

## Transparentnosť trhu verejného obstarávania v Českej republike a v Slovenskej republike<sup>1</sup>

Ján PAVEL\* – Emília SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ\*\*

---

### Transparency of Public Procurement Market in the Czech Republic and Slovakia

#### Abstract

*Public procurement is an important tool used for distribution of significant part of public expenditures. The size of public procurement market presents more than 10% GDP. That is the reason why it is important to focus on parameters of public procurement, such as transparency, openness and professionalism. This article focuses on the degree of transparency and openness of public procurement in Czech Republic and Slovakia, operating with three indicators – index of transparency of public procurement market, the index of non-transparent procurement and the index of international openness. At the same time we are pointing at legal frameworks of public procurement in these countries and formulating conclusions and recommendations.*

**Keywords:** Czech Republic and Slovakia; efficiency; openness; public expenditures; public procurement; transparency.

**JEL Classification:** H57

---

#### Úvod

Verejné obstarávanie je dôležitým nástrojom používaným na rozdeľovanie významnej časti verejných výdavkov. Kvôli jeho dôležitosti by mali záruky transparentného, otvoreného a profesionálneho systému verejného obstarávania

---

\* Jan PAVEL, Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta financí a účetnictví, nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3, Česká republika; e-mail: pavelj@vse.cz

\*\* Emília SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, Ústav verejnej politiky Fakulta sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského, Odbojárov 10/A, P.O. BOX 129, 820 05 Bratislava 25, Slovenská republika; e-mail: ema@transparency.sk

<sup>1</sup> Tento článok vznikol s finančnou podporou Transparency International – Česká republika a GA ČR (projekt č. 402/05/P009), ako aj APVV (projekt 99 01 9005).

Za odbornú pomoc pri príprave tohto článku ďakujeme Jiřimu Vlachovi.

existovať v každej krajine. Realita je však často iná, prerozdelenie financií nie je vždy transparentné a efektívne.

Počas posledných rokov sa veľkosť trhu verejného obstarávania v rozvíjajúcich sa ekonomikách krajín strednej a východnej Európy zvýšila. Dnes sa odhaduje, že verejné obstarávanie v týchto krajinách predstavuje viac než 10 % HDP. Preto považujeme za dôležité venovať systému verejného obstarávania náležitú pozornosť.

V prvej časti článku objasňujeme základné pojmy verejného obstarávania, s ktorými pracujeme v tomto článku.

V druhej časti opisujeme vývoj legislatívy verejného obstarávania v Českej republike a Slovenskej republike počas rokov 2001 – 2006. Pokúšame sa zistiť, ako mohli rozdiely v legislatíve ovplyvniť transparentnosť a otvorenosť verejných súťaží, a zároveň, či tam existujú zákonné spôsoby rozdeľovania zákaziek bez verejnej súťaže.

V tretej časti definujeme tri ukazovatele na určenie transparentnosti a otvorenosti trhu verejného obstarávania. Prvý ukazovateľ označuje, koľko percent trhu z celkového verejného obstarávania<sup>2</sup> je prerozdelených cez verejné súťaže. Druhý ukazovateľ ukazuje, koľko percent nákladov z celkového verejného obstarávania je pridelených netransparentne. Konkrétne ide o zákazky vyňaté spod pôsobnosti zákona o verejnom obstarávaní (vojenské zákazky) alebo zákazky s nízkou hodnotou a rokovacím konaním bez zverejnenia. Tieto kontrakty, ktoré nie sú priamo spresnené zákonom, majú väčšinou charakter výberu z „voľnej ruky“. Posledný ukazovateľ približuje medzinárodnú transparentnosť a ukazuje, koľko percent nákladov z celkového verejného obstarávania je zverejnených vo Vestníku Európskej komisie.

Vo štvrtej časti článku predstavujeme jednotlivé ukazovatele pre Českú republiku a Slovenskú republiku za obdobie 2001 – 2006. Predbežné výsledky ukazujú, že situácia v oblasti otvorenosti a transparentnosti nie je dobrá. Prostredníctvom verejných súťaží je prerozdelená len jedna tretina z celkového objemu výdavkov verejného obstarávania (s výnimkou roka 2006 v ČR, pozri ďalej). Oveľa častejšie sa vyskytujú tzv. malé kontrakty. Zároveň môžeme vidieť podstatné rozdiely medzi Českou republikou a Slovenskou republikou. Tie sú do istej miery výsledkom rozdielných národných zákonov.

Napokon posledná časť poskytuje závery zakladajúce sa na syntéze. Analyzujeme hlavné dôvody nízkeho stupňa otvorenosti a transparentnosti v obstarávacích systémoch Českej republiky a Slovenskej republiky a navrhujeme niekoľko opatrení na ich zlepšenie.

---

<sup>2</sup> Tu je potrebné upozorniť, že v článku chápeme ako verejné obstarávanie takú situáciu, keď sa verejné peniaze vynakladajú na nákup tovaru, služieb a kapitálových statkov. Nejde teda o sektorových zadávateľov.

## 1. Kľúčové pojmy v kontexte verejného obstarávania

Verejné obstarávanie by malo spĺňať viaceré parametre. Patrí medzi ne transparentnosť a otvorenosť, ktorých analýze v kontexte verejného obstarávania sa venujeme v tomto článku.

Transparentnosť a otvorenosť predstavujú nástroje, ktoré podľa OECD [12] podporujú verejnú kontrolovateľnosť verejného obstarávania, a teda potenciálne znižujú možnosť pre korupčné aktivity. Otvorenosťou rozumieme možnosť jednotlivých stakeholderov, participovať na procese verejného obstarávania. Napríklad na Slovensku istý čas existovala zákonná možnosť monitorovať vybrané fázy verejného obstarávania mimovládnyimi organizáciami. Ďalším príkladom je možnosť predkladateľov ponúk byť fyzicky prítomný na otváraní obálok. Ďalej to môže byť aktívne a pasívne zverejňovanie informácií. Pasívnym prístupom k zverejňovaniu informácií máme na mysli poskytovanie informácií obstarávateľom na základe ich vyžiadania podľa zákona o prístupe k informáciám. Rôzne typy informácií si môže vyžadovať podnikateľ, ktorý je zainteresovaný na získaní zákazky, ako aj bežný občan. Pri aktívnom zverejňovaní informácií ide o situáciu, keď obstarávateľ sám zverejňuje vybrané typy informácií – či už v oficiálnom periodiku (v slovenskom kontexte ide napr. o Vestník verejného obstarávania, dostupný na internetovej stránke Úradu pre verejné obstarávanie) alebo na vlastných webových stránkach či oficiálnych výveskách. Viac informácií je pritom možné získať o verejnej súťaži, pretože ide o štruktúrovanejšie rozhodovanie a oveľa menej o rokovacie konanie bez zverejnenia.

Predpokladáme, že čím vyššia je transparentnosť a otvorenosť, tým viac možností je pre lepšiu súťaž, konkurenciu pri predkladaní ponúk, a teda aj pre lepšiu kombináciu cena/kvalita a v konečnom dôsledku aj pre efektívnosť. Tento predpoklad potvrdzuje celý rad empirických i teoretických štúdií. Napríklad OECD [13] uskutočnilo rešerš niekoľkých štúdií o dôsledkoch implementácie transparentnejších metód zadávania verejných zákaziek. Inkasované úspory sa pohybovali od 17 – 50 % ceny. K podobným záverom prichádza aj Európska komisia [4].

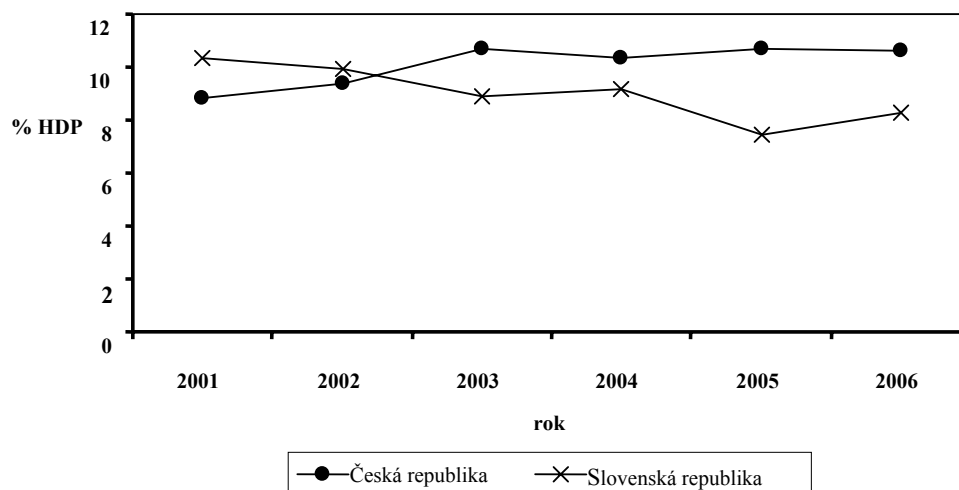
## 2. Vývoj trhu verejných zákaziek v Českej republike a Slovenskej republike v rokoch 2001 až 2006 a jeho legislatívnu úpravu

Prostredníctvom verejných zákaziek sa v každej vyspelej krajine realizuje relatívne vysoký objem verejných výdavkov. Inak to nie je ani v Českej republike a Slovenskej republike. Tu sa dokonca objem prostriedkov vynaložených na verejné zákazky v pomere k HDP pohybuje nad celoeurópskym priemerom [17].

Graf 1 ukazuje vývoj objemu trhu verejných zákaziek v oboch krajinách v rokoch 2001 – 2006. Vzhľadom na určité metodické problémy sú údaje očistené od hodnôt za subsektor fondov sociálneho zabezpečenia.

Graf 1

**Výdavky alokované prostredníctvom verejných zákaziek ako % HDP v rokoch 2001 až 2006, bez subsektora fondov sociálneho zabezpečenia**



*Prameň:* Vlastné výpočty.

Z grafu vyplýva, že v roku 2006 sa objem prostriedkov alokovaných prostredníctvom verejných zákaziek pohyboval v ČR okolo 10,5 % HDP a na Slovensku mierne presahoval 8 % HDP. Relatívne výrazný pokles výdavkov na nákup tovarov a služieb, ktorý sa dá identifikovať na Slovensku od roku 2002, možno pripísať všeobecnému znižovaniu významu verejného sektora v ekonomike v súvislosti s vykonávanými reformami. Naopak, vysoký objem výdavkov na nákup tovarov a služieb v ČR možno jednoznačne pripísať neúspornému správaniu sociálnodemokratických vlád, uskutočňujúcich expanzívnu fiškálnu politiku aj v období silného hospodárskeho rastu.

## 2.1. Česká republika

Česká republika sa v oblasti verejných zákaziek pomerne dlho riadila zákonom, ktorý nevychádzal z konceptu obvyklého v Európskej únii. Až do 1. mája 2004 totiž upravoval zadávanie verejných zákaziek v Českej republike zákon č. 199/1994 Zb., o zadávaní verejných zákaziek, ktorý sa počas svojej účinnosti 12-krát novelizoval. Ich dôvodom bola v mnohých prípadoch kritika Európskej únie a snaha o zvýšenie transparentnosti v tejto oblasti. Odlišnosť oproti európskej legislatíve bolo možné nájsť najmä v obstarávacích metódach.

T a b u ľ k a 1

Vývoj legislatívneho ošetrovania trhu verejných zákaziek v ČR

Zákon	Platnosť od – do	Možné zadávacie metódy	Hranice pre zákazky malého rozsahu (ktoré možno zadať z voľnej ruky)	Možnosť použitia zadania z „voľnej ruky“ vrátane rokovacieho konania bez zverejnenia (výber)
č. 199/1994	1. 1. 1995 – 30. 4. 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>– obchodná verejná súťaž</li> <li>– dvojstupňová obchodná verejná súťaž</li> <li>– výzva viacerým záujemcom o verejnú zákazku na podanie ponuky</li> <li>– zjednodušené zadanie</li> <li>– výzva jednému záujemcovi na podanie ponuky</li> </ul>	2 mil. Kč	<ul style="list-style-type: none"> <li>– naliehavá potreba, pri ktorej boli ohrozené životy a zdravie ľudí, alebo mohli vzniknúť škody veľkého rozsahu</li> <li>– odstraňovanie následkov živelných pohrôm</li> <li>– špecializované verejné zákazky, ktoré mohol realizovať iba jediný záujemca</li> <li>– dodatočné alebo opakované verejné zákazky, ktoré svojím rozsahom neprekročili 20 % ceny pôvodnej zákazky</li> </ul>
č. 40/2004	1. 5. 2004 – 30. 6. 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>– otvorené konanie</li> <li>– užšie konanie</li> <li>– rokovacie konanie so zverejnením</li> <li>– rokovacie konanie bez zverejnenia</li> </ul>	2 mil. Kč	<ul style="list-style-type: none"> <li>– v predchádzajúcom otvorenom konaní alebo užšom konaní boli podané iba neúplné ponuky, alebo neboli podané žiadne ponuky</li> <li>– ak povaha stavebných prác alebo služieb neumožňuje stanoviť celkovú cenu predmetu vopred</li> <li>– zákazka je uskutočňovaná iba na účely výskumu</li> <li>– zákazka môže byť plnená z technických či umeleckých dôvodov alebo z dôvodu ochrany práv z priemyselného a iného duševného vlastníctva iba určitým dodávateľom</li> <li>– v naliehavom prípade z dôvodu krízového stavu</li> <li>– dodatočné alebo opakované verejné zákazky, ktoré svojím rozsahom neprekročili 20 % ceny pôvodnej zákazky</li> </ul>
č. 137/2006	1. 7. 2006 –	<ul style="list-style-type: none"> <li>– otvorené konanie</li> <li>– užšie konanie</li> <li>– rokovacie konanie so zverejnením</li> <li>– rokovacie konanie bez zverejnenia</li> <li>– súťažný dialóg</li> <li>– zjednodušené podlimitné konanie</li> </ul>	<p>2 mil. Kč pri dodávkach a službách</p> <p>6 mil. Kč pri stavebných prácach</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– v predchádzajúcom inom type zadávacieho konania boli podané iba neúplné ponuky alebo neboli podané žiadne ponuky</li> <li>– zákazka môže byť plnená z technických či umeleckých dôvodov alebo z dôvodu ochrany práv z priemyselného a iného duševného vlastníctva iba určitým dodávateľom</li> <li>– v krajne naliehavom prípade, ktorý zadávateľ svojim konaním nespôsobil, a z časových dôvodov nie je možné zadať zákazku v inom druhu zadávacieho konania</li> <li>– ide o dodatočné dodávky od rovnakého dodávateľa, s ktorým už bola uzatvorená zmluva, ktoré sú určené ako čiastočná náhrada pôvodnej dodávky alebo ako rozšírenie zostávajúceho rozsahu dodávky, a to za predpokladu, že zmena dodávateľa by zadávateľa nútila zabezpečovať tovar s odlišnými technickými parametrami</li> <li>– dodatočné alebo opakované verejné zákazky, ktoré svojím rozsahom neprekročili 20 % ceny pôvodnej zákazky</li> </ul>

Vzhľadom na to, že zákon č. 199/1994 Zb. nebol ani po uskutočnených novelizáciách v súlade s legislatívou Európskej únie, bolo nevyhnutné nahradiť ho úplne novou právnou normou. Tou bol zákon č. 40/2004 Zb. o verejných zákazkách, ktorý zladil legislatívu Českej republiky s predpismi EÚ. Podľa nej sa verejné zákazky klasicky rozdelili podľa predmetu plnenia na zákazky na stavebné práce, na dodávky a na služby, a podľa veľkosti na nadlimitné, podlimitné a malého rozsahu.

Pri aplikácii zákona č. 40/2004 Zb. v praxi sa však už po roku jeho účinnosti prejavilo niekoľko problematických oblastí, pričom otázky z nich vyplývajúce nebolo možné preklenúť metodickým výkladom. Preto sa rozhodlo o vytvorení nového zákona, ktorý bol schválený pod č. 137/2006 Zb. na jar v roku 2006. Systémovo tento zákon nemení základné inštitucionálne parametre trhu verejných zákaziek.

## **2.2. Vývoj zákona o verejnom obstarávaní na Slovensku v rokoch 2001 až 2006**

Zákon o verejnom obstarávaní (ZVO) bol na Slovensku ako v prvej postkomunistickej krajine vypracovaný v jednoduchej forme na základe odporúčaného *Model Law UNESCO* v roku 1993. V roku 1999 bol prepracovaný s prihliadnutím na osnovu a terminológiu smerníc EÚ o verejnom obstarávaní. Do tretieho tisícročia tak vstúpilo Slovensko s ucelenou legislatívou o verejnom obstarávaní. V praxi sa však pociťovalo obchádzanie ZVO a zneužívanie nesúťažného priameho zadania a kontrolná činnosť sa často obmedzovala na formálne zisťovanie administratívnych nedostatkov. V týchto podmienkach boli v podstate nekonceptne prijaté dve novely ZVO (vždy s odôvodňovaním potreby vyhovovať smerniciam EÚ o verejnom obstarávaní).

*Novela zákona č. 557/2001 Z. z.* priniesla povinnosť umožniť uchádzačom účasť na otváraní obálok a právo obdržať zápisnicu z neho, povinnosť pri použití priameho zadania (rokovacieho konania bez zverejnenia) vykonať prieskum trhu a povinnosť dohľadu a kontrol posudzovať správnosť a úspešnosť obstarávania najmä podľa dosiahnutého výsledku.

*Novela zákona č. 530/2002* už vo väčšom rozsahu prijala formulácie zo smerníc EÚ. Z hľadiska zvyšovania transparentnosti sa umožnilo po uverejnení vo *Vestníku verejného obstarávania* zverejňovať oznámenia aj v odbornej tlači.

Získané skúsenosti sa uplatnili aj pri vypracovaní *nového zákona o verejnom obstarávaní č. 25/2006 Z. z.* Ten sa v oblasti nadlimitného obstarávania už plne prispôbil novým smerniciam EÚ o verejnom obstarávaní z roku 2004. Ďalej sa sprísnil podmienky pri používaní nesúťažného priameho zadania, umožnilo sa spoločné obstarávanie viacerých obstarávateľov, zaviedla sa kaucia pri podávaní námietky proti postupu obstarávateľa a Úradu pre verejné obstarávanie (ÚVO) sa ukladá povinnosť (už nielen možnosť) uložiť za nedodržanie ustanovení zákona stanovené pokuty.

T a b u ľ k a 2

## Vývoj zákonov o verejnom obstarávaní v SR

Zákon	Platnosť od – do	Možné metódy obstarávania	Mimo zákona <sup>1</sup>	Možnosť použitia priameho zadania alebo rokovacieho konania bez zverejnenia (výber)
č. 263/1993 <sup>2</sup>	01. 01. 1994	– verejná súťaž – užšia súťaž – rokovacie konanie – cenová ponuka	50 tis. Sk	Priame zadanie : – predmet obstarávania je preukázateľne dostupný len z jedného zdroja, alebo je k nemu autorské, patentové alebo iné výhradné právo – verejný obstarávateľ nemohol v požadovaných termínoch použiť verejnú súťaž, alebo užšiu súťaž a časovú tieseň nebolo možné predvídať a nespôsobil ju sám – požadovaný predmet obstarávania dopĺňa predchádzajúce plnenie a toto plnenie nepresiahne 50 % zmluvnej ceny, pričom jeho potreba vyplynie pred dokončením plnenia pôvodnej zmluvy – predmet obstarávania tvorí štátne tajomstvo – potreba a predmet obstarania sú dôsledkom prírodnej katastrofy alebo inej mimoriadnej udalosti
č. 263/1999 <sup>3</sup>	01. 01. 2000	– verejná súťaž – užšia súťaž – rokovacie konanie so zverejnením – rokovacie konanie bez zverejnenia	250 tis. Sk	Rokovacie konanie bez zverejnenia, ak je splnená aspoň jedna z týchto podmienok: – predmet obstarávania je dostupný len z jedného zdroja – uchádzač má k predmetu obstarávania autorské práva alebo práva obdobné autorskému právu – predmet obstarávania sa zadáva z dôvodu mimoriadnej udalosti nespôsobenej obstarávateľom – ide o opakované obstarávanie rovnakého alebo podobného druhu s pôvodným zmluvným partnerom a informácia o uzavretí ďalších zmlúv rokovacím konaním bez zverejnenia bola už súčasťou oznámenia o vyhlásení metódy verejného obstarávania – ide o obstarávanie doplňujúcich služieb alebo prác nezahrnutých do pôvodnej zmluvy, ktorých potreba vyplynula dodatočne z nepredvídateľných okolností, a nová zmluva sa uzatvára s pôvodným partnerom a predpokladaná cena prác alebo služieb nepresiahne 50 % ich ceny podľa pôvodnej zmluvy – v predchádzajúcej verejnej súťaži alebo užšej súťaži nebola predložená ani jedna ponuka, alebo všetky ponuky boli neprijateľné – ide o uchádzača, ktorého návrh porota určila ako víťazný – obstarávaný tovar sa využije len na výskum a vývoj, a nie na vytváranie zisku

<sup>1</sup> Hranica predpokladanej ceny, keď možno zákazku zadať „z voľnej ruky“ v tis. Sk.

<sup>2</sup> Zákon č. 263/1993 Z. z. bol novelizovaný zákonom č. 81/1994 Z. z. a zákonom č. 120/1996 Z. z.

č. 523/2003	01. 01. 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>- verejná súťaž</li> <li>- užšia súťaž</li> <li>- rokovacie konanie so zverejnením</li> <li>- rokovacie konania</li> <li>- bez zverejnenia súťaž návrhov</li> </ul>	50 tis. Sk tovary a služby, 100 tis. Sk práce	<p>Priame zadanie „z voľnej ruky“:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ak predpokladaná cena zákazky je nižšia ako 50 tis. Sk (tovary a služby) alebo 100 tis. Sk (práce)</li> </ul> <p>Rokovacie konanie bez zverejnenia , ak je splnená aspoň jedna z týchto podmienok:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- obstarávaný tovar, práce alebo služby z technických alebo umeleckých dôvodov alebo z dôvodov vyplývajúcich z výhradných práv môže poskytnúť len určitý dodávateľ</li> <li>- predmet obstarávania sa obstaráva z dôvodu mimoriadnej udalostí nespôsobenej obstarávateľom</li> <li>- ide o opakované obstarávanie služieb alebo prác rovnakého alebo podobného druhu s pôvodným zmluvným partnerom a informácia o uzavretí ďalších zmlúv rokovacím konaním bez zverejnenia bola už súčasťou oznámenia o vyhlásení metódy verejného obstarávania na dodanie pôvodného predmetu obstarávania a pôvodná zmluva bola uzavretá na základe verejnej alebo užšej súťaže a zmluva na opakované plnenie sa uzaviera do troch rokov od uzavretia pôvodnej zmluvy</li> <li>- ide o obstarávanie doplňujúcich prác alebo služieb nezahrnutých do pôvodnej zmluvy, ktorých potreba vyplynula dodatočne z nepredvídateľných okolností, a nová zmluva sa uzaviera s pôvodným zmluvným partnerom a predpokladaná cena prác alebo služieb nepresiahne 50% ich ceny podľa pôvodnej zmluvy</li> <li>- v predchádzajúcej verejnej alebo užšej súťaži nebola predložená ani jedna ponuka, alebo ani jedna z predložených ponúk nevyhovuje požiadavkám obstarávateľa</li> <li>- ide o uchádzača, ktorého návrh porota vyhodnotila ako víťazný alebo jeden z víťazných v súťaži návrhov</li> <li>- obstarávaný tovar sa použije len na výskum a vývoj, a nie na vytváranie zisku</li> <li>- obstarávaný tovar sa použije len na tvorbu štátnych hmotných rezerv</li> </ul>
č. 25/2005	01. 02. 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>- verejná súťaž</li> <li>- užšia súťaž</li> <li>- rokovacie konanie so zverejnením</li> <li>- rokovacie konanie bez zverejnenia</li> <li>- súťažný dialóg</li> <li>- rámcová zmluva</li> </ul>		<p>Zákazka s nízkou cenou :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ak predpokladaná cena zákazky je nižšia ako 1 mil. Sk (pri tovaroch a službách) alebo 4 mil. Sk (pri stavebných prácach)</li> </ul> <p>Rokovacie konanie bez zverejnenia, ak je splnená aspoň jedna z týchto podmienok:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- v predchádzajúcej verejnej alebo užšej súťaži nebola predložená ani jedna ponuka, alebo ani jedna z predložených nevyhovuje požiadavkám určeným obstarávateľom na predmet zákazky, alebo nebola predložená žiadna žiadosť o účasť v predchádzajúcej verejnej alebo užšej súťaži</li> <li>- predmet obstarávania z technických alebo umeleckých dôvodov alebo z dôvodov vyplývajúcich z výhradných práv môže poskytnúť len určitý dodávateľ</li> </ul>

<sup>3</sup> Zákon č. 263/1999 Z. z. bol novelizovaný zákonom č. 557/2001 Z. z. a zákonom č. 530/2002 Z. z.



				<ul style="list-style-type: none"> <li>- zákazka sa zadáva z dôvodu mimoriadnej udalosti nespôsobenej verejným obstarávateľom, ktorú nemohol predvídať</li> <li>- požadované výrobky sa vyrábajú výlučne na výskumné, experimentálne, študijné alebo vývojové účely</li> <li>- ide o dodávku doplnujúceho tovaru od pôvodného dodávateľa určeného na čiastočné nahradenie obvyklého tovaru alebo zariadenia alebo na rozšírenie už dodaného tovaru alebo zariadenia, ak by zmena dodávateľa nútila obstarávateľa získavať materiál rozdielnych technických charakteristík, ktorý by spôsoboval nezlučiteľnosť v prevádzke alebo v údržbe; platnosť takýchto zmlúv nesmie presiahnuť tri roky</li> <li>- ide o obstaranie tovaru ponúkaného za obzvlášť výhodných podmienok od dodávateľa, ktorý končí podnikanie, od likvidátora, od správcu alebo od exekútora</li> <li>- ide o uchádzača, ktorého návrh porota vyhodnotila ako víťazný alebo jeden z víťazných v súťaži návrhov</li> <li>- ide o doplnujúce stavebné práce alebo služby nezahrnuté do pôvodnej zmluvy, ktorých potreba vyplynula dodatočne z nepredvídateľných okolností, a zákazka sa zadáva pôvodnému dodávateľovi a predpokladaná hodnota stavebných prác alebo služieb nepresiahne 50 % hodnoty pôvodnej zmluvy</li> <li>- ide o nové stavebné práce alebo služby spočívajúce v opakovaní rovnakých alebo podobných stavebných prác alebo služieb realizovaných pôvodným dodávateľom za predpokladu, že sú v súlade so základným projektom a pôvodná zákazka bola zadávaná na základe verejnej alebo užšej súťaže, informácia o zadávaní zákazky rokovacím konaním bez zverejnenia bola už súčasťou oznámenia pri zadávaní pôvodnej zákazky a opakovaná zákazka sa zadáva do troch rokov od uzavretia pôvodnej zmluvy.</li> </ul>
--	--	--	--	---

*Prameň: Vlach [23].*

### 3. Indikátory transparentnosti a otvorenosti trhu verejných zákaziek

S cieľom kvantifikovať transparentnosť a otvorenosť trhu verejných zákaziek boli pripravené tri indikátory. Prvým z nich je *index transparentnosti trhu verejných zákaziek* (I1). Hodnota tohto indikátora udáva, koľko percent prostriedkov v rámci inštitútu verejných zákaziek v kalendárnom roku bolo alokovaných prostredníctvom verejnej súťaže.<sup>3</sup> Index možno vyjadriť ako:

$$I1 = \frac{OPT}{TPP} * 100$$

kde

OPT – objem verejných zákaziek zadáných verejnou súťažou,  
 TPP – celkový objem trhu verejných zákaziek.

Druhým indikátorom je *index netransparentných zákaziek* (I2). Jeho hodnota udáva, koľko percent prostriedkov vynaložených v rámci inštitútu verejných zákaziek v kalendárnom roku bolo zadáných v režime tzv. zákaziek s nízkymi hodnotami, v rámci rokovacieho konania bez zverejnenia a mimo režimu zákona o verejnom obstarávaní. Ide o metódy, podľa ktorých môžeme identifikovať minimálnu transparentnosť, a spravidla aj nemožnosť voľného vstupu konkurencie.<sup>4</sup> V prípade zákaziek mimo režimu zákona ide hlavne o vojenské dodávky, pri ktorých je deklarované, že ich zadanie nemôže byť z bezpečnostných dôvodov uskutočňované verejnou súťažou. Indikátor možno vyjadriť ako:

$$I2 = \frac{CPT}{TPP} * 100$$

kde

CPT – celkový objem trhu verejných zákaziek, objem verejných zákaziek zadáných všetkými typmi zadávacích postupov definovaných v zákone, avšak s výnimkou zákaziek s nízkou hodnotou, zákaziek zadáných v rámci rokovacieho konania bez zverejnenia,  
 TPP – celkový objem trhu verejných zákaziek.

Tretím indikátorom je *index medzinárodnej otvorenosti* (I3) Hodnota tohto indexu udáva, koľko percent z trhu verejných zákaziek je zadáných vo forme nadlimitných zákaziek, ktoré musia byť podľa zákona inzerované vo Vestníku EÚ. Hodnota obdobného indexu sa v starých členských štátoch EÚ v roku 2004 pohybovala okolo 28,8 %. Index môžeme vyjadriť ako:

<sup>3</sup> Pred májom 2004, keď vstúpil v Českej republike do platnosti zákon č. 40/2004 Zb., sa za ekvivalent *verejnej súťaže* považovala *obchodná verejná súťaž*.

<sup>4</sup> Pre presnosť je potrebné uviesť, že niektorí zadávatelia zverejňujú informácie aj o zákazkách s nízkou hodnotou, alebo aspoň oslovujú viacerých záujemcov. Zákony o verejnom obstarávaní platné v oboch krajinách im to však nenariaďujú.

$$I3 \frac{APT}{TPP} * 100$$

kde

APT – objem nadlimitných verejných zákaziek,

TPP – celkový objem trhu verejných zákaziek.

Hlavným dátovým zdrojom pri výpočte uvedených indikátorov bol v Českej republike Informačný systém verejných zákaziek (resp. Centrálna adresa) a v prípade Slovenska údaje poskytol Úrad pre verejné obstarávanie. Z týchto zdrojov boli zistené objemy verejných zákaziek alokovaných prostredníctvom jednotlivých typov zadávacích postupov. Na výpočet celkového objemu trhu verejných zákaziek sme použili upravenú metodiku OECD [11]. V rámci analýzy sme nepracovali s dátami za zdravotné poisťovne a sektorových zadávateľov.

Na základe uvedenej metodiky sme uskutočnili výpočty definovaných indexov pre Českú republiku v rokoch 2001 – 2006 a pre Slovenskú republiku v rokoch 2004 – 2006. Výsledky sú uvedené v tabuľkách 3 a 4.

**T a b u ľ k a 3**

**Ukazovatele transparentnosti trhu verejných zákaziek v Českej republike v rokoch 2001 – 2006 (v %)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Index transparentnosti trhu verejných zákaziek	27	35	29	19	27	53
Index netransparentných zákaziek	71	63	69	79	68	37
Index medzinárodnej otvorenosti	–	–	–	–	21	53

*Prameň:* Vlastné výpočty.

**T a b u ľ k a 4**

**Ukazovatele transparentnosti trhu verejných zákaziek na Slovensku v rokoch 2004 – 2006 (v %)**

	2004	2005	2006
Index transparentnosti trhu verejných zákaziek	21	37	34
Index netransparentných zákaziek	76	57	58
Index medzinárodnej otvorenosti	–	32	23

*Prameň:* Vlastné výpočty.

## Záver

Z prezentovaných údajov vyplývajú určité rozdiely medzi oboma krajinami v štruktúre alokácie výdavkov verejného sektora na trhu verejných zákaziek, a hlavne vo vývojových trendoch. V Českej republike až do roku 2003 vo verejných súťažiach realizovalo okolo 30 % objemu verejných zákaziek. V roku 2004 však došlo k výraznému poklesu. Ten bol spôsobený zmenou legislatívy, keď od mája 2004 začal platiť nový zákon o verejných zákazkách, ktorý mal inú

konceptiu než predchádzajúca legislatíva. Subjekty verejného sektora zrejme neboli schopné túto zmenu dostatočne rýchlo akceptovať, a preto tu nastal značný pokles. V rokoch 2005, a hlavne 2006 však môžeme zaznamenať veľmi výrazné zlepšenie, keď sa podarilo docieľiť, že viac než polovica prostriedkov na verejné zákazky sa udeľuje prostredníctvom verejných súťaží. V roku 2006 môžeme identifikovať pozitívnu zmenu aj v prípade indexu netransparentných zákaziek. Ten sa dlhodobo pohyboval nad 60 %, čo nesvedčovalo o vysokej transparentnosti českého trhu verejných zákaziek. V roku 2006 však došlo k razantnému poklesu na 37 %. Je však otázkou, či nejde iba o jednorazový výkyv.

Na rozdiel od Českej republiky, na Slovensku nemožno vidieť zlepšovanie transparentnosti trhu verejných zákaziek. Zatiaľ čo v rokoch 2004 a 2005 bola na Slovensku situácia lepšia než v Českej republike, v roku 2006 došlo pri verejných súťažiach k zhoršovaniu, index transparentnosti klesol o 3 p. b. Aj pri indexe medzinárodnej otvorenosti bol identifikovaný pokles o 9 p. b.

S výnimkou roka 2006 v ČR možno v oboch krajinách identifikovať celkovo nepriaznivý stav, keď viac ako 50 % prostriedkov na verejné zákazky sa vynakladá netransparentne v zmysle, že o nich zväčša nie sú verejne k dispozícii žiadne informácie. Tento stav je alarmujúci, pretože ukazuje, že viac ako polovica prostriedkov vynaložených verejným sektorom na nákup tovarov, služieb a stavebných prác bola zadaná v režime zákaziek s nízkou hodnotou, prípadne rokovacím konaním bez zverejnenia, kde nie sú zákonom definované prísnejšie procedurálne náležitosti. Vo väčšine prípadov ide o zadanie z „voľnej ruky“, ktorému chýba akýkoľvek náznak konkurenčného procesu, čo znižuje pravdepodobnosť obdržania najlepšej novej ceny. Hodnoty indexu netransparentných zákaziek zároveň ukazujú, že zákon o verejných zákazkách ovplyvňuje iba menšiu časť trhu verejných zákaziek.

Pokiaľ ide o štruktúru netransparentných zákaziek, vývoj v sledovaných krajinách je odlišný. V oboch krajinách síce stále dominujú zákazky malého rozsahu/s nízkou hodnotou, ale postupne ich vytláčajú zákazky alokované v rámci rokovacieho konania bez zverejnenia. V prípade SR možno síce v roku 2006 identifikovať prerušenie tohto trendu, v ČR je ale veľmi razantný. To ilustruje tabuľka 5.

T a b u ľ k a 5

**Hodnota verejných zákaziek alokovaných prostredníctvom rokovacieho konania bez zverejnenia**

	2004	2005	2006
Česká republika (mil. Kč)	4 943.46	30 752.58	41 351.93
Slovenská republika (mil. Sk)	15 068.90	25 850.30	14 752.00

Prameň: MMR ČR; Úrad pre verejné obstarávanie.

Na základe uskutočnenej analýzy možno konštatovať, že inštitucionálne nastavenie má vplyv na fungovanie trhu verejných zákaziek. Príkladom môže byť relatívne radikálna zmena českej legislatívy v roku 2004, ktorá sa po určitom „transformačnom“ poklese transparentnosti prejavila poklesom významu zákaziek s nízkou hodnotou. Na druhej strane však systém pri slabom fungovaní neformálnych inštitúcií má tendenciu zákonné normy obchádzať, čo možno demonštrovať v prípade Slovenska i Českej republiky na presune značného objemu prostriedkov zo zákaziek s nízkou hodnotou do zákaziek zadaných prostredníctvom rokovacieho konania bez zverejnenia.

Všeobecne tak možno uzavrieť, 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 Českej republiky a Slovenskej republiky by sa tak 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 malého rozsahu,
- zlepšenie kontrolných mechanizmov v prípade zákaziek malého rozsahu,
- zavedenie povinnosti zadávateľov pri zákazkách malého rozsahu zaistiť aspoň tri ponuky,
- zvýšenie objemu zákaziek alokovaných prostredníctvom otvorených súťaží,
- aktívnejší prístup k eliminácii situácií, keď sa zákazky rozdeľujú na menšie celky.

Pozornosť by sa mala zamerať aj na zákazky zadané pomocou rokovacieho konania bez zverejnenia. Relatívne rýchly rast ich objemu, hlavne v prípade Českej republiky, zrejme indikuje snahu zadávateľov obchádzať klasické otvorené výberové konania.

## Literatúra

- [1] BAJARI, P.: Comparing Competition and Collusion in Procurement Auctions: A Numerical Approach. *Economic Theory*, 18, 2001, č. 1, s. 187 – 205.  
On-line dostupné na: <<http://www-econ.stanford.edu/faculty/workp/swp00003.pdf>>.
- [2] BROWN, T. L. – POTOSKI, M.: The Influence of Transaction Costs on Municipal and County Government Choices about Alternative Modes of Service Provision. [Working Paper, The Sixth National Public Management Research Conference.] Indiana: Indiana University 2002. 32 s.
- [3] Department of Finance and Personnel: Public Procurement Policy. London: Department of Finance and Personnel 2002. 38 s.  
On-line dostupné na: <[http://www.cpdni.gov.uk/pdf-public\\_procurement\\_policy.pdf](http://www.cpdni.gov.uk/pdf-public_procurement_policy.pdf)>.
- [4] EC: Green Paper – Public Procurement in the European Union: Exploring the Way Forward. Brussels: European Commission 1996.  
On-line dostupné na: <[http://europa.eu.int/comm/off/green/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm)>.

- 
- [5] EC: The Single Market Review. Dismantling of Barriers. Public Procurement. Luxembourg: The Single Market Review. Office for Official Publications of the European Communities Subseries III, 2, 1997.
- [6] EC: Measuring the Impact of Public Procurement Policy. First indicators. Single Market News, March 2000.  
On-line dostupné na: <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/smn/smn20/s20mn18.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/smn/smn20/s20mn18.htm)>.
- [7] GERSHON, P.: Releasing Resources to the Front Line. Independent Review of Public Sector Efficiency. London: HM Treasury, July 2004, 66 s. On-line dostupné na: <[http://www.hm-treasury.gov.uk/media/879E2/efficiency\\_review120704.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/879E2/efficiency_review120704.pdf)>.
- [8] NEMEC, J. – MERIČKOVÁ, B. – VÍTEK, L.: Contacting-out on Local Government Level in Transitional Economies: Theory and Selected Evidence from Czech and Slovak Republic. [The Eighth International Research Symposium on Public Management, 31. 03. 2004 – 02. 04. 2004.] Budapest: University of Economic Sciences and Public Administration 2004.
- [9] OECD: Competition Policy and Procurement Market. Paris: OECD, May 1999.
- [10] OECD: Centralized and Decentralized Public Procurement. Paris: OECD, October 2000.
- [11] OECD: Government Procurement: a Synthesis Report. Paris: OECD, October 2001.
- [12] OECD: Competition and Efficiency in Publicly Funded Services. Paris: OECD, June 2002.
- [13] OECD: Transparency in Government Procurement: the Benefit of Efficient Governance and Orientations for Achieving It. Paris: OECD, May 2003.
- [14] OECD: OECD Global Forum on Governance: Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement. Paris: OECD, December 2004.
- [15] Office of Government Commerce: Sustainable Procurement and Procurement Efficiency Implementation. London: Office of Government Commerce, February 2004.  
On-line dostupné na: <[http://www.ogc.gov.uk/documents/Efficiency\\_Sustainable\\_Procurement\\_Statement.pdf](http://www.ogc.gov.uk/documents/Efficiency_Sustainable_Procurement_Statement.pdf)>.
- [16] OCHRANA, F.: Veřejné zakázky. 1. vyd. Praha: Ekopress. 173 s.
- [17] PAVEL, J.: Velikost a transparentnost trhu veřejných zakázek v zemích OECD. Acta Facultatis Aeriae Publici, 2, č. 1, s. 142 – 151.
- [18] PRUŠVIC, D.: Efektivita versus efektivnost' a účinnost'. Praha: Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku Národohospodářské fakulty VŠE v Praze 2004.
- [19] Úrad pre verejné obstarávanie: Informácia o celkovom štatistickom vyhodnotení procesu verejného obstarávania za rok 2006. Bratislava 2007.  
On-line dostupné na: <<http://www.uvo.gov.sk/legislativa/vladne/stat2006/stat2006.html>>.
- [20] Úrad pre verejné obstarávanie: Informácia o celkovom štatistickom vyhodnotení procesu verejného obstarávania za rok 2005. Bratislava 2006.  
On-line dostupné na: <<http://www.uvo.gov.sk/legislativa/vladne/stat2005/stat2005.html>>.
- [21] Úrad pre verejné obstarávanie: Informácia o celkovom štatistickom vyhodnotení procesu verejného obstarávania za rok 2004. Bratislava 2005.  
On-line dostupné na: <<http://www.uvo.gov.sk/legislativa/vladne/stat2004/stat2004.html>>.
- [22] VLACH, J. – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E.: Tak dobre ako sa len dá? Bratislava: Transparency International Slovensko 2005. 72 s.
- [23] VLACH, J.: Analýza zákona o verejnom obstarávaní. [Nepublikovaný materiál.] Bratislava: Transparency International Slovensko.
- [24] WILLIAMSON, O.: The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. American Journal of Sociology, 87, 1981, č. 3, s. 548 – 577.