

System zadávání a kontrola veřejných zakázek v ČR

Předražené zakázky: Jaká protikorupční opatření navrhuje NERV?

Jan Pavel

Říjen 2011

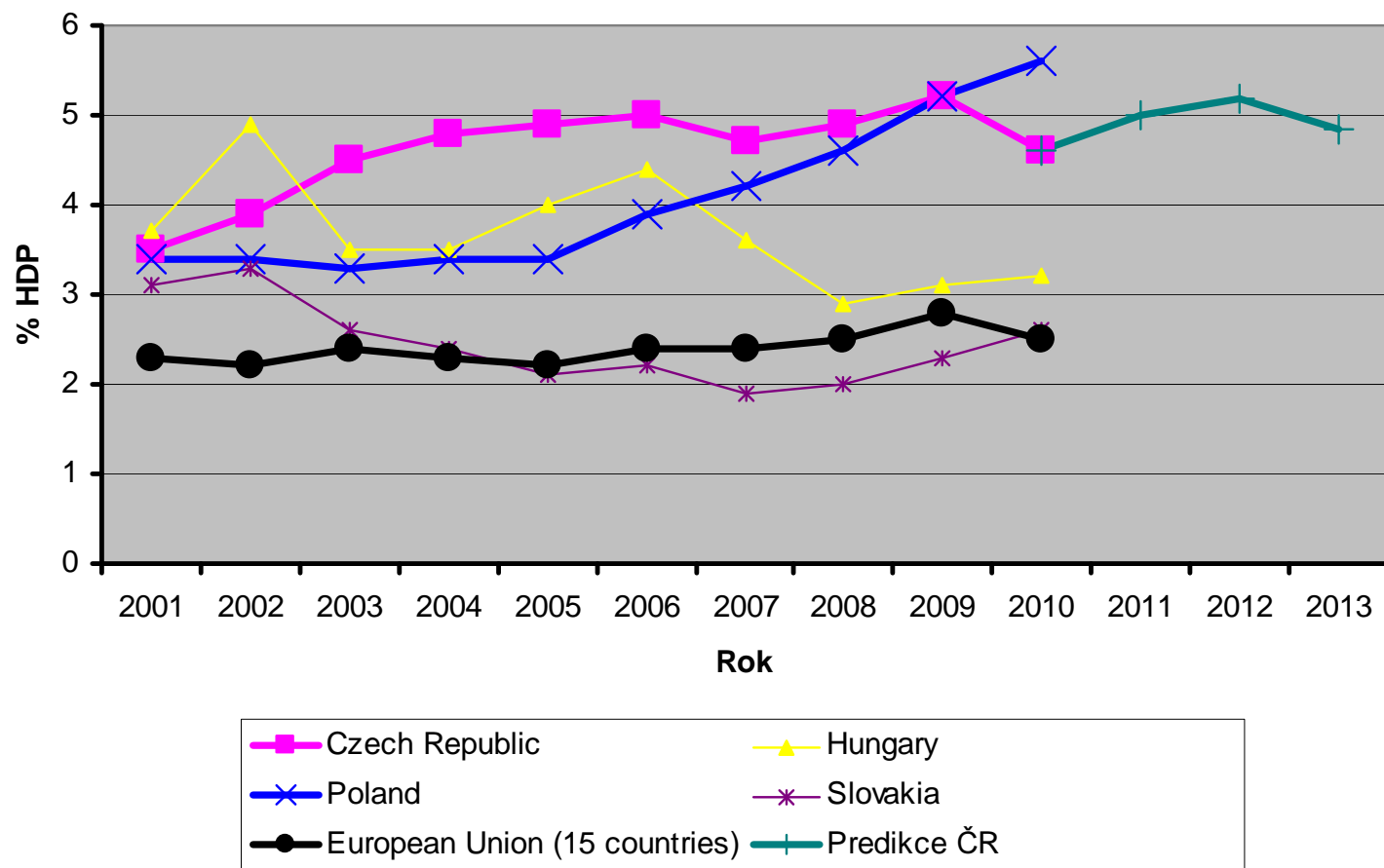
Názory prezentované v tomto příspěvku jsou názory autora a nemusí odpovídat stanoviskům institucí, ve kterých působí.

Část prezentovaných výzkumů byla realizována v rámci řešení projektu GA ČR č. P403/11/0458 „Analýza efektivity veřejných zakázek“.

Struktura

- **Makroekonomické souvislosti**
 - ◆ Veřejné investice
 - ◆ Dopady šetření
- **Mikroekonomické aspekty**
 - ◆ Hlavní problémy současného systému zadávání veřejných zakázek v ČR
 - ◆ Neefektivnost veřejných zadavatelů
 - ◆ Vliv propadu stavební produkce na chování nabízejících
- **Návrhy NERV**

I. Investice veřejného sektoru jako % HDP, výhled

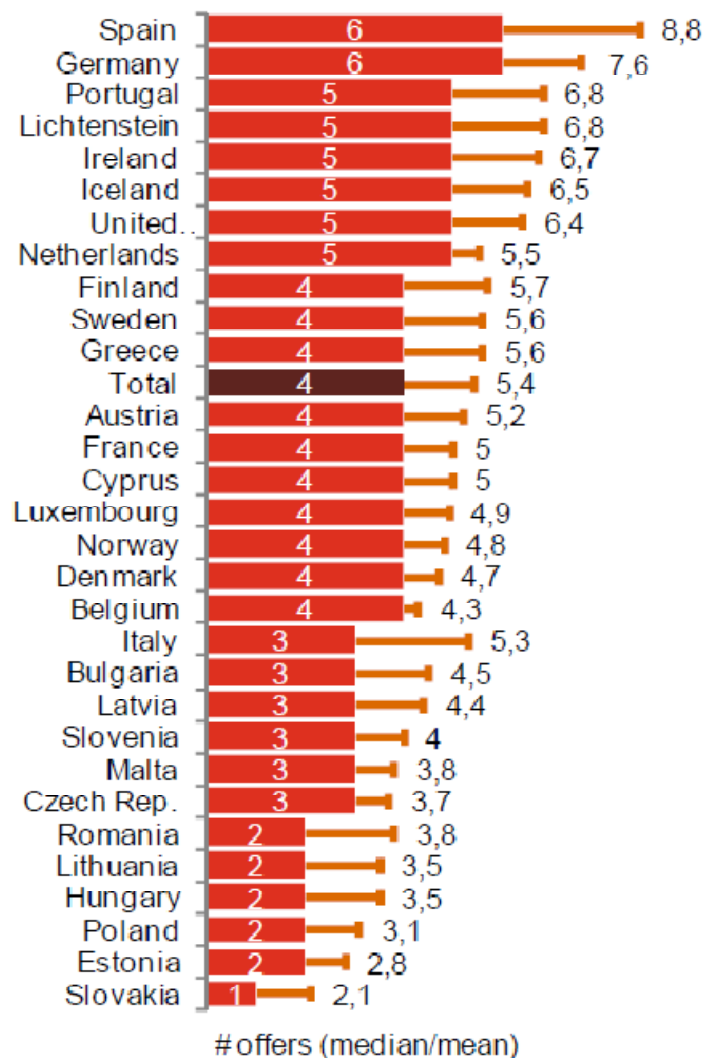


Zdroj: Eurostat

II.1 Hlavní problémy zadávání veřejných zakázek v ČR

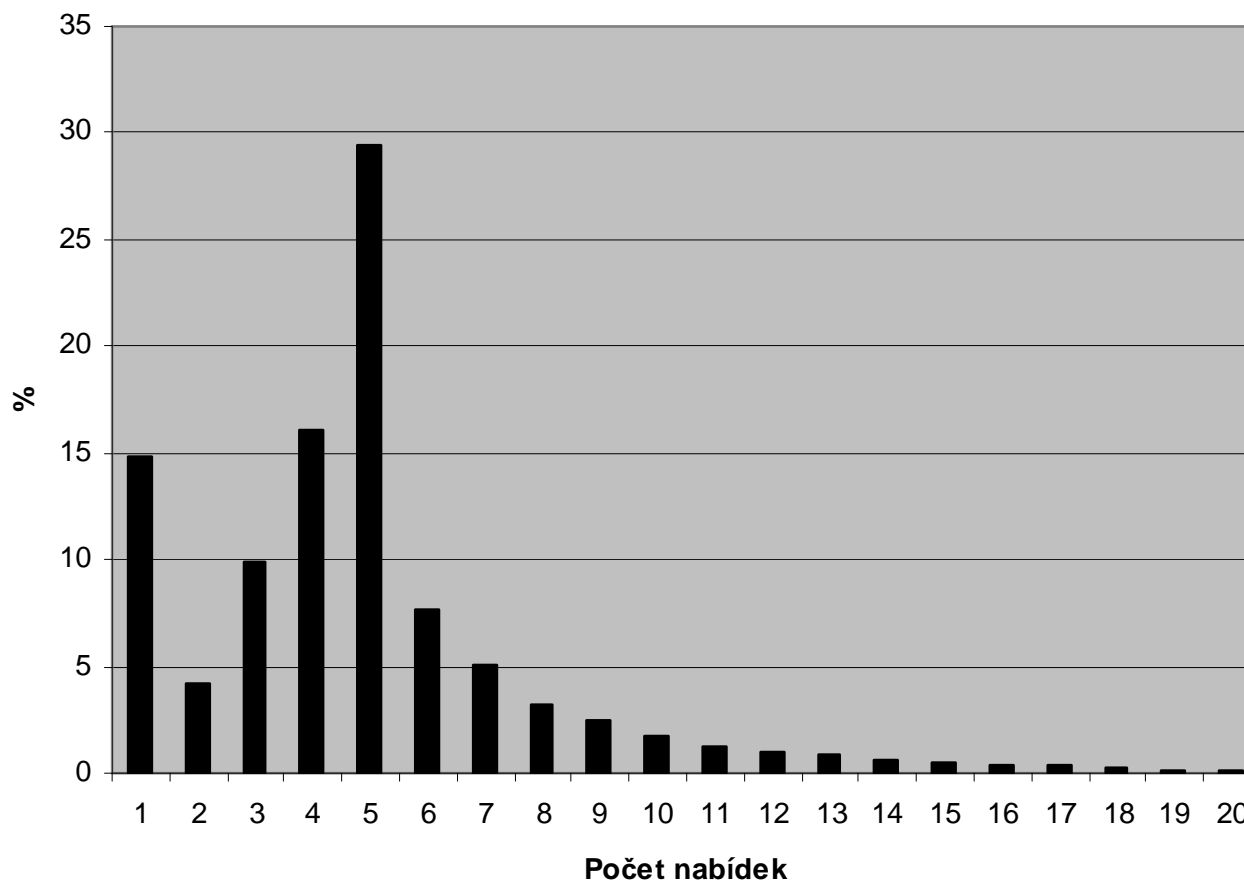
1. Rozhodování o potřebnosti nákupů není spojeno s kvalitní ex-ante analýzou hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Výsledkem je nákup nepotřebných statků.
2. Při přípravě veřejných zakázek a jejich kontrole nejsou aplikovány ekonomické postupy při definici předmětu plnění, stanovování kvalifikačních kritérií a dílčích hodnotících kritérií (to znamená, že lze ušít zakázku na míru určité firmě, aniž by byl porušen zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách)
3. Trh veřejných zakázek vykazuje nízkou míru transparentnosti. V roce 2009 prošlo pouze 45 % trhu veřejných zakázek přes otevřená řízení. Značná část prostředků prochází přes zakázky malého rozsahu, které nejsou povinně zveřejňovány na internetu a které nepodléhají kontrole ÚOHS. Důvodem je příliš vysoký limit, kdy Česká republika při přepočtu v paritě kupní síly má třetí nejvyšší limity v EU.
4. Na straně nabídky je nízká míra konkurence. Průměrný počet podaných nabídek do soutěží o veřejné zakázky je v ČR nižší než v zemích EU. I přes určité zlepšení v posledních letech je stále jedna pětina zadávacích řízení realizována pouze na základě nabídky jednoho dodavatele. To je významný problém, neboť nelze dosáhnout úspor z efektu konkurence.
5. Nedostatečně fungující kontrolní mechanismy (méně než polovina kontrolovaných subjektů nějak reaguje na kontroly ÚOHS a NKÚ, kontroly realizované podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole jsou vesměs čistě formální).

II.1 Průměrné a mediánové počty nabídek v zemích EU



Zdroj: EC (2011).

II.1 Procentuální distribuce veřejných zakázek podle počtu podaných nabídek, stavební práce

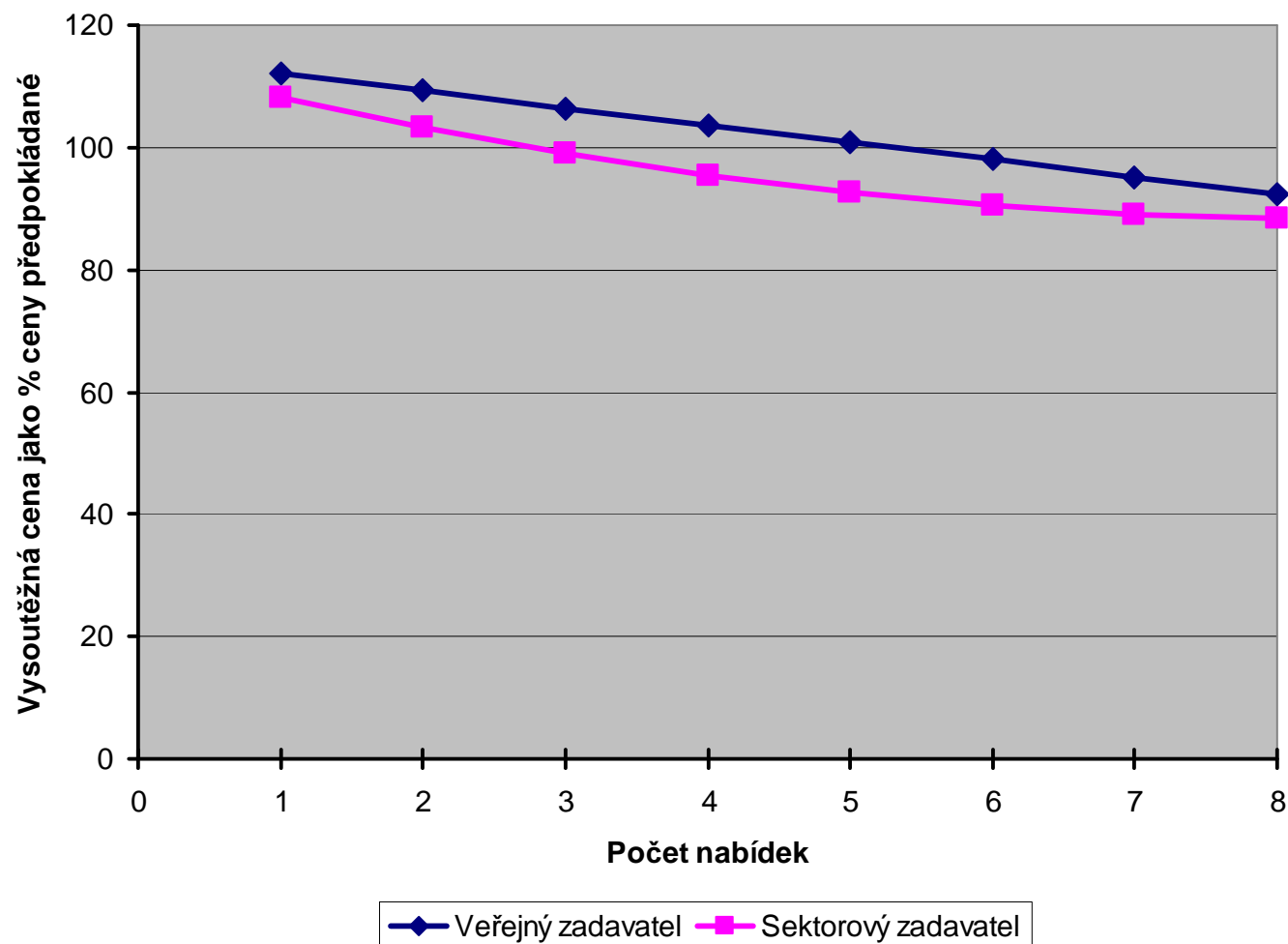


Zdroj: ISVZ, vlastní výpočty

II.2 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 %)**

II.2 Konkureční efekt u sektorových a veřejných zadavatelů



II.2 Jak neefektivní jsou veřejní zadavatelé?

- **Pokud by veřejní zadavatelé zadávali stejně efektivně jako sektoroví, došlo by k celkové úspoře 24,2 mld. Kč bez DPH, což představuje 9,3 % celkové hodnoty analyzovaných zakázek (258,4 mld. Kč)**
- **Slouží kritérium ekonomické výhodnosti skutečně „kvalitě“ staveb?**

II.2 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

II.2 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 %!**

II.3 Regresní analýza – dopady propadu stavebnictví (dle Pavel-Kubík 2011)

Model A - závisle proměnná: Poměr cen	(IV) WLS
const	0,6802 *** (0,052)
Počet nabídek	- 0,0231 *** (0,008)
Log (původně odh. cena)	0,0203 *** (0,002)
Stav produkce	0,0005 ** (0,000)
Užší řízení	0,0817 *** (0,007)
Otevřené řízení	- 0,032 *** (0,005)
Předchozí zveřejnění	- 0,0377 *** (0,013)
Cena 1 kritérium	- 0,0274 *** (0,004)
Log (počet obyvatel)	0,0039 *** (0,000)
F test (<i>p</i> -value)	0,000
Adj R^2	0,251
Počet pozorování	9309

Model B - závisle proměnná: počet nabídek	(II) WLS
const	17,136 *** (1.142)
Log (původně odh. cena)	-0,301 *** (0.054)
Stav produkce	-0,066 *** (0.005)
Cena 1 kritérium	0,696 *** (0.096)
Otevřené řízení	3,510 *** (0.112)
Užší řízení	0,160 (0.107)
Předchozí zveřejnění	-0,632 ** (0.318)
Log (počet obyvatel)	-0,032 ** (0.016)
F test (<i>p</i> -value)	0,000
Adj R^2	0,228
Počet pozorování	9309

Poznámky: *** významnost na 99% hladině významnosti, ** 95% hladina významnosti, * 90% hladina významnosti, Robustní (HAC) standardní odchytky v závorkách.. Data vážena pomocí proměnné počet nabídek.

Zdroj: ISVZ, vlastní výpočty

II.3 Regresní analýza – dopady propadu stavebnictví (dle Pavel-Kubík 2011)

- **Čím vyšší je index stavební produkce (tedy lepší situace na trhu stavebnictví), tím vyšší je i poměr cen mezi původně odhadovanou a konečnou vysoutěženou cenou a naopak.**
- **Zintenzivnění konkurenčního efektu však není nijak radikální. Při poklesu stavební produkce o 5 % se bude snížení cen oproti situaci, kdy trh stavební produkce neroste, pohybovat pouze kolem 0,3 % ceny předpokládané.**
- **Jestliže je na trhu stavebnictví negativní vývoj, dochází k růstu počtu nabídek, zvýrazňuje se konkurenční efekt a dochází k poklesu poměru cen konečné a původně odhadované. Nárůst počtu nabídek však není opět nějak radikální. Pokles stavební produkce o 5 % by znamenal nárůst počtu nabídek o cca 0,15, což představuje navýšení o necelá 3 % průměru.**

III. Návrhy řešení I

- **Zavedení principů 3 E (hospodárnost, účelnost a efektivnost) přímo do zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a jejich promítnutí do kontrolních procesů**
- **Předvýběrové řízení. Povinná oponentní řízení budou u větších zakázek nutnou podmínkou pro vypsání výběrového řízení. Povinná oponentura expertů přinejmenším zkomplikuje vypisování řízení na zbytečné nebo dokonce škodlivé projekty.**
- **Snížení limitů pro zakázky malého rozsahu (povinnost vypsání zadávacího řízení). V současnosti platí limit 6 mil. Kč pro stavební zakázky a 2 mil. Kč pro ostatní. Současné limity patří k nejvyšším v Evropě. Navrhujeme snížit tyto limity na 1 mil. Kč a dále vytvořit speciální typ zakázek se zjednodušeným zadávacím řízením v intervalu od 300 tisíc Kč do 1 mil. Kč.**
- **Transparentnost. Povinně zveřejňovány budou smlouvy, dodatky a krátké informace o výsledku realizace veřejné zakázky.**
- **Kvalifikační předpoklady. Doposud bylo zvykem, že zadavatel často formuloval kvalifikační předpoklady tak, aby eliminoval konkurenci a zvítězit mohl jen předem určený uchazeč. Současný systém je potřebné zjednodušit. Dojde tak k otevření trhu pro více firem.**
- **Standardní specifikace, vzorové dokumentace. Většinu zakázek lze specifikovat pomocí standardních šablon. Zadavatelům tak odpadne nutnost zadávat znění specifikací zakázek soukromým právníckým kancelářím, jejichž služby nejsou levné. Lze zpracovat celý katalog vzorových zadávacích dokumentací a vytvořit databáze „normálních“ cen standardizovaných komodit.**

III. Návrhy řešení II

- **U staveb dopravní infrastruktury zavést povinnost používat otevřená řízení a při existenci kvalitní projektové dokumentace soutěžit pouze na základě ceny (případně celoživotních nákladů). Při realizaci stavby věnovat zvýšenou pozornost kontrole kvality a dodržování technologických postupů.**
- **Omezit možnost aplikace užších soutěží.**
- **Minimální počet soutěžících. U veřejných zakázek zavést povinnost identifikovat alespoň pět firem na relevantním trhu, které se mohou do tendru přihlásit. Pokud by jich bylo méně, zadávací dokumentace by se musela přepracovat.**
- **U PPP projektů zadat externí oponenturu finančního modelu zaměřenou zejména na jeho předpoklady. Tyto oponentury nesmí provádět firmy podnikající v oblasti organizací koncesních řízení.**
- **Elektronické aukce.**
- **Výroční zpráva. Každoročně zpracovat „Zprávu o stavu veřejných zakázek v České republice“ obsahující popis fungování systému prostřednictvím vybraného setu indikátorů (např. průměrný počet získaných nabídek, procento prostředků alokovaných prostřednictvím institutu zakázek malého rozsahu atd.); na jejím základě bude možné vyhodnocovat dopady uskutečněných kroků. Tyto indikátory zveřejňovat i na úrovni jednotlivých resortů, obcí a významnějších státních organizací.**