

# **Ukazatele transparentnosti trhu veřejných zakázek v České republice**

Ing. Jan Pavel, Ph.D.

---

Transparency International - Česká republika o.p.s  
Projekt: Transparentní veřejné zakázky  
Kordinátor projektu: David Ondráčka  
Praha, říjen 2006

## Cíl

Cílem prezentované sady ukazatelů je získat instrument pro analýzu transparentnosti trhu veřejných zakázek. Základním ideovým východiskem je předpoklad, že čím větší část trhu veřejných zakázek prochází přes otevřená řízení, do kterého má přístup neomezený počet nabízejících, tím se zvyšuje tlak na efektivnost a snižuje pravděpodobnost korupčního jednání.<sup>1</sup>

## Ukazatele a jejich definice

### *Index transparentnosti trhu veřejných zakázek (I1)*

Hodnota indikátoru udává, kolik procent prostředků vynaložených v rámci institutu veřejných zakázek v kalendářním roce bylo alokováno prostřednictvím otevřeného řízení.<sup>2</sup>

Index lze vyjádřit jako:

$$I1 = \frac{\text{Objem veřejných zakázek zadáných otevřeným řízením}}{\text{Celkový objem trhu veřejných zakázek}} * 100$$

### *Index zakázek malého rozsahu (I2)*

Hodnota indexu udává, kolik procent prostředků vynaložených v rámci režimu veřejných zakázek v kalendářním roce bylo zadáno v režimu tzv. zakázek malého rozsahu a mimo režim zákona o veřejných zakázkách. V druhém případě (tedy mimo režim zákona) se jedná o vojenské dodávky, jejichž zadání nemůže být z bezpečnostních důvodů realizováno otevřenou soutěží. Objem těchto zakázek v jednotlivých letech kolísá, v průměru však tvoří 6-7 procent zakázek malého rozsahu.

---

<sup>1</sup> K objasnění tohoto předpokladu viz publikace TIC: *Veřejné zakázky v ČR – korupce nebo transparentnost?*, 2005.

<sup>2</sup> Před květnem 2004, kdy vstoupil v platnost zákon č. 40/2004 Sb., je za ekvivalent otevřeného řízení považována obchodní veřejná soutěž.

Indikátor lze vyjádřit jako:

$$I2 = \frac{\text{Celkový objem trhu veřejných zakázek - Objem veřejných zakázek zadáných všemi typy zadávacích řízení definovaných v zákoně s výjimkou zakázek malého rozsahu}}{\text{Celkový objem trhu veřejných zakázek}} * 100$$

### ***Index mezinárodní otevřenosti (I3)***

Hodnota indexu udává, kolik procent z trhu veřejných zakázek je zadáno ve formě nadlimitních zakázek, které musí být podle zákona inzerovány ve Věstníku EU. Hodnota obdobného indexu se ve starých zemích EU v roce 2004 pohybovala kolem 28,8%.<sup>3</sup>

Index lze vyjádřit jako:

$$I3 = \frac{\text{Objem nadlimitních veřejných zakázek}}{\text{Celkový objem trhu veřejných zakázek}} * 100$$

### **Zdroje dat a poznámky k provedeným výpočtům**

Hlavním datovým zdrojem byl Informační systém veřejných zakázek (resp. Centrální adresa), ze kterého byly zjištěny údaje o objemech veřejných zakázek alokovaných prostřednictvím jednotlivých typů zadávacích řízení. K výpočtu celkového objemu trhu veřejných zakázek byla použita upravená metodika OECD<sup>4</sup>. V rámci analýzy nebylo pracováno s údaji za zdravotní pojišťovny a sektorové zadavatele.

---

<sup>3</sup> Pavel, J.: Opening of a public procurement market as a tool of boosting competitiveness of domestic firms, příspěvek na konferenci Competing in a Global Context, 7.-8. července 2006, Piacenza.

<sup>4</sup> Podrobnosti k metodice kalkulace objemu trhu veřejných zakázek viz Pavel, J. *Jak měřit velikost trhu veřejných zakázek?* Praha 08.04.2005 – 09.04.2005. In: Theoretical and practical aspects of public finance [CD-ROM]. Praha : VŠE, 2005, s. 33. ISBN 80-245-0862-1. Výpočet založený na této metodice je také popsán v publikaci TIC: *Veřejné zakázky v ČR – korupce nebo transparentnost?*, str. 25-27, 2005.

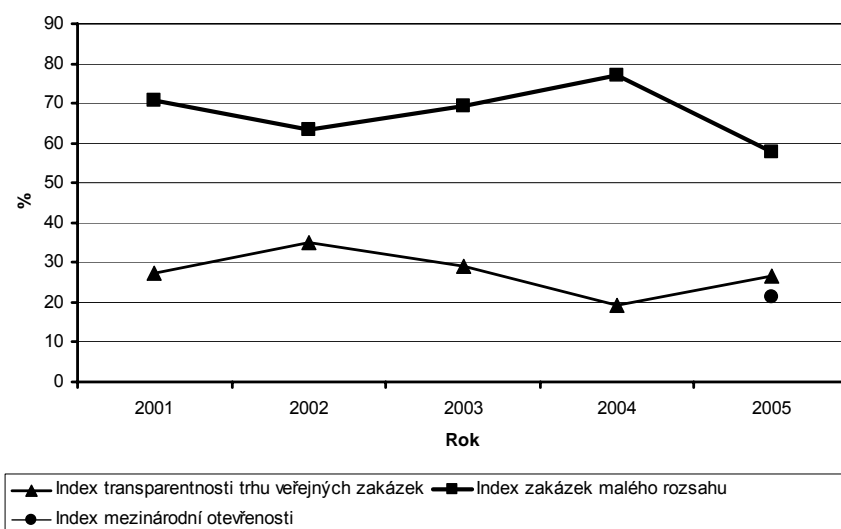
## Hodnoty indexů pro ČR v letech 2001-2005

Na základě výše uvedené metodiky byly provedeny výpočty definovaných indexů pro Českou republiku v letech 2001-2005. Výsledky obsahuje následující tabulka a graf.

Tabulka 1: Ukazatele transparentnosti v letech 2001-2005, údaje v %

	2001	2002	2003	2004	2005
Index transparentnosti trhu veřejných zakázek	27	35	29	19	27
Index zakázek malého rozsahu	71	63	69	77	58
Index mezinárodní otevřenosti	-	-	-	-	21

Graf 1: Indikátory transparentnosti v letech 2001-2005



### Interpretace dat

Z prezentovaných údajů vyplývá, že v období 2001-2005 byla v režimu otevřené soutěže alokována méně než třetina vynaložených prostředků. V roce 2004 můžeme dokonce sledovat značný pokles, který byl zřejmě způsoben změnou v legislativní úpravě veřejných zakázek, kdy od května 2004 nabyl účinnost zákon č. 40/2004 Sb. Tento sice zákon zajistil harmonizaci práva v této oblasti s úpravou v EU, zároveň však znamenal relativně výraznou změnu, které se zřejmě řada subjektů obávala a tak některé soutěže odložila a jiné zakázky zřejmě zadala v systému zakázek do 2 mil. Kč, které přímo zákon neupravuje. V roce 2005 je však již vidět pozitivní trend, kdy se hodnota indexu stoupá; stále ale nedosahuje hodnot v letech 2001-2003.

Negativním překvapením jsou hodnoty indexu zakázek malého rozsahu, které se pohybují vysoko nad 50%. To znamená, že většina prostředků vynaložených veřejným sektorem na nákup zboží a služeb byla zadána v režimu zakázek malého rozsahu, kde nejsou zákonem definovány žádné procedurální náležitosti. Ve většině případů se jedná o zadání z volné ruky, které postrádá jakýkoliv náznak konkurenčního procesu, což snižuje pravděpodobnost obdržení nejlepší možné ceny. Hodnoty indexu netransparentnosti zároveň ukazují, že zákon o veřejných zakázkách ovlivňuje pouze minoritní část trhu veřejných zakázek.

Index mezinárodní otevřenosti je možné vypočítat pouze pro rok 2005, neboť v období 2001-duben 2004 zákon institut nadlimitních zakázek neznal. Hodnota indexu ukazuje, že z celkového trhu veřejných zakázek tvořily nadlimitní 21%. Při porovnání s indexem transparentnosti vynikne, že drtivá většina otevřených řízení jsou zakázkami nadlimitními.

## **Závěry a doporučení**

Hodnoty vypočtených indikátorů ukazují, že transparentnost trhu veřejných zakázek není v ČR dostatečná. Obecně převládá alokace prostřednictvím nákupů z volné ruky v rámci zakázek malého rozsahu. Otevřené soutěže nepokrývají ani třetinu trhu.

Alokace zadáním z volné ruky má samozřejmě negativní dopady na možnost využití konkurenčních procesů pro snížení nákladů veřejného sektoru. Je také nutné zdůraznit, že zakázky malého rozsahu a zakázky mimo působnost zákona o veřejných zakázkách podléhají také méně intenzivnímu kontrolnímu mechanismu a lze u nich předpokládat větší zranitelnost korupčním a klientelistickým jednáním.

Současný systém podlimitních zakázek (který je plně v kompetenci národních parlamentů) je nutné modifikovat a to zejména:

- zavést povinnost zadavatelů u zakázek malého rozsahu zjistit, alespoň 3 nabídky
- zvýšením objemu zakázek alokovaných prostřednictvím otevřených soutěží,
- aktivnějším přístupem k eliminaci situací, kdy jsou zakázky rozdělovány na menší celky.
- reformou institutu zakázek malého rozsahu, která by měla zabývat především racionalitou stanoveného horního limitu a nastavením kontrolního mechanismu (viz BOX)

## **BOX - Jak přistoupit k reformě zakázek malého rozsahu?**

Z prezentovaných údajů jednoznačně vyplývá, že předpokladem zvýšení efektivity trhu veřejných zakázek je reforma institutu zakázek malého rozsahu. Jejím prvním krokem by mělo být přehodnocení hraniční částky dvou milionů korun. Současný limit je nesmyslně vysoký. Jeho optimální hodnota by měla být založena na porovnání přínosů plynoucích z realizace otevřené soutěže (tedy poklesu ceny) a nárůstu administrativních nákladů.<sup>5</sup>

Uvedený přístup lze demonstrovat na následujícím příkladu, který je založen na následujících předpokladech:

- otevřenou soutěží lze docílit zhruba 10 % snížení ceny<sup>6</sup>,
- její administrativa si vyžádá plné měsíční vytížení jednoho úředníka s platem 20 tis. Kč<sup>7</sup>. Administrativní náklady tak lze odhadnout na cca 30 tis. Kč (20 tis. Kč plat, 7 tis. Kč pojistné placené zaměstnavatelem a 3 tis. Kč režijní náklady).

Na základě těchto předpokladů lze konstatovat, že pokud by byla v případě zakázky malého rozsahu v hodnotě 1 900 tis. Kč použita otevřená soutěž, mohl by veřejný sektor snížit cenu o cca 190 tis. Kč, takže i po započtení dodatečných administrativních nákladů ve výši 30 tis. Kč, by byl čistý přínos pro zadavatele 160 tis. Kč!

Optimální horní limit zakázky malého rozsahu by se tak měl pohybovat někde mezi 300 až 500 tis. Kč a ne na 2 mil. Kč.

---

<sup>5</sup> Nový zákon o veřejných zakázkách, č 137/2006 Sb., jde dokonce proti tomuto doporučení, neboť v případě zakázek na stavební práce zvyšuje limit pro zakázky malého rozsahu ze 2 na 6 mil. Kč.

<sup>6</sup> Tento předpoklad mimo jiné koresponduje s výsledky šetření TI v oblasti externího zajištění veřejných služeb na obecní úrovni, kde bylo zjištěno, že zakázky, které neprošly otevřenou soutěží, byly v průměru o 13,5 % dražší než zakázky zadané nějakou z forem soutěže.

<sup>7</sup> Spíše se jedná o odhad značně nadsazený.