

Studie: zakázky s jedinou nabídkou v roce 2015

Shrnutí

Tato krátká studie mapuje vývoj počtu nesoutěžních zakázek – tedy veřejných zakázek s jedinou nabídkou. Těch se v ČR v roce 2015 zadalo 6409 v objemu 55 mld. Kč. Jedná se o nejvyšší počet takových zakázek v sledované historii, tvoří přibližně 1/3 všech veřejných zakázek zadaných v režimu zákona. ČR se tak v mezinárodním srovnání řadí mezi nejhorší země v EU,

Nejvýraznější příčinou trendu se zdá být snaha o rychlé vyčerpání evropských dotací spojená s koncem programového období. Studie konstatuje zvýšená rizika korekcí, kdy díky extenzivnímu využívání Jednacíh řízení bez uveřejnění je úroveň soutěže zpět na hodnotách kritického roku 2010, po kterém následovaly sankce.

I mimo sektor evropských dotací však dochází k plošnému zhoršení zadávací praxe, zejména u krajů a měst. Možné příčiny vývoje lze spatřovat v postupném uvolňování legislativy, zejména podmínek pro JŘBU či právě přípustnost jedné nabídky, ale i obecně nižšímu důrazu samotných zadavatelů na potřebu transparentního zadávání veřejných zakázek.

Úvod

Základním principem veřejné zakázky je svobodná soutěž, prostřednictvím které stát má získat nejlepší kombinaci zboží a služeb. Konkurence zde zajišťuje kontrolu, zda je z veřejných prostředků nakupováno hospodárně.

Nedochází-li u veřejné zakázky k soutěži více subjektů, tato kontrola nefunguje. Výrazně tak roste riziko plýtvání. Takovéto zakázky jsou sice v ČR považovány za „nestandardní“, v realitě však tvoří téměř třetinu všech veřejných zakázek. Ambicí této studie je zmapovat příčiny této problematické skutečnosti.

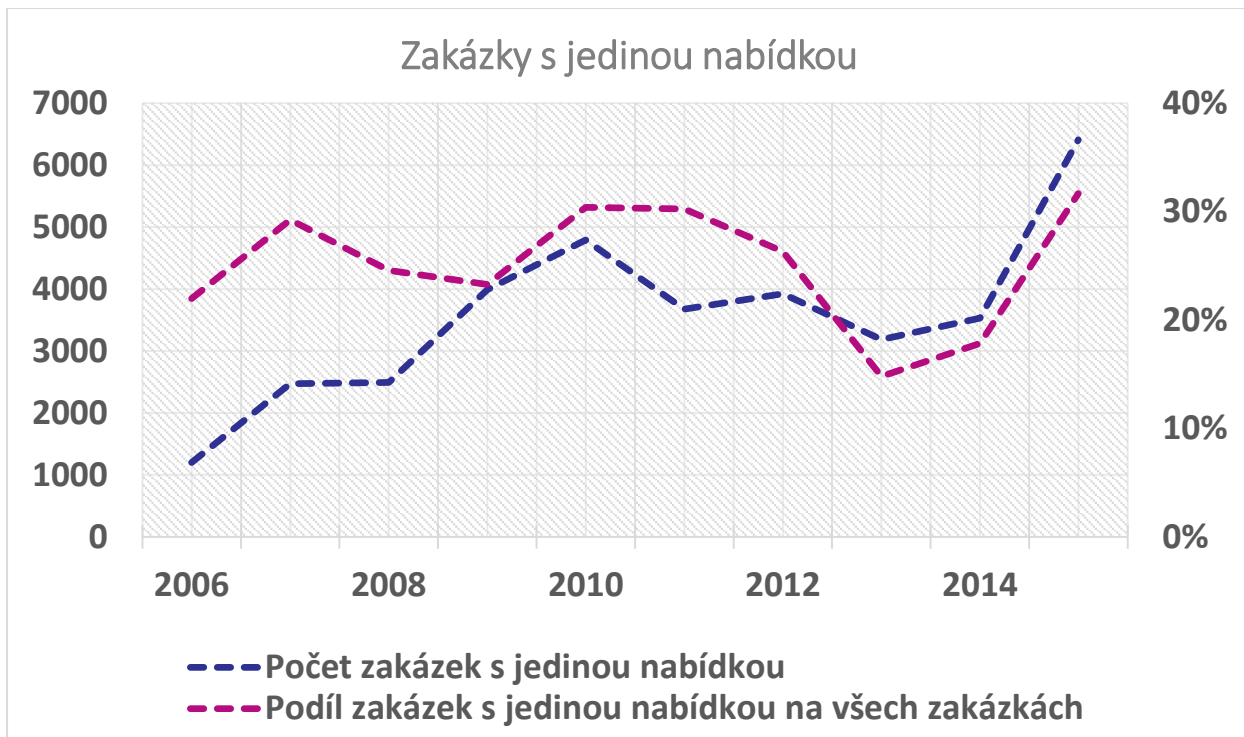
Data a metodologie

Studie vychází z interní databáze Datlab s.r.o., která je kvalitní dále čištěnou verzí Věstníku veřejných zakázek, byla využita např. pro přípravu podkladů k důvodové zprávě k novému zákonu o veřejných zakázkách.

Za zakázku je považována každá část zakázky, byla-li zadána a nebyla-li zrušena. Zakázky bez uvedeného počtu nabídek (typicky JŘBU, kde zadavatel tento údaj nevidí důvod uvádět) jsou považovány za zakázky s jednou nabídkou, ty nicméně tvoří méně než 1 % vzorku. Zakázky jsou klasifikovány do let podle data zadání, klasifikace zadavatelů, výpočet ceny a další technické postupy jsou prováděny dle dokumentace na wiki.zindex.cz .

Nesoutěžní zakázky – časový vývoj

Zakázky s jednou nabídkou (či nesoutěžní zakázky) lze efektivně sledovat od roku 2006, tedy od účinnosti současného zákona o veřejných zakázkách. Vývoj jejich absolutního počtu i relativního podílu na celkovém počtu zakázek přehledně zobrazuje Graf 1. Počet zakázek je brán jako primární kritérium v souladu s metodologií Evropské komise Single Market Scoreboard, doplňkově jsou však uvedeny i jejich objemy.



Graf 1 - Časový vývoj počtu zakázek s jedinou nabídkou

Detailnější pohled nabízí následující tabulka. Z ní je patrné, že problémem je zejména narůstající počet nesoutěžních zakázek. Měřeno jejich finančním objemem byl kritický rok 2010 – tehdejší statistika je tažena menším počtem významných zakázek v řádu jednotek miliard, zatímco v roce 2015 se jedná o významně širší praxi v menších zakázkách.

Rok	Počet zadaných zakázek	Počet zadaných zakázek s jedinou nabídkou	Podíl zakázek s jedinou nabídkou na všech zakázkách	Podíl objemu zakázek s jedinou nabídkou na všech zakázkách
2006	5472	1200	22%	14%
2007	8460	2470	29%	24%
2008	10151	2491	25%	16%
2009	17165	3989	23%	22%
2010	15787	4791	30%	33%
2011	12182	3677	30%	18%
2012	14937	3922	26%	24%
2013	21550	3187	15%	18%
2014	19811	3531	18%	12%
2015	20270	6409	32%	21%

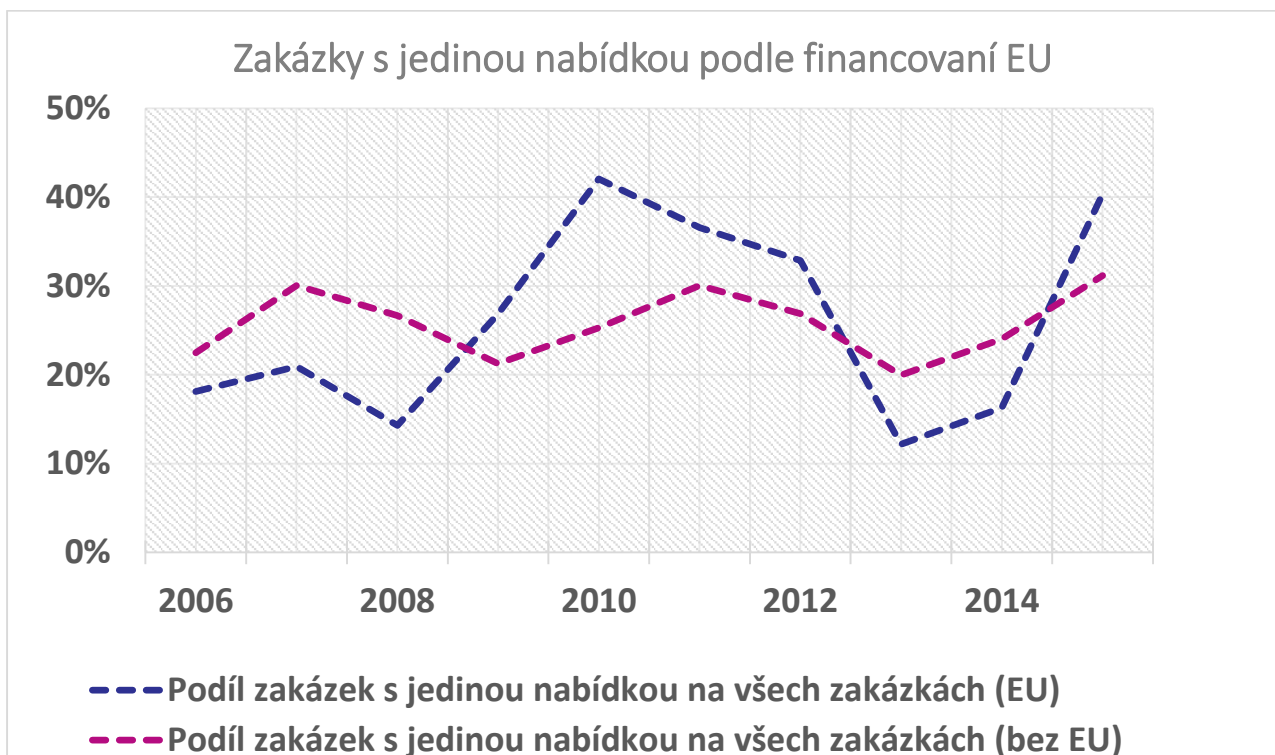
Tabulka 1 - Časový přehled nesoutěžních zakázek

Čím však tento vývoj byl způsoben? Vedle legislativních změn (zejména zavedení a následné omezení zákazu jedné nabídky, rozvolňování podmínek pro JŘBU) se pokusíme rozebrat i další možné příčiny negativního vývoje.

Vliv EU fondů

V roce 2015 byly dočerpávány prakticky všechny dotační programy období 2007-2013 (podle pravidla N+2), řada projektů tak byla realizována s kratší přípravou, případně se realizovaly dodatečné vícepráce apod. Tyto faktory mohly mít vliv na měřenou kvalitu soutěže. Graf 2 hypotézu jasně potvrzuje, když rozkládá předchozí vývoj právě na zakázky financované z EU a z národních zdrojů.

Nárůst nesoutěžních zakázek je patrný pro obě skupiny, nicméně právě zakázky financované z EU mají nárůst výrazně strmější – oproti loňsku 2014 jde o více než dvojnásobek. Svým počtem (ale i objemem ve výši 21,2 mld. Kč) se dostávají na úroveň roku 2010, po kterém Evropská komise na rostoucí problémy s transparentností zakázek přistoupila k plošným korekcím.



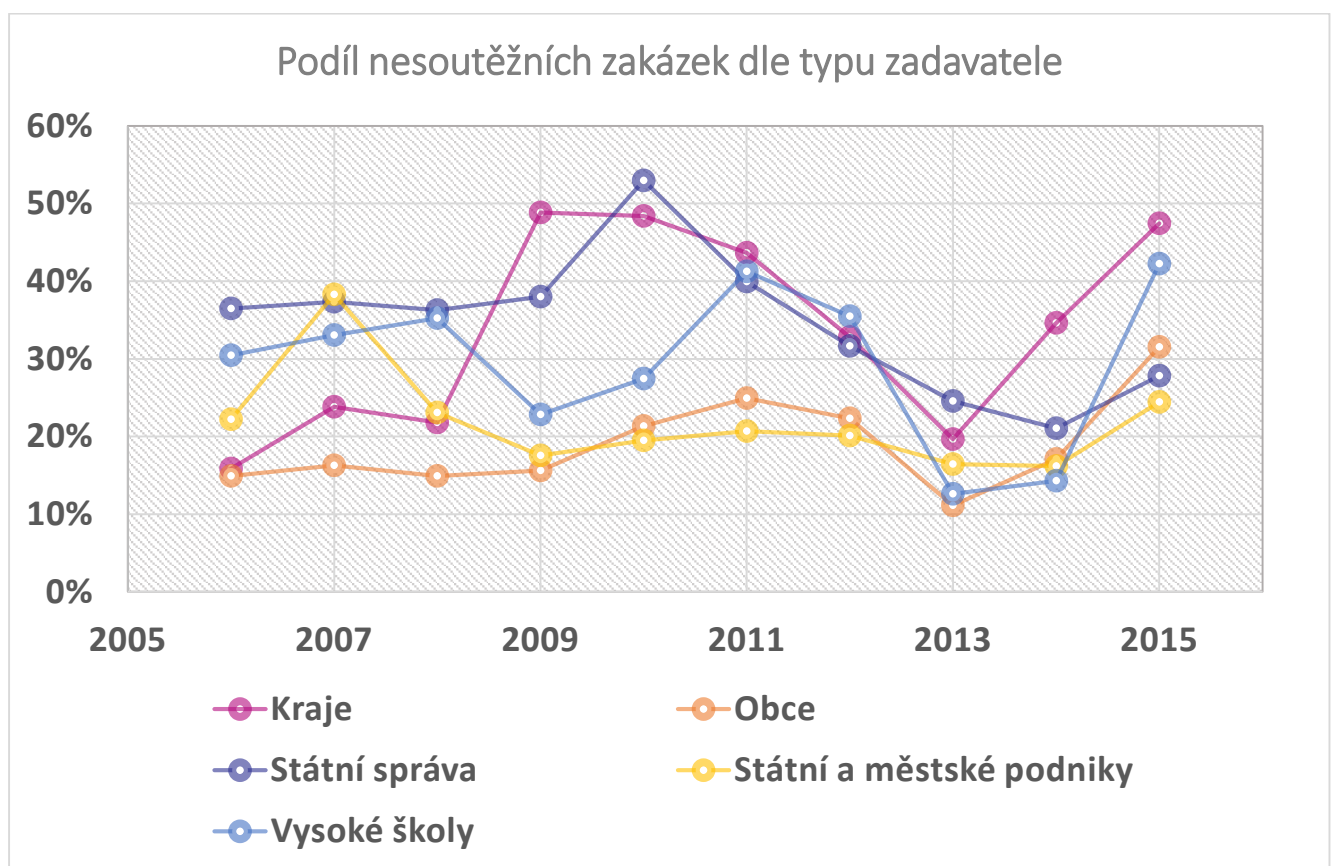
Graf 2 - Zakázky s jedinou nabídkou podle financování EU

Typy zadavatelů

Navzdory přechodímu však nelze odhlédnout od faktu, že i zakázky neovlivněné zrychleným čerpáním EU fondů meziročně výrazně rostou. Tento fakt lze považovat za

problematičtější, neboť nelze očekávat odklon od tohoto trendu. Ještě v roce 2014 podle srovnání Evropské komise "Single market scoreboard"¹ patřila ČR v počtu zakázek bez soutěže k průměrným zemím, kdy za kritickou hranici je označován podíl 20 % nesoutěžních zakázek. Pod tu se však ČR dostala jen v letech 2013 a 2014, zřejmě i díky přísnější legislativě. Nedojde-li k obdobnému zhoršení i v dalších zemích, lze dle aktuálního výsledku očekávat umístění ČR mezi 5-ti nejhoršími srovnávanými zeměmi.

Jaké jsou však strukturální důvody pro nalezený vývoj? Graf 3 ukazuje rozpad nesoutěžních zakázek podle typu zadavatele. Z něj lze opět identifikovat do jisté míry plošný vývoj napříč jednotlivými segmenty, nicméně u některých skupin zadavatelů je trend výrazně prudší. Jedná se o kraje, města a obce a vysoké školy.



Graf 3 - Podíl nesoutěžních zakázek dle typu zadavatele

Situace odpovídá předchozímu zjištění – jsou to menší ale častější zakázky – tedy spíše menší komunální zadavatelé, u kterých dochází k častějším výpadkům soutěže.

1

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm

Jednací řízení bez uveřejnění

Zakázky zadané v Jednacím řízení bez uveřejnění (JŘBU) tvoří cca 50% všech nesoutěžních zakázek. Jedná se o specifickou skupinu, kde zadavatel z nějakých důvodů vyloučí konkurenci a priori. Následující tabulka shrnuje nejčastější důvody pro využití JŘBU.

Důvod JŘBU	Počet 2015	Meziroční změna počtu (%)	Objem 2015 (mil. Kč)	Meziroční změna objemu (%)
Dodatečné stavební práce	2267	+71.0%	16266	+109.8%
Technické důvody	421	-3.2%	6268	+37.0%
Žádné nabídky v předchozí zakázce	313	+105.9%	3864	+562.8%
Výhradní práva	205	+10.8%	2290	-75.5%
Krajní naléhavost	197	+48.1%	3382	+89.0%
Nákup na trhu komodit	33	+13.8%	342	-40.3%

Tabulka 2 - Nejčastější důvody pro využití JŘBU v roce 2015

Je zřejmé, že kritickou masu nesoutěžních JŘBU tvoří dodatečné stavební práce. Jejich prudký nárůst může být korelován právě s intenzivnějším čerpáním EU fondů, zároveň však ukazuje na rostoucí problémy při přípravě stavebních projektů, kdy se množí případy potřebných změn.

Závěr

Pro prudký nárůst počtu i objemu zakázek bez soutěže v posledních letech nelze nalézt jednoznačné vysvětlení. Část trendu zřejmě způsobilo dočerpávání Evropských dotací z období 2007-2013, i po očištění o tento efekt však pozorujeme významný pokles soutěže napříč všemi typy zadavatelů a odvětvími. Ten může být způsoben prostou změnou chování zadavatelů či trhu, ale také nedávnými změnami legislativy – právě s cílem zadávání rozvolnit a zadavatelům usnadnit.

Kontakt:

Jiří Skuhrovec

jiri.skuhrovec@econlab.cz