

Efekt "transparentní" novely zákona o veřejných zakázkách na objem zakázek

Tato studie zkoumá dopad legislativních změn účinných od 1.4.2012. Cílem je odpovědět na otázku, zda měla změna pozorovatelný dopad na objem soutěžených veřejných zakázek, tedy zda přísnější pravidla brzdila veřejné výdaje.

Metodika

Data - Využita jsou vlastní data, získaná strojovou těžbou Věstníku veřejných zakázek (dale Věstník) a rejstříku ARES, procházející ruční a automatickou kontrolou cen, zadavatelů a dodavatelů¹. Ceny jsou opraveny zejména o řádové chyby směrem nahoru, částky v cizích měnách jsou přepočteny podle kurzů ČNB pro daný kvartál, nakonec je odečtena DPH.

Období – zkoumána jsou roční období, sledování kratších úseků je zavádějící kvůli volatilitě dané ročním rozpočtováním veřejných institucí. Dobře je rozkládání rozpočtu pozorovatelné právě v roce 2012, kdy zkoumaná novela vešla v účinnost. Tabulka 1 demonstruje značnou nerovnoměrnost objemů soutěžených zakázek v průběhu roku, navíc dokládá silnou tendenci zadavatelů vypsat zakázky podle původní zákonné normy. Vzhledem k tomu, že pod ní spadlo 36,4% objemu zakázek, byl by celkový efekt novely v daném roce pozorovatelný slaběji. Navíc kvůli atypickému chování vyvolanému novelou nelze tento rok považovat za porovnatelný s ostatními². Metodicky korektnější je proto porovnávat změnu mezi roky 2011 a 2013, pro ucelenou představu nicméně prezentujeme data za delší období.

Právě s výjimkou Tabulky 1 považujeme za rozhodné datum oznámení výsledků zakázky ve Věstníku. To mimo rok 2012 nejlépe odpovídá času rozhodnutí o výsledku soutěže a tedy dobře reflektuje rozhodování za dané legislativy.

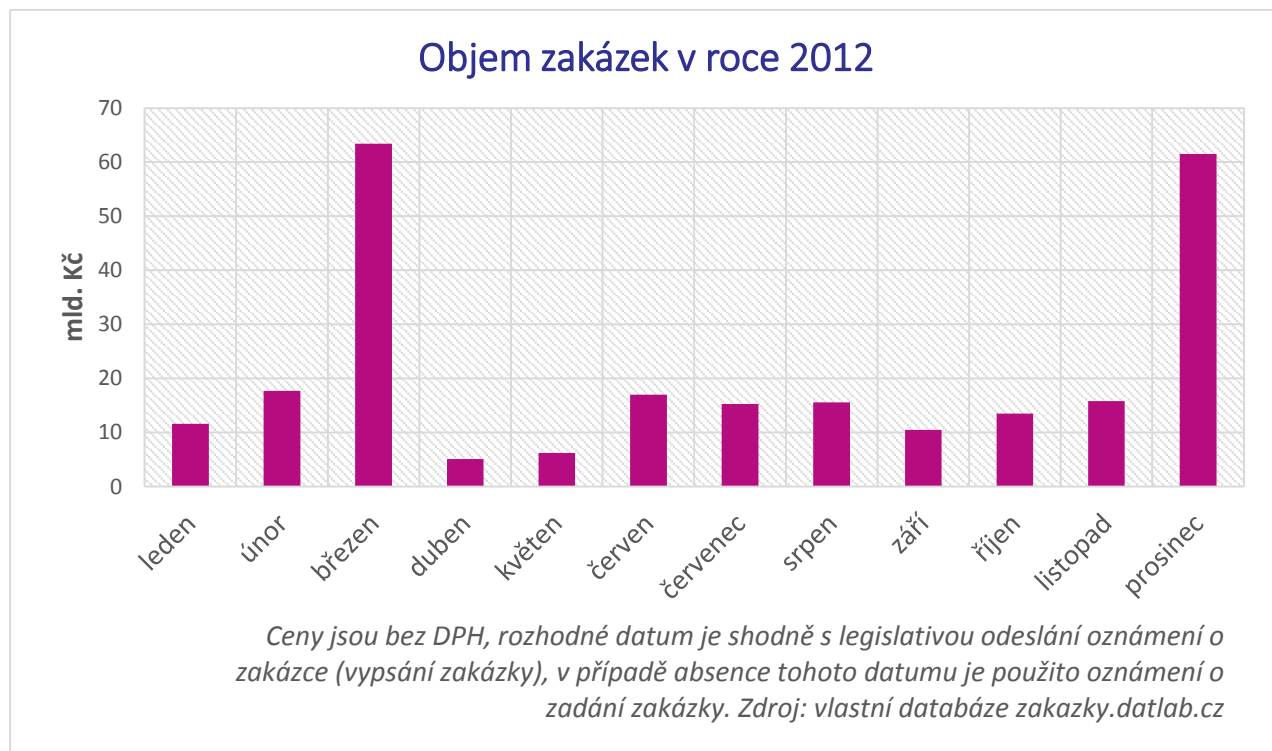
Korekce – Většina prezentovaných tabulek je pro intuitivnost uvedena v nominálních cenách, pro účely porovnávání je však celkové objemy nutno očistit o inflaci. Používáme standardní index spotřebitelských cen ČSÚ, pokud by alternativně byl použit deflátor HDP, jsou výsledky obdobné.

Dále je potřeba kontrolovat efekt změny limitů pro zakázky malého rozsahu (posunul se z 6 mil. Kč na 3 mil Kč pro stavby a z 2 mil. Kč na 1 mil Kč pro zboží a služby). Tato změna potenciálně mohla ovlivnit data, díky zahrnutí většího množství menších zakázek v období po novele. Větší

¹ Více viz http://wiki.zindex.cz/doku.php?id=zindex_data

² Ke kumulaci zakázek mohlo dojít nejen v rámci kalendářního roku, ale u zadavatelů s volnějšími rozpočtovými pravidly i meziročně. Pokud došlo k takovému přesunu (zřejmě z roku 2013 do začátku roku 2012), níže diskutovaný výsledek je tím jen posílen.

objem pozorovaných zakázek může po něm být jen důsledkem rozšíření sledovaného vzorku, nikoliv reálného růstu trhu. Proto ověřujeme robustnost výsledků s použitím srovnání objemů pouze zakázek nad 10 mil. Kč³, kde už by efekt změny limitů měl být zanedbatelný.



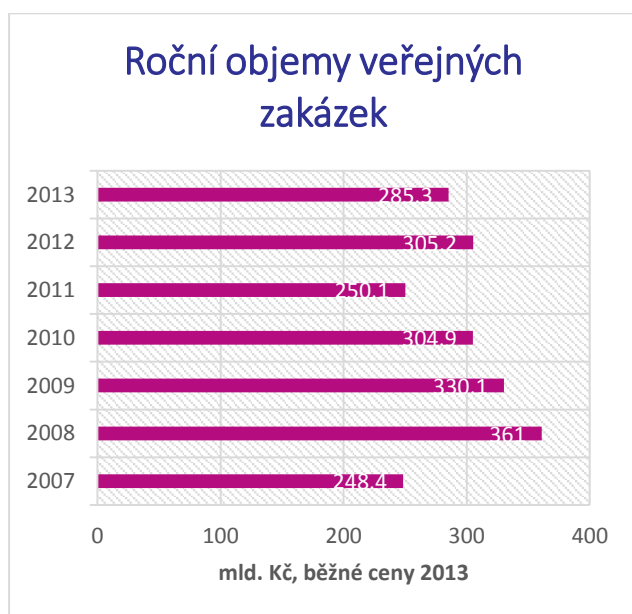
Tabulka 1 - kumulace vypsáných zakázek před datum účinnosti zákona 1.4.2012

³ Efekt limitů na přizpůsobování cen zakázek v jejich bezprostředním okolí dobře dokládá studie IDEA - http://idea.cerge-ei.cz/documents/studie_2012_05.pdf

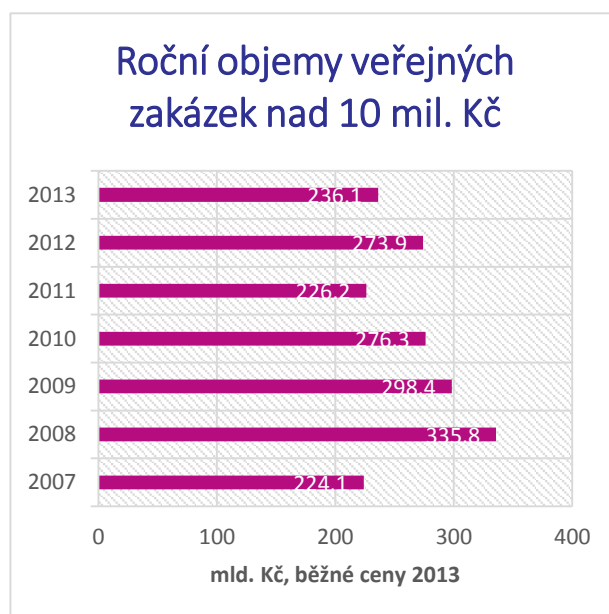
Vývoj trhu veřejných zakázek

Začněme s rozbořením vývoje celkového objemu zakázek. Z tabulek 2 a 3 je patrné, že mezi roky 2011 a 2013 objem zakázek vzrostl, domnělému efektu novelty navzdory. Diskutabilní je výkyv v roce 2012, který jsme výše z metodologických důvodů vyloučili, došlo-li k meziroční kumulaci výdajů nebo se jedná o výkyv způsobený několika izolovanými zakázkami (samotná zakázka na základnu Dopravního podniku v Plzni dělá v tomto roce 12 mld. Kč).

Jen část pozorovaného růstu trhu mezi roky 2011/2013 lze přitom přisoudit změnám zákonných limitů⁴. Konkrétně, mezi lety 2011 a 2013 vzrostl celkový pozorovaný objem o 14 % zatímco segment větších zakázek jen o 4 %. Efekt změny limitů tak může být nejvýše 10 %, zbytek pozorovaného růstu je zřejmě růstem reálným.



Tabulka 2 – roční objemy zakázek očištěné o inflaci



Tabulka 3 – roční objemy zakázek očištěné o inflaci a změnu limitů.

⁴ Naše data pokrývají pouze zakázky nad limitem pro zakázky malého rozsahu. Když byly limity sníženy, v datech se nově objevily i menší zakázky – což může generovat klamný dojem růstu.

Růst jednotlivých sektorů

V této kapitole detailněji rozebereme, které sektory hrály nejpodstatnější roli při vývoji celkového trhu zakázek. Cílem je rozložit výše identifikovaný trend, a ověřit, že se nejedná např. o náhodný vývoj způsobený jedním specifickým segmentem, ale že většina segmentů vykazala mezi srovnávanými roky spíše růstovou tendenci.

Podíváme-li se na vysoutěžené objemy podle vybraných kategorií zadavatelů⁵ v tabulce 4, zjistíme poměrně zásadní rozpory ve vývoji zakázek jednotlivých subjektů. Konkrétně, markantní růst zaznamenaly v posledních letech výdaje státní správy a příspěvkových organizací, naopak nejslabší růst lze pozorovat u územně samosprávných celků. Pozorovaný růst je nicméně opět interpretovat spíše v důsledku předchozího útlumu, než novelty zákona. Nejsilněji rostoucí odvětví jsou ta, která v roce 2010 realizovala nejzásadnější úspory, při návratu k směrem předkrizové úrovni mají strmější trajektorii.

DRUH ZADAVATELE / ROK	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	ZMĚNA 2011/2013
KRAJE	12.1	23	11.5	9	12.1	10.9	11.3	-6.6%
OBCE	30.5	35.4	63.8	53.1	48.8	44.4	44.9	-8.0%
PŘÍSPĚVKOVÉ ORGANIZACE	37.7	81.7	52.9	25.3	14	21.6	28	+100.1%
STÁTNÍ SPRÁVA	51.5	60.2	67.9	30.6	28.4	29.3	36.9	+29.9%
VEŘEJNÉ PODNIKY	46.9	73.1	89.6	96.5	105.4	133.4	111.2	+5.5%
VYSOKÉ ŠKOLY A VÝZKUMNÉ INSTITUCE	4.4	6.2	3.7	6.8	8.4	14.7	13	+54.8%

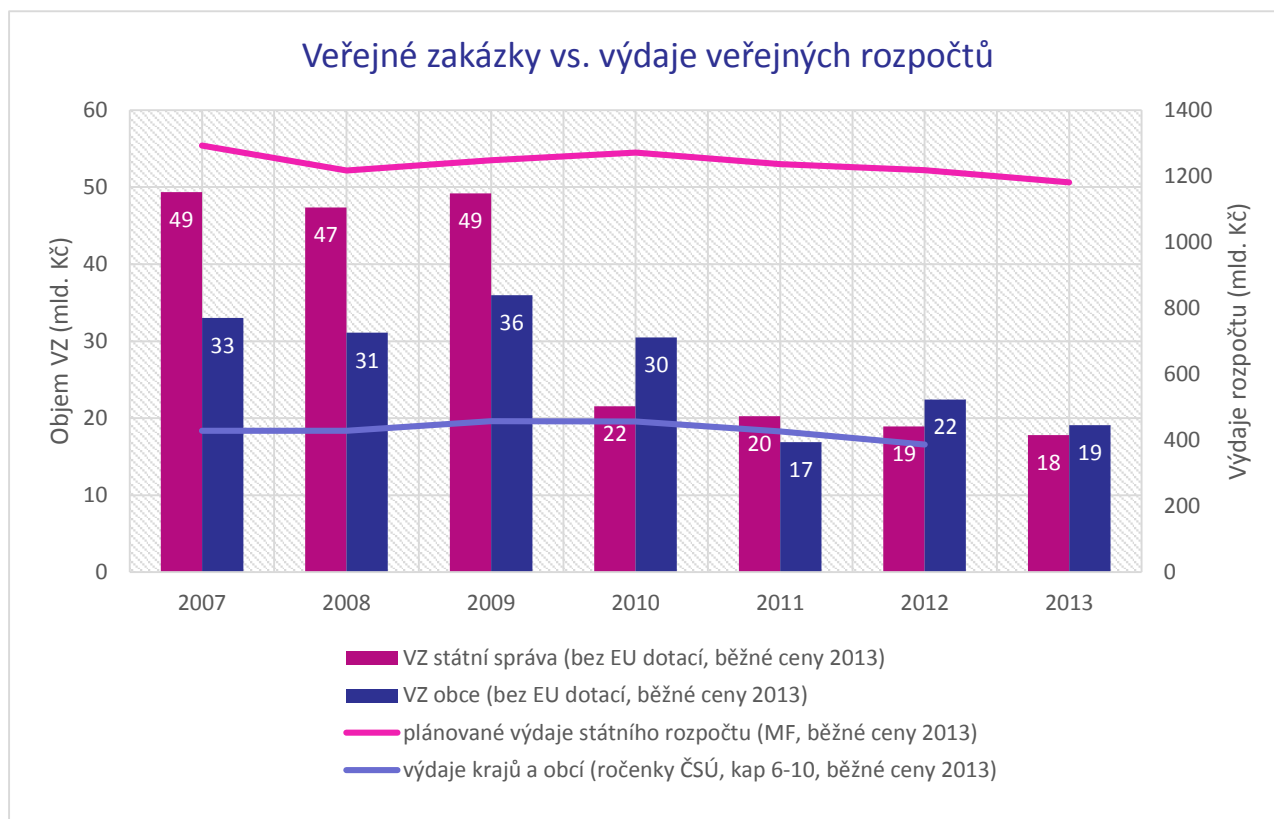
Tabulka 4 - objemy vysoutěžených zakázek podle druhů zadavatele, v mld Kč bez DPH. Zdroj: zakazky.datlab.cz

Nyní se podíváme detailněji na souvislost vývoje objemu zakázek s rozpočty samotných institucí (vzhledem k debatě orientované na veřejnou správu neřešíme trochu odlišné státní podniky a další). Naše pracovní hypotéza předpokládá, že vztah tu bude znatelnější, než v případě legislativní změny. Pro účely srovnání jsme z dat vypustili zakázky financované z EU - odhlédneme-li od možného kofinancování, jedná se o mimorozpočtový zdroj. Prvním zjištěním byl fakt, že růst zakázek státní správy v posledních dvou letech (viz tabulka) byl primárně hnán právě zakázkami z evropských dotací, jinak jejich objem spíše stagnoval.

Stagnace objemu zakázek státní správy, i obcí přitom pravděpodobně souvisí s jejich rozpočty. Jakkoliv je celkový objem výdajů z rozpočtu hrubým měřítkem, je patrné, že relativně stabilní

⁵ Kategorie vycházejí z členění ČSÚ, jsou definovány na http://wiki.zindex.cz/doku.php?id=klasifikace_zadavatelu

objem zakázek i rozpočtů byl do roku 2009, pak se oba lámou směrem dolů. U obcí i státních institucí dochází k útlumu objemu zakázek i rozpočtů.

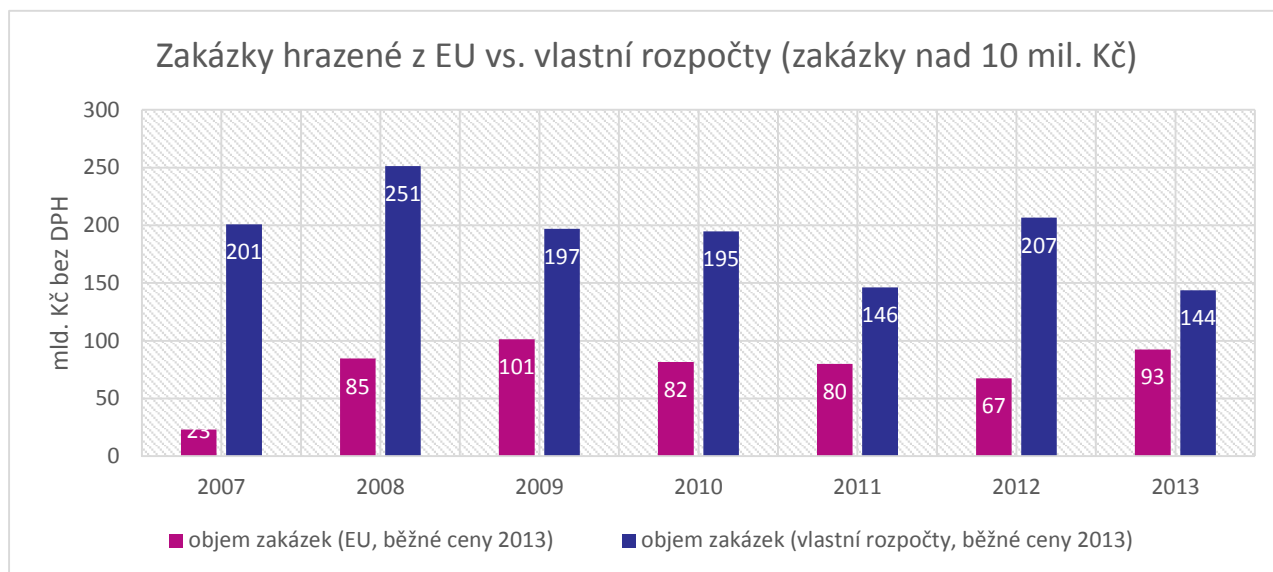


Tabulka 5 – srovnání výdajů veřejných zakázek s rozpočty. Po odečtení zakázek hrazených z fondů EU trh spíše stagnuje, což lze vysvětlit právě reálným poklesem veřejných rozpočtů. Zdroje: ČSÚ, MF, zakazky.datlab.cz

Jediný jev, který lze takto hrubými daty vysvětlit jen částečně, je rychlý propad zakázek státní správy kolem roku 2010. Z dat je patrný spíše postupný pokles výdajů státního rozpočtu cca o 100 mld. Kč na období tří let (v cenách roku 2013), kterému odpovídá pokles zakázek o 30 mld. Kč. Časovou nesouslednost, tedy fakt že k poklesu objemu zakázek došlo dříve než u rozpočtu, lze vykládat tak, že významná část veřejných zakázek je víceletých (mohou se z rozpočtu hradit až v následujících letech). Při elementárním finančním plánování je zadavateli zřejmé, že při daném rozpočtovém výhledu s obtížemi zaplatí již vysoutěžené zakázky, a nevypisuje nové. Objem nových zakázek tak na rozdíl od rozpočtu lépe odráží ekonomický výhled dané instituce a reaguje proto pružněji.

Efekt EU fondů

Z výše uvedeného vyplývá, že růstový trend u státní správy je zapříčiněn zvýšeným objemem zakázek hrazených z prostředků EU, naopak zakázky hrazené čistě z vlastních rozpočtů stagnují. Ověříme nyní, zda toto neplatí i pro trh veřejných zakázek jako celek – tedy zda výše popsany růst mezi roky 2011 a 2013 není výsledkem lepšího čerpání z EU (neboť s pomocí veřejných rozpočtů ani legislativních změn jej uspokojivě vysvětlit nelze).

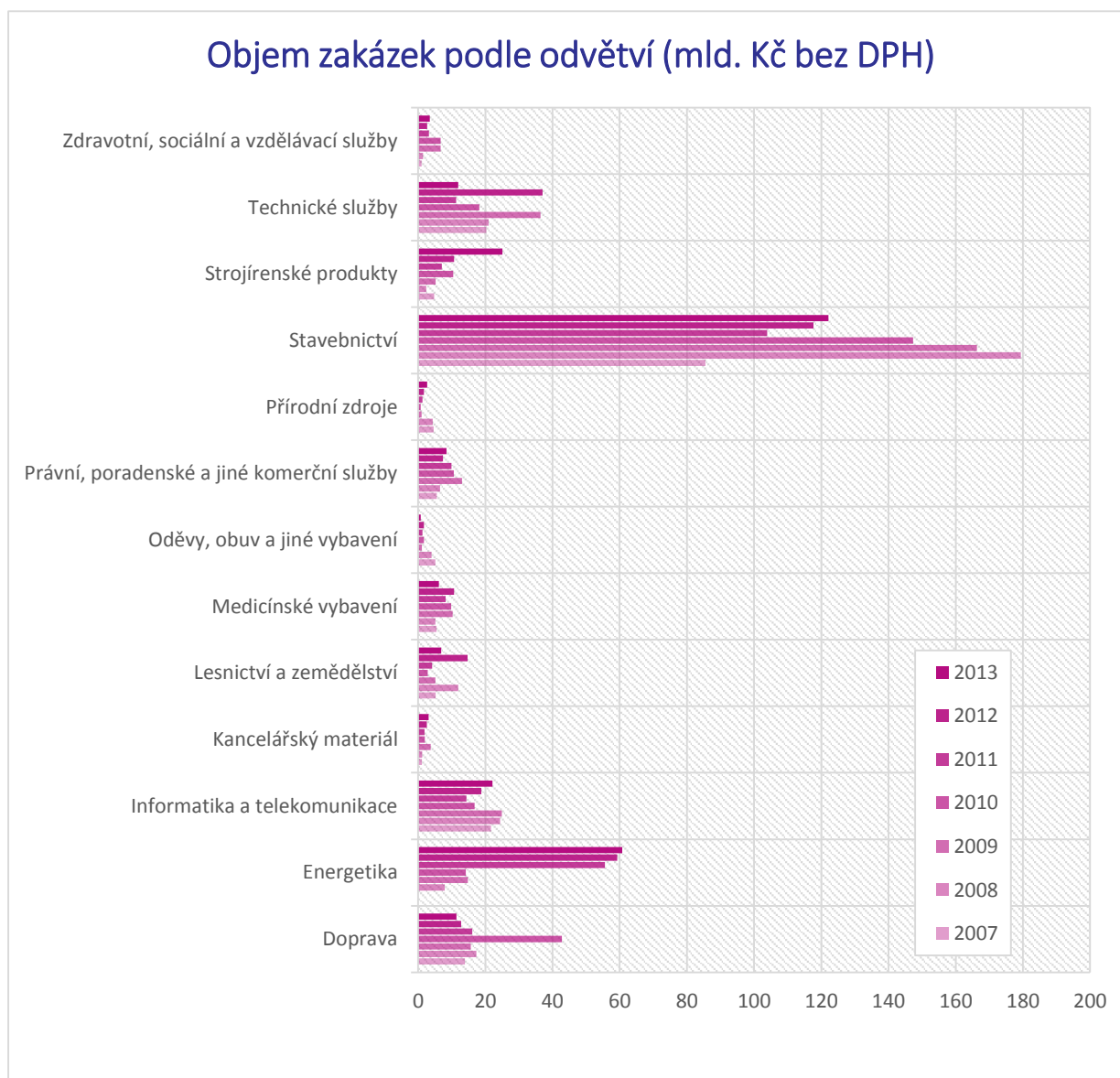


Tabulka 6 – růst celkového objemu zakázek mezi lety 2011 a 2013 je dán nárůstem objemu zakázek hrazených z EU fondů, zakázky hrazené z vlastních rozpočtů spíše klesají. Očištěno o inflaci a vliv změn limitů pro zakázky malého rozsahu. Zdroj: zakazky.datlab.cz

Tabulka 6 dokládá, že výše popsany trend státní správy platí i pro trh veřejných zakázek jako celek. Po odečtení EU dotací se silněji projevuje problém klesajících rozpočtů a objem zakázek mezi roky 2011 a 2013 reálně poklesl o 2 %. Naopak objem zakázek financovaných z EU ve stejném období o 16 % vzrostl, a je pravděpodobným hybatelem růstu identifikovaného výše. Implementace EU fondů se tak ukazuje z hlediska objemu zakázek být podstatnější, než zkoumaná novela.

Strukturální vývoj

Konečně rozebereme růst podle jednotlivých částí trhu. Tabulka 7 zachycuje časový vývoj zakázek v odvětvovém členění⁶. Ukazuje, že růstový trend mezi lety 2011 a 2013 je patrný po odečtení inflace v 9 z 13 sledovaných odvětví. Lze tedy konstatovat, že po výdajové stránce ani zde není jednoznačně patrný vliv novely.



Tabulka 7 - Veřejné zakázky podle odvětví, mld. Kč bez DPH, zdroj: zakazky.datlab.cz

⁶ Třídění podle zjednodušené CPV klasifikace – viz http://wiki.zindex.cz/doku.php?id=cpv_ciselniky

Závěr

Tato krátká studie si kladla za cíl identifikovat negativní makroekonomický efekt legislativních změn na objem zadaných veřejných zakázek. Tento efekt byl opakovaně popisován řadou veřejných představitelů (např. Václav Klaus⁷, Martin Kuba⁸, ČSSD⁹ nebo Komora administrátorů veřejných zakázek¹⁰). Studie jej nicméně shledává neprůkazným. Namísto očekávaného poklesu objemu je ve většině sledovaných sektorů a skupin zadavatelů naopak pozorován růst celkového objemu zakázek.

Použitá metodika má omezenou vypovídající schopnost, bohužel neexistuje použitelné srovnání pro případ bez novely (counterfactual), proti kterému vývoj poměřovat. Na základě výsledků lze nicméně prohlásit, že v důsledku novely nedošlo k natolik významnému útlumu trhu veřejných zakázek, aby byl statisticky signifikantní vzhledem k časové řadě. Pokud novela zákona měla nějaký dopad na objem zakázek, pak není natolik silný, aby prokazatelně podkopával ekonomický růst ČR. Spíše patrný je vliv veřejných rozpočtů, jejichž omezení pravděpodobně vedlo k významnému poklesu objemu zakázek, a to již před novelou. Aktuálně pozorovaný růst je pak spíše důsledkem zvýšeného čerpání prostředků EU, zakázky hrazené z vlastních rozpočtů stagnují spolu se samotnými rozpočty.

Kontakt:

Jiří Skuhrovec

jiiri.skuhrovec@zindex.cz

+420 602 693 748

Centrum aplikované ekonomie o.s., Fakulta sociálních věd UK

⁷ <http://hn.ihned.cz/c1-61660120-klaus-falesna-hra-na-boj-s-korupci-brzdi-ekonomiku>

⁸ <http://zpravy.e15.cz/domaci/politika/kuba-zakon-o-verejnych-zakazkach-zpomaluje-ekonomiku-944412>

⁹ <http://www.cssd.cz/media/tiskove-zpravy/soucasny-zakon-o-verejnych-zakazkach-prakticky-zastavil-verejne-investice/>

¹⁰ <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/234809-stat-otali-s-realizaci-zakazek-zpomaluje-tak-ekonomiku/>