
Jan Pavel: Efektivnost a transparentnost obecních obchodních společností

Transparency International - Česká republika

Projekt: Transparentní veřejné zakázky

Koordinátor projektu: David Ondráčka

Praha, 5. dubna 2006

Financováno z programu Transition Facility Evropské Unie. Transparency International - Česká republika děkuje za finanční podporu tohoto projektu následujícím institucím:



Efektivnost a transparentnost obecních obchodních společností

Ing. Jan Pavel, Ph.D.¹

Úvod

Subjekty veřejného sektoru ve snaze o zajištění efektivního poskytování veřejných služeb jsou stejně jako soukromé firmy konfrontovány s nutností rozhodnout se, které činnosti budou vykonávat ve vlastní režii a které zadají externímu dodavateli. Mezi subjekty veřejného sektoru patří i obce a kraje, které v rámci své působnosti zajišťují řadu veřejných služeb a hrají tak na trhu veřejných zakázek velmi významnou roli. Prostředky, které touto cestou alokují, jsou značné a dokonce převyšují prostředky vynakládané prostřednictvím veřejných zakázek na centrální úrovni.²

Cílem subjektů místní vlády (jak budeme obce a kraje dále nazývat) by mělo být zajistit, aby zboží a služby, které nakupují od externích dodavatelů, byly pořizovány v předem definované a dostatečné kvalitě za nejnižší cenu. Právě k tomu slouží institut veřejných zakázek (Pavel 2005). V České republice se ale poměrně hojně setkáváme se situací, kdy obce určitou službu či statky nakupují od externího dodavatele, avšak jejich partnerem je obchodní společnost vlastněná danou obcí, případně krajem. S existencí tohoto typu obchodních společností je však svázána řada problémů, které se vztahují především k transparentnosti a efektivnosti vynaložených veřejných prostředků. Tyto problémy jsou, jak dále uvidíme, velmi významné a mají dopad i na oblast korupčního jednání. Klíčovou otázkou pak zůstává, zda má tento typ firem ekonomické či jiné opodstatnění a pokud ano, jaké jsou předpoklady pro maximální využití jeho předností. Cílem tohoto příspěvku je tak v návaznosti na výše definovaný problémový okruh analyzovat výhody a nevýhody plynoucí z titulu existence tohoto typu společností a na základě empirických údajů odpovědět na otázku, zda jsou tyto firmy skutečně efektivní.

¹ Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta financí a účetnictví, katedra veřejných financí, e-mail: pavelj@vse.cz. Autor děkuje za cenné připomínky ing. Emílii Sičákové-Beblavé, Ph.D. z Transparency International-Slovensko; veškeré chyby a opomenutí jsou však jeho vlastní.

² Prostředky alokované v rámci institutu veřejných zakázek (včetně zakázek malého rozsahu) se v ČR pohybují na místní úrovni kolem 6 % HDP, zatímco na úrovni centrální pouze kolem 5,5 % HDP (Pavel 2005).

Analýza pozitiv a negativ plynoucích z používání obecních obchodních společností

Pod pojmem obecní obchodní společnosti budeme v následujícím textu chápat právnické osoby založené podle obchodního zákoníku, ve kterých si obec, případně kraj či dobrovolné sdružení obcí udržuje majoritní majetkovou kontrolu (tedy drží více než 50 % akcií či majetkového podílu). V praxi se setkáváme především se společnostmi s ručením omezeným a akciovou společností, přičemž první případ je podstatně frekventovanější, neboť jeho založení a následné řízení je administrativně méně náročné a vyžaduje menší kapitálovou účast.

Existující obecní obchodní společnosti lze v obecné rovině rozdělit do dvou skupin. První skupinu tvoří společnosti zřízené příslušnou municipalitou primárně z důvodu podnikání na „klasickém“ konkurenčním trhu. Cílem je dosažení zisku a zajištění dodatečných zdrojů finančních prostředků pro obecní rozpočet. Druhou skupinu obecních obchodních společností, které se budeme následně věnovat, představují právnické osoby založené obcí s cílem poskytovat určité veřejné služby, které by jinak musela obec zajistit ve vlastní režii, případně zadat externímu dodavateli v rámci institutu veřejné zakázky. Obecně tak dochází k vydělení části činností z obecního úřadu. Otázkou však je, co je důvodem pro toto řešení, resp. jaké přínosy tato alternativa přináší?

Prvním argumentem pro zakládání obecních obchodních společností je zachování kontroly obecních představitelů nad chodem firmy. Oproti přidělení zakázky externímu soukromému poskytovateli si obecní představitelé zachovávají vliv na rozsah a kvalitu poskytovaných služeb a mohou ovlivňovat investiční i jiné aspekty rozvoje. Cílem firmy tak nemusí být maximalizace zisku či tržní hodnoty, ale poskytování kvalitních služeb pro dané společenství.

Druhým argumentem pro volbu této varianty je jiná právní úprava účetnictví. Obchodní společnosti, ač stoprocentně vlastněné či majoritně ovládané veřejnou organizací, již nejsou klasickou součástí veřejných rozpočtů. Jejich účetnictví se nemusí a ani nemůže řídit rozpočtovými pravidly a rozpočtovou skladbou. Naopak musí zde být použito standardní „podnikatelské“ účetnictví. To je do značné míry flexibilnější a umožňuje provádět řadu operací podstatně pohodlněji (např. získané prostředky nejsou dopředu rozděleny na provozní a investiční, mzdy pracovníků se nemusí řídit centrálně stanovenými tarifními tabulkami apod.). Další související výhodou je možnost volně disponovat majetkem společnosti.

S předešlým argumentem do značné míry souvisí další aspekt fungování obecních obchodních společností, a to daňová legislativa. Obecní firmy nemusí pro daňové účely vést oddělenou evidenci příjmů a výdajů z hlavních (neziskových) činností a činností vedlejších, jako je tomu u neziskových organizací (kterými jsou například příspěvkové organizace). Ty musí striktně oddělovat příjmy a výdaje z jednotlivých aktivit, přičemž ztrátu z činností hlavních nelze přímo kompenzovat ziskem z činností vedlejších. To je možné provést až po splnění daňové povinnosti s využitím speciálního daňového odpočtu.³ Tato právní úprava zdanění neziskových organizací však s sebou přináší značnou administrativní zátěž, která se ještě více prohlubuje v situaci, kdy se daný subjekt stává plátcem daně z přidané hodnoty. V případě obecních obchodních společností je možné vést pro daňové účely pouze celkovou evidenci nákladů a výnosů a případné ztráty z hlavní činnosti (tedy v našem případě z poskytování veřejných služeb) je možné přímo krýt z výnosů činností ostatních (např. z pronájmu nevyužitých nemovitostí).

Velmi oceňovanou výhodou obecních obchodních společností je snížení rizik plynoucích z uzavření nekompletních smluv. Tento problém vychází ze skutečnosti, že nelze uzavřít takový obchodní kontrakt (a to ani v případě veřejných zakázek), který by ošetřoval veškeré problémy, které mohou během jeho plnění nastat. Čím více je uzavřená smlouva nedokonalá – nekompletní – tím více stoupají smluvním stranám transakční náklady spojené s dohadováním. Obecně jsou tyto náklady tím větší, čím je nakupovaný výstup méně měřitelný a čím obtížněji lze definovat kvalitu. Problém definování výstupu je velmi významný právě v případě kontrahování veřejných služeb, kde je kvalitativní aspekt pro jejich užitnou hodnotu klíčový (Pavel 2004). Proto se zdá výhodné ponechat si kontrolu nad poskytovatelem dané služby, aby bylo sníženo riziko zneužití existujících „mezer“ v uzavřeném smluvním vztahu.

Další výhodou je možnost ovlivnit sídlo firmy. To může mít pozitivní dopady na zaměstnanost v dané obci. Navíc bude firma poplatníkem daně z nemovitostí na katastru dané obce a tím tak posílí příjmovou stranu jejího rozpočtu. Kalkulovat lze i s pozitivními dopady na živnostenské podnikání, které je možné využít jako subdodavatele a které také posiluje příjmovou stranu obecních rozpočtů.⁴

³ Viz zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

⁴ Příjmy z daně z nemovitostí jsou ze 100 % příjmem rozpočtu obce, na jejímž katastru se daná nemovitost nachází. Příjmy z daně z příjmů fyzických osob z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti (resp. z odvedených záloh) jsou ze 30 % příjmem rozpočtu obce, na jejímž katastru má daná osoba trvalé bydliště, viz

Existence obecních obchodních společností však vyvolává řadu námitek. Především je to zpochybnění základního předpokladu pro efektivní využití externího zajištění veřejných služeb. Externí zajištění, tedy zadání realizace veřejných služeb prostřednictvím kontrahování soukromému subjektu, je prováděno především s cílem snížit náklady. Dochází tak k oddělení poskytovatele veřejné služby od subjektu, který zajišťuje financování. Za hlavní hnací síly tohoto procesu jsou označovány vznik konkurence a změna vlastnictví (Nemec – Meričková – Vítek 2004). Přitom je nutné zdůraznit, že tento proces vyvážení poskytování veřejných služeb z přímé produkce veřejného sektoru, prováděný ve vyspělých zemích masivně od 80. let minulého století, má za sebou úctyhodné výsledky. Provedené empirické studie většinou ukazují signifikantní pokles jednotkových nákladů při zachování kvality. Například Industry Commission (1996) provedla rešerši 203 těchto empirických studií a drtivá většina z nich dokazuje, že kontrahováním veřejných služeb bylo docíleno v průměru úspor nákladů v intervalu 10 - 30 %. Tyto hodnoty jsou natolik vysoké, že i když připustíme možnost existence relativně významných chyb plynoucích především z titulu problémů při stanovení srovnávací hladiny, je jasné, že kontrahování veřejných služeb s sebou přináší zvýšení efektivnosti.

Klíčovou otázkou v diskutované problematice obecních obchodních společností však je, zda je primárním hybatelem růstu efektivnosti existence konkurence nebo změna vlastnictví. V případě obecních obchodních společností totiž ke změně vlastnictví z veřejného na soukromé nedochází. Tuto otázku se snaží zodpovědět řada empirických studií, avšak výsledky nejsou jednoznačné. Zatímco například Domberger (1995) tvrdí, že význam soukromého vlastnictví je v porovnání s připuštěním konkurence zanedbatelný, Szymanski (1996) nesouhlasí a dokazuje, že při kontrahování se docílí větších úspor, pokud je jako partner zvolen soukromý subjekt. Pokud by měl pravdu Szymanski, znamenalo by to, že obecní obchodní společnosti budou méně efektivní než soukromý externí dodavatel a jejich zřizování bude automaticky mrháním veřejných prostředků.

V případě obecní obchodní společnosti lze vznést námitku, že si obec může dovolit zadat zakázku právě jí, i kdyby byla dražší, neboť bude mít příjmy z podílu na jejím zisku. Provedené výpočty však ukazují, že se jako racionální jeví zadat zakázku obecní obchodní

společnosti pouze v případě, pokud je max. o 5 % dražší než soukromý dodavatel.⁵ To by však připadalo v úvahu pouze v situaci, kdy by obec z firmy čerpala celý zisk a nenechávala by nic na další rozvoj. To je ovšem v praxi velmi málo pravděpodobné a možnost takovéto kalkulace obce je tak velmi iluzorní.

Vedle výše diskutovaného problému ohledně možné neefektivnosti obecních obchodních společností je proti jejich existenci vznášena ještě celá řada dalších spíše empiricky založených argumentů. Především je to otázka snižování transparentnosti toků veřejných financí. Jak již bylo uvedeno, obecní obchodní společnosti používají jiný typ účetnictví a jejich hospodaření je hodnoceno podle výsledovky, tedy zisku či ztráty. Ta navíc není ve většině případů veřejná a je schvalována pouze na úrovni zastupitelstva či rady. Objevuje se zde výrazný rozdíl z hlediska transparentnosti, kdy u těchto společností je téměř vše tajné (viz dále), zatímco údaje o obecních rozpočtech a příspěvkových organizacích jsou včetně relativně podrobné struktury přístupné na internetu.⁶ Toto snížení transparentnosti značně omezuje možnost veřejné kontroly a zvyšuje pravděpodobnost korupčního jednání.

Důležitou otázkou je i schopnost zastupitelů obce efektivně kontrolovat a ovlivňovat činnost těchto firem. Při svém rozhodování jsou do značné míry odkázáni na informace vrcholných manažerů těchto firem, kteří tak vhodnou skladbou těchto informací mohou jejich rozhodování do značné míry ovlivnit. Přitom se nemusí ani jednat přímo o falšování účetních výkazů, ale pouze o zákonné ovlivňování zaúčtování jednotlivých položek. Otázkou pak zůstává, jestli obecní zastupitelé řídí manažery obecních firem, či je to naopak. Tento problém plynoucí z asymetrie informací není specifický pouze pro tento případ, ale je vztahován i k možnostem vládní regulace monopolů a je předmětem analýz řady ekonomických škol (např. Kirzner 1998 nebo Armentano 2000).

S otázkou transparentnosti a potenciální korupcí souvisí další výhrada k těmto firmám, a to fakt, že jsou často používány k umístění různých známých či příbuzných do představenstev a dozorčích rad jako kompenzace za určitou protislužbu. Tato metoda umožňuje obejít rizika plynoucí z případné přímé kompenzace ve formě „klasického“ úplatku a je jen velmi obtížně postihnutelná, zejména pokud zaangažujete poněkud vzdálenějšího příbuzného, který má jiné

⁵ Výpočty jsou založeny na předpokladu, že z hodnoty získané zakázky tvoří zisk 10 %. Dále jsou předpokládány sazby daně z příjmů platné pro rok 2006, tedy daně z příjmů právnických osob ve výši 24 % a srážkové daně z dividend a podílů na zisku ve výši 15 %.

⁶ V ČR je to především systém ARIS, který je umístěn na stránkách Ministerstva financí ČR a který umožňuje získat informace o veřejných rozpočtech na všech úrovních ve struktuře odpovídající rozpočtové skladbě.

příjmení. Vedle toho, že tato činnost je problematická z etického hlediska, má i negativní dopady na hospodaření těchto subjektů. Jejich vrcholné orgány nejsou v takových případech obsazovány podle profesních hledisek a tudíž od nich nelze očekávat kvalifikovaná rozhodnutí.

Z ekonomického hlediska je sporný často používaný argument, že je zbytečné dávat zakázky někomu cizímu, kdo na tom pouze vydělá, a je lepší peníze nechat sobě. To je však výraz absolutního nepochopení funkce a principu externího zajišťování produkce statků či poskytování služeb. Zadavateli může a také musí být lhostejno, jakou míru zisku dosahuje jeho dodavatel, neboť jeho cílem je nakoupit předem určenou kvalitu za co nejnižší cenu. Pokud externí dodavatel poskytuje danou službu levněji, než to je schopen zajistit obecní úřad v rámci přímé produkce, případně v rámci obecní obchodní společnosti, pak je racionální tuto službu zadat externímu dodavateli, i kdyby dosahoval mimořádných zisků. To by navíc ani nebylo dlouhodobě možné, neboť důsledkem vysokých zisků by bylo přilákání dalších subjektů na nabídkovou stranu a následný pokles ceny a zprostředkovaně i zisku. Na tomto procesu by samozřejmě vydělal především zadavatel a s ním i daňoví poplatníci.⁷

Problém kontroly obecních obchodních společností

Existenci obecních obchodních společností nelze spojovat pouze s problematikou jejich efektivnosti, ale také s otázkou kontroly toků veřejných financí. V obecném pohledu se zde střetává nárok veřejnosti na poskytování informací o nakládání s veřejnými prostředky (z titulu vlastnictví společnosti subjektem veřejného sektoru) a nárok obchodních společností na zachování obchodního tajemství, které jim umožňuje efektivně vystupovat na konkurenčních trzích. Lze tyto dva protichůdné principy vůbec skloubit?

Odpověď zní ano. Na následujících řádcích se pokusím tento problém osvětlit z ekonomického pohledu, jehož závěry se nemusí nutně krýt se současnou právní úpravou. Klíčovým předpokladem pro identifikaci řešení je uvědomění si funkce obou uvedených institutů. V prvním případě se jedná o veřejnou kontrolu, která má zajistit absenci mrhání veřejnými prostředky (a to jak v důsledku neefektivnosti veřejného sektoru vyplývající z jeho charakteru tak i v důsledku nelegálních aktivit, především korupce). V druhém případě má institut obchodního tajemství zajistit schopnost firmy přežít na konkurenčních trzích. Ty ji

⁷ Podrobněji k negativním dopadům protekcionismu v oblasti veřejných zakázek viz Pavel (2005).

však zároveň nutí nakládat s prostředky efektivně, neboť jinak by byla ostatními subjekty z trhu vytlačena a nucena ukončit svou činnost. Oba instituty tedy plní stejný účel – zajištění efektivnosti, avšak každý v jiném prostředí. Zatímco v případě nároku na přístup k informacím je cílem zajistit efektivnost tam, kde chybí konkurence a kde se tedy subjekt nachází v monopolním postavení, obchodní tajemství zajišťuje schopnost firmy fungovat efektivně na konkurenčních trzích. Obecně tak můžeme konstatovat, že pokud se subjekt – a to i pod stoprocentní kontrolou veřejného subjektu – pohybuje na konkurenčních trzích, není nutné (a ani žádoucí) provádět kontrolu nakládání s jeho prostředky ve formě veřejné kontroly.

Tento princip lze demonstrovat na následujícím příkladu. Výrobce piva Budvar České Budějovice má právní formu národního podniku a je tedy pod stoprocentní kontrolou veřejného sektoru. Znamená to tedy, že by veřejnost měla kontrolovat efektivnost jeho hospodaření? Zřejmě nikoliv, neboť subjekt se pohybuje na velmi konkurenčním trhu výroby piva a pokud by jeho management prováděl nezodpovědnou politiku, která by vedla k plýtvání, podnik by se dostal do ztráty a dříve či později by zkrachoval. To ale samozřejmě neznamená, že by neměla být prováděna žádná kontrola. Tu však zajistí standardní kontrolní mechanismy obchodních společností, zejména pak zástupci veřejného sektoru v dozorčí radě.⁸

Opačným případem je situace, kdy se subjekt pohybuje na monopolním trhu. Zde chybí konkurenční test efektivnosti a veřejnost by tak měla mít právo kontrolovat hospodaření takového subjektu, neboť je nucena mu odvádět část svých příjmů. Obecně lze říci, že veřejná kontrola, případně určitá forma regulace, by se zde měla týkat i soukromých společností, pokud jsou v pozici monopolu.⁹

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že obecní obchodní společnosti by měly podléhat veřejné kontrole v případě, že neprošly konkurenčním testem. Tedy pokud je tento typ firmy obcí pověřen zajišťovat veřejné služby a zakázku přitom získal v otevřeném výběrovém řízení, není již kontrola veřejnosti potřebná. Naopak pokud byla zakázka zadána z volné ruky, je tu nárok na poskytování informací zcela oprávněný.

⁸ Specifickým problémem těchto společností bývá časté pokušení představitelů veřejného sektoru pomoci jim finanční injekcí, pokud se dostanou do hospodářských problémů. Ta může mít podobu přímé finanční dotace, oddlužení nebo zvýhodnění ve výběrovém řízení na významnou veřejnou zakázku. To má za následek vznik morálního hazardu a způsobuje neefektivnost těchto společností. V ČR lze tento fakt ukázat na příkladu Zetoru či Aera. V současné době je již poskytování podpory podstatně složitější díky pravidlům existujícím v EU.

⁹ Tento princip již částečně zohledňuje zákon č. 40/2004 Sb. o veřejných zakázkách, jakož i směrnice Evropských společenství, které požadují, aby mezi povinné zadavatele byly řazeny (za určitých předpokladů) i firmy podnikající v odvětvích vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací.

Výše uvedené argumenty představují základní přístup k této problematice a je nutné zdůraznit, že současná legislativa tento princip ne vždy zcela respektuje. Přitom má tato problematika vliv nejen na aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím, ale také na aplikaci zákona o veřejných zakázkách. Otázkou je, kdy se mají obecní obchodní firmy řídit tímto zákonem. Podle současné právní úpravy je to vždy, pokud má veřejný subjekt nadpoloviční majetkovou účast.¹⁰ Z ekonomického hlediska by ale za určitých předpokladů mělo stačit, aby firma jako celek prošla konkurenčním tržním testem. Jestliže je schopna obstát na konkurenčním trhu, ať již ve formě trvalého procesu nebo ve formě získání veřejné zakázky v otevřeném výběrovém řízení, není již nutné ji „nutit“ k respektování procedur zákona o veřejných zakázkách. Pokud se firma nebude chovat při nákupu svých vstupů zodpovědně, tržní mechanismus ji eliminuje.

Jak již bylo uvedeno, představuje výše uvedená analýza teoretický přístup, který je však aplikovatelný pouze za určitých podmínek. Jedná se zejména o následující:

- firma musí operovat na vysoce konkurenčním trhu,
- je nutné zabránit tomu, aby zadavatel nepodlehл pokušení „ušít“ vyhlášenou veřejnou soutěž na míru své společnosti,
- je nutné zajistit veřejnou kontrolu nad hospodařením firmy (např. ve formě zveřejňování výsledovky apod.).

Zde je nutné konstatovat, že tyto podmínky v případě České republiky splněny nejsou. Hospodaření obchodních společností je značně netransparentní; v řadě případů není dodržován zákon o veřejných zakázkách a subjekty se také brání zveřejňování informací. V této situaci tak není možné se spoléhat na tržní test a je nutné klást velký důraz na veřejnou kontrolu. Je tedy potřebné více vynucovat aplikovatelnost zákona o svobodném přístupu k informacím a zákona o veřejných zakázkách.

Zadávání veřejných zakázek obecním obchodním společností

Jedním z hlavních problémů, které s obecními obchodními společnostmi souvisí, je skutečnost, že v řadě případů obdržely veřejné zakázky ve formě zadání z volné ruky (k současné situaci v ČR viz další kapitola). To má závažné dopady na jejich efektivnost. Navíc

¹⁰ Zákon č. 40/2004 Sb., § 2.

se tyto subjekty „tváří“ jako čistě soukromé a odmítají připustit, že by se na ně vztahoval zákon o svobodném přístupu k informacím.¹¹ Výsledkem je tak situace, kdy v rámci těchto právnických osob „mizí“ značné veřejné prostředky, které jsou netransparentně vynakládány a ani neprošly konkurenčním testem. Dalším aspektem tohoto problému je, že se jedná o jednoznačné porušení zákona o veřejných zakázkách, což jen potvrzuje obecně nízké mínění o kvalitě a vynutitelnosti legislativy v ČR.

Současný stav v České republice

Jak již bylo uvedeno výše, těší se obecní firmy relativně velké oblibě mezi územními samosprávnými celky. Tabulka 1 uvádí přehled majetkových účastí místních vlád (tedy obcí, krajů a dobrovolných sdružení obcí) v letech 2001 až 2004 v obchodních společnostech. Z prezentovaných údajů vyplývá, že subjekty místní vlády jako celek zvyšují své majetkové účasti ročně v průměru o 4,5 %, přičemž hodnota těchto účastí ve společnostech s rozhodujícím a podstatným vlivem přesáhla na konci roku 2004 částku 86 mld. Kč. Jednoznačně je přitom preferován rozhodující typ účastí, kdy daná obec či kraj vlastní v obchodní společnosti více než 50 % akcií či majetkového podílu, což umožňuje zcela ovládat dění v dané organizaci. Poměr mezi rozhodujícími a podstatnými majetkovými účastmi se pohybuje kolem 10:1.

¹¹ Zde je nutné upozornit, že v některých případech je obecní obchodní společnost založena s cílem najít strategického partnera, který do firmy vstoupí, ať už jako minoritní nebo i majoritní vlastník. To má samozřejmě vazby na transparentnost a efektivnost některých činností veřejného sektoru. Tato problematika si však vyžaduje podrobnější analýzu, která již přesahuje tématický záběr tohoto textu.

Tabulka 1: Hodnota rozhodujících a podstatných majetkových účastí subjektů místní vlády v letech 2001 až 2004 (údaje v tis. Kč)

Rok \ Typ účasti	2001	2002	2003	2004
Rozhodující	67 975 159,62	74 205 056,75	74 086 015,40	78 815 399,10
Podstatný	6 775 150,59	5 880 500,16	6 614 944,43	7 225 061,79
Celkem	74 750 310,21	80 085 556,91	80 700 959,83	86 040 460,89

Zdroj: MF ARIS, vlastní výpočty

Jak již bylo uvedeno na začátku tohoto textu, může být účast subjektů místní vlády v obchodních společnostech motivována dvěma důvody: zvýšením obecních příjmů a zajištěním veřejné služby. Údaje, které jsou k dispozici, naznačují, že první důvod je marginální. Tento fakt lze doložit příjmy obecních a krajských rozpočtů z podílu na zisku a dividend, které udává tabulka 2. Z ní je patrné, že subjekty místní vlády sice v letech 2001-2004 vždy inkasovaly na tomto typu příjmů více než na začátku roku předpokládaly (a tedy i rozpočtovaly), ale pokud tyto hodnoty srovnáme s objemem majetkových účastí, zjistíme velmi nízkou výnosnost. I přes její růst v letech 2001-2004 nepřesahuje ani 1 %.¹² Pokud by tedy obce a kraje chtěly zvyšovat své příjmy, bylo by racionálnější prostředky vložené do obchodních společností uložit na termínovaný vklad do banky či investovat např. do státních pokladničních poukázek. Nepřímo tak lze usuzovat, že obce drží majetkové podíly zejména ve společnostech, které jsou určeny k zajišťování veřejných služeb a kde tedy není zisk rozhodujícím kritériem efektivnosti.

Tabulka 2: Příjmy z majetkových podílů a dividend subjektů místní vlády v letech 2001-2004 (tis. Kč)

	2001	2002	2003	2004
Rozpočet	17 488,00	113 894,88	128 081,56	174 532,41
Realita	23 691,47	524 344,74	546 463,50	756 836,32
Výnosnost vynaloženého kapitálu (%)	0,03	0,65	0,68	0,88

Zdroj: MF ARIS, vlastní výpočty

¹² Tato hodnota je navíc i mírně nadhodnocena, neboť zahrnuje i příjmy z majetkových podílů a akcií, kde nemají subjekty místní vlády rozhodující ani podstatnou majetkovou účast.

Význam obecních obchodních společností na trhu zajišťování veřejných služeb v ČR

Z předešlé kapitoly vyplývá, že majetkové účasti obcí a krajů v obchodních společnostech jsou pravděpodobně motivovány spíše snahou o zajištění veřejných služeb než o získání dodatečných finančních prostředků. Nyní se zaměříme na zodpovězení otázky, jak velký objem trhu veřejných služeb mají tyto obchodní společnosti.

Analýzu provedeme na příkladu čtyř typů veřejných služeb v České republice. Jedná se o údržbu komunikací, svoz komunálního odpadu, údržbu a provozování veřejného osvětlení a péči o podobu obce, zejména její zeleň. Dále prezentované údaje byly zjištěny na základě pilotního sběru dat ze 100 obcí v ČR v roce 2005. V rámci tohoto sběru byly obce dotazovány na způsob zajištění vyjmenovaných veřejných služeb. Náklady na jejich zajištění byly následně získány z databáze Ministerstva financí ČR ARIS.¹³ Při provádění výběrového šetření byl kladen důraz na velikostní a regionální diversifikaci vzorku se snahou, aby jeho struktura odpovídala struktuře obcí v ČR z hlediska jejich velikosti. Do výběrového vzorku také nebyly zahrnuty obce, které mají určitý netradiční charakter, jako například horská či lázeňská střediska, u kterých lze předpokládat značné odchylky od průměrných hodnot.

Tabulka 3 obsahuje výsledky provedeného výzkumu metod zajišťování vybraných typů veřejných služeb. První sloupec udává četnost jednotlivých způsobů a druhý tento údaj upravuje s cílem získat údaj o relativní části prostředků, která je daným způsobem alokována. Tento přepočet je nutné provést z důvodu zabránění zkreslení údajů z titulu velikosti obce. Údaje tak zachycují, jaký objem celorepublikových výdajů na zajištění těchto služeb prochází přes jednotlivé typy subjektů. V rámci analýzy není zohledněno hlavní město Praha, které je do značné míry specifické.

¹³ <http://www.info.mfcr.cz/aris/>

Tabulka 3: Metody zajištění vybraných typů veřejných služeb v ČR (údaje v %, rok 2004)

Veřejná služba Typ zajištění	Komunikace		Odpad		Osvětlení		Zeleň	
	Četnost	Objem výdajů	Četnost	Objem výdajů	Četnost	Objem výdajů	Četnost	Objem výdajů
Přímá produkce	50,4	36,4	11,6	12,8	43,4	33,7	76,0	57,4
Obecní firma	12,6	25,9	13,0	29,1	7,5	25,7	9,8	18,1
Obecní firma - soutěž	3,3	11,7	3,0	6,8	3,1	5,8	4,4	8,0
Zadání z volné ruky¹⁴	19,4	11,9	54,8	31,1	28,2	16,5	4,4	4,2
Omezená soutěž¹⁵	14,2	12,5	14,6	15,9	17,6	15,9	5,3	10,1
Veřejná soutěž¹⁶	0,2	1,7	2,9	4,1	0,2	2,4	0,2	2,2

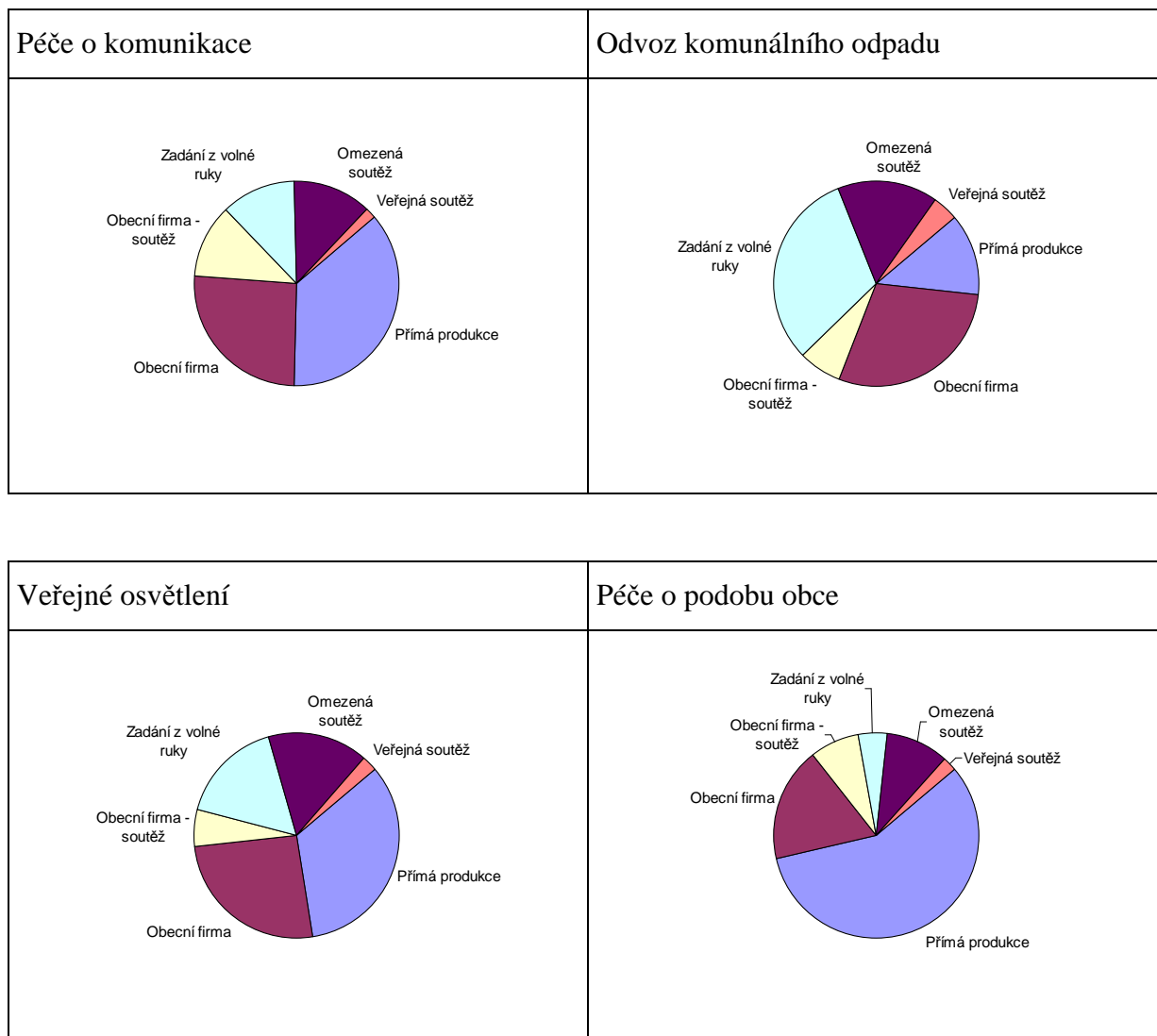
Zdroj: vlastní výpočty

¹⁴ Pod pojmem zadání z volné ruky je v textu chápána „výzva jednomu zájemci“ a „zakázka malého rozsahu“ dle zákona č. 199/1994 Sb. nebo „jednací řízení bez uveřejnění“ a „zakázky do 2 mil. Kč“ dle zákona č. 40/2004 Sb.

¹⁵ Pod pojmem omezená soutěž je v textu chápána „výzva více zájemcům“ nebo „zjednodušené zadání“ dle zákona č. 199/1994 Sb., případně „užší zadávací řízení“ nebo „jednací řízení s uveřejněním“ dle zákona č. 40/2004 Sb.

¹⁶ Pod pojmem veřejná soutěž je v textu chápána „veřejná obchodní soutěž“ dle zákona č. 199/1994 Sb. nebo „otevřené zadávací řízení“ dle zákona č. 40/2004 Sb.

Grafy 1-4: Veřejné služby financované z obecních rozpočtů z hlediska podílu jednotlivých typů realizace na celkových vynaložených prostředcích (rok 2004)



Zdroj: vlastní výpočty

Z prezentovaných údajů vyplývá, že obecní obchodní společnosti hrají velmi významnou roli při zabezpečování veřejných služeb na municipální úrovni. Ve všech čtyřech prezentovaných případech mají více než 25 % podíl na trhu. Pokud bychom provedli podrobnější analýzu sebraných údajů, lze najít jednoznačně pozitivní vztah mezi velikostí obce a pravděpodobností, že služba bude zajišťována obecní firmou. Například u obcí nad 20 tis. obyvatel obecní firmy zajišťují veřejné služby ve více než 50 % případů. Pro ilustraci je možné uvést i odhady objemu prostředků, které byly rozpočty obcí vyplaceny tomuto typu obchodních společností. Z tabulky 4 vyplývá, že jen v rámci čtyř uvedených veřejných služeb

je obecním obchodním společností ročně vyplaceno více než 8 mld. Kč, přičemž tato částka je ze tří čtvrtin alokována mimo rámec jakýchkoliv soutěží.

Tabulka 4: Objem finančních prostředků vyplacených obecním obchodním společností na vybrané typy veřejných služeb v roce 2004 (v mil. Kč)

Metoda zadání	Údržba komunikací	Odvoz komunálního odpadu	Veřejné osvětlení	Péče o podobu obce	Celkem
Bez soutěže	2 258	1 823	812	1 132	6 025
Veřejnou, případně omezenou soutěží	1 024	428	183	500	2 135
Celkem	3 282	2 251	995	1 632	8 160

Zdroj: vlastní výpočty

Údaje prezentované v tabulce 4 jsou alarmující zejména v tom ohledu, že odhalují, že 75 % prostředků vynaložených na zajištění veřejných služeb obecními obchodními společnostmi neprošlo přes institut jakékoliv soutěže. Tento fakt, který vznikl buď ještě před platností příslušné legislativy nebo přímým porušením současné právní úpravy, ukazuje, že většina prostředků neprochází konkurenčním testem a tudíž lze mít oprávněné pochybnosti o jejich efektivnosti.

Problém nedodržování zákona o veřejných zakázkách však po našem vstupu do Evropské unie přestává být pouze otázkou nedostatečného dodržování domácí legislativy a může mít do budoucna i výrazně negativní dopady na veřejné rozpočty. Veřejné zakázky nad určitou výši spadají do skupiny tzv. nadlimitních zakázek, jejichž zadání musí proběhnout podle příslušných směrnic Evropských společenství.¹⁷ Případné nedodržení těchto ustanovení je porušením komunitárního práva a Evropská komise může na tomto základě udělit členské zemi pokutu. Že se nejedná o možnost pouze teoretickou dokazuje případ Německa, které bylo zažalováno za to, že obce Braunschweig a Bockhorn nedodržely při přidělení veřejných zakázek na odvoz odpadu a odvod odpadních vod příslušné směrnice a nevyhlásily řádné soutěže. Evropský soudní dvůr pak ve sporu Evropské komise a Německa dal za pravdu Komisi a odsoudil Německo k pokutě 158 400 EUR za každý den, který bude trvat tento

¹⁷ Hranice pro zařazení veřejné zakázky zadavatele ze státní správy a samosprávy do kategorie nadlimitní je v případě dodávek zboží a poskytování služeb 130 000 EUR a v případě stavebních prací 5 000 000 EUR; zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách.

protiprávní stav.¹⁸ Hodnota pokuty po přepočtu na Kč je cca 4,75 mil. Kč, což představuje vysokou zátěž i pro rozpočet Německa. To však při řešení uvedeného problému narazilo na nemožnost centrální vlády zasahovat do již uzavřeného smluvního vztahu municipalitou, takže vyřešení celého případu bylo velmi složité.

Na základě výše prezentovaných údajů lze bohužel konstatovat, že zákon o veřejných zakázkách, jakož i příslušná ustanovení evropských směrnic nejsou v případě českých obcí vždy dodržovány. To má samozřejmě negativní dopady na stav vynutitelnosti práva v ČR a navíc lze očekávat, že Evropská komise nenechá toto dlouhodobě bez povšimnutí. To může mít negativní dopady na veřejné rozpočty, kterým by další výdajové břemeno z titulu platby pokuty jistě neprospělo. Je tedy v zájmu centrálních orgánů zajistit dodržování existujících právních norem, a to nejen v oblasti veřejných zakázek.

Obecní firmy a náklady pro obecní rozpočty

Na základě údajů prezentovaných v minulé kapitole je tedy možné konstatovat, že obecní firmy hrají důležitou roli v zajišťování veřejných služeb. Klíčovou otázkou zde však zůstává, zda jsou efektivní. Odpověď lze získat pomocí srovnání úrovně nákladů na jednoho obyvatele. Tabulka 5 uvádí toto srovnání pro tři výše popsané druhy veřejných služeb, přičemž jako výchozí srovnávací hladina bylo zvoleno přímé zajištění služby v rámci obecního úřadu.¹⁹ Z prezentovaných údajů sice jednoznačně vyplývá, že nejefektivnější formou zajištění veřejné služby je přímá produkce, ale tento závěr nelze akceptovat, protože udávané hodnoty nezahrnují režijní náklady, což logicky vede k jejich podcenění. Z výše uvedených důvodů je nutné brát tuto úroveň jako orientační.

Z prezentovaných hodnot vyplývá, že obecní firma pověřená produkcí veřejné služby bez výběrového řízení je jednoznačně nejméně efektivním řešením. Pouze v případě svozu komunálního odpadu poskytuje horší výsledky zadání z volné ruky. Zde je ale rozdíl na hranici statistické významnosti. Výsledky tak jednoznačně potvrzují názor, že neexistence konkurence a veřejné vlastnictví neposkytují dostatečné stimuly pro efektivní alokaci zdrojů.

¹⁸ Jedná se o kauzu C-503/04. Rozsudek lze nalézt na <http://curia.eu.int/>.

¹⁹ V rámci nákladové analýzy nebylo pracováno s daty za službu „péče o podobu obce“, které se nepodařilo zajistit v dostatečné kvalitě.

Tabulka 5: Relativní úroveň nákladů na zajištění veřejných služeb v roce 2004 (přímá produkce = 100)

	Péče o komunikace	Svoz odpadů	Veřejné osvětlení
Přímá produkce	100	100	100
Obecní firma	161	142	138
Obecní firma - soutěž	139	137	102
Zadání z volné ruky	119	149	136
Veřejná, případně omezená soutěž	149	117	93

Zdroj: vlastní výpočty

Lze tedy na základě uvedených údajů tvrdit, že je obecní obchodní společnost automaticky neefektivní? To rozhodně ne. Pokud se zaměříme na údaje získané u obecních obchodních společností, které obdržely zakázku v určitém typu soutěže, lze sledovat signifikantní pokles nákladů. V průměru za tři výše uvedené služby jde o 16 %. Tuto hodnotu lze považovat za potenciální úspory, které je možné zajistit při vpuštění konkurence na daný trh. Pokud bychom vyšli z odhadu prostředků vynaložených ročně na zajištění čtyř veřejných služeb (viz tabulka 4), lze pouhým vpuštěním konkurence na trh těchto veřejných služeb ročně ušetřit více než 950 mil. Kč.

Výše uvedené výsledky tak jednoznačně potvrzují neefektivnost obecních obchodních společností, které neprošly konkurenčním testem. Tento stav není, jak již bylo také uvedeno, v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. O to nebezpečnější se tedy jeví ustanovení v novém zákoně o veřejných zakázkách, které definuje výjimku ve smyslu, že zadavatel může těmto společnostem přidělit zakázku na základě zadání z volné ruky, bez otevřeného výběrového řízení.²⁰ Stále je zde sice přítomna povinnost těchto společností nakupovat podle zákona o veřejných zakázkách, avšak vzhledem k jejich transparentnosti a přístupu k aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím je to více než iluzorní. Na základě empirických

²⁰ Jedná se o § 18 Obecné výjimky z působnosti zákona, odst. 1, písm. j) „Zadavatel není povinen zadávat podle tohoto zákona veřejné zakázky, jestliže jejich předmětem je poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací veřejnému zadavateli osobou, která vykonává převážnou část své činnosti ve prospěch tohoto veřejného zadavatele a ve které má veřejný zadavatel výlučná majetková práva; veřejný zadavatel má výlučná majetková práva v určité osobě, zejména pokud disponuje sám veškerými hlasovacími právy plynoucími z účasti v takové osobě nebo pokud taková osoba má právo hospodařit s majetkem veřejného zadavatele, nemá vlastní majetek a výlučně veřejný zadavatel vykonává kontrolu nad hospodařením takové osoby.“ Tisk PSP č. 1076 z roku 2005.

údajů lze tedy uzavřít, že se tímto otevírá velký prostor pro plýtvání veřejnými zdroji na obecní úrovni a opět dochází ke snižování efektivnosti institutu veřejných zakázek.²¹

Závěr

Na základě výše prezentovaných výsledků pilotního výzkumu lze jednoznačně přijmout závěr, že obecní obchodní společnosti pověřené zajišťováním veřejných služeb bez výběrového řízení jsou nejdrazším možným řešením. Důvodem je skutečnost, že zde nejsou přítomny ani hnací síly ve formě konkurence ani změny vlastnictví. Obecní obchodní společnosti dokonce vycházejí jako dražší i v porovnání s náklady na externí zajištění zadané z volné ruky, což je situace, která nejvíce evokuje možnost korupčního jednání.

Na druhou stranu však pilotní výzkum ukazuje, že obecní obchodní společnosti jako takové nemusejí znamenat plýtvání finančními prostředky veřejného sektoru. Pokud je připuštěna konkurence a obecní firma zakázku získala v rámci regulérního výběrového řízení, její náklady jsou srovnatelné s externími dodavateli. V některých případech jsou dokonce i nižší. Tento závěr potvrzuje argument, že klíčovou hnací silou při zvyšování efektivnosti veřejného sektoru je konkurence, nikoliv změna vlastnictví.

Na základě získaných poznatků lze tedy konstatovat, že používání obecních firem v ČR je v případě většiny obcí nejen neefektivní, ale v současné době neodpovídá ani existující právní úpravě zadávání veřejných zakázek. Navíc prezentace těchto organizací jako soukromých subjektů, které nemají s veřejným sektorem nic společného a proto se na ně nevztahují některé klíčové zákony (zejména zákon o svobodném přístupu k informacím), vede ke snížení transparentnosti veřejných financí v ČR a vytváří tak prostředí velmi vhodné pro korupci.

Doporučení

- Je třeba zveřejnit seznam obchodních společností, ve kterých mají obce, kraje a dobrovolná sdružení obcí majoritu.

²¹ Při hrubém pohledu by se mohlo zdát, že zavedení výše uvedené výjimky při zadávání zakázek obecním obchodním společnostem není škodlivé, pokud bude zajištěno respektování zákona o veřejných zakázkách na jejich straně, tj. pokud ony budou podle něj nakupovat. To však není pravda, neboť pokud ponecháme tržní test pouze na vstupu do těchto společností, kontrolujeme tak pouze efektivnost jejich nákupních oddělení. Mimo test efektivnosti však zůstává celá vlastní činnost těchto společností. Jinými slovy tímto ustanovením zajistíme, že společnosti budou nakupovat za nejnižší ceny, ale v rámci svých vnitřních procesů mohou plýtvat bez omezení.

- Zprávy o výsledcích hospodaření těchto firem by měly být po projednání zastupitelstvem zveřejněny na úřední desce a na internetu.
- Pokud jsou tyto firmy založeny s cílem poskytovat veřejné služby, je nutné, aby zakázku obdržely na základě otevřeného výběrového řízení. Je třeba odstranit protizákonný stav panující v řadě obcí.
- Při vyhlásování těchto soutěží je nutné se vyhnout pokušení nastavit výběrová kritéria tak, aby bylo zajištěno vítězství ovládané obchodní společnosti. Tím jsou potenciální výhody otevřeného výběrového řízení zcela eliminovány.
- Je třeba vyjasnit otázku šíře a platnosti zákona o svobodném přístupu k informacím a zabránit tak jeho nedodržování obchodními společnostmi ovládanými veřejným sektorem na základě argumentu obchodního tajemství.
- Je třeba se zaměřit na kontrolu dodržování zákona o veřejných zakázkách obchodními společnostmi.
- Případná reforma svobodného přístupu k informacím by se měla opírat o institut tržního testu, tedy nutnosti přidělení zakázky i ovládaným osobám na základě otevřeného výběrového řízení.
- Je nutné přehodnotit současný návrh zákona o veřejných zakázkách, který umožňuje přidělit zakázky obecním obchodním společnostem z volné ruky.

Literatura

- Armentano, D. T. (2000): Proč odstranit protimonopolní zákonodárství, Praha.
- Domberger, S. - Hall, C. - Li, E. (1995): The Determinants of Price and Quality in Competitively Tendered Contracts, *Economic Journal*, 105, 1545–470.
- Domberger, S. - Jensen, P. (1997): Contracting Out in the Public Sector: Theory, Evidence and Prospects, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13, No. 4, pp. 67-79.
- Industry Commission (1996): Competitive Tendering and Contracting by Public Sector Agencies, Report No. 48, January, Melbourne, Australian Government Publishing Service.
- Kirzner, I. (1998): Jak fungují trhy, Praha.
- Nemec, J. - Meričková, B. - Vítek, L. (2004): Contracting-out on Local Government Level in Transitional Economies: Theory and Selected Evidence from Czech and Slovak Republic. Budapest 31. 3. 2004 - 2. 4. 2004. In: The Eighth International Research Symposium on Public Management. Budapest : University of Economic Sciences and Public Administration.
- OECD (2002): Competition and Efficiency in Publicly Funded Services, Paris.
- Pavel, J. (2004): Vliv transakčních nákladů na zabezpečování veřejných služeb. Brno 22. 1. 2004 - 23. 1. 2004. In: Mech, Josef (ed.). Konkurence ve veřejném sektoru. Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného ESF MU v Brně. Brno: Masarykova univerzita.
- Pavel, J. (2005): Ekonomické aspekty zadávání veřejných zakázek, kapitola v publikaci *Veřejné zakázky v České republice: korupce nebo transparentnost?*, Transparency International-Česká republika.
- Pavel, J. (2005a): Velikost a transparentnost trhu veřejných zakázek v zemích OECD? *Acta Facultatis Aerarii Publici – Univerzita Mateja Bela*.
- Pavel, J. - Šumpíková, M. (2005): Analýza vztahu mezi transparentností a soukromými transakčními náklady při zadávání veřejných zakázek. Sborník příspěvků z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně [CD-ROM]. Brno: Masarykova univerzita.
- Szymanski, S. (1996): The Impact of Compulsory Competitive Tendering on Refuse Collection Services, *Fiscal Studies*, 17(3), 1–19.