

# **Ekonomická analýza veřejných zakázek**

---

**Jan Pavel**

Leden 2012

Názory prezentované v tomto příspěvku jsou názory autora a nemusí odpovídat stanoviskům institucí, ve kterých působí.

# **Makroekonomický význam VZ: O kolik prostředků jde?**

- **V důsledku ekonomické krize a úsporných opatření došlo v letech 2007-2011 k významnému poklesu rozsahu trhu veřejných zakázek.**
- **V roce 2011 trh veřejných zakázek činil cca 14,5 % HDP.**
  - ◆ z toho veřejné prostředky cca 12 % HDP, tedy 450 mld. Kč (cca polovina je zadávána centrální státní správou a druhá polovina samosprávami)

# **Odlišnost veřejných zakázek od klasického nákupu**

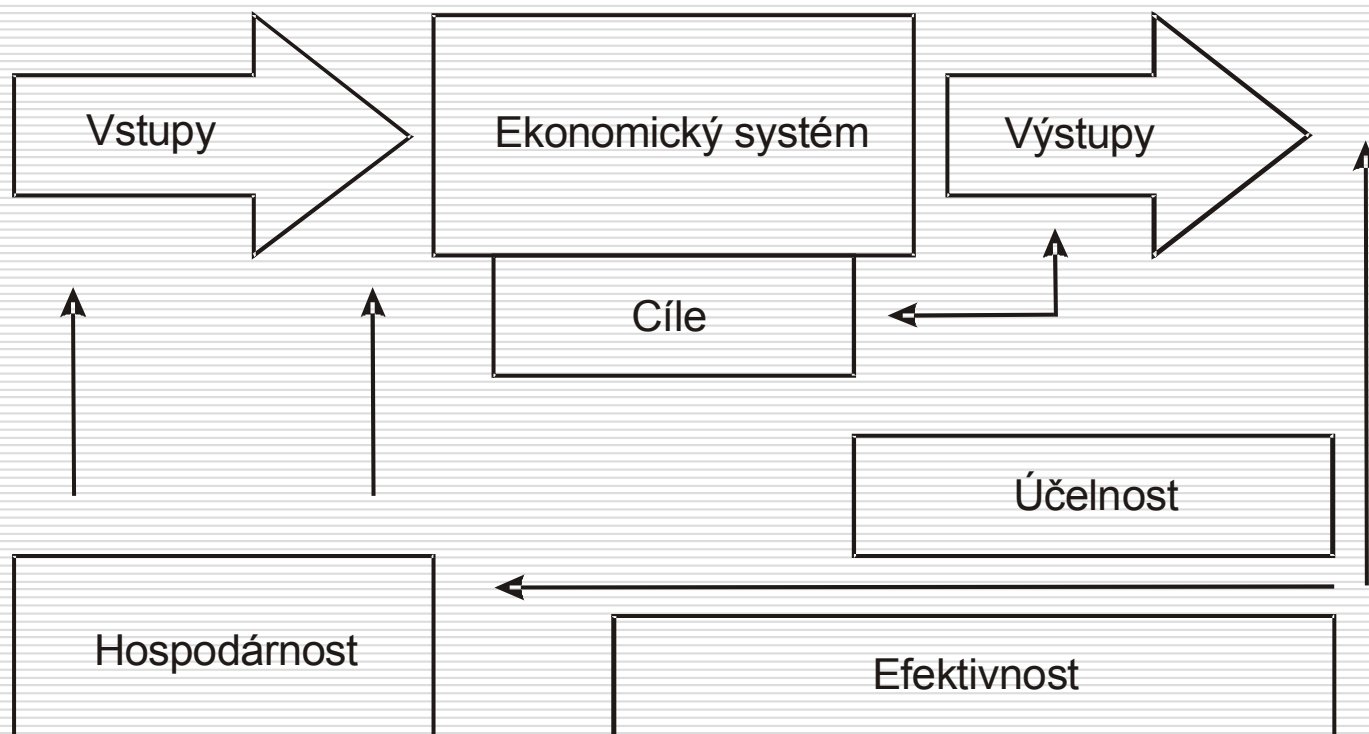
- **Rozhodovatel není konečným spotřebitelem**
- **Počet lidí rozhodujících o nákupu**
- **Objem obchodů**
- **Formalizovaný proces rozhodování**

# Ekonomická logika institutu veřejných zakázek

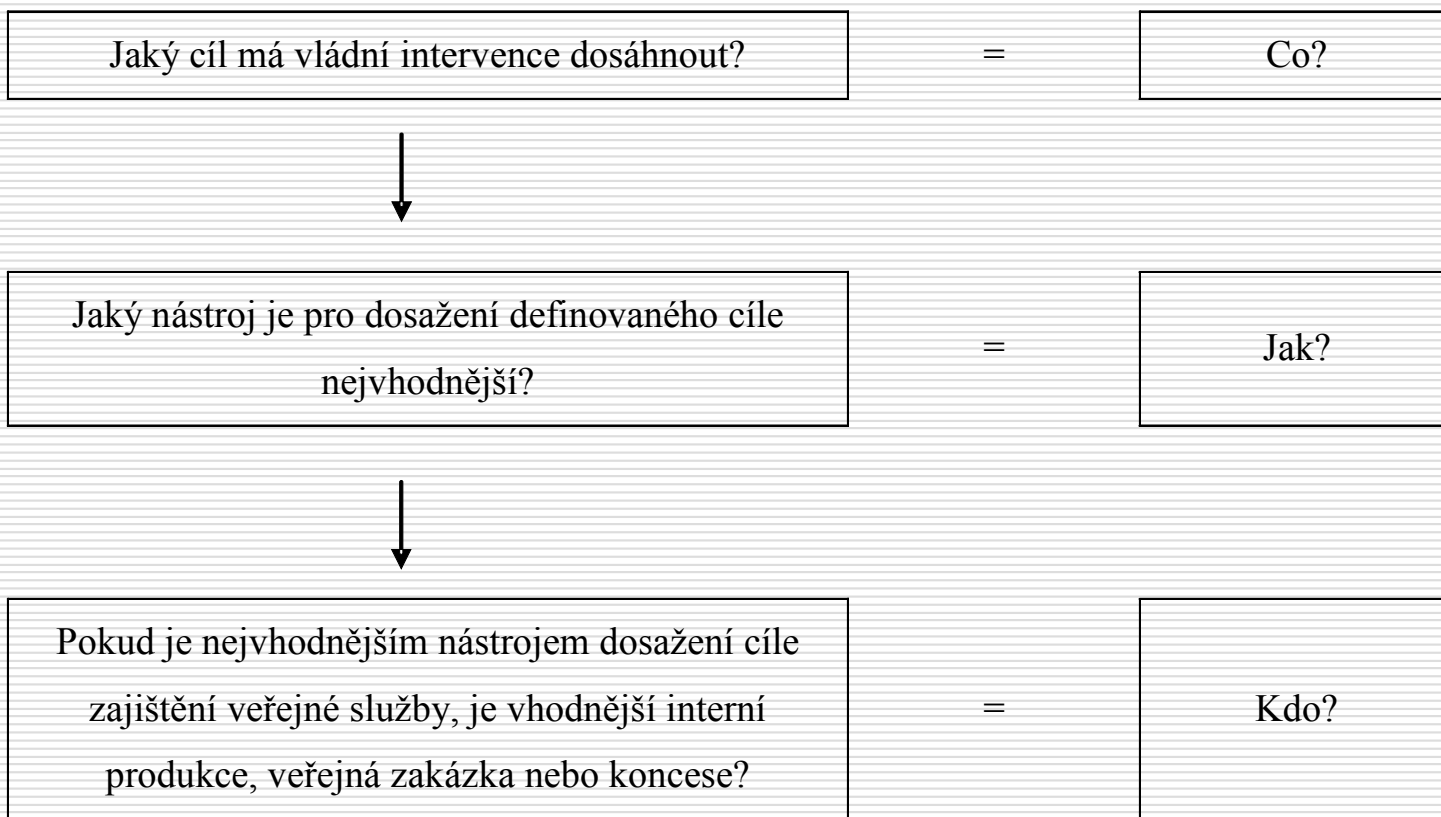
- obecným cílem je zvýšení ekonomické efektivity (užším cílem je ušetřit veřejné prostředky)
- to platí v situaci, kdy je cena externí dodávky (produkce) nižší než interní (in-house) produkce (a je zachována kvalita resp. užitná hodnota výstupů)
  - ◆ z toho plyne potřeba znát náklady interní produkce (problém účetnictví veřejného sektoru, kde dominuje sledování výdajů)
- současné právní pokrytí (EU) je podstatně extenzivnější. Sleduje hledisko ne/přítomnosti konkurence, (Nemec, 2002).

# Zákon o veřejných zakázkách a metodika 3E

- Při vynakládání veřejných prostředků je nutné sledovat kriteria hospodárnosti, účelnosti a efektivity (zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole)



# Logický rámec pro rozhodování o vynaložení prostředků ve veřejném sektoru



**Zdroj: vlastní zpracování**

# Řada zahraničních zákonů o VZ 3E explicitně zmiňuje

Zohlednění principů 3E v zákoně o veřejných zakázkách Slovinské republiky

## 1.3. Základní principy

### Článek 5

#### (Principy veřejného zadávání)

Organizace, vývoj a realizace systému veřejného zadávání jsou založeny na principu svobodného pohybu zboží, principu svobodného podnikání, principu svobody v poskytování služeb odvozených ze Smlouvy zakládající Evropská společenství a na principech hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti, konkurence v tendrech, transparentnosti veřejného zadávání, rovných příležitostí soutěžících a přiměřenosti.

### Článek 6

#### (Principy hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti)

(1) Zadavatel má povinnost přidělovat veřejné zakázky takovým způsobem, aby byla zajištěna hospodárnost a efektivnost použití veřejných zdrojů a účelné dosažení cílů vymezených v souladu s předpisy řídicími užití rozpočtu a dalších veřejných zdrojů.

(2) Tam kde to předmět veřejné zakázky umožňuje a pokud to znamená zvýšení hospodárnosti a efektivnosti veřejné zakázky, zadavatel definuje zakázkovou dokumentaci takovým způsobem, že je možné zakázku zadat po více položkách. Přitom má zadavatel za povinnost zajistit rovný, nediskriminační přístup k ekonomickým subjektům a zpřístupnit tak veřejné zakázky širšímu okruhu ekonomických subjektů.

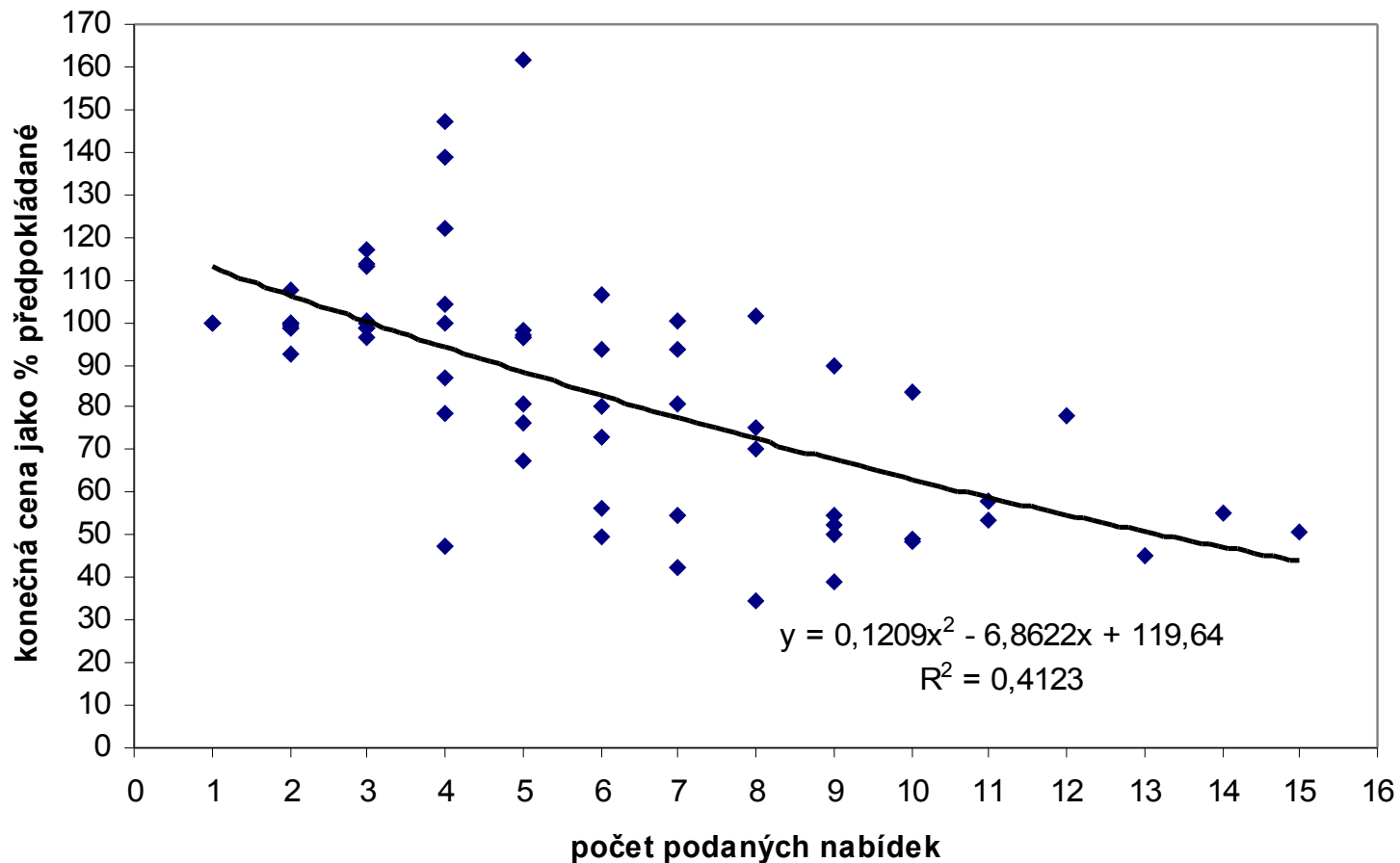
**Zdroj: Zákon o veřejných zakázkách Slovinské republiky, [cit. 2008-06-30].**

Dostupné z <<http://www.oecd.org/dataoecd/6/33/39647089.pdf>>.

# **Indicie ukazují, že něco není v pořádku**

- **Nízké počty nabídek + nadužívání jednacích řízení bez uveřejnění = nevyužití konkurenčního efektu**
- **Nízká transparentnost trhu veřejných zakázek**
- **Nefunkčnost kontrolních systému**
- **Absence ekonomického přístupu**

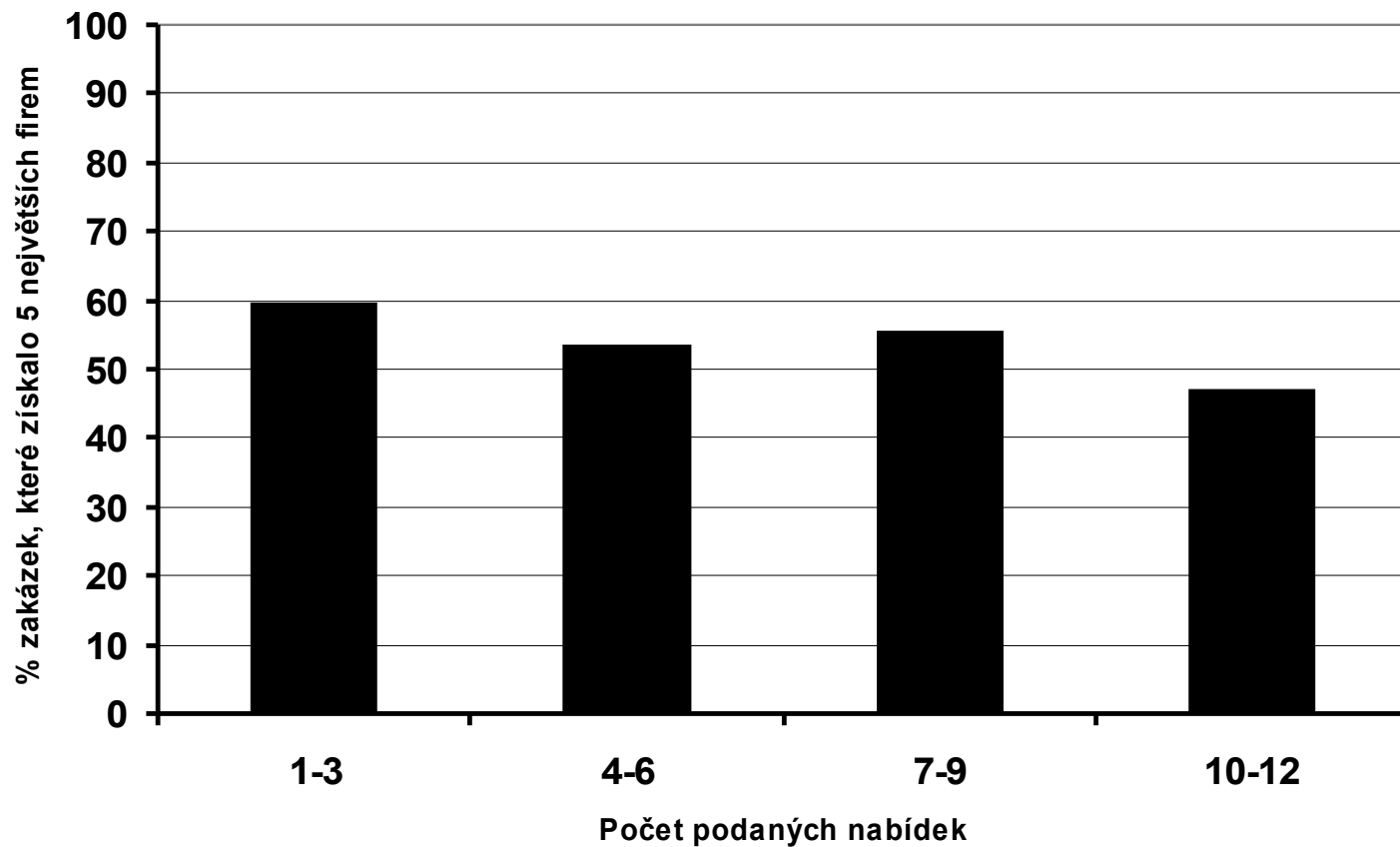
# Dosažená cena a počet nabízejících (stavby dopravní infrastruktury v ČR v letech 2004-2007)



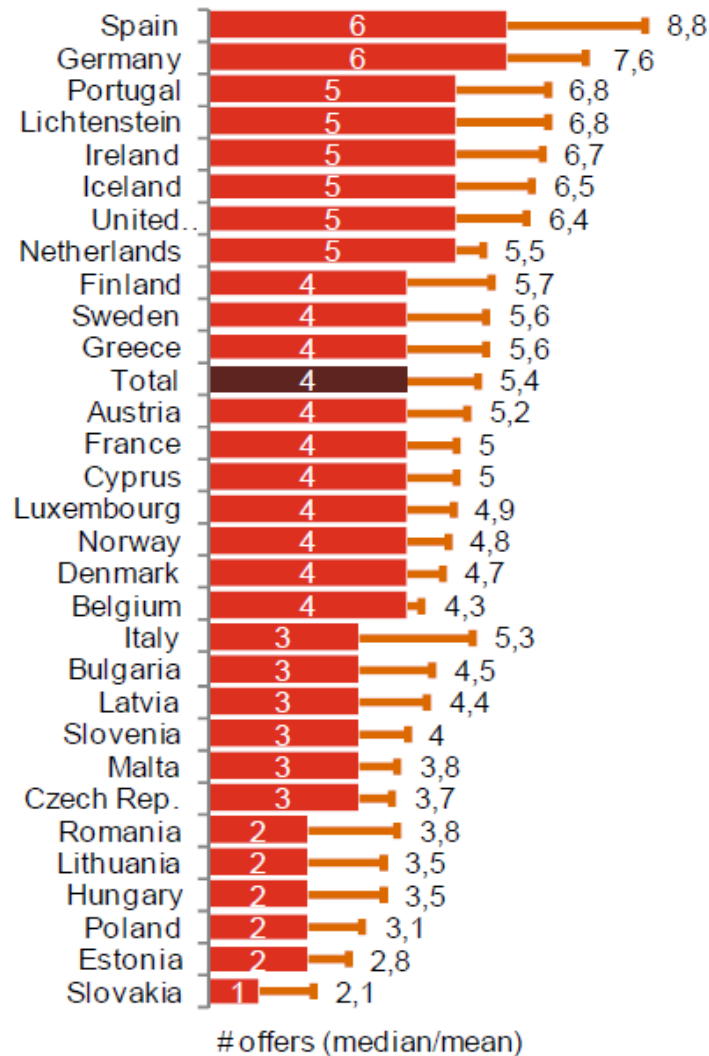
# **Výsledky ekonometrické analýzy - stavby dopravní infrastruktury**

- Každý další nabízející způsobuje pokles dosažené ceny o 4,4 % ceny předpokládané
- Volba užšího zadávacího řízení zvyšuje dosaženou cenu o 19,8 % ceny předpokládané (není korelace s počtem nabízejících)
- Počet nabízejících není závislý na velikosti zakázky, ale na váze kritéria nabídkové ceny (snížení váhy nabízené ceny jakožto hodnotícího kritéria ze 100 na 50 % vede v průměru k poklesu počtu nabízejících o 4)
- **Výsledky empirických analýz v jiných zemích:**
  - ◆ Slovensko: další nabízející přináší pokles dosažené ceny o 2,5 %, vliv zadávacích metod se ukazuje jako nevýznamný
  - ◆ USA: další nabízející přináší pokles dosažené ceny o 2 %, vliv zadávacích metod nebyl analyzován

# Počet podaných nabídek a pravděpodobnost výhry pěti největších stavebních firem

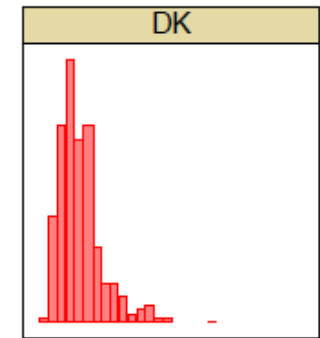
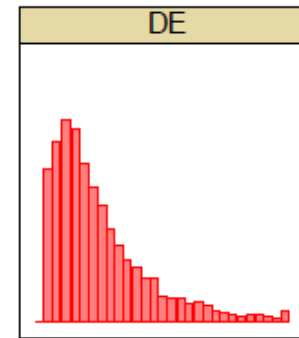
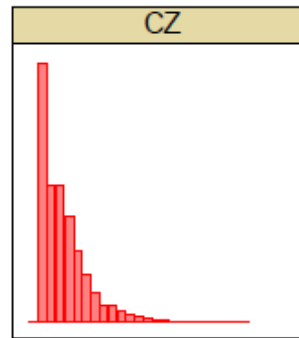
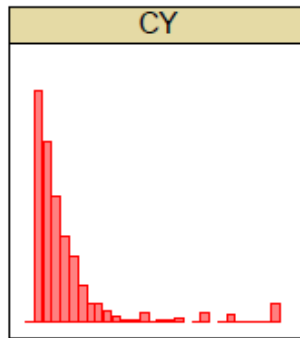
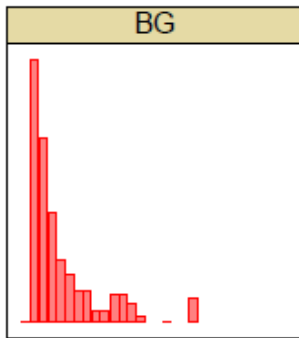
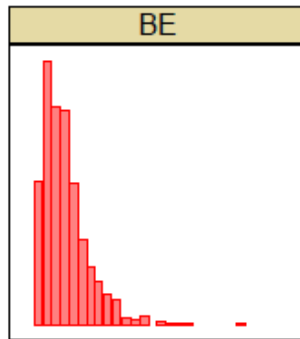
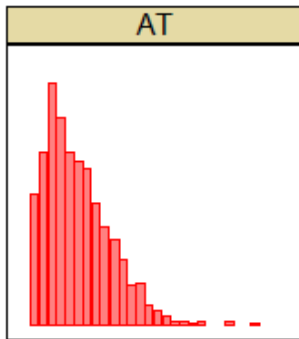


# Průměrné a mediánové počty nabídek v zemích EU



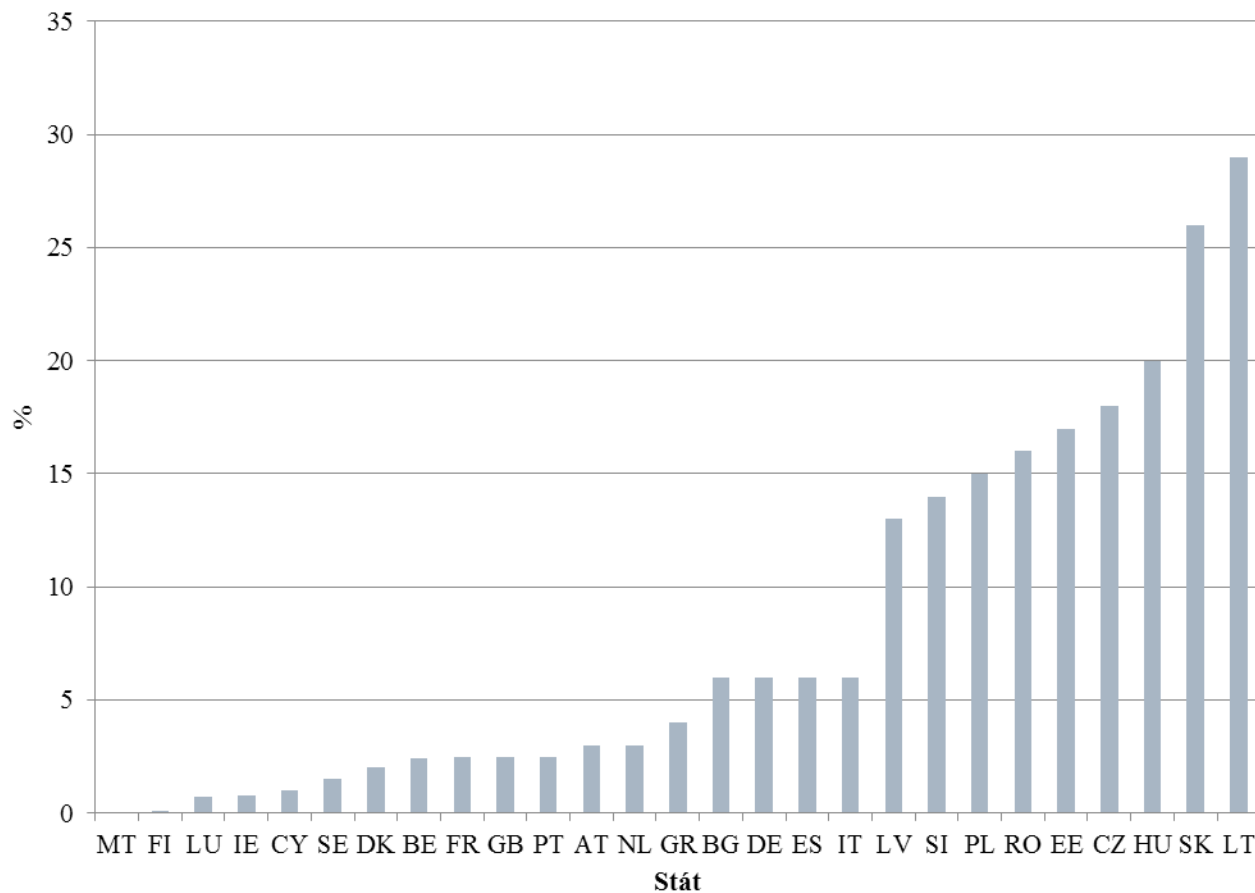
Zdroj: EC (2011).

# Zadávací řízení podle počtu podaných nabídek



Zdroj: EC (2011).

# Procentuální zastoupení jednacích řízení bez uveřejnění

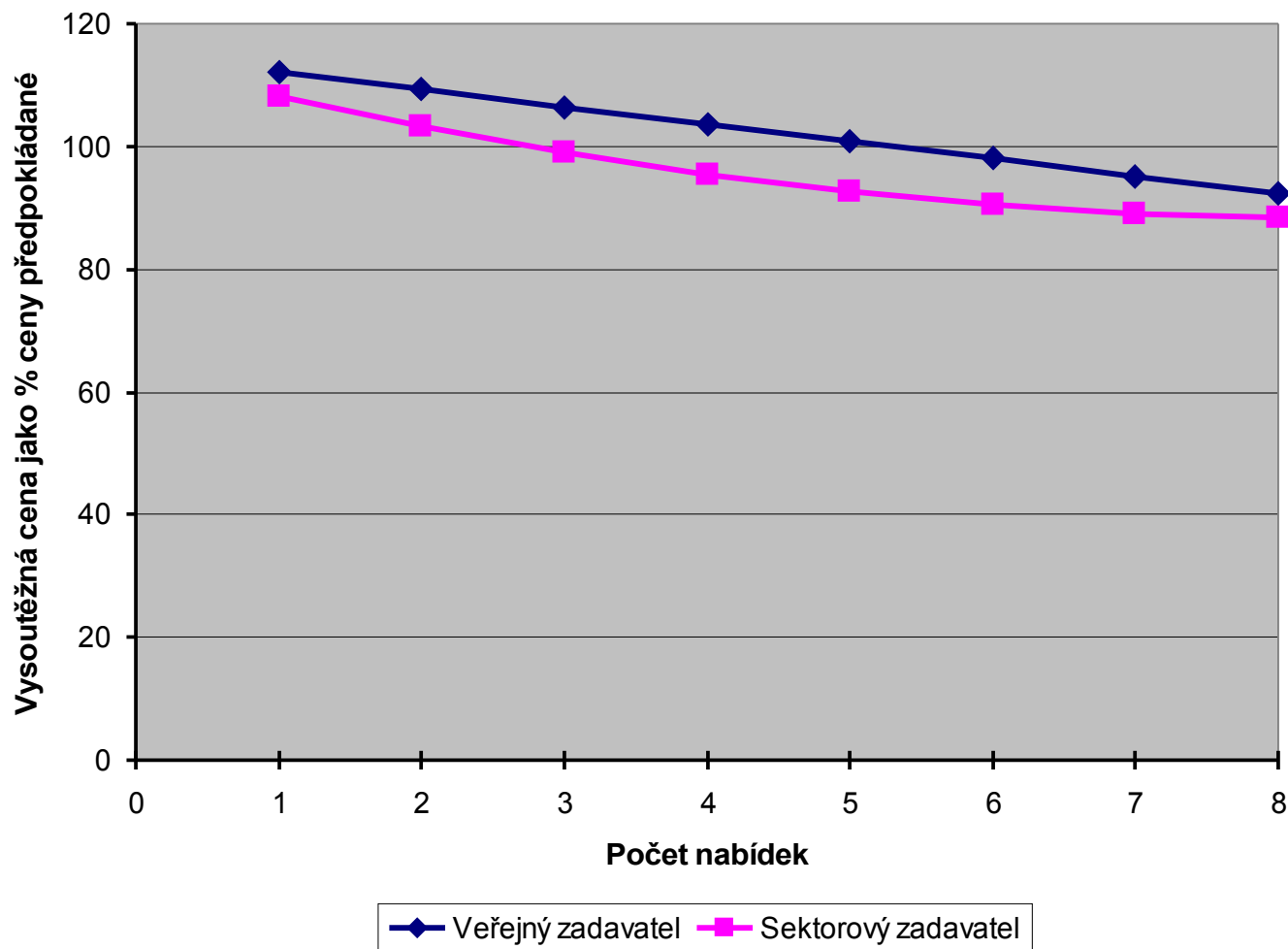


Zdroj: EC (2011).

# **Jak neefektivní jsou veřejní zadavatelé?**

- **Komparace výsledků zadávání veřejných zakázek na stavební práce veřejnými a sektorovými zadavateli**
- **Nadlimitní veřejné zakázky (359 veřejní zadavatelé, 155 sektoroví zadavatelé)**
- **Průměrný počet nabídek 4,07 u sektorových a 5 u veřejných zadavatelů**
- **U sektorových zadavatelů identifikován pouze vztah k počtu podaných nabídek; u veřejných zadavatelů negativně působí použití užšího řízení (+10,4 %) a pozitivně aplikace kritéria nejnižší nabídkové ceny (-4 %)**

# Konkurenční efekt u sektorových a veřejných zadavatelů



# **Jak neefektivní jsou veřejní zadavatelé?**

- **Pokud by veřejní zadavatelé zadávali stejně efektivně jako sektoroví, došlo by k celkové úspoře 12 mld. Kč bez DPH, což představuje 5,5 % celkové hodnoty analyzovaných zakázek (260 mld. Kč)**
- **Slouží kritérium ekonomické výhodnosti skutečně „kvalitě“ staveb?**

# Ekonomická výhodnost v realitě

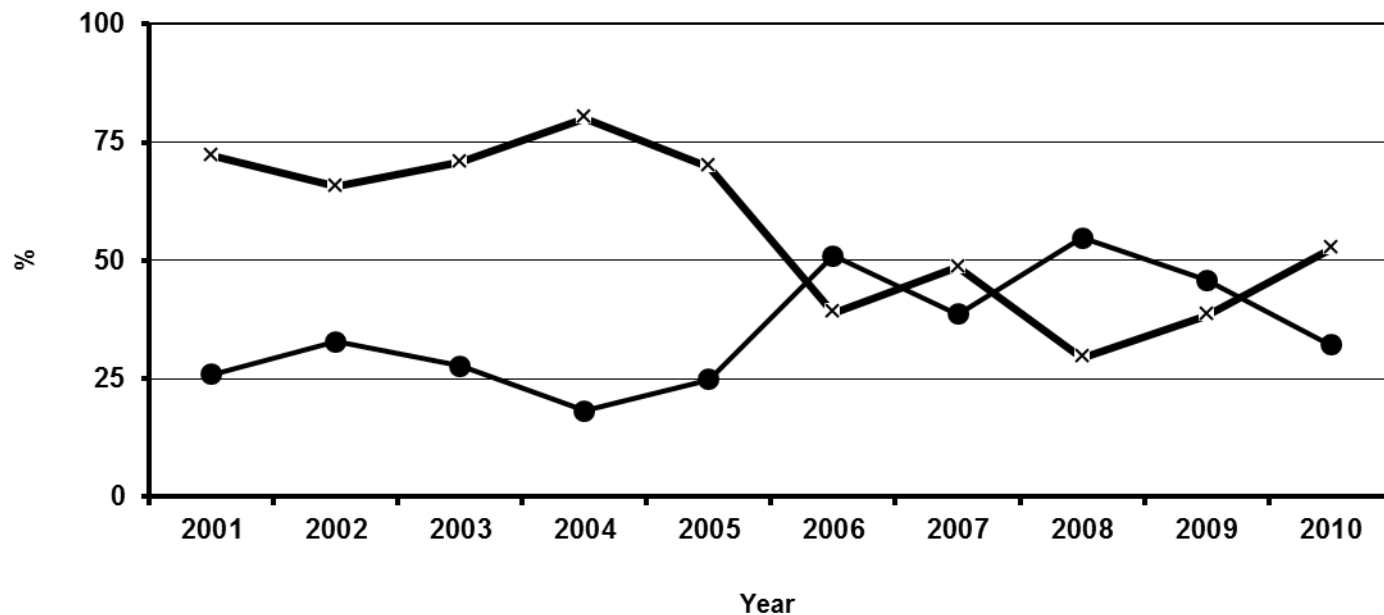
- **Analýza 300 nadlimitních stavebních zakázek, u kterých bylo použito kritérium ekonomické výhodnosti**
- **Celkem 969 dílčích kritérií, 300 \* cena a ...**

Doba realizace	Délka záruky	Sankce	Organizace výstavby	Technologie	Platební podmínky	Jiné
201	191	153	52	31	25	16

# **Ekonomická výhodnost - realita**

- **Stavební práce**
- **Hodnotící kritérium ekonomická výhodnost**
  - ◆ Cena (Kč) – 70 %
  - ◆ Penále za nesplnění termínu (Kč) – 20 %
  - ◆ Penále za nevyklizení staveniště (Kč/den) – 5 %
  - ◆ Penále za nesplnění termínu odstranění reklamované vady (Kč/den) – 5 %
- **Nejlevnější nabídka (v mil. Kč):**
  - ◆ 130 / 3 / 0,2 / 0,02
- **Ekonomicky nejvýhodnější nabídka (v mil. Kč):**
  - ◆ 163 / 45 / 35 / 6,5
- **Nárůst ceny 25 %!**

# Struktura „trhu“ veřejných zakázek z hlediska zadávacích metod (%)



● Index transparentnosti trhu veřejných zakázek

× Index netransparentních zakázek

# Limity pro zakázky malého rozsahu (v Kč) po zohlednění odlišné kupní síly jednotlivých měn

Země	Dodávky a služby
Lotyšsko	34 406
Malta	57 577
Francie	65 011
Irsko	71 143
Rumunsko	145 389
Bulharsko	181 005
Finsko	217 374
Slovinsko	217 551
Estonsko	235 416
Španělsko	339 628
Itálie	342 959
Polsko	368 507
Litva	586 865
Rakousko	690 476
Slovensko	779 456
Dánsko	860 077
VB	1 453 274
Portugalsko	1 562 004
ČR	2 000 000
Nizozemí	2 322 518

Země	Stavební práce
Irsko	0
Dánsko	0
Lotyšsko	34 406
Malta	57 577
Francie	65 011
Rumunsko	145 389
Polsko	368 507
Slovinsko	435 101
Itálie	685 919
Rakousko	690 476
Estonsko	706 249
Bulharsko	905 026
Španělsko	943 411
Finsko	1 449 157
Litva	2 347 459
Slovensko	3 117 825
Portugalsko	3 124 008
ČR	6 000 000
VB	18 165 926
Nizozemí	89 932 082

Zdroj: zákony o veřejných zakázkách, vlastní výpočty

# Shrnutí výsledků dotazování subjektů, které porušily zákon o veřejných zakázkách

	Organizace, u kterých pochybení zjistil ÚOHS  2006-2008	Organizace, u kterých pochybení zjistil ÚOHS  2008-2010
<b>Počet získaných informací</b>	21 + (5*)	33
<b>Určena zodpovědná osoba</b>	8	11
% z obdržených odpovědí	38,1	33,3
<b>Přijata nápravná opatření</b>	9	6
% z obdržených odpovědí	42,9	18,2
<b>Pokuta vymáhána nebo aplikována jiná sankce</b>	7	9
% z obdržených odpovědí	33,3	27,3

Pozn.: Počet organizací, které napadly rozhodnutí ÚOHS.

Zdroj: Bachan (2009), Čechová (2011), vlastní zpracování

# Elektronická aukce – empirické výsledky

- **Slovensko - obce: nepřímý vliv přes počet podaných nabídek**

El aukce	Vysoutěžená cena (podmíněný průměr)	Počet nabídek (podmíněný průměr)	Počet zakázek
Ano	88,17	3,85	67
Ne	90,79	2,88	119

- **Česká republika**
  - ◆ Dodávky a služby – přímý vliv
  - ◆ Stavební práce – nepřímý vliv (+3 nabídky)

# **Závěry - Slabá místa současného systému zadávání veřejných zakázek**

- **Nepochopení logiky institutu veřejné zakázky**
- **Transparentnost**
- **Konkurence a bariéry vstupu**
- **Nedostatečně fungující kontrolní mechanismy**
- **Postkontrakční chování**

# Návrhy řešení I

- **Zavedení principů 3 E (hospodárnost, účelnost a efektivnost) přímo do zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách**
- **Předvýběrová řízení**
- **Snížení limitů pro zakázky malého rozsahu**
- **Povinné zveřejňování smluv, dodatků apod.**
- **Kvalifikační předpoklady**
- **Standardní specifikace, vzorové dokumentace**
- **Omezení možnosti aplikace užších soutěží**
- **Minimální počet soutěžících**
- **Elektronické aukce**
- **Výroční zpráva**