

Stínový výpočet RIA k návrhu zákona o registru smluv

Tato studie obsahuje výpočet nákladů zavedení zákona registru smluv, který koriguje některé zásadní nedostatky výpočtu provedeného v RIA vyhotovené Ministerstvem vnitra. Vychází z čísel z verze k 27.2.2015, která byla následně prezentována Českou televizí. Autorům z Centra aplikované ekonomie nepřísluší posuzovat celkovou kvalitu materiálu (zejména po legislativní stránce), konstatují však, že odhad nákladů prezentovaný Ministerstvem vnitra je nadhodnocený.

Klíčové výsledky

- Studie odhaduje náklady na uveřejňování v registru smluv (bez 50.000 limitu) na 218 mil. Kč, oproti částce 1,5 mld. Kč odhadované Ministerstvem vnitra.
- Metodologie je v principu shodná s MV, studie pouze koriguje některé věcné nepřesnosti a filtruje subjekty s malým ekonomickým dopadem (nejmenší obce, mateřské školky apod).
- Autoři konstatují, že obě studie (CAE i MV) vycházejí z nepřesných čísel, reálný dopad se může od takto spočítaných odhadů významně lišit.

Identifikované nedostatky v studii MV:

- 1) Výpočet vychází ze zcela nereprezentativního vzorku – např. náklady 6305 obcí jsou odhadovány na základě čtyř odpovědí. Obdobně náklady příspěvkových organizací obcí jsou odhadovány na základě vzorku organizací krajských a státních – které mají řádově vyšší obraty, a tedy i počty smluv. Obě zmíněné kategorie – tedy Obce a jejich příspěvkové organizace – přitom mají dle odhadů nést cca 70% všech spočtených nákladů registru.
- 2) Výpočet vychází z nerealistických čísel – například počítá s 397mi státními podniky, přitom těchto subjektů dnes existuje jen 227. Navíc více než polovina z nich není vůbec ekonomicky aktivní, a existuje pouze na papíře. Správný počet podniků je tedy cca čtvrtinový.
- 3) K přepočtu ze vzorku na celek dochází za použití extrapolace, kdy jsou všechna zjištěná čísla vynásobena osmi (jak k tomuto číslu MV došlo není v textu uvedeno). Obdobná statistická extrapolace by byla přípustná s dobrým výběrem vzorku a příslušným metodologickým zdůvodněním. V stávající podobě ji nelze považovat za kvalifikovaný postup.
- 4) Výpočet zcela pomíjí osoby s majetkovou účastí státu a samospráv.
- 5) Metodicky je celý postup MV nutno označit za nevhodný – jedná se spíše o anketu mezi subjekty, které často uvádějí nepřiliš realistická čísla na základě zjevné neznalosti návrhu zákona (např. Ministerstvo zahraničí kalkuluje se skenováním smluv, které návrh vylučuje), nebo případnému politickému názoru daného subjektu.

Cíle

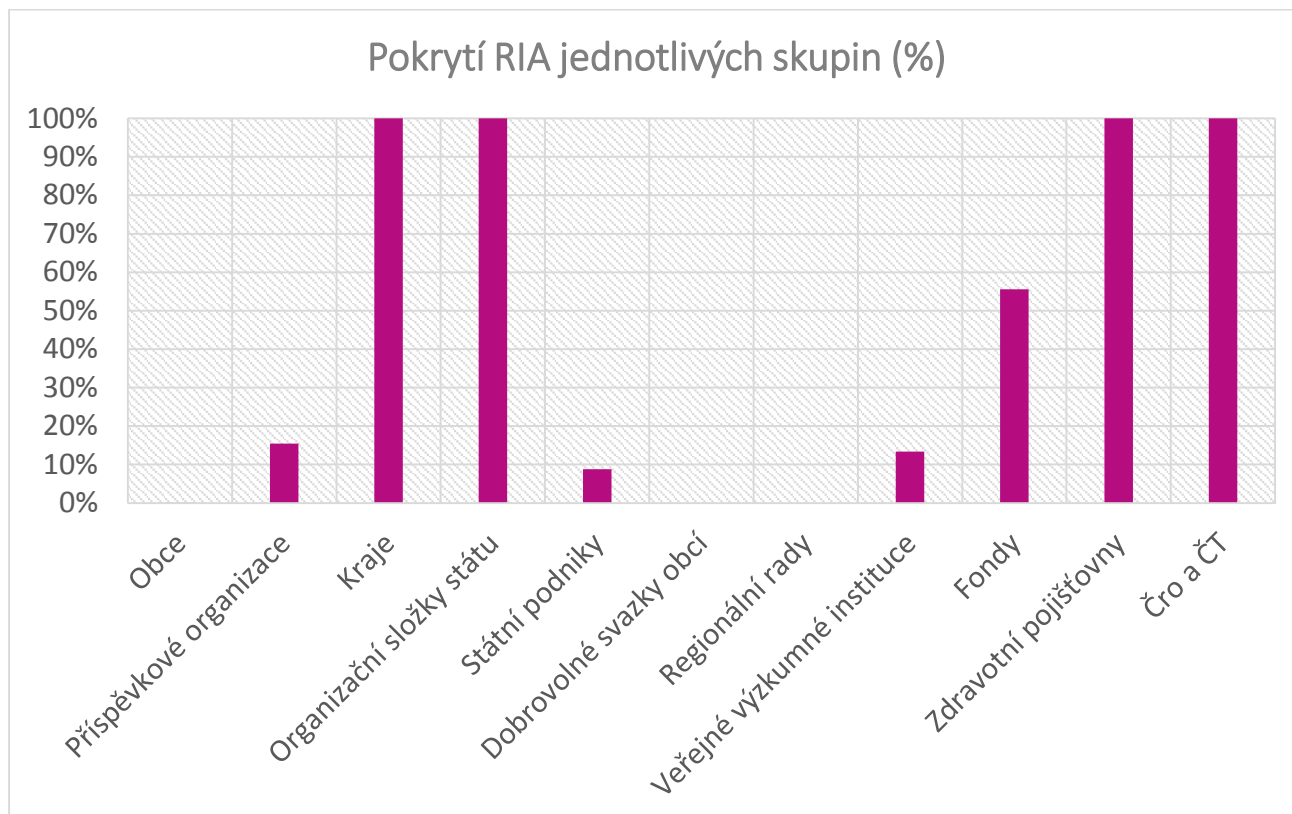
Studie vychází ze stejných čísel jako Ministerstvo vnitra (MV) a používá stejnou metodologii, aby byla s výsledky MV dobře porovnatelná. Provádí pouze některé korekce v místech, kde MV použilo mylných údajů či metodologicky zavádějícího postupu. Konkrétně zpochybňujeme následující tři klíčové závěry MV:

- 1) Odhadovaný počet uzavíraných smluv lze kvantifikovat ve výši půl milionu smluv měsíčně
- 2) Náklady jsou modelovány ve výši 1,5 až 4 miliardy ročně
- 3) Odhadovaný nárůst pracovních míst je 8.000.

Vzorek

Vzorek vybraný MV nelze objektivně označit za reprezentativní. Skupiny subjektů, které v následném výpočtu nákladů hrají zcela dominantní roli – tj. obce a příspěvkové organizace jsou zastoupeny velmi slabě. Obce původně do vzorku nebyly zahrnuty vůbec, nicméně několik jich bylo na základě vlastní iniciativy přidáno.¹ Vzorek tak pokrývá 0.06% obcí a 15,5% příspěvkových organizací, pomíjí dobrovolné svazky obcí a regionální rady.

¹ Tento krok sám o sobě zcela kompromituje relevanci jakýchkoliv statistických závěrů, zejména znemožňuje extrapolovat na celek. Vzorek není náhodný – např. Česká televize poskytla z vlastní iniciativy do studie čísla se zřejmým cílem navýšit výsledný odhad nákladů. Lze zvažovat, že dobrovolně se účastníci města měla opačný záměr..



Graf 1 - Velikost vzorku pokrytá průzkumem MV podle právních forem. Nejčtenější právní formy - Obce a Příspěvkové organizace jsou pokryty nejslaběji.

Obce

Samotná studie MV cituje vyjádření menších obcí, že „s povinnostmi zveřejňovat smlouvy v registru smluv vyšší náklady nevzniknou“. Nicméně následně těmto přisoudí potřebu polovičního úvazku čistě pro zveřejňování smluv. Tento předpoklad považujeme za zavádějící, zejména pro drobnější obce – u kterých se skutečně roční množství smluv pohybuje v jednotkách až desítkách. Navrhujeme proto omezit vzorek na obce, které ročně nakoupí zboží a služby² za méně než 2 mil. Kč – takových je v ČR 2458, tedy cca 40 % celkového počtu (pro představu, vylučujeme tedy obce cca do 500 obyvatel).

Příspěvkové organizace

Zahrnuté příspěvkové organizace nejsou (na rozdíl od všech ostatních subjektů) v materiálu identifikovány, nicméně z grafů, dílčích komentářů a počtů lze dovodit, že se jedná výhradně o příspěvkové organizace státní a krajské. To však opět znamená, že nelze extrapolovat na celek – neboť tyto organizace jsou ekonomicky výrazně větší, nežli zbylá masa 84 % příspěvkových organizací – jejichž zátěž se zde pokoušíme odhadnout.

² Uvažujeme přitom následující položky Výkazu zisku a ztrát z roku 2013: Spotřeba materiálu, Spotřeba energie, Ostatní služby.

Průměrný obrat příspěvkové organizace

státní 514 846 720 Kč

krajská 37 899 056 Kč

obecní 12 733 505 Kč

Tabulka 1 - průměrné obraty podle typu příspěvkové organizace. Zdroj: Monitor státní pokladny (rok 2013), vlastní výpočet.

Šetření MV se týkalo pouze větších subjektů, u kterých identifikovalo průměrnou potřebu osoby na třetinový úvazek. Je tedy důvodné se domnívat, že u subjektů menších se bude jednat o úvazky proporcčně menší. Vylučujeme proto ze vzorku subjekty, kde by předpokládaná zátěž byla nižší než 0,1 úvazku (tedy marginální), tedy ty s obratem pod 18 mil. Kč. Velikost kategorie příspěvkových organizací, které registr reálně zatíží tak odhadujeme na 2965 (oproti 10.983 předpokládaných MV). Typicky tímto vylučujeme menší mateřské a základní školy, divadla apod. kde věcně skutečně nelze předpokládat významný počet smluv.

Státní podniky

Studie počítá s 397mi státními podniky, přitom těchto subjektů dnes existuje jen 227. Navíc více než polovina z nich není vůbec ekonomicky aktivní, a existuje pouze na papíře. Správný počet podniků je tedy dle našich údajů (vycházejících z dat ČSÚ) 95.

Firmy s majetkovou účastí státu a samospráv

Studie tyto subjekty zcela pomíjí, čímž objektivně snižuje celkový odhad nákladů. Doporučujeme využívat pravděpodobně jedinou dostupnou studii, která v ČR mapuje tento sektor³ přitom jej popisuje jako rozsahem srovnatelný se státní správou. Lze tedy čekat navýšení nákladů plynoucích z registru o řádově 15-20%, nicméně pro zajištění konzistence s původním vzorkem MV se zde tímto dále nezabýváme.

Celkové úpravy počtů navržené v této kapitole shnuje Tabulka 2.

³ <http://www.zindex.cz/data/2013-09-10-SOEs-studie.pdf>

Tabulka 2 - počty subjektů dle MV celkem a počty s relevantní zátěží registrem smluv dle CAE.

Skupina	Počet subjektů celkem (MV)	Počet subjektů dotazovaný MV (odhad z grafu a přílohy RIA)	CAE - počet relevantních
Obce	6305	4	2458
Příspěvkové organizace	10983	1700	2965
Kraje	14	14	14
Organizační složky státu	286	360	286
Státní podniky	397	35	95
Dobrovolné svazky obcí	776	0	69
Regionální rady	7	0	7
Veřejné výzkumné instituce	75	10	75
Fondy	9	5	9
Zdravotní pojišťovny	6	6	6
Čro a ČT	2	2	2
CELKEM	18860	2136	5986

Metoda jednotkových cen

Odhad touto metodou pracuje s počtem zveřejňovaných smluv 500.000 měsíčně. Tento vychází z odhadu dotázaných subjektů ohledně počtů uzavřených smluv – který MV uvádí 60.892. Vzhledem k výše popsaným problémům se vzorkem a faktu, že se jedná pouze o odhad nabízíme alternativní výpočet s užitím přesného čísla: počtu smluv uveřejněných na profilech, a zároveň slovenských dat o reálné četnosti menších smluv (vzhledem k obdobnosti navrhované úpravy i právního prostředí se SR lze takový odhad považovat za rozumnou aproximaci).

	Otvorenezmluvy.sk		MV vzorek	
Smluv celkem	831.584	100.0%	60.892	100.0%
Smluv od 50.000 Kč + DPH (2204 EUR)	160.236	19.3%	15.223	25.0%
Smluv od 500.000 Kč + DPH (22036 EUR)	58.514	7.0%	2.232	3.7%

Tabulka 3 - srovnání čísel o reálném uveřejňování v Slovenském centrálním registru s odhady na vzorku MV. Podíl slovenských "velkých" smluv je výrazně vyšší, než jsou očekávání MV.

Tabulka 3 ukazuje, že na Slovensku tvoří reálně uveřejněné smlouvy nad 500.000 celkem 7 % počtu smluv, zatímco MV předpokládá pouze 3,7%. To by bylo reálné v slabší nebo roztroušenější ekonomice – nicméně v porovnání se Slovenskem lze konstatovat obdobnou úroveň a roztroušenost obou ekonomik. Pokud tedy MV konstatuje v průzkumu počet reálně uveřejněných smluv na profilech 2232, pak počet celkově uzavřených smluv lze předpokládat spíše kolem $2232 / 0.07 = 31.885$ smluv

měsíčně, tedy zhruba polovinu oproti odhadu.⁴ Naopak potenciální úspora při zavedení 50.000 limitu se jeví být mírně vyšší než podle MV – to je však relativizováno právě přítomností dodatků ve vzorku (které nadhodnocují počet menších smluv).

Dále je odhad počtu zveřejňovaných smluv násoben číslem 8.23 (v rámci extrapolace na celek). Tato extrapolace není nikde v textu popsána ani vysvětlena – zejména původ onoho čísla. S ohledem na výše uvedené připomínky k relevanci vybraného vzorku proto předkládáme vlastní hrubou kalkulaci na základě Tabulky 2.

Předpokládáme-li rovnoměrné zatížení jednotlivých typů subjektů (což je přijatelná aproximace po korekcích provedených v předchozí kapitole), pak pokrývá vzorek MV $2136/5986 = 35\%$ subjektů. Uváděné počty smluv je tedy při extrapolaci nutno násobit číslem $1/0,35 = 2,86$. Obdobného výsledku bylo dosaženo i při uvažování různé pracnosti napříč různými typy subjektů, pro jednoduchost je zde ponechán pouze tento.

Konečně docházíme k výpočtu celkového počtu smluv, tedy: $2,86 * 31.855 = 91.105$ smluv měsíčně. Prezентujeme nyní tabulku analogickou s výstupem MV při jednotlivých nákladech na uveřejnění jedné smlouvy:

Cena za zveřejnění 1 smlouvy	Všechny smlouvy	Smlouvy nad 50 tis.
50	54 663 000 Kč	10 549 959 Kč
100	109 326 000 Kč	21 099 918 Kč
150	163 989 000 Kč	31 649 877 Kč
200	218 652 000 Kč	42 199 836 Kč
250	273 315 000 Kč	52 749 795 Kč
300	327 978 000 Kč	63 299 754 Kč

Tabulka 4 - Finanční dopady obou variant RIA založené na jednotkových nákladech dle MV a počtu smluv odhadovaného CAE.

Metoda personálních nákladů

Jak již bylo zmíněno – metodu stanovování odhadů na základě ankety mezi (často neinformovanými) subjekty nelze považovat za příliš spolehlivou. Nicméně pozice MV je v tomto objektivně složitá – a chápeme že zároveň může jít o metodu politicky nejkorektnější. Proto se shodně s MV držíme odhadovaných pracností pro jednotlivé kategorie subjektů (jakkoliv třeba odhad nákladnosti pro ČT a ČRo lze zpochybnovat).

⁴ Nutno dodat, že i tento odhad je mírně nadhodnocený o počet dodatků smluv. Tyto jsou chybně zahrnuty v počtech drobnějších smluv – ale musejí být zveřejňovány spolu s původními smlouvami – nehledě např. na 50.000 Kč limit, diskutovaný MV.

Skupina	Celkový počet (MV)	Koeficient navýšení pracovníků (MV)	počet relevantních subjektů (CAE)	Počet potřebných pracovníků (CAE)
Obce	6305	0.5	2458	1229
Příspěvkové organizace	10983	0.3	2965	889.5
Kraje	14	3	14	42
Organizační složky státu	286	2	286	572
Státní podniky	397	1	95	95
Dobrovolné svazky obcí	776	0.5	69	34.5
Regionální rady	7	3	7	21
Veřejné výzkumné instituce	75	1	75	75
Fondy	9	1	9	9
Zdravotní pojišťovny	6	2	6	12
Čro a ČT	2	20	2	40
CELKEM	18860		5986	3019

Tabulka 5 - kalkulace personálních nákladů metodou shodnou s MV za použití odhadu počtu relevantně zatížených subjektů.

Odhadované navýšení je tedy 3019 pracovníků, s celkovými náklady 1,5 mld. Kč (shodně s MV počítáme 500.000 Kč ročně za pracovníka). Odhad touto metodou považujeme za méně přesný, než odhad jednotkovými náklady – neboť míra subjektivity v odhadu pracnosti jednotlivými subjekty je výrazně vyšší než prostý počet smluv uveřejněných na profilu (jediné číslo dotazníku, s kterým pracoval minulý odhad).

Závěr

Náklady na zveřejňování smluv v centrálním registru dle našich výpočtů MV výrazně nadhodnotilo – v spolehlivějším odhadu jednotkovou metodou dochází k částce 1,5 mld. ročně, zatímco CAE stejnou metodou odhaduje náklady na 218 mil. Kč. Méně přesná metoda personálních nákladů dochází k obdobnému rozdílu 1,5 mld. (CAE), 4 mld. Kč (MV).

Odhad CAE považujeme za zpřesnění oproti MV s využitím detailnějších ekonomických dat. Za faktor, který by mohl náklady ještě navýšit v řádu 15-20% považujeme zahrnutí obchodních společností (které v zájmu metodické shody s MV nebyl prováděn).

Kontakt: Jiří Skuhrovec

jiri.skuhrovec@zindex.cz

+420 602 693 748