

Analýza primeranosti a efektívnosti veľkých projektov v doprave

**Hlavné riziká a možnosti opravy vyhlásenej verejnej súťaže
na Veľkoplošné opravy ciest I. triedy v správe SSC**

Po dlhom období výrazného podfinancovania údržby a opráv štátnych ciest I. triedy je dohoda s Ministerstvom financií SR o vyčlenení dodatočných zdrojov pre SSC konečne príležitosťou zastaviť degradáciu stavu štátnych ciest. Tá sa týka vozoviek, odvodnenia cestného telesa, bezpečnostných prvkov (najmä zvodidlá) a v nebezpečnej miere aj mostov. Žiaľ, znenie memoranda medzi MDV a MF SR definuje využitie týchto zdrojov príliš úzko - na veľkoplošné opravy. A hoci je potrebné plošne posilniť aj údržbu a opravy mostov, ktoré sú kritickými objektmi na cestnej sieti, či odvodnenia ciest, ktorého znížená funkčnosť urýchlí degradáciu ciest, celých 100 % dodatočne prisľúbených zdrojov sa má použiť iba na veľkoplošné opravy vozoviek.

Tento materiál nepopisuje, prečo mali byť posilnené zdroje využité vyváženejšie - prinajmenšom aj na lepšiu údržbu a opravy mostov, z ktorých už viac ako 300 je v zlom, veľmi zlom či dokonca havarijnom stave. Zameriava sa na vytvorenie podmienok pre efektívne využitie dodatočných zdrojov v rámci veľkoplošných opráv vozoviek. Konkrétne pomenovanie hlavných rizík vyplývajúcich z parametrov vyhlásenej verejnej súťaže, a tiež možnosti, ako najväčšie riziká zatiaľ zvoleného postupu zásadne zmenšiť:

1) Spájanie zákaziek – regionálne

Predmetom zákazky sú práce, ktoré sú jednotliví uchádzači schopní zabezpečiť v rôznych regiónoch s výrazne rozdielnymi nákladmi (závisí, kto v ktorom regióne disponuje kľúčovým zdrojom – obalovňou asfaltových zmesí). Pokryť celé územie SR vlastnými kapacitami dokáže len veľmi úzky okruh spoločností. Obstarávanie prác na celom území SR v jednej zákazke teda buď vylúči z hry menších i stredne veľkých regionálnych dodávateľov, alebo ich prinajmenšom prinúti spolupracovať a komunikovať o spoločnom postupe. To pravdepodobne zníži počet predložených ponúk a zvýši riziko kolúzneho správania, ktoré môže znížiť efektívnosť využitia verejných zdrojov.

Riešenie: Odporúčania č. 2 a 3.

2) Spájanie zákaziek – technologické

Predmetom zákazky majú mať všetky štyri hlavné technologické postupy veľkoplošnej opravy vozoviek. Hoci jeden z nich tvorí až cca 90 % predpokladanej hodnoty prác, SSC od uchádzačov vyžaduje preukázanie úspešného zrealizovania zákaziek minimálne v hodnote 1 mil. € v každej z troch ďalších technológií (recyklácia za studena, za horúca, mikrokoberce). Keďže ide o oveľa zriedkavejšie využívané technológie, aktívne sa niektorým z nich venuje veľmi úzky okruh dodávateľov.

SSC takýmto neodôvodneným technologickým spojením zákaziek vytvára prostredie, v ktorom väčší počet kvalifikovaných dodávateľov rozhodujúcej časti (až cca 90 %) obstarávanej zákazky bude závislý od dohody s niekým z mála dodávateľov oveľa menej využívaných technológií opravy vozoviek. Toto výrazne zvyšuje riziko kolúzneho správania, na úkor efektívnosti použitia verejných zdrojov.

Riešenie: Odporúčanie č. 1.

3) Dlhé obdobie záväznosti predložených cien (12 + 48 mesiacov)

Ceny rozhodujúcich vstupov pre práce, ktoré sú predmetom zákazky, sú výrazne volatilné. Je nereálne alebo prinajmenšom mimoriadne neefektívne garantovať ich počas takej dlhej doby, ako v tendri vyžaduje SSC. To núti uchádzačov k špekuláciám. Ak do ponuky zahrnú aj potenciálne nepriaznivý vývoj nákladov na kľúčové vstupy, pravdepodobne neuspjú.

Medzi tri víťazné ponuky sa tak pravdepodobne dostanú subjekty, ktoré budú kalkulovať s priaznivejším vývojom cien vstupov. Ak uspejú a ceny vstupov porastú rýchlejšie ako kalkulovali, v aukciách sa nebudú zúčastňovať a počkajú si na pokles cien dôležitých vstupov. Pre SSC to znamená riziko, že bude mať vysúťažené rámcové zmluvy, ale v elektronických aukciách nedostane v niektorých obdobiach žiadne ponuky.

Riešenie: Odporúčanie č. 2 a 4, čiastočne aj č. 3.

4) Nevhodný spôsob valorizácie

Oceňujeme, že SSC hľadala spôsob ako počas dlhej doby platnosti súťažných rámcových zmlúv valorizovať ceny. Žiaľ, zvolený index nevyjadruje veľmi špecifický vývoj cien prác, ktoré sú predmetom tejto zákazky.

Riešením môže byť adresnejší spôsob valorizácie. Konkrétne valorizácia cca 30% ceny na základe vývoja trhovej ceny bitumenu na Rotterdamskej burze v porovnaní s východiskovým dátumom, napr. 10 dní pred uplynutím lehoty na predkladanie ponúk.

Riešenie: Odporúčanie č. 4.

5) Zúženie súťaže o čiastkové zmluvy na max. 3 uchádzačov (na celé 4 roky)

Ak by SSC podpísala rámcové zmluvy na celé 4 roky iba s tromi uchádzačmi, riziko ich dohody s cieľom minimalizovať zníženie cien v elektronických aukciách bude veľmi vysoké. Navyše je pravdepodobné, že nie každý víťazný uchádzač bude schopný zmestiť sa do pôvodne ponúkanej ceny v každom regióne, a teda hrozí, že na práce v niektorých regiónoch prídu len dve, jedna, či dokonca žiadna ponuka.

Ak SSC chce ponechať v jednej súťaži práce na všetkých cestách I. triedy po celom území Slovenska, potom by mala uvedené riziko eliminovať. Najmä (ale nielen) stanovením vyššieho počtu víťazných uchádzačov, s ktorými uzatvorí rámcové zmluvy, aby sa výrazne zmenšilo riziko kolúzneho správania. A tiež aby sa zabezpečila súťaž viacerých uchádzačov v elektronických aukciách o všetky čiastkové zmluvy – aj v regiónoch, kde niektorí z držiteľov rámcovej zmluvy ponuky nepredložia.

Riešenie: Odporúčanie č. 3.

6) Príliš široko definovaný predmet zákazky

Vymenované všetky cesty I. triedy v predmete zákazky si SSC na jednej strane ponecháva vysokú flexibilitu (v čerpaní tejto konkrétnej rámcovej zmluvy). Na druhej strane sa javí ako potenciálne nebezpečné pre motiváciu dodávateľov s rámcovými zmluvami napríklad obštrukčne blokovať ďalšie súťaže na modernizácie konkrétnych úsekov ciest I. triedy (napr. financované z fondov EÚ). Ich významnou súčasťou budú totiž aj obdobné práce, aké budú pre všetky cesty I. triedy už zazmluvnené v rámcových zmluvách na 4 roky. Držitelia rámcových zmlúv (ak budú len traja) budú mať záujem, aby sa obdobné práce nesúťažili nanovo, ale zadali postupom výberu z rámcovej zmluvy na veľkoplošné opravy vozoviek.

Riešenie: Odporúčanie č. 5.

Hlavné odporúčania:

- 1) Rozdeliť zákazky technologicky. Súťaž dodávateľov najširšie využívaných technológií – tvoriacej 90 % hodnoty zákazky – by nemala byť obmedzená vyžadovaním miliónových referencií na každú z troch ďalších okrajovo využívaných technológií (recyklácia za studena, za horúca, mikrokoberce). Tým sa venuje len niekoľko špecializovaných firiem, požiadavka na technologickú štvorkombináciu referencií preto neprimerane obmedzuje súťaž. Ak SSC nerozdelí zákazku technologicky, prinajmenšom by mala upustiť od vyžadovania referencií na všetky tri málo využívané technológie opráv vozoviek. To je možné upraviť aj vo vyhlásenom postupe, teda v už prebiehajúcej súťaži.

- 2) Namiesto rámcových zmlúv na maximálne obdobie, ktoré pripúšťa zákon, obstarávať zmluvy na kratšie (napr. 2-ročné) obdobie s opciou na ďalšie 2 roky. SSC to umožní v prípade problémov skôr eliminovať praxou zistené nedostatky a optimalizovať nastavenie súťaže a zmlúv už po 2 rokoch. V prípade pozitívnych skúseností si SSC ponechá možnosť pokračovať bez nového obstarávania. Aj táto zmena je možná v rámci prebiehajúcej súťaže.
- 3) Zvýšiť počet víťazných uchádzačov, s ktorými sa uzavrie rámcová zmluva, aspoň na 7, aby sa zásadne zmenšilo riziko kolúzneho konania. A tiež aby sa zvýšila šanca na predloženie viacerých ponúk v aukciách o čiastkové zmluvy v každom regióne, a to aj v prípade, že najnižšie ponuky v súťaži o rámcové zmluvy predložia uchádzači, ktorí nevedia efektívne pokryť celé územie SR. Aj táto zmena je možná v rámci prebiehajúcej súťaže.
- 4) Zmeniť mechanizmus valorizácie tak, aby eliminoval významné riziká volatility cien vstupov, ktoré uchádzači nemajú možnosť efektívne manažovať. Adresne valorizovať prinajmenšom časť ceny, ktorou do hodnoty obstarávaných prác vstupuje vysoko volatilná cena bitumenu (podľa vývoja ceny bitumenu na Rotterdamskej burze). Aj oprava valorizačného mechanizmu je prípustná v už prebiehajúcej súťaži.
- 5) Korigovať znenie predmetu zákazky tak, aby sa držiteľia rámcových zmlúv nemohli domáhať zadania obdobných prác zo zákaziek so širším obsahom – napríklad veľkoplošné opravy vozovky v rámci projektov modernizácie ciest I. triedy – z rámcových zmlúv. Explicitným vylúčením takýchto nárokov sa zníži riziko obštrukčného správania v ďalších súťažiach SSC na zákazky, ktorých významnou súčasťou budú aj obdobné práce ako sú pre všetky cesty v správe SSC na 4 roky obstarávané v rámci obstarávania veľkoplošných opráv ciest I. triedy. Aj táto zmena sa dá riešiť v už prebiehajúcej súťaži.

Spracoval Ján Kovalčík, 7. júna 2019 (doplnené 8. júla 2019)

Analýza vznikla vďaka projektu INEKO, ktorý je podporený z Európskeho sociálneho fondu cez operačný program Efektívna verejná správa.