súkromné ale i verejné zákazky.

Odporúčania:

- Podmieniť platnosť zmlúv týkajúcich sa použitia verejných prostriedkov ich zverejnením na užívateľsky priateľskej internetovej stránke
- Pri zmluvách nad určitú sumu zaviesť prax – prípadne povinnosť – zverejnenia návrhu zmluvy na primerané časové obdobie ešte pred jej plánovaným podpisom (tiež na internete) ako ďalšiu podmienku platnosti zmluvy
- Využívať vo verejnom obstarávaní v čo najväčšej miere elektronické aukcie a spoločné verejné obstarávanie
- Zaviesť osobnú zodpovednosť za chyby v obstarávaní a porušenia finančnej disciplíny (nie iba pokuty z jednej kapitoly rozpočtu do druhej)
- Precizovať text zákona o slobodnom prístupe k informáciám, aby sa povinnosť zverejňovať všetky dokumenty súvisiace s nakladaním s verejnými zdrojmi dala ťažšie obchádzať obštrukciami úradníkov či rozhodnutiami súdov nerešpektujúcich cieľ zákona

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

- Školiť verejných obstarávateľov – prípadne pripraviť im manuál – s cieľom zvýšiť kvalitu obstarávania, a to nielen z hľadiska formálnosti ale i hospodárnosti (včasná príprava eliminujúca časový stres a výskyt obstarávaní narýchlo a bez súťaže, využívanie vhodných obstarávacích metód, stanovovanie primeraných súťažných podmienok i lehôt a pod.)
- Zásadne zjednodušiť zákon o verejnom obstarávaní (alebo pripraviť úplne nový, podstatne jednoduchší zákon)
- Zaviesť postihy za nesprávne použitie rokovacieho konania bez zverejnenia, s možnosťou vyžiadať si ex-ante súhlas s použitím tejto metódy Úradom pre verejné obstarávanie (ÚVO)
- Zvážiť povinnosť ÚVO na požiadanie verejného obstarávateľa skontrolovať súťažné podklady ešte pred ich zverejnením. Včasné korekcie by zabránili prípadom, keď ÚVO nariadi zrušenie (časti) súťažných podkladov pre ich rozpor so zákonom o verejnom obstarávaní, čo predlžuje trvanie VO a zvyšuje náklady pre obstarávateľa i záujemcov
- Zakotviť v zákone explicitné povinnosti a zodpovednosť osôb, ktoré na strane verejného obstarávateľa pripravujú súťažné podklady a rozhodujú o výbere uchádzača, vrátane členov komisií (napr. vykonávať svoju pôsobnosť s odbornou starostlivosťou a v súlade so záujmami verejného obstarávateľa, zaobstarat' si a pri rozhodovaní zohľadniť všetky dostupné informácie týkajúce sa predmetu rozhodnutia, zachovávať mlčanlivosť o dôverných informáciách a skutočnostiach, ktorých prezradenie tretím osobám by mohlo obstarávateľovi spôsobiť škodu alebo ohroziť jeho záujmy)