

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Petr Stehlík

**Vliv otevřenosti veřejné soutěže a
dohledatelnosti vlastníka firmy na cenu
veřejných zakázek**

disertační práce

Praha, 2019

Autor: PhDr. Ing. Petr Stehlík

Školitel: Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Rok obhajoby: 2019

Bibliografický záznam

STEHLÍK, Petr. Vliv otevřenosti veřejné soutěže a dohledatelnosti vlastníka firmy na cenu veřejných zakázek. Praha, 2019. 155 str. Disertační práce (Ph.D.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Školitel: Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Abstrakt

Cílem této práce je analyzovat faktory, které přispívají k předražování veřejných zakázek v České republice, a navrhnout veřejně-politická doporučení ke zlepšení současného stavu. Práce kombinuje použití kvantitativních a kvalitativních metod. Je potvrzena existence konkurenčního efektu, tj. že s počtem uchazečů o veřejnou zakázku klesá její výsledná cena. Jako další dílčí faktor předražování byla identifikována nedohledatelná vlastnická struktura dodavatele. Zároveň se jako problematické ukazují určité typy zakázek. Výsledky kvalitativní části odhalují další příčiny předražování, jako je korupce ve veřejném zadávání, slabé institucionální prostředí nebo chování samotných zadavatelů. V závěru jsou navržena obecná veřejně-politická doporučení pro zlepšení současného stavu.

Abstract

The aim of this thesis is to analyse factors that contributes to public procurement overpricing in the Czech Republic. The paper combines use of quantitative and qualitative research methods. Existence of competition effect is proved, thus increase of competitors in selection procedure causes that final price decreases. Non-transparent suppliers in terms of traceability of beneficial owner is detected as next factor that contributes to overpricing. Also some types of contracts are showed as more problematic than others. Results of qualitative part of the research reveal other causes of overpricing, such as corruption, weak institutional environment or behaviour of public authorities. Public policy recommendations are presented at the end of the paper in order to improve current state of affairs.

Klíčová slova

Veřejné zakázky, předražování, konkurence, neprůhlednost, korupce

Keywords

Public procurement, overpricing, competition, non-transparency, corruption

JEL classification

C20, D70, H40

Rozsah práce: 332 600 znaků

Prohlášení

Prohlašuji na svou čest, že jsem předkládanou práci vypracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.

Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.

Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 18. 6. 2019

Petr Stehlík

Poděkování

Na tomto místě bych chtěl poděkovat svému školiteli, panu prof. PhDr. Františku Ochránovi, DrSc. za výborné vedení a neocenitelnou pomoc v průběhu celého doktorského studia. Dále bych chtěl poděkovat svým rodičům a manželce za dlouholetou a příkladnou podporu při mém studiu.

Obsah

Úvod	8
Předmět zkoumání, výzkumné cíle, výzkumné otázky a metodologie	11
1. Teoreticko-konceptuální rámec zkoumání veřej. zakázek z pohledu veřejné politiky.....	14
1.1. Veřejné zakázky a veřejná politika.....	14
1.2. Teorie ve výzkumu veřejných zakázek.....	23
1.3. Dilemata veřejné politiky při volbě způsobu zabezpečování veřejných statků	26
1.4. Efektivita soukromého a veřejného sektoru	28
1.5. Politické motivy in-house produkce.....	31
1.6. Kvalita poskytovaných služeb v rámci veřejně-politického rozhodování	33
1.7. Transakční náklady a veřejné zadávání	34
1.8. Korupce a veřejně-politické rozhodování	36
1.8.1. Korupce ve veřejných zakázkách	38
1.8.2. Systémový přístup ke korupci ve veřejných zakázkách	43
1.8.3. Korupční síť jako podnikatelská aktivita aktérů ve veřejné politice	46
1.8.4. Model korupční sítě ve veřejných zakázkách (<i>Corrupt Procurement Coalition</i>)	49
2. Aplikační část.....	51
2.1. Velikost a charakteristika trhu veřejných zakázek	51
2.1.1. Mezinárodní srovnání trhu veřejných zakázek.....	51
2.1.2. Trh veřejných zakázek v České republice.....	65
2.2. Analýza předražování veřejných zakázek – kvantitativní část.....	82
2.2.1. Metodika sběru dat	82
2.2.2. Kontingenční analýza datového souboru	85
2.2.3. Konkurenční efekt ve veřejném zadávání	111
2.2.4. Mnohonásobná lineární regrese.....	121
2.3. Analýza předražování veřejných zakázek – kvalitativní část.....	129
2.4. Shrnutí získaných poznatků a návrhy pro veřejnou politiku.....	131
Závěr	137
Seznam literatury	140

Úvod

Veřejná politika disponuje řadou nástrojů, kterými lze realizovat její cíle. Jedním z těchto nástrojů jsou veřejné zakázky. Akteři veřejné politiky při zabezpečování statků a služeb stojí před rozhodnutím, zdali poskytovat statky a služby tzv. *in-house* (prostřednictvím veřejného sektoru), nebo prostřednictvím soukromého sektoru. V případě realizace soukromým sektorem se jedná právě o veřejné zakázky, kdy vzniká vztah mezi zadavatelem (veřejnou autoritou) a dodavatelem (soukromým subjektem). Předmětem veřejné zakázky bývá zpravidla poskytnutí statků nebo služeb dle specifikace zadavatele. Je zapotřebí poznamenat, že primárním cílem veřejných zakázek nemusí být pouze samotná dodávka statků nebo služeb, ale prostřednictvím veřejných zakázek může docházet i k realizaci určité veřejné politiky (Arrowsmith (2010), Flynn a Davis (2014)).

Podíl veřejných zakázek na celkových vládních výdajích se v zemích OECD pohybuje okolo 30 %. Mezi roky 2012–2015 bylo v Evropské unii na veřejné zakázky vynaloženo průměrně 1 924 mld. EUR ročně, což představuje přibližně 13,8 % HDP jednotlivých zemí. V České republice se odhad trhu veřejných zakázek za rok 2017 pohyboval na úrovni 560 mld. Kč. Lze konstatovat, že se jedná se o významné prostředky z veřejných rozpočtů, které jsou prostřednictvím veřejných zakázek každoročně alokovány. Je proto namístě analyzovat účinnost a efektivitu tohoto systému s cílem navrhnout veřejně-politická opatření k jeho zlepšení. Právě analýza systému veřejných zakázek je hlavním předmětem zkoumání této disertační práce.

Text je rozdělen na dvě hlavní části, a to teoreticko-konceptuální rámec a aplikační část. Teoreticko-konceptuální rámec představuje teoretické koncepty, které se ve výzkumu veřejných zakázek používají. Nejdříve je zasazena problematika veřejných zakázek do oboru veřejné politiky (kap. 1.1). Je představena typologie realizace veřejných politik prostřednictvím veřejných zakázek (Arrowsmith (2010)) a prezentován systémový model veřejných zakázek, při kterém je využito fázového modelu aplikace veřejných politik (Snider a Rendon (2008)). Na konci kapitoly je představen institucionální přístup k veřejným zakázkám a diskutován vliv prostředí na fungování celého systému (Thai (2001)). Kapitola 1.2 se věnuje zmapování stavu současné vědecké diskuze v oblasti veřejných zakázek. Současný výzkum veřejných zakázek probíhá spíše po množství jednotlivých linií, přičemž převažuje výzkum z oblasti ekonomické teorie, sociologie a managementu. Některé práce se věnují také čistě právní problematice. Sporadicky se vyskytují práce z pohledu oboru veřejné politiky. Kapitola obsahuje shrnutí významných prací na téma veřejných zakázek v rámci jednotlivých oborů. Další kapitola (1.3) se zabývá základním dilematem aktérů veřejné politiky při poskytování veřejných statků, tj. rozhodnutím mezi *in-house* produkcí a veřejnými zakázkami. Následující kapitola (1.4) představuje argumenty pro vyšší efektivitu soukromého sektoru v porovnání s veřejným sektorem (Picot a Kaulmann (1989), Stevens (1984), McDavid (1985), Reeves a Barrow (2000), Dijkgraaf a Gradus (2013)). Další část (kap. 1.5) diskutuje některé argumenty ohledně zabezpečování statků a služeb, konkrétně se zaměřuje na politické motivy *in-house* produkce (Domberger a Rimmer (1994), Sundell a Lapuente (2012)). Následná diskuze (kap. 1.6) je věnována otázce kvality poskytovaných služeb (Domberger a Jensen (1997)), přítomnosti konkurence jako klíčovému faktoru

efektivitu (Kay a Thompson (1986)) nebo konceptu *public service motivation* (Francois (2000)). Kapitola 1.7 rozebírá roli transakčních nákladů v souvislosti s veřejným zadáváním (Hefetz a Warner (2012), Veggeland (2015)). Následující kapitola (1.8) se podrobněji věnuje problematice korupce ve veřejném zadávání. Nejdříve je představena korupce ve veřejných zakázkách jako podskupina korupčních praktik v rámci celého veřejného sektoru (Tanzi (1998)), v následujících podkapitolách je diskutována idea korupce ve veřejných zakázkách z pohledu jednotlivých fází zakázky a následně představen fenomén systémové korupce ve veřejném zadávání (Hudon a Garzón (2016)), problematika asymetrických informací, *principal-agent* teorém a model korupční sítě.

Aplikační část práce je rozdělena na několik podkapitol. V první části (2.1) je představen trh veřejných zakázek jako celek a dána do kontextu jeho důležitost z pohledu mezinárodního srovnání v zemích Evropské unie a OECD. Dále je diskutována struktura výdajů na veřejné zakázky z hlediska jejich účelu. Další text se soustředí na situaci v České republice, kdy je analyzován vývoj trhu veřejných zakázek a dalších atributů (typ zakázek, limity, druh řízení apod.) v časovém a legislativním kontextu. Zároveň jsou představeni největší zadavatelé a dodavatelé veřejných zakázek. Následující kapitola (2.2) je věnována kvantitativní analýze předražování veřejných zakázek. Je využit vlastní vzorek 1 000 veřejných zakázek z roku 2017, kde je sledována řada atributů, a to jak z Informačního systému veřejných zakázek, tak z následného výzkumu, například z hlediska dohledání konečného vlastníka nebo finančních ukazatelů. Po představení metodiky sběru dat a pracovního postupu je provedena kontingenční analýza (kap. 2.2.2), která sleduje celkem deset atributů, které mohou mít souvislost s předražováním veřejných zakázek (například druh výběrového řízení, možnost dohledání konečného vlastníka aj.), a analyzován medián cenového poměru (poměr konečné a předpokládané ceny) a další veličiny (například podíl zakázek s jednou podanou nabídkou). Ukazuje se například, že zakázky zadane zadavateli v Praze vykazují horší atributy než zakázky zadane v ostatních krajích České republiky. Jako problematické se jeví také nadlimitní veřejné zakázky na dodávky v porovnání s ostatními druhy zakázek (služby a stavební práce). Dále bylo zjištěno, že veřejné zakázky realizované společnostmi s nedohledatelným vlastníkem realizují veřejné zakázky draž než jejich transparentnější konkurenti. Tento rozdíl je patrný více u nadlimitních zakázek. Naopak existence silného vztahu mezi finanční výkonností dodavatelů a výslednou cenou veřejných zakázek nebyla nalezena. Analýza dospěla i k dalším dílčím závěrům. V další podkapitole (2.2.3) je analyzována hypotéza konkurenčního efektu ve veřejném zadávání, tj. že s rostoucím počtem nabídek se snižuje konečná cena veřejné zakázky vzhledem k ceně předpokládané. Je využit lineární a log-lineární regresní model a konkurenční efekt je potvrzen, což je v souladu s předchozími studiemi na toto téma (Wilson a Diersen (2001), MacDonald et al. (2002), Iimi (2006), Grega a Nemeč (2015), Pavel (2010) nebo Schmidt (2017)). Na základě provedené analýzy lze konstatovat, že každý další uchazeč o veřejnou zakázku sníží cenu veřejné zakázky o 2,4 % u nadlimitního vzorku a o 4,1 % u podlimitního vzorku. Výsledky naznačují, že konkurenční efekt je silnější v případě podlimitních veřejných zakázek. Veřejné authority by měly v tomto smyslu usilovat o vyšší počet účastníků ve výběrových řízeních, neboť více uchazečů indikuje snížení poměru konečné a předpokládané ceny veřejné zakázky, tj. snížení ceny zakázky a úsporu veřejných prostředků. Následující podkapitola (2.2.4) analyzuje jednotlivé kategorie souhrnně pomocí mnohonásobné lineární regrese, kdy je zkoumán vztah cenového poměru a jednotlivých atributů veřejné zakázky. U nadlimitního vzorku se jako statisticky signifikantní ukazují celkem 4 nezávisle proměnné.

První je počet podaných nabídek, což lze považovat za další potvrzení konkurenčního efektu. Dále se ukazuje, že při zadání veřejné zakázky ministerstvem je zakázka průměrně o 12,4 % dražší než u jiných typů zadavatelů (například regionálních orgánů). Jako problematické se ukazuje použití uzavřeného typu řízení a nemožnost dohledání konečného vlastníka z veřejných zdrojů. Tyto závěry jsou v souladu s výsledky kontingenční analýzy, která je provedena v kap. 2.2.2. Naopak některé výsledky kontingenční analýzy nejsou regresním modelem potvrzeny. U podlimitního vzorku se ukazují jako signifikantní faktory počet podaných nabídek, faktor použití nejnižší ceny jako výběrového kritéria, rok založení dodavatele a druh zakázky – dodávky. Výsledky regresního modelu doplňují předchozí analýzu a poskytují argumenty pro návrhy veřejně-politických opatření. Kvantitativní analýza však má své limity. Například v roce 2017 bylo v Informačním systému veřejných zakázek (ISVZ) zveřejněno 71 % zakázek. U zveřejněných zakázek se vyskytuje chybovost, například předpokládaná cena absentuje o přibližně 20 % pozorování apod. Své limity a omezení mají i použité kvantitativní metody. Na tyto výtky reaguje kapitola 2.3, která se věnuje kvalitativní části analýzy předražování veřejných zakázek. Jedná se o dotazník, který je rozeslán 22 expertům na problematiku veřejných zakázek. Experti působí jako zadavatelé ve státní správě, jako zástupci dodavatelů či akademické sféry. Základní otázka zní: „Z jakého důvodu podle Vašeho názoru dochází k předražování veřejných zakázek?“ Oslovení odborníci měli na výběr tyto možnosti: slabé institucionální prostředí, časté změny legislativy, korupce, přílišná byrokracie a chování zadavatelů. Zmíněné možnosti jsou každým odborníkem seřazeny dle důležitosti. Výsledky ukazují, že jako nejdůležitější faktor předražování je vnímána korupce ve veřejném zadávání, která je z pohledu teorie rozebrána v kap. 1.8. V souvislosti s korupcí je uveden také vliv zájmových skupin na zadávání veřejných zakázek, snaha o maximalizaci prospěchu či propojení s politickým spektrem. Jako druhý nejvýznamnější faktor předražování se ukazuje slabé institucionální prostředí, kdy například zástupci státní správy jednají ve shodě s dodavatelem a nereprezentují tak veřejný zájem, špatná komunikace mezi zadavatelem a dodavatelem apod. Jako třetí nejdůležitější faktor je vnímáno samotné chování zadavatelů veřejných zakázek, kdy je argumentováno nízkou odbornou úrovní zadavatelů, absencí přesné představy o poptávaném statku (službě) či obav zadavatelů z použití jiných kritérií než nabízené ceny. Přílišná byrokracie nebo časté změny legislativy nebyly identifikovány jako nejdůležitější faktory, přesto jsou také podrobeny kritice ze strany expertů. Poslední kapitola (2.4) shrnuje dosažené závěry, spojuje výsledky kvantitativní a kvalitativní části analýzy a na jejich základě navrhuje některá opatření pro veřejnou politiku, na základě kterých může v budoucnu dojít ke zlepšení současného stavu v oblasti veřejných zakázek.

Předmět zkoumání, výzkumné cíle, výzkumné otázky a metodologie

Z metodologického hlediska je v obecném smyslu objektem výzkumu systém veřejných zakázek jako celek. Tento systém je analyzován jak z teoretického, tak z praktického hlediska standardními vědeckými metodami. Jako předmět výzkumu (výzkumný problém) je stanoveno předražování veřejných zakázek, konkrétně jaké faktory k němu přispívají a jak lze současný stav zlepšit.

Výzkumné cíle lze definovat jako zamýšlenou aktivitu vědeckých aktérů. „*Tato aktivita má podobu plánu výzkumných činností, projektu výzkumné činnosti s definováním očekávaných výstupů a výsledků výzkumné činnosti.*“¹

Disertační práce si klade tyto hlavní cíle:

- 1) Prozkoumat soudobý vědecký diskurs v oblasti veřejných zakázek ve vztahu k veřejné politice
- 2) Analyzovat trh veřejných zakázek v rámci České republiky, Evropské unie a zemí OECD
- 3) Analyzovat faktory, které přispívají k předražování veřejných zakázek na základě kvantitativní a kvalitativní analýzy
- 4) Na základě empirického zkoumání a analýzy odborné literatury formulovat vědecké závěry pro oblast teorie veřejné politiky a navrhnout veřejně-politická opatření ke zlepšení současné situace.

Výzkumné cíle je možno rozdělit na základě druhu vědecké aktivity na analytické a syntetické cíle. Jak dodává Ochrana (2019): „*Analytické cíle používáme zejména při identifikaci problému, při hledání „bílého místa“, a to například tak, že analyzujeme dosavadní vědecké poznání.*“² Naproti tomu syntetické cíle mají objasnit očekávané nové poznatky, které práce přinese ke zkoumané problematice. Ochrana (2019) zdůrazňuje důležitost syntetických cílů ve vědeckém zkoumání: „*Lze z nich rozpoznat, jaké vědecké přínosy pro rozvoj vědy bude daná (kvalifikační) vědecká práce mít. Po jejím vypracování je možné na základě cílů zjistit, nakolik je přínosná pro danou vědní oblast.*“³

Z hlediska výše uvedeného rozdělení druhu vědecké aktivity lze klasifikovat cíle 1 a 2 jako tzv. analytické cíle, jejichž úkolem je analyzovat vědecký diskurz v oblasti a detailně zmapovat zkoumanou problematiku. Výzkumný cíl č. 3 a 4 je možno zařadit mezi tzv. objektové cíle, přičemž záměrem je přinést nové poznatky ke zkoumanému problému.

Na základě výzkumných cílů lze definovat výzkumné otázky. „*Výzkumnou otázkou rozumíme formulaci (transformaci) vědeckého problému do podoby dotazu, jehož zodpovězením se usilujeme něco nového dozvědět, respektive něco vyřešit.*“⁴ Výzkumné otázky

¹ Ochrana, F., Metodologie, metody a metodika vědeckého výzkumu, Nakladatelství Karolinum, 2019, str. 25

² tamtéž, str. 27

³ tamtéž

⁴ tamtéž, str. 30

vycházejí z jednotlivých výzkumných cílů, které jsme definovali výše. Přehled jednotlivých výzkumných otázek, které jsou přiřazeny odpovídajícím výzkumným cílům, je uveden v následující tabulce.

Tab. 1 – Výzkumné otázky a výzkumné cíle disertační práce

Výzkumný cíl	Výzkumná otázka
1 Prozkoumat soudobý vědecký diskurs v oblasti veřejných zakázek ve vztahu k veřejné politice	Kteří autoři se zabývají vztahem veřejných zakázek a veřejné politiky?
	Do jakých oborů je výzkum veřejných zakázek zasazen?
	Jaká jsou dilemata veřej. autorit při rozhodování mezi in-house produkcí a VZ?
	Jaké jsou hlavní rozdíly v efektivitě soukromého a veřejného sektoru?
	Existují politické motivy in-house produkce?
	Jak souvisí kvalita poskytovaných služeb s veřejnými zakázkami?
	Jaká je role transakčních nákladů ve veřejném zadávání?
	Jaké jsou hlavní korupční praktiky aktérů v procesu veřejných zakázek?
2 Analyzovat trh veřej. zakázek v rámci České republiky, Evropské unie a zemí OECD	Lze aplikovat <i>princial-agent</i> teorém na problematiku veřejných zakázek?
	Jaké jsou celkové výdaje států na veřejné zakázky (abs., % z HDP, <i>per capita</i>)?
	Jaká je celková struktura veřejných výdajů z hlediska účelu?
	Jaká je celková struktura výdajů na veřejné zakázky z hlediska účelu?
	Jaké jsou hlavní atributy trhu veřej. zakázek v ČR a jaký je jejich vývoj v čase?
3 Analyzovat faktory, které přispívají k předražování veřejných zakázek na základě kvantitativní a kvalitativní analýzy	Jací jsou největší zadavatelé a dodavatelé veřejných zakázek?
	Existuje konkurenční efekt ve veřejném zadávání?
	Má kraj zadavatele vliv na cenu veřejných zakázek a další atributy?
	Existují rozdíly v atributech veřej. zakázek v závislosti na druhu zadavatele?
	Jaké jsou parametry jednotlivých druhů zakázek (dodávky, služby, st. práce)?
	Ovlivňuje cenu veřejné zakázky (a další parametry) druh řízení?
	Jaký je vliv použití jiných kritérií než nejnižší nabídkové ceny?
	Existují rozdíly v atributech VZ v závislosti na právní formě dodavatele?
	Ovlivňuje parametry veřejných zakázek kraj, ze kterého je zadavatel?
	Jsou rozdílné atributy, pokud VZ realizuje firma s novějším datem založení?
	Existují rozdíly ve VZ, pokud je realizují firmy s nedohledatelným vlastníkem?
	Ovlivňuje nějak finanční výkonnost dodavatelů veřej. zakázek jejich atributy?
Existují rozdíly mezi vzorkem podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek?	
4 Na základě emp. zkoumání a analýzy odb. literatury formulovat vědecké závěry pro oblast teorie veřejné politiky a navrhnout VP opatření ke zlepšení současné situace.	Jaké faktory považují oslovení experti za nejdůležitější, které přispívají k předražování veřejných zakázek?
	Jaká veřejně-politická doporučení vyplývají z provedené analýzy?

zdroj: vlastní zpracování

Z hlediska uplatněných metod lze disertační práci rozdělit na dvě části – teoretickou a aplikační. V teoretické části jsou představeny teorie používané ve výzkumu veřejných zakázek, přičemž je využita především detailní analýza dostupné literatury. Je využit tzv.

analytický přístup, přičemž je snaha dekomponovat (rozložit) zkoumaný celek na jednotlivé teorie, a ty pak podrobněji představit. Aplikační část představuje mix jednotlivých metod. V první části je představen trh veřejných zakázek, jeho charakteristika, velikost a je provedeno mezinárodní srovnání. Jedná se především o analýzu dostupných dokumentů a statistik. Další část se již věnuje samotné empirické analýze, konkrétně její kvantitativní části. Analýze předražování veřejných zakázek předchází rešerše literatury v oblasti tohoto výzkumu. Dále je použita popisná statistická analýza, kontingenční analýza a regresní analýza (konkrétně lineární a log-lineární regresní model). Jsou zkoumány jednotlivé atributy veřejné zakázky, zadavatele i dodavatele a sledován jejich vztah, především k předražení veřejných zakázek daných poměrem konečné a předpokládané ceny veřejné zakázky. Z hlediska obecně vědních empirických metod lze konstatovat, že je využito především měření a částečně pozorování. Při aplikaci těchto metod je využito jak objektivistického přístupu, který nezaujatě (deskriptivně) popisuje zkoumané jevy, tak i interpretačního pojetí, v němž je snaha zasadit získané údaje do kontextu analyzovaného problému. Kvantitativní analýza poskytuje dílčí závěry. Je však zapotřebí poznamenat, že tento druh analýzy má své limity. Z metodologického hlediska se jedná o klasický problém tzv. neúplné indukce⁵, kdy jsou vyvozovány závěry (zobecnění), která vyplývají z analýzy pouze omezeného počtu jevů dané skupiny. Dalším problémem je skutečnost, že trh veřejných zakázek lze analyzovat pouze pomocí proměnných, které jsou v databázi zadány. Řadu otázek vztahujících se k trhu veřejných zakázek nelze za pomoci ISVZ zkoumat. Na tyto výtky částečně reaguje zařazení kvalitativní části analýzy. V závěrečné kapitole jsou shrnuty závěry jak z kvantitativní, tak z kvalitativní části analýzy. Je aplikován tzv. syntetický přístup, při kterém jsou získané výsledky shrnuty a na základě těchto výsledků jsou formulovány nové poznatky (přínosy). Těmito přínosy jsou myšlena obecná doporučení pro veřejnou politiku, která by měla pomoci zlepšit současnou situaci veřejných zakázek v České republice.

Výhody volby metod uplatněných v práci:

Jako hlavní výhodu lze označit mix kvantitativního a kvalitativního přístupu k dané problematice. Kvantitativní metody jsou spojeny s určitými omezeními, která mohou být částečně eliminována vhodně doplněným kvalitativním výzkumem. Z druhého pohledu můžeme argumentovat, že výsledky kvalitativního výzkumu, které jsou podpořeny kvantitativní analýzou, mohou zvyšovat její validitu. Jako další výhodu můžeme uvést standardní volbu metod, tj. regresní analýzu pro kvantitativní část výzkumu a dotazníkové šetření pro kvalitativní část výzkumu.

Nevýhody volby metod uplatněných v práci:

Kvantitativní metoda reprezentovaná regresní analýzou plně nevysvětluje chování daných veličin (nižší koeficient determinace), nevysvětluje kauzalitu sledovaných veličin a je spojena s řadou dalších problematických bodů (například riziko zdánlivé korelace, skrytých proměnných, endogenity apod.). Statistické výsledky také prezentují relativně nízký koeficient determinace (v těchto výzkumech však bývá nízký koeficient determinace poměrně běžný). Na obecné nevýhody použití kvantitativních metod musí být poukázáno. Taktéž kvalitativní výzkum použitý v práci má své nevýhody, které vyplývají z jeho obecného

⁵ Viz např. Ochrana (2019, str. 54-58)

použití. Jako nevýhodu propojení přístupů můžeme označit fakt, že regresní analýzou nelze zkoumat problematiku korupce, která se objevuje jako výsledek kvalitativní části výzkumu.

1. Teoreticko-konceptuální rámec zkoumání veřejných zakázek z pohledu veřejné politiky

Problematika veřejných zakázek je interdisciplinární obor, ve kterém je využito poznatků mnoha vědních disciplín. V rámci jednotlivých disciplín existuje určitá neproporcionalita, a to jak v dosavadním přínosu vědních disciplín ke zkoumání veřejných zakázek, tak i rozdílná intenzita výzkumu určitých problémů veřejných zakázek. Teoretická část jako celek představuje koncepty (teorie), které jsou ve výzkumu veřejných zakázek používány. První kapitola se věnuje zasazení výzkumu veřejných zakázek do teoretického rámce veřejné politiky. Druhá kapitola analyzuje stav soudobé vědecké diskuze v oblasti veřejných zakázek, přičemž se zaměřuje na souhrn použitých teoretických konceptů v rámci jednotlivých vědních disciplín. Další kapitoly se již věnují představení samotných teorií.

1.1. Veřejné zakázky a veřejná politika

Analýza veřejných zakázek jako celku je multidisciplinární obor, který však nebyl v minulosti v centru pozornosti výzkumníků. Na akademickou „mezeru“ ve výzkumu veřejných zakázek poprvé upozornil Thai (2001)⁶. Flynn a Davis (2014) zmiňují, že od té doby se staly veřejné zakázky výzkumným problémem v mnoha oborech, například ve veřejné správě, managementu, financích, právních vědách, ekonomii nebo logistice. Tento výzkum otevřel nové směry zkoumání ve veřejných zakázkách, jako například elektronizaci veřejných zakázek (McCue a Roman (2012), Lee (2010)), podporu malých podniků (Qiao, Thai a Cummings (2009), Whitney (2011), Flynn, McKevitt a Davis (2013)) nebo profesionalizaci zadavatelů (McCue a Gianakis (2001)). Flynn a Davis (2014) zároveň akcentují roli veřejné politiky ve veřejných zakázkách: „*V politické a veřejně-politické oblasti jsou veřejné zakázky v dnešní době spojeny s tématy jako ekonomický růst, sociální inkluze nebo udržitelnost životního prostředí.*“⁷ Prostřednictvím veřejných zakázek se mohou realizovat jednotlivé veřejné politiky. Například pokud cílem veřejné politiky bude podpora malých a středních podniků, mohou zadavatelé tyto uchazeče zvýhodňovat ve výběrových řízeních. Pokud je cílem veřejné politiky ochrana životního prostředí, zadavatelé to mohou reflektovat ve specifikaci parametrů výběrových řízení tak, aby bylo preferováno řešení šetrné k životnímu prostředí apod. Veřejné zakázky v těchto případech mohou sloužit jako jeden z nástrojů veřejné politiky.

Arrowsmith (2010) dává do kontrastu tento efekt s primárním cílem veřejných zakázek, kterým je pořízení statků a služeb za co nejlepších podmínek. Fakt, že při pořízení

⁶ Flynn, A., Davis, P., Theory in Public Procurement Research, *Journal of Public Procurement*, Vol. 14, Iss. 21, 2014, str. 139

⁷ tamtéž, str. 140

těchto statků nebo služeb dochází také k realizaci určité veřejné politiky, nazývá tzv. „sekundárním efektem“ (*secondary policies*)⁸ nebo „horizontální politikou“ (*horizontal policy*), přičemž použitá terminologie neznamená žádnou formu podřízenosti či méněcennosti tohoto efektu. Někdy může být tato „horizontální politika“ důležitější než samotné pořízení statků či služeb, které je pomocí této politiky realizováno.

Arrowsmith (2010) nabízí rozdělení (typologii), jakým způsobem mohou být veřejné politiky prostřednictvím veřejných zakázek realizovány. Tato typologie je rozdělena do tří hlavních okruhů, a to právní předpisy (*limited to legal compliance*), kontrakt (*confined to performance of the contract awarded*) a implementace veřejných politik (*mechanism for implementing policies*).

První okruh se týká oblasti dodržování a aplikaci právních předpisů (*limited to legal compliance*). Zde autorka rozlišuje situaci, kdy je od dodavatele veřejné zakázky (subjektu soukromého sektoru) vyžadováno pouze dodržování určitých právních norem nebo veřejná zakázka vyžaduje dodržování pravidel, které jsou ještě přísnější než platné právní normy. Praktickým příkladem může být situace, kdy je od dodavatele veřejné zakázky požadováno, aby dodržoval platné právní předpisy v oblasti bezpečnosti práce nebo určité environmentální politiky, nebo že dodavatelem nesmí být subjekt, který byl v minulosti kriminálně postížen. Arrowsmith (2010, str. 153) dodává, že vyžadování bezúhonnosti dodavatelů veřejných zakázek může být bráno jako politika, která je namířena primárně na postížení kriminálního chování spíše než na samotné zabezpečení bezproblémové dodávky zboží nebo služeb prostřednictvím veřejné zakázky. Takto nastavená pravidla veřejnou politikou brání v účasti ve veřejných zakázkách subjektům, které tato pravidla a právní předpisy nedodržují. Jaké jsou důvody nastavení takových pravidel? Veřejné autority se tímto mohou vyhnout spojení se subjekty nedodržujícími právní předpisy a vyhnout se tak potenciální negativní publicitě. Dalším důvodem je použití těchto pravidel jako dalšího nástroje veřejné politiky v určité oblasti. To znamená, že nástrojem určité veřejné politiky nemusí být pouze samotný právní předpis, ale také skutečnost, že dodržování tohoto předpisu je vyžadováno při plnění veřejných zakázek, což může obecně účinnost právního předpisu posílit. Dodržování právních předpisů v určité oblasti může také napomoci udržení férového konkurenčního prostředí. Například uchazeč o veřejnou zakázku, který nedodržuje určité právní normy v oblasti ochrany práce nebo životního prostředí, může získat nákladovou výhodu oproti konkurenci. Tento uchazeč by pak mohl díky své nákladové výhodě nabídnout veřejné autoritě nižší cenu veřejné zakázky. Měl by však neoprávněnou výhodu oproti svým konkurentům, kteří právní předpisy neporušují. Tento argument lze rovněž použít pro veřejné zakázky, kdy zadavatel objednává zboží či služby od zahraničního subjektu, od kterého může vyžadovat splnění stejných předpisů v určitých oblastech jako u domácích uchazečů. Veřejné zakázky a jejich pravidla však nemusí pouze trvat na dodržování platných právních norem, ale mohou od uchazeče vyžadovat dodatečné požadavky, které jdou nad rámec platných norem. Například zadavatel může požadovat zapojení určitého počtu znevýhodněných osob do realizace veřejné zakázky, nebo vyžadovat od uchazečů aktivní implementaci etických a genderových norem, ačkoliv to právní systém přímo nevyžaduje. Pravidla veřejných zakázek mohou v tomto případě posloužit jako nástroj veřejné politiky například v případech, kdy právní norma v určité oblasti není z určitých

⁸ Arrowsmith, S., Horizontal Policies in Public Procurement: A Taxonomy, *Journal of Public Procurement*, Vol. 10, Iss. 2, 2010, str. 149-150

důvodů dostupná. Veřejné autority mohou jít za rámec právních norem také v situacích, kdy je cílem nastavit určitý standard nebo jít příkladem v určité oblasti.

Druhý okruh typologie se týká samotného kontraktu – veřejné zakázky (*confined to performance of the contract awarded*). Veřejná autorita může vyžadovat plnění určitých podmínek pouze v rámci kontraktu. Příkladem může být požadavek dodávky zboží, které bude z recyklovaného materiálu, dodávka služeb s konkrétní specifikací apod. Těmito opatřeními lze podpořit realizaci určité veřejné politiky. Požadavky veřejné autority se však nemusí týkat pouze předmětné veřejné zakázky, ale zadavatele obecně. Jako praktický příklad lze uvést situaci na americkém trhu veřejných zakázek v roce 1996, kdy se více jak 20 států USA rozhodlo zakázat veřejným autoritám zadat veřejnou zakázku subjektu, který obchoduje s Barmou. Toto opatření vzniklo jako reakce na porušování lidských práv v této zemi na začátku devadesátých let 20. století. Pokud byl uchazeč o veřejnou zakázku v obchodním kontaktu s Barmou, nemohl se o tuto zakázku ucházet. „*Toto opatření mělo efekt na korporace – společnost Motorola zavřela svůj závod v Barmě jako reakci na opatření San Francisca, a Apple Computer se stáhl z Barmy jako důsledek přijatého předpisu v Massachusetts.*“⁹ Dalšími příklady může být preference malých podniků nebo uchazečů, kteří zaměstnávají zdravotně postižené osoby apod.

Posledním okruhem je implementace veřejných politik (*mechanism for implementing policies*), které Arrowsmith (2010) rozděluje následujícím způsobem:

- 1) Rozhodnutí, zdali veřejnou zakázku realizovat (*The decision to purchase or not to purchase*)

Veřejná autorita může mít různé důvody pro zadání veřejné zakázky. Pro tento mechanismus je základem myšlenka, že kontrakt mezi veřejnou autoritou a soukromým subjektem nepřinese efekt pouze samotnou dodávkou zboží či služeb, ale prostřednictvím zakázky mohou být realizovány i jiné cíle (veřejně-politické). Tyto jiné cíle mohou být samotným důvodem pro zadání veřejné zakázky. Typickým příkladem je stavba dopravní infrastruktury v době ekonomické recese.¹⁰ Výsledkem bude pozitivní efekt samotné stavby (rychlejší dopravní spojení). Primárním efektem však může být i boj proti nezaměstnanosti – dodavatel takto získá kontrakt, na jehož realizaci bude muset zaměstnat dodatečné pracovníky nebo subdodavatele a celkově tak zmírní například prohlubující se ekonomickou recesi v regionu.

- 2) Rozhodnutí, jaké statky a služby pořídit (*The decision on what to purchase*)

Pokud veřejná autorita dospěje k rozhodnutí o zadání veřejné zakázky, sekundární efekt této politiky může být realizován prostřednictvím rozhodnutí, jaké statky pořídit. Arrowsmith (2010, str. 169) uvádí příklad veřejného zadavatele, který se rozhodl vypsát veřejnou zakázku na obnovu vybavení pro záchranu osob na moři. Protože chce veřejná autorita podpořit lokálního výrobce helikoptér, vypíše zakázku na dodávku helikoptér namísto zakázky na dodávku

⁹ Cleveland, S., Norm Internalization and U.S. Economic Sanctions, *Yale Journal of International Law*, Vol. 26, Iss. 1, 2001, str. 12

¹⁰ Další diskuse strategie veřejných zakázek v době ekonomické recese viz např. Murray (2009).

záchranářských člunů, které tuzemské podniky nevyrábí. Samotným rozhodnutím o podobě nakupovaného statku je tedy realizována veřejná politika podpory domácích podniků.

3) Kontraktační podmínky (*Contract conditions laid down by the purchaser*)

Jednotlivými podmínkami kontraktu mohou být realizovány určité veřejné politiky. Jak již bylo popsáno výše, zadavatel může specifickými podmínkami kontraktu realizovat veřejnou politiku v různých oblastech (životního prostředí, sociální politiky apod.) Podmínky zakázky mohou být různého typu, jako například kvalifikační kritérium pro účast nebo výběrové kritérium pro vyhodnocení zakázky apod.¹¹ Je však zapotřebí poznamenat, že vyžadování konkrétních podmínek může na jedné straně přispět k realizaci veřejné politiky, na druhé straně však může zvyšovat náklady pro dodavatele a tím obecně zvednout výslednou cenu veřejné zakázky.

4) Dělení a časování zakázek (*Packaging and timing of orders*)

Realizace veřejné politiky může probíhat také skrze dělení a časování zakázek. Například v případě veřejné politiky podporující malé a střední podniky mohou být veřejné zakázky děleny na menší části tak, aby se zvýšila pravděpodobnost zapojení těchto podniků. Samotné dělení zakázek může být také jeden z dílčích nástrojů veřejných politik.

5) Vyčleňování veřejných zakázek (*Set-asides*)

Některé veřejné zakázky mohou být realizovány pouze určitými dodavateli. Tato forma podpory se využívá například při podpoře zaměstnávání osob se zdravotním znevýhodněním nebo při podpoře malých a středních podniků.¹² Stinnou stránkou může být nižší ekonomická výhodnost takého řešení, kdy je uměle omezován přístup všech ostatních potenciálních dodavatelů.

6) Vyřazení uchazečů nedodržujících určité politiky (*Exclusion from contracts for non-compliance with government policies*)

Nemožnost ucházet se o veřejné zakázky v případě nedodržování určité politiky může být jeden z dalších mechanismů jejího prosazování. Tento mechanismus implementace souvisí s dodržováním právních předpisů, například vyřazení uchazeče, který byl v minulosti sankcionován nebo nedodrжуje konkrétní normy.

¹¹ Arrowsmith a Kunzlik (2009, str. 326) uvádí příklad veřejné zakázky na dodávku vybavení IT, při které je zároveň požadováno (jako součást veřejné politiky), aby bylo přístupné občanům se zdravotním znevýhodněním. Tato veřejná politika může být realizována různými způsoby – jako podmínka kontraktu (IT vybavení musí být přístupné zdravotně postiženým), jako kritérium výběru (nejenom nabídnutá cena, ale i procento IT vybavení, které bude splňovat tyto požadavky) nebo kombinace těchto způsobů.

¹² Arrowsmith, S., Horizontal Policies in Public Procurement: A Taxonomy, *Journal of Public Procurement*, Vol. 10, Iss. 2, 2010, str. 175

7) Preference v oslovení uchazečů (*Preferences in inviting firms to tender*)

V některých typech procedur může veřejná autorita oslovit pouze určité společnosti (v podmínkách České republiky například jednacím řízením bez uveřejnění). Preference vybraných uchazečů může být také ovlivněna veřejně-politickým motivem (upřednostnění domácího výrobce apod.).

8) Kritéria pro vyhodnocení nabídek (*Award criteria*)

Jedná se o často využívanou techniku, pomocí které lze uplatňovat konkrétní veřejné politiky. Veřejná autorita nemusí zakázku vyhodnotit pouze podle nabídnuté ceny, ale může tak udělat i podle jiných kritérií nebo cenově zvýhodňovat při evaluaci nabídek ty uchazeče, kteří dodržují určitou politiku nebo splní dané podmínky (například zaměstnávání nezaměstnaných).

9) Zlepšení přístupu k veřejným zakázkám (*Measures for improving access to government contracts*)

Veřejné autority mohou usilovat o to, aby některé firmy měly lepší předpoklady pro úspěch ve výběrových řízeních. Například mohou pořádat školení a semináře pro malé a střední podniky, které chtějí podporovat, zjednodušovat administrativu spojenou s veřejnými zakázkami apod.

Jak již bylo naznačeno, veřejné zakázky mohou být jedním z nástrojů veřejné politiky. Peters (2013) definuje veřejnou politiku jako: „...sumu vládních aktivit, provedených přímo nebo prostřednictvím agentů, které mají vliv na život obyvatel.“¹³ Snider a Rendon (2008) doplňují: „Tato definice by měla zcela jistě zahrnovat i aktivity související s veřejnými zakázkami.“¹⁴

Podle Snidera a Rendona (2008) někteří autoři berou veřejné zakázky jako prostředek nebo mechanismus určité politiky, přičemž dávají důraz na očekávaný výsledek (*desired result*). Autoři také narážejí na absenci studia veřejných zakázek jako politiky (*study of public procurement qua policy*).¹⁵

Lowi (1964) definuje tzv. funkční kategorie veřejných politik (*functional categories*) – distributivní, regulační a redistributivní.¹⁶ Salisbury (1992) nabízí rozdělení na alokační a strukturální (*allocative and structural*), přičemž vysvětluje: „Alokační politikou míníme rozhodnutí, která poskytují přímý užitek, materiální nebo symbolický, ať již individuálním subjektům nebo skupinám. Strukturální politika znamená politiku, která formuje strukturu a zavádí pravidla, která povedou k budoucím alokacím.“¹⁷ Snider a Rendon (2008) využívají rozdělení Lowiho (1964) a konstruují vlastní model „*public-procurement policy*“. Autoři

¹³ Peters, B. G., *American Public Policy: Promise and Performance* (ninth edition), CQ Press, 2013 str. 4

¹⁴ Snider, K., Rendon, R., *Public Procurement Policy: Implications and Practice*, *Journal of Public Procurement*, Vol. 8, Iss. 3, 2008, str. 317

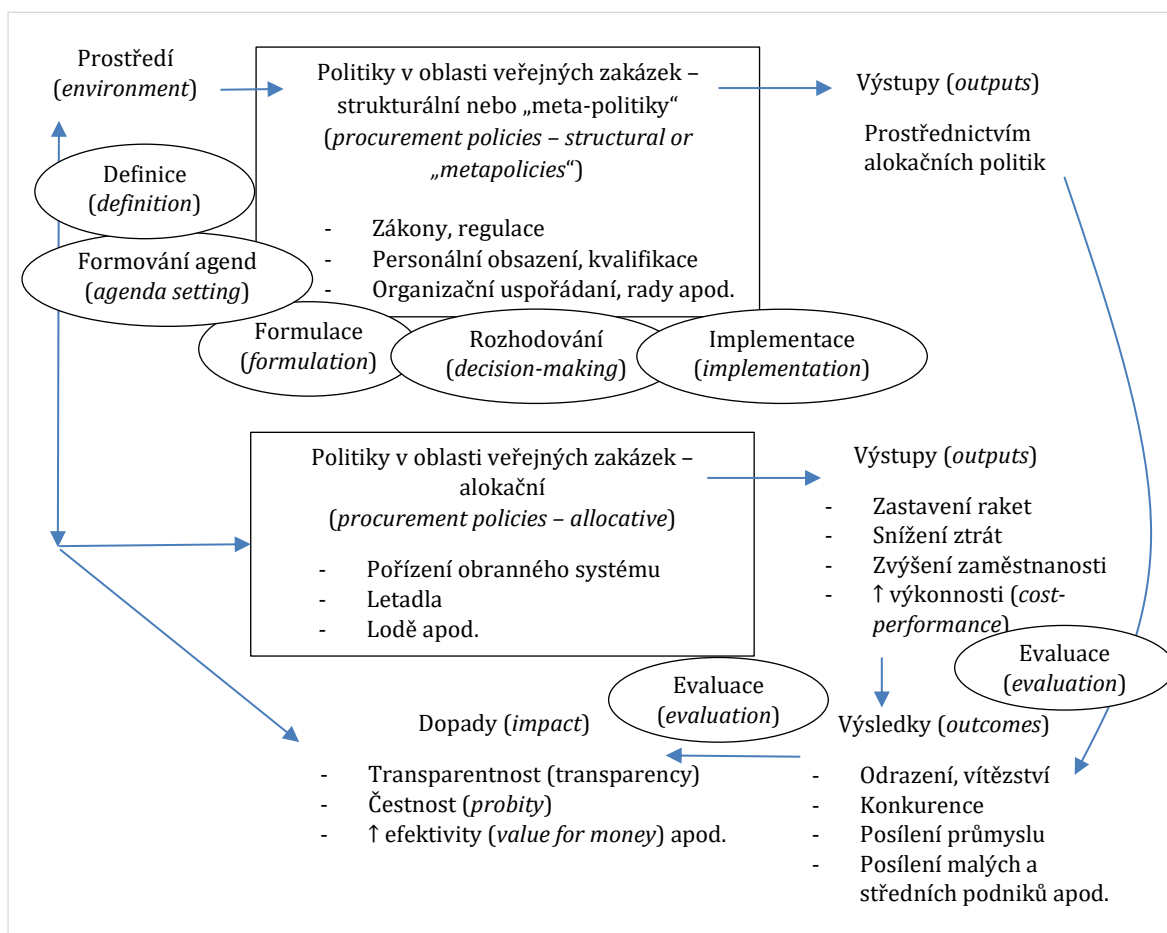
¹⁵ tamtéž, str. 317

¹⁶ Lowi, T., *Review: American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory*, *World Politics*, Vol. 16, No. 4, 1964, str. 689

¹⁷ Salisbury, R., *Interests and Institutions: Substance and Structure in American Politics*, *University of Pittsburgh Press*, 1992, str. 109

využívají systémový model (*general systems theory*) a jeho použití ve veřejné politice, přičemž odkazují na původní práci von Bertalanffyho (1968). Aplikují postup, při kterém je tento model konstruován jako systém vstupů, které jsou transformovány do výstupů a analyzují jejich následný dopad.¹⁸ Autoři také dělí politiky na alokační a strukturální a naznačují vztahy mezi jednotlivými fázemi. Například strukturální politika vyjádřená konkrétní právní úpravou je následně aplikována alokačními politikami při samotné realizaci veřejné zakázky, což může vést k žádoucím důsledkům takovéto politiky. Co se týče fází veřejné politiky, definice (*definition*) a formování agend (*agenda setting*) jsou důsledkem vstupů z prostředí (*environment*). Formulace (*formulation*), rozhodování (*decision-making*) a implementace (*implementation*) se dají považovat za fáze související s transformací vstupů ve výstupy veřejné politiky (tzv. *conversion element*). Evaluace se týká analýzy dopadů jednotlivých politik.¹⁹ Schéma představující případ veřejných zakázek v oblasti obrany je zobrazeno na následujícím diagramu.

Obr. 1 – Politiky v oblasti veřejných zakázek – příklad v oblasti obrany



zdroj: Snider a Rendon (2008), str. 320

Snider a Rendon (2008) také diskutují vztah mezi alokačními a strukturálními politikami. Vyspělé společnosti mají tendenci více se zaměřovat na politiky strukturální. Tyto společnosti zdůrazňují jako žádoucí dopady politik například transparentnost nebo čestnost a tyto

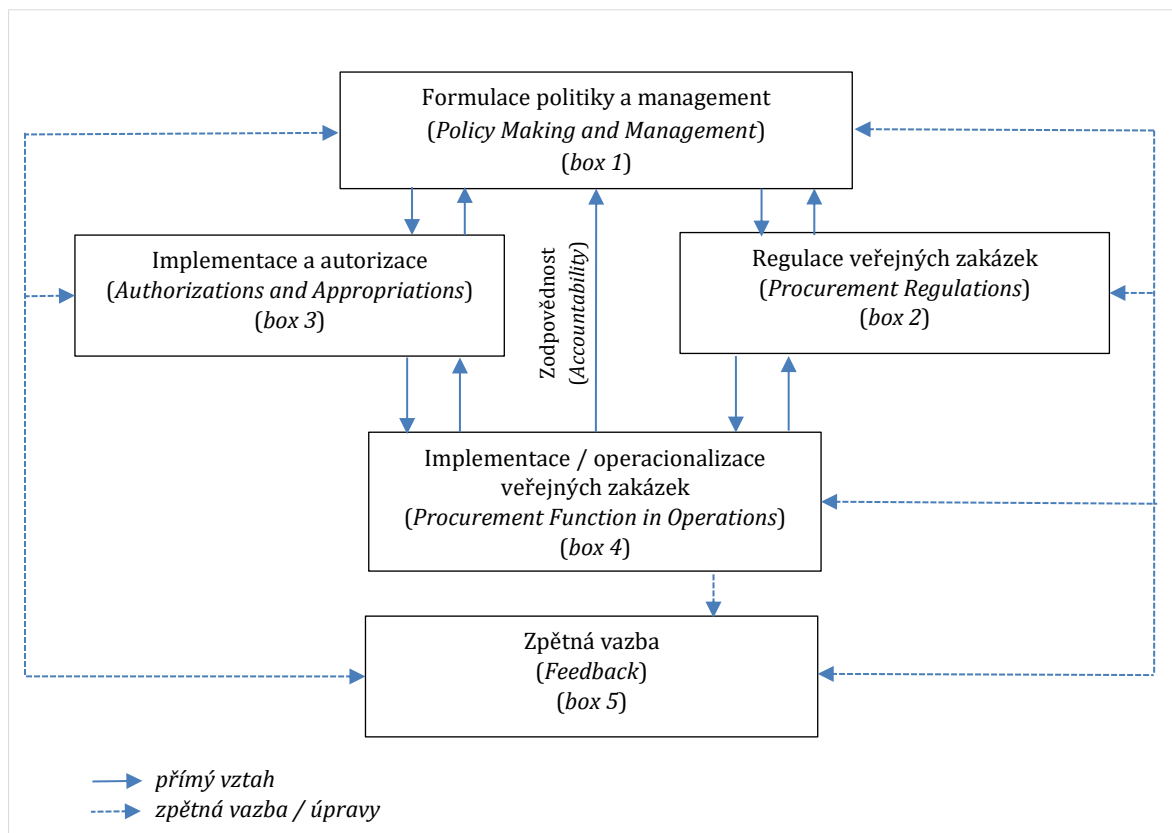
¹⁸ Snider, K., Rendon, R., Public Procurement Policy: Implications and Practice, *Journal of Public Procurement*, Vol. 8, Iss. 3, 2008, str. 313

¹⁹ tamtéž, str. 321

dopady mají být zaručeny především strukturálními politikami – zákony a regulací. Je však otázkou, zdali takovéto regulace nevedou ke zbytečné byrokracii, ztrátě individuální odpovědnosti nebo nižší efektivitě.²⁰

Thai (2001) také využívá systémový přístup k problematice veřejných zakázek ve veřejné politice. Diskutuje tradiční definici systému jako „spojení různých elementů“²¹, zároveň však zdůrazňuje dynamiku systému veřejných zakázek (*systems in action*), které vnímá jako „abstraktní paradigma, které reprezentuje konverzi vstupů ve výstupy“.²² Pro popsání jednotlivých elementů systému veřejných zakázek využívá institucionální přístup, zároveň se však snaží pojmut jeho dynamiku. Systém veřejných zakázek (*Public Procurement System*) je v jeho pojetí znázorněn takto:

Obr. 2 – Systém veřejných zakázek (*Public Procurement System*) – fungování



zdroj: Thai (2001), str. 18

Thai (2001) popisuje vazbu mezi jednotlivými částmi. Regulace veřejných zakázek (box 2) vychází z formulace veřejné politiky jejími tvůrci (box 1), zároveň se však stává institucionálním prostředím, ve kterém profesionálové z oblasti veřejných zakázek (zadavatelé, dodavatelé) (box 4) implementují jednotlivé programy a projekty v oblasti veřejných zakázek (box 3)²³, zároveň jsou však odpovědni tvůrcům veřejné politiky (box 1). Zpětná vazba (box 5) míří zpět k tvůrcům veřejné politiky (box 1), kteří mohou jednotlivé

²⁰ Snider, K., Rendon, R., Public Procurement Policy: Implications and Practice, *Journal of Public Procurement*, Vol. 8, Iss. 3, 2008, str. 324-325

²¹ viz van Gigch (1991), str. 30

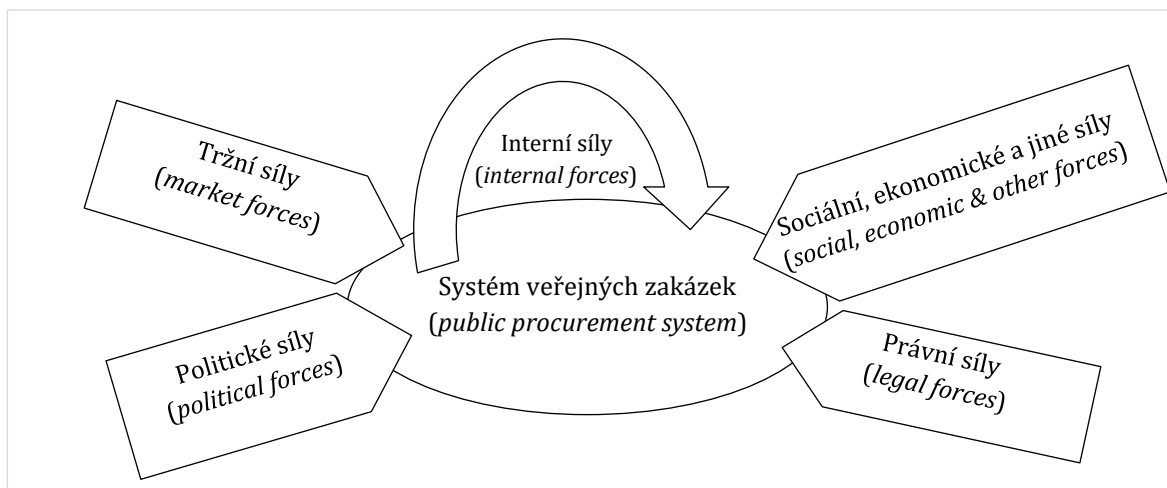
²² Thai, K., Public Procurement Re-examined, *Journal of Public Procurement*, Vol. 1, Iss. 1, 2001, str. 16

²³ Thai (2001, str. 28) podává vysvětlení – autorizace v tomto smyslu může být například schválení rozpočtu na určitou veřejnou zakázku a poukazuje na relativní důležitost tohoto kroku.

politiky upravovat (boxy 2, 3 a 4).²⁴ Samotná operacionalizace (nákup složí a služeb) je nejvíce zkoumanou oblastí veřejných zakázek.²⁵ Autor dále vyzdvihuje důležitost veřejných zakázek ve veřejné politice, především z důvodu velkého objemu prostředků, které jsou na veřejné zakázky každoročně alokovány (cca 10-20 % HDP jednotlivých zemí)²⁶. Thai (2001) také zároveň s ostatními autory²⁷ dává důraz na cíle veřejné politiky v oblasti veřejných zakázek, které nejsou spojeny přímo s faktickým pořízením statků nebo služeb. Cíle veřejných zakázek dělí na dva typy: „*procurement goals*“ a „*non-procurement goals*“ a shrnuje: „*Procurement goals*‘ normálně zahrnují kvalitu dodávky, časovou efektivitu, náklady (nejenom cenové), minimalizaci obchodních, finančních a technických rizik, maximalizaci konkurence při zachování integrity. *Non-procurement goals*‘ zahrnují ekonomické cíle (preferenci domácích nebo lokálních firem), ochranu životního prostředí nebo ‚zelené‘ zakázky (preferenci recyklovatelných materiálů), sociální cíle (přístup minorit) nebo cíle v mezinárodních vztazích.“²⁸ Veřejné zakázky jsou v tomto smyslu vnímány nejenom jako samotné pořízení statků a služeb, ale také jako prostředek k realizaci veřejně-politických cílů. Thai (2001) také zdůrazňuje roli zpětné vazby ve veřejných zakázkách (box 5): „...*element zpětné vazby je velmi důležitý pro dobré fungování systému veřejných zakázek.*“²⁹ Zpětná vazba může pomoci vylepšit celý systém v různých krocích, ať je to změna regulace v oblasti veřejných zakázek nebo úpravy samotného nákupu (operacionalizace). Zpětnou vazbu vytváří profesionálové v oblasti veřejných zakázek (například zástupci zadavatelů a dodavatelů), subjekty občanského sektoru, různé profesní spolky nebo akademický výzkum.³⁰

Thai (2001) dále diskutuje roli prostředí v systému veřejných zakázek a konstatuje, že tento systém veřejných zakázek je ovlivněn řadou faktorů. Grafické znázornění celého systému nabízí následující ilustrace:

Obr. 3 – Prostorové prostředí veřej. zakázek (*The Environment of Public Procurement System*)



zdroj: Thai (2001), str. 33

²⁴ tamtéž, str. 17

²⁵ tamtéž, str. 29

²⁶ Celkové výdaje na veřejné zakázky v zemích EU jsou cca 14 % HDP (průměr 2012-2015 z podílu jednotlivých zemí).

²⁷ viz např. Arrowsmith (2010) nebo Flynn a Davis (2014)

²⁸ Thai, K., Public Procurement Re-examined, *Journal of Public Procurement*, Vol. 1, Iss. 1, 2001, str. 27

²⁹ tamtéž, str. 31

³⁰ tamtéž, str. 31-32

Interakce různých aktérů v procesu veřejných zakázek (ministerstva, vláda, zadavatelé, komise apod.) výrazně ovlivňuje celý systém, ať již nastavenou legislativou nebo procesními postupy při zadávání. Tržní síly jsou důležitým faktorem při veřejných zakázkách, neboť právě soukromé subjekty pohybující se na trhu jsou realizátory těchto zakázek. Míra jejich vzájemné konkurence a kvalita dodávaných statků a služeb je výrazně ovlivněna situací na trhu. Některé statky a služby poptávané veřejnými autoritami mohou být na trhu málo dostupné, jiné více. Právní prostředí reguluje výrazně oblast veřejných zakázek, především stanovenou legislativou, jíž se musí zadavatelé a dodavatelé řídit. Legislativa (typy výběrových řízení, jejich podmínky, procesní lhůty apod.) ovlivňuje chování zadavatelů a současně celý systém veřejných zakázek. Je však zapotřebí zmínit, že nejenom legislativa v oblasti veřejných zakázek ovlivňuje fungování systému veřejných zakázek. Mezi zadavatelem a dodavatelem vzniká standardní kontrakt, který se řídí obecnými právními předpisy a zároveň dodavatel musí dodržovat platnou legislativu například v oblasti ochrany zaměstnanců apod. V rámci kvalitního fungování systému veřejných zakázek je důležitá celková kvalita právního prostředí, nejenom legislativa v oblasti veřejných zakázek. Politické prostředí ovlivňuje veřejné zakázky různými způsoby, například rozhodováním, zdali statek nebo službu pořídit interně (*in-house*) nebo prostřednictvím veřejné zakázky, prostřednictvím přijímání legislativy apod. V politickém procesu nelze opomenout vliv různých zájmových skupin (*interest groups*), které se snaží prosadit (ovlivnit) politická rozhodnutí ve svůj prospěch. V případě sociálních, ekonomických a jiných sil autor zmiňuje například vliv ochrany životního prostředí na oblast veřejných zakázek nebo zahraniční politiku ovlivňující veřejné zakázky (například nákup stíhaček).

Autor v závěru upozorňuje na problém multidisciplinarity ve výzkumu veřejných zakázek, ve kterém se kombinují různé obory jako ekonomie, právo, veřejná politika, politické vědy, operační výzkum apod. Komunikace mezi těmito obory může být složitá, jak upozorňuje např. Ostrom (2007, str. 24).

Další kapitola se bude věnovat přehledu použitých teorií ve výzkumu veřejných zakázek.

1.2. Teorie ve výzkumu veřejných zakázek

Výzkum v oblasti veřejných zakázek je charakteristický svou multidisciplinarností a především těsným sepětím teorie a praxe. „*Toto spojení teoretického výzkumu a praxe je solidním základem, na kterém může výzkum veřejných zakázek stavět.*“³¹ Jak konstatuje Dimitri (2013): „*Veřejné zakázky jsou oblastí, kde dochází k přirozenému spojení teorie a praxe. Toto spojení může být přínosné pro obě strany – zadavatelé mohou profitovat z robustnějších teoretických zjištění, zatímco praxe poskytuje teoretikům nové problémy a poznatky.*“³² Autoři poukazují na skutečnost, že ačkoliv výzkum v oblasti veřejných zakázek prochází dynamickým vývojem, role teorie ve veřejných zakázkách zasluhuje větší pozornost.³³ Matthews (2005, str. 389) upozorňuje na skutečnost, že výzkum veřejných zakázek je relativně novým oborem. Taktéž jistá definiční a metodologická roztržitost je problémem při výzkumu veřejných zakázek.³⁴

Jaké teorie se ve výzkumu veřejných zakázek používají? Flynn a Davis (2014) ve svém přehledovém článku analyzují použití teorií ve výzkumu veřejných zakázek v období 2001-2013.³⁵ Analýza odhalila, že teorie byla použita v celkem 50 článcích (cca 30 %), přičemž jejich použití vykazuje vzrůstající tendenci v čase. Mezi nejvíce používanými byly teorie aukcí a konkurenčních nabídek (*theory of auctions and competitive bidding*) a *principal-agent* teorém (*principal-agent theory*). Řada článků také používala kombinaci několika teorií. Autoři dále stanovili čtyři základní vědní obory (ekonomii, sociologii, management a psychologii) a použité teorie přiřadili jednotlivým oborům, ze kterých vycházely. Rozdělení teorií do jednotlivých oborů ilustruje následující graf:

³¹ Flynn, A., Davis, P., Theory in Public Procurement Research, *Journal of Public Procurement*, Vol. 14, Iss. 21, 2014, str. 141

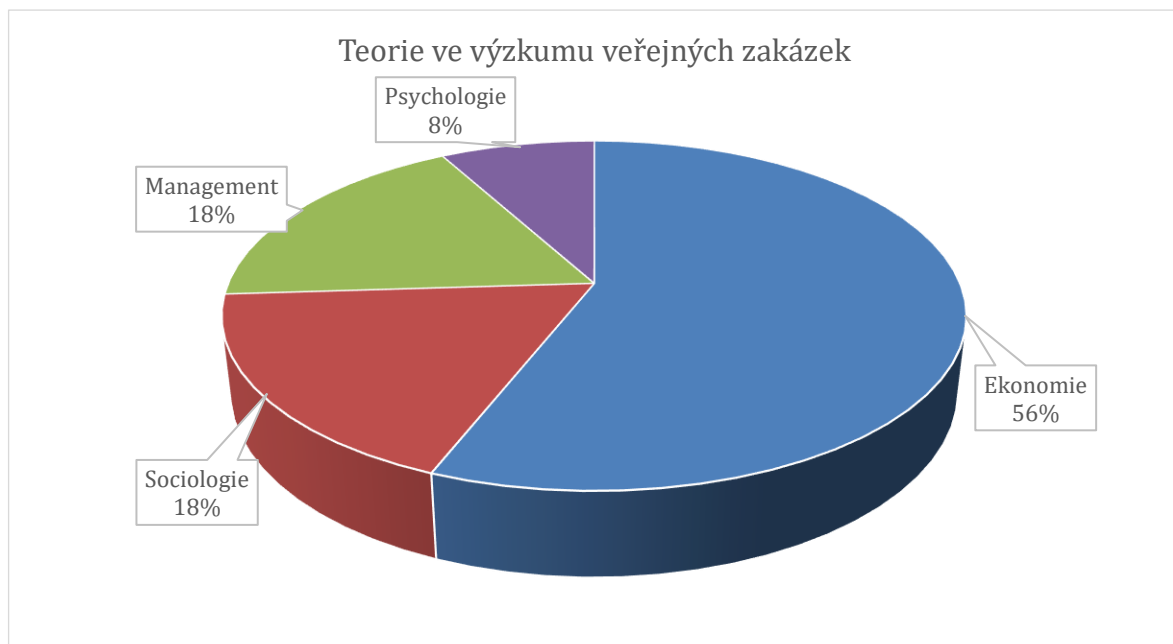
³² Dimitri, Best Value for Money in Procurement, *Journal of Public Procurement*, Vol. 13, Iss. 2, 2013, str.152

³³ Flynn, A., Davis, P., Theory in Public Procurement Research, *Journal of Public Procurement*, Vol. 14, Iss. 21, 2014, str. 141

³⁴ Prier, E., McCue, C., The Implication of a Muddled Definition of Public Procurement, *Journal of Public Procurement*, Vol. 9, Iss. 3&4, 2009, str. 330

³⁵ Jednalo se o všechny články v *Journal of Public Procurement*, které byly publikovány mezi roky 2001-2013 (celkem 172 článků). Celkem 86 % článků se týkalo určité oblasti. Celkové geografické rozdělení článků bylo následující: 42 % USA a Kanada, 25 % Evropa, 8 % Afrika, 6 % Asie a 4 % ostatní regiony.

Obr. 4 – Použité teorie ve výzkumu veřejných zakázek



zdroj: Flynn a Davis (2014), str. 157-158

Ekonomické teorie představovaly více jak polovinu použitých teorií ve sledovaném vzorku (56 %). Menší, ale stále významnou měrou jsou zastoupeny teorie z oblasti sociologie (18 %) a managementu (18 %). Nejnižší frekvenci použití představovaly teorie v rámci psychologie (8 %).

Rozdělení použitých teorií nyní rozšíříme a obohatíme o práce jednotlivých autorů. Budeme vycházet z typologie Flynn a Davise (2014), nicméně jako základní vědní obory budou stanoveny tyto: ekonomie, sociologie, management, právo a veřejná politika. Ke každému vědnímu oboru jsou doplněny praktické problémy, které jsou s jeho pomocí řešeny, dále použité teorie a seznam prací jednotlivých autorů, kteří v rámci těchto oborů provádějí výzkum veřejných zakázek. Cílem je pokusit se přehledně ukázat základní stav soudobé vědecké diskuze v rámci výzkumu veřejných zakázek dle jednotlivých vědních oborů. Výsledek ukazuje následující tabulka.

Tab. 2 – Přehled výzkumu veřejných zakázek dle oboru

Vědní disciplína	Řešené problémy	Použité teorie	Klíčové práce
Ekonomie	"make or buy", soukromý vs. veřejný sektor, cena a kvalita služeb, informační asymetrie, konkurence, efektivita, transakční náklady	Teorie aukcí a konkurenčních nabídek, principal- agent teorém, teorie transakčních nákladů, teorie kontraktů, teorie her, klasická ekonomická teorie, konkurenční efekt	Bajari a Tadelis (2001), Baldi et al. (2016), Bel et al. (2010, 2013), Bel a Costas (2006), Bel a Fageda (2011), Benito et al. (2015), Brannman et al. (1987), Boyne (1998), Brown a Potoski (2003), De Schepper et al. (2015), Dijkgraaf a Gradus (2003, 2007, 2013), Domberger a Rimmer (1994), Domberger et al. (1995), Eisenhard (1989), Entwistle (2005), Estache a Iimi (2008), European Commission (2016b), Gavurová et al. (2017), Gilley a Karels (1981), Grega a Nemeč (2015), Gómez-Lobo a Szymanski (2001), Gupta (2002), Hanák a Muchová (2015), Hart, Shleifer a Vishny (1997), Hefetz a Warner (2012), Christoffersen, Paldam a Würtz (2003), Iimi (2006), Kameník et al. (2011), Klazar a Maaytová (2013), Kuhlman a Johnson (1983), Lambright (2009), Lennerfors (2007), Li a Zheng (2009), Lundsgaard (2002), MacDonald et al. (2002), McCue a Prier (2008), McCue, Prier a Swanson (2015), McDavid (1985), Milne a McGee (1992), Nikolovová et al. (2012), Ohlsson (2003), Ochrana a Pavel (2013), Ochrana a Šumpíková (2007), Onur et al. (2012), Palguta a Pertold (2017), Pavel (2010, 2014), Pavel a Kubík (2011), Picot a Kaulmann (1989), Plaček et al. (2016a, 2017a, 2017b, 2019), Prager (1994), Reeves a Barrow (2000), Rose-Ackermann a Palifka (2016), Savas (1993), Schmidt (2017), Schmidt et al. (2016), Singer et al. (2009), Soukupová et al. (2016), Stevens (1978, 1984), Veggeland (2015)
Sociologie	sociální a politické motivy rozhodování, korupce, transparentnost	Institucionální teorie, systémová teorie, teorie sociálních sítí, teorie korupce, byrokracie	Burguet a Che (2004), Cartier-Bresson (1997), Domberger a Rimmer (1994), Entwistle (2005), Francois (2000), Hudon a Garzón (2016), Kameník et al. (2011), Karippacheril a Beschel (2014), Klazar a Maaytová (2013), Langr (2014), Lennerfors (2007), McGuire (1981), Niskanen (1971), OECD (2009, 2016), Ochrana a Maaytová (2012), Ochrana a Pavel (2013), Pavel a Sičáková-Beblavá (2008), Plaček et al. (2018), Rose-Ackermann a Palifka (2016), Schapper et al. (2006), Sundell a Lapuente (2012), Tanzi (1998), TI (2009a), Vlach a Nemeč (2001)
Management	fungování veřejného sektoru, decentralizace	behaviorální teorie organizace, teorie inovací, New Public Management	Bel a Costas (2006), Benito et al. (2015), Bouckaert et al. (2008), Brezovnik et al. (2015), Guccio et al. (2014), Kauppi a van Raaij (2015), Lambright (2009), Nemeč et al. (2011), Nemeč, Meričkova a Ochrana (2008), Perl and White (2002), Pollit a Bouckaert (2011), Tonnison & Wilson (2008), Veselý et al. (2015)
Právo	efekty zákonných úprav	právní teorie	Dvořák et al. (2017), Jurčík (2014a, 2014b, 2015), Podešva et al. (2016)
Veřejná politika	aplikace veřejných politik	různé	Arrowsmith (2010), Flynn a Davis (2014), Snider a Rendon (2008), Thai (2001)

zdroj: Flynn a Davis (2014), vlastní zpracování

Ekonomické teorie jsou významnou částí výzkumu veřejných zakázek. Proč tomu tak je? Odpověď můžeme najít v samotném charakteru veřejného zadávání jako procesu výběru, ekonomické transakci mezi 2 stranami – veřejným a soukromým sektorem. Výzkum proto směřuje k možnosti optimalizace těchto transakcí, k čemuž mohou sloužit právě ekonomické teorie. Ve výzkumu veřejných zakázek se však vyskytují i teorie, které mají svůj původ v sociologii a managementu. Tyto teorie mohou pomoci výzkumníkům vypořádat se s normativní dimenzí veřejného zadávání související s rolí veřejného sektoru a s nastavením efektivního fungování veřejného sektoru. Výzkum veřejných zakázek také zahrnuje analýzy z pohledu právní vědy, které poskytují zadavatelům a dodavatelům potřebnou orientaci v právních předpisech. Poměrně sporadicky se vyskytují práce zabývající se výzkumem veřejných zakázek z pohledu veřejné politiky. Vzhledem k tomu, že veřejné zakázky jsou důležitým nástrojem veřejných politik, bylo by žádoucí výzkum v oblasti veřejné politiky více rozšířit. Flynn a Davis (2014) dále diskutují absenci jisté ucelenosti výzkumu ve veřejných zakázkách a konstatují, že současný výzkum probíhá spíše po množství jednotlivých linií.³⁶ Tento problém by mohl interdisciplinární výzkum v rámci veřejné politiky zmírnit.

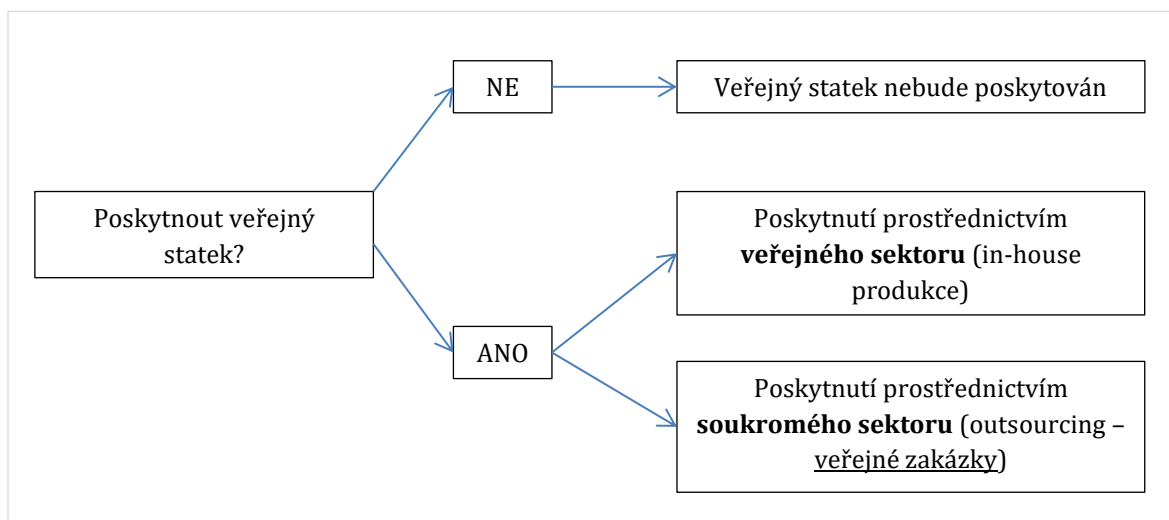
V dalších kapitolách budou představeny teoretické koncepty, které jsou standardně využívány ve výzkumu veřejných zakázek (viz výše). Například se jedná o *principal-agent* teorém, teorii transakčních nákladů, klasickou ekonomickou teorii při diskuzi efektivity veřejného a soukromého sektoru nebo teorii sociálních sítí při představení problematiky korupce ve veřejném zadávání.

1.3. Dilemata veřejné politiky při volbě způsobu zabezpečování veřejných statků

Dnešní moderní společnost je charakterizována relativně vysokou přítomností veřejného sektoru, s níž souvisí také problematika zabezpečování statků a služeb, které veřejný sektor poskytuje. Jedná se o veřejně-politický problém. Jedním z cílů veřejné politiky je zabezpečovat a poskytovat určité statky a služby. Aktéři veřejné politiky stojí před problémem, zdali poskytovat statky a služby přímo (*in-house* produkce), nebo nepřímo prostřednictvím soukromého sektoru (*outsourcing*)? Volbu zabezpečení veřejných statků a služeb ilustruje následující schéma:

³⁶ Flynn, A., Davis, P., Theory in Public Procurement Research, *Journal of Public Procurement*, Vol. 14, Iss. 21, 2014, str. 171

Obr. 5 – Volba zabezpečení veřejných statků z pohledu veřejné politiky



zdroj: vlastní zpracování

Otázka, zdali veřejné statky poskytovat či nikoliv, je čistě normativní a záleží na rozhodnutí dané společnosti a aktérů veřejné politiky. I některé z dnešního pohledu základní veřejné statky (např. silnice, pitná voda, bezpečnost) nebyly v historii zajišťovány veřejným sektorem. Například v Anglii ve 14. století na začátku vlády Edvarda III. stavbu silnic a mostů zajišťovaly místní komunity, církve nebo samotní občané. Při potřebě opravy silnice bylo komisi stanoveno, kdo stavbu na vlastní náklady opraví a bude se o ni starat, navíc případné nedostatky byly pokutovány ze strany vlády.³⁷ Vláda (veřejný sektor) v tomto období také nezajišťovala dodávky pitné vody, dokonce ani bezpečnost občanů, což vedlo k nestabilitě a rebeliím.³⁸ Naproti tomu ve stejné době prosperující Benátky zajišťovaly prostřednictvím veřejného sektoru (vlády) stavbu silnic a mostů, dodávky pitné vody i bezpečnost a měly jeden z nejvíce vyvinutých systémů poskytování veřejných statků na světě.³⁹

V dnešních moderních společnostech je diskuze nad nutností zabezpečovat základní veřejné statky víceméně akademická.⁴⁰ Spíše je otázkou, zdali zabezpečit veřejný statek prostřednictvím soukromého nebo veřejného sektoru.

³⁷ Fargher, L., Blanton, R., Revenue, Voice, and Public Goods in Three Pre-Modern States, *Comparative Studies in Society and History*, 2007, Vol. 49, No. 4, str. 857

³⁸ tamtéž

³⁹ tamtéž, str. 865-866

⁴⁰ Například otázky typu – zabezpečovat obranu státu? Mít policii? Zabezpečovat základní zdravotní péči apod.

1.4. Efektivita soukromého a veřejného sektoru

Za jednu ze základních výhod soukromého sektoru se považuje efektivnost zapříčiněná sledováním vlastních zájmů majitelů výrobních faktorů. „Že dostaneme svoji večeři, za to nevděčíme laskavosti řezníka, sládky nebo pekaře, nýbrž tomu, že sledují své vlastní zájmy. Nespoléháme na jejich humanitu, ale na jejich sebelásku a nikdy nehovoříme o našich potřebách, nýbrž o výhodách, které plynou jim.“⁴¹ Soukromý sektor se pohybuje v tržním prostředí, kde převládá konkurence a ziskový motiv. Konkurence nutí subjekty poskytovat nejlepší možné služby a statky, odlišit se od dalších subjektů na trhu například komparativními výhodami, kvalitnějším servisem apod. Ziskový motiv je vede zároveň k úspoře nákladů, absenci plýtvání a efektivnosti v nakládání s omezenými zdroji. Na konkurenčním trhu uspějí pouze ty subjekty, které dokáží přilákat zákazníky kvalitou a nabízejí své služby za přijatelnou cenu.⁴² Naproti tomu veřejný sektor je charakterizován nízkou přítomností konkurenčního prostředí oproti soukromému sektoru. Neúčast konkurenčních subjektů může mít negativní efekt na kvalitu produkováných statků nebo poskytovaných služeb. S tím nesouhlasí Hart, Shleifer a Vishny (1997), kteří argumentují tím, že v principu je možné mít konkurenci více veřejných poskytovatelů ucházejících se o veřejnou zakázku, a naproti tomu je možná existence soukromých subjektů bez konkurence (například monopol)⁴³. Z jiného úhlu se na problém dívá Tiebout (1956), který rozděluje veřejné výdaje na centrální a lokální úroveň⁴⁴. Existují komunity s různým rozdělením a kvalitou služeb v rámci lokálních výdajů a spotřebitel (volič) se může rozhodnout, kterou komunitu (oblast) si vybere ke svému životu. „Spotřebitel-volič si vybírá tu komunitu, která nejvíce splňuje jeho preference z hlediska veřejných zájmů.“⁴⁵ Spotřebitel (občan) tedy „volí nohou“, a tak zabezpečuje existenci konkurence z hlediska různých samosprávních celků (konkurence ve veřejném sektoru). Pokud tedy aktéři veřejné politiky nenabídnou správný „mix“ veřejných statků a služeb, občané se jednoduše odstěhují jinam.⁴⁶ Zde je však namísto poznamenat, že původní Tieboutův model je založen na poměrně striktních předpokladech, které mohou být předmětem polemiky.⁴⁷ Obecně vzato však můžeme říci, že konkurence v soukromém sektoru bývá relativně vyšší, než je tomu ve veřejném sektoru. S tím úzce souvisí absence ziskového motivu, která nenutí veřejné subjekty k úspoře nákladů. Dalším problémem může být konflikt zájmů, kdy podle Niskanena (1971) je motivem byrokrata (vládní agentury, státní správy) nikoliv maximalizace zisku, nýbrž maximalizace rozpočtu a

⁴¹ Smith, A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Vol 1. *Liberty Fund*. Indianapolis. 1981 (reprint). Originally published: Oxford University Press, 1976, str. 27

⁴² Za kvalitu nelze považovat pouze objektivně kvalitní statky a služby, ale i konkurenční poměr cena/výkon. Na konkurenčním trhu mohou být (a jsou) úspěšné i subjekty nabízející méně kvalitní statky/služby, ale za nízké ceny, které dokáží oslovit zákazníky.

⁴³ Hart, O., Shleifer, A., Vishny, R., *The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons*. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4, 1997, str. 1129

⁴⁴ Tiebout (1956) rozlišuje výdaje na centrální (*federal*) a lokální (*local*). Argumentuje tím, že lokální výdaje historicky převyšují ty federální a že výdaje na školy, policii, hasiče a zdravotnictví nemusejí být nutně pod lokální správou.

⁴⁵ Tiebout, Ch., *A Pure Theory of Local Expenditures*, *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, 1956, str. 418

⁴⁶ McCue, C., Prier, E., Swanson, D., *Five Dilemmas In Public Procurement*, *Journal of Public Procurement*, Vol. 15, Iss. 2, 2015, str. 180

⁴⁷ Například plná mobilita všech občanů (nepředpokládá kulturní, jazykové ani jiné rozdíly) nebo fakt, že model neuvažuje rozdíly v zaměstnanosti jednotlivých regionů a předpokládá, že všichni občané žijí z dividendového výnosu (viz Tiebout (1956, str. 419)).

vlivu. Navíc státní správa disponuje informační převahou nad těmi, kdo rozhodují o rozpočtu. Větší rozpočet poskytuje byrokratům zvýšení vlivu, vlastních platů a dalších výhod.⁴⁸ McGuire (1981) shrnuje: „*Niskanenovy mocné, vlastní zájmy prosazující vládní agentury způsobí produkci většího množství výstupu při nízké kvalitě prosazení veřejného zájmu.*“⁴⁹

Výše zmíněná argumentace podporuje tezi, že soukromé subjekty jsou úspěšnější v zabezpečování statků a služeb než veřejný sektor. Picot a Kaulmann (1989) analyzovali společnosti vlastněné státem v porovnání se soukromými společnostmi. Zkoumali produktivitu práce a kapitálu, návratnost apod. „...*empirická evidence potvrzuje, že soukromé společnosti prokazují vyšší výkonnost v porovnání se společnostmi vlastněnými státem, především v produktivitě a profitabilitě.*“⁵⁰. Autoři v článku narážejí na odlišnost ve vlastnických vztazích jednotlivých typů společností („*property-rights theory*“). V případě soukromých společností je dán jasný vlastník, který může koordinovat a řídit společnost a má zájem na tom, aby společnost prosperovala. Pokud soukromá společnost nemá dostatečnou výkonnost, majitel to přímo pociťuje na svém bohatství.⁵¹ Naproti tomu v případě státem vlastněných společností je vlastnictví „rozdřobeno“ mezi všechny občany. Pokud státem vlastněná společnost neprosperuje, občané to přímo nepociťují na svém bohatství, ani nemohou hypoteticky prodat akcie této společnosti. „Signalizační“ síla trhu je navíc v případě těchto společností oslabena, mj. i z důvodu menší pravděpodobnosti bankrotu veřejných společností, kdy se očekává, že v případě problémů bude stát sanovat ztráty a nepošle společnost do bankrotu.⁵²

Stevensová (1984) porovnávala efektivitu měst v oblasti Los Angeles v produkci veřejných statků v osmi oblastech⁵³. Jedna skupina měst zajišťovala veřejné statky pomocí „*in-house*“ produkce a druhá skupina měst využívala kontraktování soukromým sektorem. Její výzkum potvrdil tezi, že je výrazně dražší (o 37-96 %), pokud si municipality zajišťují služby samy, než v situaci využití soukromých subjektů (=veřejné zakázky).⁵⁴ K podobnému závěru dochází i Reeves a Barrow (2000) nebo Dijkgraaf a Gradus (2003, 2007, 2013). Savas (1993) odmítá, že by města (municipality) stály před volbou buď zvýšit daně, nebo snížit produkci

⁴⁸ Moynihan, D., Does Public Service Motivation Lead to Budget Maximization? Evidence from an Experiment. *International Public Management Journal*, Vol. 16, Iss. 2, 2013, str. 180

⁴⁹ McGuire, T., Budget-maximizing governmental agencies: An empirical test. *Public Choice*, Vol. 36, Iss. 2, 1981, str. 313

⁵⁰ Picot, A., Kaulmann, T., Comparative Performance of Government-owned and Privately-owned Industrial Corporations – Empirical Results from Six Countries, *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, Vol. 145, No. 2, 1989, str. 313

⁵¹ Autoři rozebírají, že není velký rozdíl mezi „*owner-controlled*“ a „*manager-controlled*“ společnostmi, pokud správně funguje trh finálního zboží, kapitálový trh a trh manažerů. Například v případě rozděleného vlastnictví akcií soukromé společnosti, kdy vlastníci přenechávají řízení společnosti manažerům. Argumentace je taková, že pokud by byla společnost manažery řízená špatně, vlastníci to okamžitě pociťují také, protože klesne cena akcií, jejich dividendy atp.

⁵² Picot, A., Kaulmann, T., Comparative Performance of Government-owned and Privately-owned Industrial Corporations – Empirical Results from Six Countries, *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, Vol. 145, No. 2, 1989, str. 301

⁵³ Jednalo se o oblasti: úklid ulic, úklid budov, popelářské služby, mzdové služby, údržba dopravních značení, oprava ulic, údržba trávníku a údržba zeleně kolem silnic.

⁵⁴ Stevens, B., Comparing Public-and Private-Sector Productive Efficiency: An Analysis of Eight Activities. *National Productivity Review (pre-1986)*, Vol. 3, No. 4, 1984, str. 401-407

služeb. Nabízí třetí alternativu, a to je privatizace veřejných služeb za účelem zvýšení konkurence a produktivity.⁵⁵

McDavid (1985) analyzoval situaci v Kanadě na konci sedmdesátých let 20. století v oblasti svozu komunálního odpadu na vzorku 126 měst. Ukázalo se, že svoz komunálního odpadu „in-house“ produkcí byl v průměru o 41 % dražší než situace, kdy svoz zajišťoval soukromý subjekt v rámci veřejné zakázky. Dále ilustruje příklad města Richmond⁵⁶, kde byl svoz komunálního odpadu zajišťován samotnou municipalitou. Po tříměsíční stávce zaměstnanců veřejných služeb v roce 1981 se rada města rozhodla svoz komunálního odpadu „outsourcovat“ privátnímu subjektu. Vývoj jednotlivých ukazatelů produktivity a nákladů ilustruje tab. 1.

Tab. 3 – Náklady a produktivita v městě Richmond – svoz komunálního odpadu

Ukazatele	veřejný sektor		soukromý sektor	
	1980	1981	1982	1983
Náklady na službu pro domácnost	\$42,71	\$52,27	\$52,71	\$31,72
Počet obslužených domácností	25 007	25 456	25 731	26 141
Množství uklizeného odpadu (tuny)	27 252	21 384	27 486	28 858
Mn. uklizeného odpadu na zaměstnance za den (tuny)	5,82	6,37	6,81	11,26

zdroj: McDavid (1985), str. 606

Z tabulky je patrné, že privátní subjekt dokázal svoz odpadu vykonávat v roce 1983 o 40 % levněji než veřejný poskytovatel v roce 1982. Výrazně stoupla také produktivita práce (11,26 vs. 6,81). Autor považuje za důležitý efekt konkurence, který nutí soukromé subjekty být výkonnější. Soukromé firmy dokázaly například lépe pracovat s pracovními pobídkami⁵⁷ a jejich zaměstnanci měli menší mzdu. Produktivitu také zvyšovalo použití větších vozidel na svoz komunálního odpadu, soukromé firmy také dokázaly vykonávat službu s menšími osádkami jednotlivých vozidel.⁵⁸

Řada výzkumů v oblasti komparace efektivity soukromého a veřejného sektoru považuje za efektivnější soukromý sektor. Aktéři veřejné politiky však musí brát v potaz také další aspekty, jímž se bude věnovat následující kapitola.

⁵⁵ Savas, E., S., It's time to privatize. *Government Union Review*. Vol. 14, No. 1, 1993, str. 51

⁵⁶ Richmond je kanadské město v provincii Britská Kolumbie. Nachází se nedaleko Vancouveru, v roce 2018 mělo cca 227 tis. obyvatel.

⁵⁷ Pobídkou může být například to, že zaměstnavatel umožní posádce vozu odchod z práce po skončení jízdy, ale zaplatí jim celodenní mzdu. To motivuje zaměstnance být efektivnější a rychlejší při práci, jelikož s efektivnější prací se jim *de facto* zvyšuje hodinová mzda.

⁵⁸ McDavid, J., C., The Canadian Experience with Privatizing Residential Solid Waste Collection Services, *Public Administration Review*, Vol. 45, Iss. 2, 1985, str. 604

1.5. Politické motivy in-house produkce

Pokud empirické studie dokazují vyšší efektivitu „outsourcingu“ veřejných služeb do privátního sektoru, proč bychom měli vůbec zajišťovat statky „in-house“ produkcí? Domberger a Rimmer (1994) vysvětlují, že na zajištění veřejných statků nelze pohlížet pouze z cenového hlediska, ale v případě rozhodování mohou hrát roli i faktory jako sociální cíle, zodpovědnost nebo stabilita dodávek. Zároveň uvádějí příklad: „V oblasti New South Wales (Austrálie) po konci první světové války vláda rozšířila úklidové služby zajišťované veřejným sektorem za účelem zvýšení zaměstnanosti poválečných vdov. Tento business se postupně rozšiřoval a v roce 1993 dosáhl hodnoty 180 mil. australských dolarů. Nebyl efektivní ani ziskový a byl zprivatizován v roce 1994. Ale je to jeden z příkladů, kdy veřejný sektor rozšiřoval in-house produkci, přestože to nebylo ekonomicky efektivní.“⁵⁹ Pokud bychom hypoteticky předpokládali, že vdovy by byly jinak nezaměstnanou skupinou obyvatel, in-house produkce by mohla být z makroekonomického pohledu dokonce efektivnější.⁶⁰

Zajímavý pohled na problematiku nabízí Sundell a Lapuente (2012), kteří rozdělují rozhodování veřejně-politických aktérů ohledně kontraktování na 2 typy⁶¹:

1) *Adam Smith contracting*

Základem je myšlenka, že vlády orientované vpravo na politickém spektru věří více v efektivnost trhu a tržních sil a mají snahu o malou úlohu státu v ekonomice. Proto tyto vlády budou spíše nakloněny privatizaci veřejných služeb nebo kontraktování prostřednictvím veřejných zakázek. Při svých úvahách budou vycházet ze studií, které podporují vyšší ekonomickou efektivitu soukromého sektoru ve srovnání s veřejným sektorem.

2) *Machiavellian contracting*

Tato hypotéza nabízí alternativní vysvětlení – vlády orientované napravo vědí, že jejich voličský elektorát se skládá spíše z voličů v privátním sektoru. Privatizace veřejných služeb či kontraktování jim tedy může přinést benefit v podobě většího počtu hlasů. Biais a Perroti (2002) vysvětlují, že pokud mediánový volič bude mít dostatečné výhody plynoucí z kontraktování nebo privatizace⁶², může se jeho politické cítění přesunout spíše k napravo orientovaným vládám⁶³. Dále autoři narážejí na cenu privatizovaných služeb, kdy argumentují tím, že střední třída nemá obvykle prostředky na nákup velkého množství akcií privatizovaných subjektů. To nutí vlády s touto strategií prodávat veřejné služby za podhodnocené ceny. Čím je střední třída ve společnosti chudší, tím bude cena více podhodnocená. „Pokud je nerovnost opravdu výrazná, akcie privatizovaných firem se mohou prodávat za téměř

⁵⁹ Domberger, S., Rimmer, S., Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey, *International Journal of the Economics and Business*, Vol. 1, No. 4, 1994, str. 440

⁶⁰ Nezaměstnaný pobírající pouze sociální dávky zatěžuje veřejný rozpočet a netvoří dostatečnou poptávku. Naopak zaměstnaný člověk nezatěžuje tolik sociální systém a ze své vyšší mzdy tvoří sekundární poptávku po statcích a službách a tím oživuje ekonomiku.

⁶¹ Sundell, A., Lapuente, V., Adam Smith or Machiavelli? Political incentives for contracting out local public services, *Public Choice*, Vol. 153, Iss. 3/4, 2012, str. 472

⁶² Například bude vlastnit akcie privatizovaného podniku.

⁶³ A to nikoli jako projev vděku pravicovým vládám, ale spíše ze strachu, že více redistributivně orientované vlády by v budoucnu mohly snížit jejich bohatství.

*nulové ceny, například ve formě voucherů.*⁶⁴ Zajímavé je v této souvislosti srovnání se situací v Československu na začátku devadesátých let, kdy se státní podniky prodávaly ve formě kupónové privatizace. Boycko et al. (1994) zdůrazňuje, že „...privatizace v Československu měla výraznou veřejnou podporu a vedla ke zvolení Václava Klause premiérem.“⁶⁵ Nehrála tedy výše zmíněná hypotéza nějakou roli při formování veřejné politiky v této oblasti? Boycko et al. (1994) dále poukazují na to, že některé privatizační vlny pravicových vlád ve Francii a ve Velké Británii přicházely před volbami.⁶⁶

Zajímavou reminiscenci v souvislosti s analyzovanou hypotézou nabízí Bel (2010), který analyzoval vývoj v Německu ve třicátých letech dvacátého století. Po Velké depresi na přelomu dvacátých a třicátých let, která zasáhla Německo velmi tvrdě, byl stát nucen převzít do té doby soukromé podniky do svých rukou.⁶⁷ V literatuře tolik nezmiňovaný je následný vývoj, kdy v polovině třicátých let docházelo k rozsáhlé privatizaci podniků ze strategických odvětví zpět do privátních rukou. Bel (2010) se domnívá, že kromě fiskálních injekcí do státního rozpočtu měla privatizace také politické aspekty: „Nacistická vláda používala privatizaci jako nástroj ke zlepšení vztahů s velkými průmyslníky za účelem získání jejich podpory. Privatizace byla také pravděpodobně používána k získání větší politické podpory obecně.“⁶⁸

Pokud se vrátíme zpět k původní stati rozlišující *Adam Smith contracting* a *Machiavellian contracting*, jaké byly výsledky zkoumání? Sundell a Lapuente (2012) analyzovali chování 290 švédských municipalit se zjištěním, že vlády orientované napravo v politickém spektru mají tendenci více zajišťovat služby *outsourcingem*, což by podporovalo tržní teorii autory definovanou jako *Adam Smith contracting*. Zajímavé je nicméně zjištění, že v případech těsného rozložení politických sil (minimální většina) je tendence ke kontraktování větší, což podporuje i teorii politickou (*Machiavellian contracting*). Například středoprávní vlády mající těsnou většinu využívají více *outsourcing*, což může vést teoreticky k upevnění politického postavení. „*Jinými slovy, výsledky ukazují, že kontraktování není vždy vedeno pouze ideologickými motivy Adama Smithe, ale i těmi strategickými Niccola Machiavelliho.*“⁶⁹

Můžeme vidět, že rozhodování aktérů ve veřejné politice může být ovlivněno i politickými faktory. V další kapitole bude představena diskuze ohledně kvality poskytovaných služeb.

⁶⁴ Biais, B., Perroti, E., Machiavellian Privatization, *The American Economic Review*, Vol. 92, Iss. 1, 2002, str. 241

⁶⁵ Boycko, M., Shleifer, A., Vishny, R., Voucher Privatization, *Journal of Financial Economics*, Vol. 35, Iss. 2, 1994, str. 254

⁶⁶ Ve Velké Británii privatizovala vláda M. Thatcherové ve vlnách 1982-1987 (volby v roce 1988) a 1988-1991 (volby v roce 1995). Ve Francii byly privatizační vlny v letech 1986-1987 (volby v roce 1988) a 1993-1995 (volby v roce 1995).

⁶⁷ Jednalo se například o Gelsenkirchener Bergwerks (doly), Vereingite Stahlwerke AG (ocelárny), Dresdner Bank (banky) nebo Norddeutscher Lloyd (lodní doprava).

⁶⁸ Bel, G., Against the mainstream: Nazi privatization in 1930s Germany, *Economic History Review*, Vol. 63, Iss. 1, 2010, str. 52

⁶⁹ Sundell, A., Lapuente, V., Adam Smith or Machiavelli? Political incentives for contracting out local public services, *Public Choice*, Vol. 153, Iss. 3/4, 2012, str. 483

1.6. Kvalita poskytovaných služeb v rámci veřejně-politického rozhodování

Dalším tématem, který je úzce spojen s veřejně-politickou otázkou zabezpečení statků a služeb, je také kvalita poskytovaných služeb. Na začátek je zapotřebí zdůraznit, že zkoumání kvality služeb skýtá několik úskalí. Prvním je subjektivita – na rozdíl od poměrně snadno měřitelné ceny služby v peněžních jednotkách je měření kvality spojeno se subjektivním hodnocením jednotlivých aktérů, tudíž je špatně souměřitelné. Dalším problémem je skutečnost, že data o kvalitě nejsou zkoumána stejným způsobem *před a po* realizování veřejné zakázky (data před realizováním většinou absentují)⁷⁰. V předchozím textu jsme se soustředili na problém ceny služeb. Z analýz vyplynulo, že soukromé subjekty v mnoha případech realizují veřejné zakázky levněji než veřejný sektor. Jak je to ale s kvalitou poskytovaných služeb? Domberger a Jensen (1997) v této souvislosti zmiňují tzv. „*quality-shading hypothesis*“ – úspora na ceně při realizaci soukromým subjektem je kompenzována sníženou kvalitou služeb. Domberger et al. (1995) v jedné z předchozích studií tuto hypotézu nepotvrdili, dokonce v některých případech došlo ke snížení ceny zároveň se zvýšením kvality služeb. Jednalo se o studii kontraktování na úklidové práce v Austrálii v devadesátých letech 20. století. Analýza zahrnovala celkem 61 kontraktů (22 úřadů, 7 nemocnic a 32 škol) sledovaných po dobu devíti měsíců. Kontraktování do privátních rukou obecně snížilo cenu služeb minimálně při zachování stejné kvality. Studie nicméně přiznává, že rozdíly v kvalitě byly signifikantně menší než rozdíly v cenách.⁷¹

Další zajímavou otázkou je samotná podstata rozdílů v efektivitě realizace veřejných zakázek mezi soukromým a veřejným sektorem. Pramení rozdílů z toho, že soukromý a veřejný sektor mají jiné fundamentální charakteristiky nebo je důvodem rozdílů přítomnost konkurence bez ohledu na druh sektoru? Můžeme argumentovat odlišnými vlastnostmi veřejného sektoru, jako mohou být např. šířeji (někdy nejasně) definované cíle oproti soukromému sektoru, nedostatečná orientace na zákazníka, teoretická absence bankrotu apod.⁷² Díky těmto vlastnostem nedokáže veřejný sektor realizovat zakázky s takovou mírou efektivnosti jako soukromý sektor. Odlišný pohled na problematiku nabízí Kay a Thompson (1986), kteří se soustředí na problém konkurence. Jejich pohled je založený na představě, že i veřejný sektor může být efektivní, pokud je vystaven tlaku konkurence. Nebo naopak, pokud je soukromý sektor – manažeři soukromého sektoru – pod malým tlakem konkurence (například monopolní postavení) a má nízké riziko bankrotu nebo převzetí, potom síly trhu ovlivňují soukromý sektor stejně málo jako v případě veřejného sektoru.⁷³ Poukazuje například na efektivní kanadské aerolinky na začátku 80. let (*Air Canada*), což byla společnost z veřejného sektoru, která úspěšně konkurovala komerčním soukromým aerolinkám v Severní Americe. Naopak ve stejné době špatně hospodařící státní podnik British Airways

⁷⁰ Domberger, S., Jensen, P., Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13, No. 4, 1997, str. 74

⁷¹ Domberger, S., Hall, C., Li, E., The Determinants of Price and Quality in Competitively Tendered Contracts, *The Economic Journal*, Vol. 105, Iss. 433, str. 1469

⁷² Domberger, S., Jensen, P., Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13, No. 4, 1997, str. 75

⁷³ Kay, J., Thompson, D., Privatisation: A Policy in Search of a Rationale, *The Economic Journal*, Vol. 96, No. 381, 1986, str. 22

provozoval lety na regulovaných linkách apod. Autoři se domnívají, že klíčem k efektivitě není druh vlastnictví (soukromý vs. veřejný sektor), ale přítomnost konkurence.⁷⁴

Francois (2000) představuje koncept *Public Service Motivation* (PSM), který vychází z altruistických idejí a předpokládá, že někteří lidé mají obecnou motivaci pomáhat druhým, komunitě, národu nebo sloužit veřejnému zájmu. Pokud je tato motivace přítomná, zaměstnanci veřejného sektoru mají svou relativně nižší mzdu kompenzovanou nepeněžním benefitem, tj. realizací jejich altruistické motivace.⁷⁵ Entwistle (2005) hovoří v této souvislosti o tzv. *public-sector ethos*, kdy právě sepětí s místní komunitou a hodnoty veřejného zájmu jsou motivací zaměstnanců ve veřejném sektoru. Důvodem, proč ponechávat služby v gesci veřejných autorit, může být také obava ze ztráty těchto hodnot v případě *outsourcingu*.

1.7. Transakční náklady a veřejné zadávání

Zajímavá problematika v souvislosti s veřejným zadáváním se týká transakčních nákladů. Jedná se o další atribut, který musí být v rámci veřejně-politického rozhodování o alokaci statků brán do úvahy. V předchozím textu mnohé studie zdůrazňovaly nižší cenu realizace veřejné zakázky prostřednictvím soukromého sektoru v relaci s *in-house* produkcí. Cena samotné realizace veřejné zakázky však není jediným nákladem, který dopadá na veřejnou autoritu. Existují i náklady spojené s přechodem mezi *in-house* produkcí a *outsourcingem*, tzv. náklady využití tržního mechanismu neboli zjednodušeně řečeno transakční náklady. Ty se objevily v literatuře především ve spojení s Coasem (1937), jenž ve své stati odhaloval příčiny vzniku firem jako takových. Zamýšlel se nad tím, že v tržní ekonomice, jejíž pohyby produkce určuje neustále cenový mechanismus, existuje něco takového jako firma. Ta je totiž příkladem centrálně řízené organizace, kde je firemní produkce direktivně řízena majitelem-podnikatelem. Cenový mechanismus zde není aplikován, zaměstnanci fungují na základě příkazového systému. Zaměstnavatel nemusí na každý úkon zaměstnance využívat cenový mechanismus⁷⁶, nýbrž jeho využití minimalizuje tím, že uzavře se zaměstnancem pracovní smlouvu a poté již využívá direktivního řízení. Důvodem je to, že náklady na realizaci každé jednotlivé transakce se zaměstnancem by byly větší než náklady spojené s existencí firmy, kde jsou tyto transakce do velké míry potlačeny. Coase (1937) shrnuje: „*Hlavním důvodem, proč je výhodné (profitabilní) založit firmu, je existence nákladů spojených s využitím cenového mechanismu.*“⁷⁷ Lze tento koncept aplikovat na problematiku veřejně-politického rozhodování o veřejných zakázkách? Předpokládejme veřejnou autoritu V , která poskytuje statky a služby *in-house* produkcí za náklady C_V a rozhoduje se, zdali využít veřejné zakázky a realizovat dodávku prostřednictvím soukromého subjektu. Soukromý subjekt nabízí příznivou cenu, která je menší než realizace *in-house* produkcí. Realizace *outsourcingem* tedy generuje náklady C_S , přičemž platí, že $C_V > C_S$, tudíž veřejná autorita se rozhodne realizovat veřejnou zakázku prostřednictvím soukromého

⁷⁴ Kay, J., Thompson, D., Privatisation: A Policy in Search of a Rationale, *The Economic Journal*, Vol. 96, No. 381, 1986, str. 25

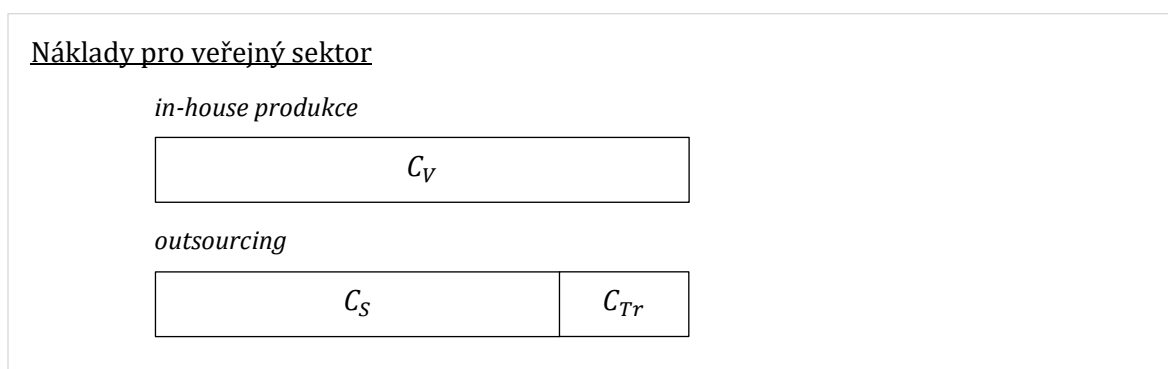
⁷⁵ Francois, P., „Public Service Motivation“ as an argument for government provision, *Journal of Public Economics*, Vol 78, Iss. 3, 2000, str. 276

⁷⁶ Například sepsovat smlouvu, jednat o ceně apod.

⁷⁷ Coase, R., H., The Nature of the Firm, *Economica*, Vol. 4, No. 16, 1937, str. 390

sektoru za účelem ušetření nákladů. Nyní předpokládejme, že existují náklady s využitím cenového mechanismu – transakční náklady. Po uskutečnění veřejně-politického rozhodnutí musí dojít k formálnímu vypsání výběrového řízení a přípravě dokumentace, poté k samotné realizaci výběrového řízení a jeho evaluaci, která rezultuje výběrem nejlepšího kandidáta. Se společností, která vyhrála výběrové řízení a bude realizovat veřejnou zakázku, se sepíše smlouva, kde bude specifikována dodávka, stanovena cena, popř. sankční ujednání apod. Dále bude veřejná autorita zajišťovat monitoring kvality realizace zakázky a průběžně vyhodnocovat její plnění.⁷⁸ Tyto náklady označme jako C_{Tr} a uvažujme, že transakční náklady se rovnají rozdílu mezi C_V a C_S , tudíž platí: $C_V - C_S = C_{Tr}$. Ilustrujme si nyní situaci na následujícím schématu:

Obr. 6 – Role transakčních nákladů při realizaci veřejné zakázky



zdroj: vlastní zpracování

Pokud tedy transakční náklady spojené s realizací veřejné zakázky budou stejné jako „ušetřené“ prostředky spojené s realizací soukromým sektorem, z hlediska celkových nákladů není mezi variantami rozdíl. Teoreticky můžeme dokonce předpokládat situaci, kdy transakční náklady budou tak vysoké, že se realizace soukromým sektorem vůbec nevyplatí, přestože by mohl nabízet nižší konečnou cenu. Hefetz a Warner (2012) na základě výzkumu identifikovali vysoké transakční náklady na specifikaci kontraktu a monitoringu, mj. u provozování nemocnic a věznic, policejní a hasičské služby, programů obecné péče o zdraví, kanalizace a čištění odpadních vod a programů pro seniory a mládež. Naopak nízké náklady z tohoto pohledu vykazovaly služby údržby silnic, garáží, hřbitovů, parků a sběr komunálního odpadu.⁷⁹ Autoři argumentují, že vyšší transakční náklady na uzavření a monitorování kontraktu jsou jedním z důvodů pro *in-house* produkci.

Transakční náklady na uzavření veřejné zakázky nemá pouze veřejný sektor jako takový, ale i soukromý sektor, který se o veřejnou zakázku uchází. Tyto transakční náklady mohou být interní (náklady na zaměstnance, kteří se zabývají analýzou a přípravou veřejné

⁷⁸ Za předpokladu, že monitoring externího subjektu je pro veřejnou autoritu nákladnější než monitoring *in-house* produkce. Mohli bychom totiž argumentovat tím, že v případě realizace *in-house* produkcí je také nutné monitorovat kvalitu. Nicméně právě složitý monitoring a kontrola externích dodavatelů jsou jedním z hlavních důvodů proč ponechat realizaci ve veřejných službách, argumentuje ve své studii Entwistle (2005).

⁷⁹ Hefetz, A., Warner, M., Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market and Management Characteristics, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 22, Iss. 2, 2012, str. 309-310

zakázky) i externí (technické, právní a ekonomické poradenství apod.).⁸⁰ Veggeland (2015, str. 81) uvádí následující příklad: O veřejnou zakázku v hodnotě 200 000 € se uchází celkem 20 uchazečů ze soukromého sektoru. Každý uchazeč musel investovat 5 000 €, aby se mohl výběrového řízení zúčastnit.⁸¹ Vítěz tendru nabídne cenu 190 000 € a vyhraje výběrové řízení, protože jeho nabídka byla cenově nejvýhodnější. Veřejná autorita ušetří 10 000 € díky *outsourcingu* zakázky na soukromé dodavatele. Ovšem pokud vezmeme v úvahu holistický (makroekonomický) pohled, hodnota projektu byla 200 000 €, nicméně celkové náklady na projektu byly 300 000 €.⁸²

Celkově lze konstatovat, že transakční náklady mohou být z hlediska veřejně-politického rozhodování o realizaci veřejných zakázek okrajovým problémem, nicméně aktéři veřejné politiky by neměli tento atribut podceňovat a měl by být plně zahrnut do rozhodování jednotlivých aktérů.

1.8. Korupce a veřejně-politické rozhodování

V dnešní době široce používaný pojem „korupce“ je fenoménem, který se „vznáší“ nad problematikou veřejných zakázek a je předmětem rozsáhlých analýz. Co je to vlastně korupce? Tanzi (1998) využívá definici, že: „...*korupce je zneužití veřejné moci pro osobní prospěch.*“⁸³ Podobná definice se vyskytuje i ve studiích Transparency International (2009b, str. 14) nebo PwC EU Services pro Evropskou komisi (2013, str. 55). Tanzi (1998) dodává, že korupce jako taková se nevyskytuje pouze ve veřejném sektoru, ale může být přítomna i v soukromém sektoru, například v oblasti nábory zaměstnanců či zadávání soukromých zakázek.⁸⁴ My se však zaměříme primárně na korupci ve veřejném zadávání. Využijeme zde typologii Tanziho (1998), který analyzoval oblasti, v nichž dochází primárně ke korupci ve veřejném sektoru jako celku:

1) Regulace a autorizace

Mnohé oblasti ekonomické aktivity jsou regulovány ze strany státu různými způsoby, nejčastěji ve formě licencí, koncesí a povolení. V případě, kdy chce ekonomický subjekt začít provozovat specifickou činnost (například taxislužbu, výrobu zbraní apod.), musí nejdříve získat povolení od státní autority. Tato možnost dává osobě (organizaci), která má v pravomoci udělení povolení, určitou moc. Soukromé subjekty ve snaze získat potřebná povolení mohou využívat i korupční praktiky.

⁸⁰ De Schepper, S., Haezendonck, E., Doms, M., Transaction Cost Analysis of Public Infrastructure Delivery, *International Journal of Managing Projects and Business*, Vol. 8, No. 3, 2015, str. 441

⁸¹ Například náklady na provedení ekonomické kalkulace projektu nebo samotné vypracování nabídky. Za transakční náklady v tomto smyslu se mohou považovat i tzv. náklady obětované příležitosti pracovníků, kteří se na přípravě účasti v tendru podíleli (mohli se místo práci na výběrovém řízení věnovat jiným činnostem, které by společnosti přinesly užitek).

⁸² Každý uchazeč, byť neúspěšný, investoval do projektu 5 000 €. Při počtu 20 uchazečů jsou celkové náklady na účast v tendru 100 000 €.

⁸³ Tanzi, V., Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures, *Staff Papers (International Monetary Fund)*, Vol. 45, No. 4, 1998, str. 564

⁸⁴ tamtéž

2) Daně

Složitý a nepřehledný daňový systém vyžaduje častý kontakt mezi plátcí daní a daňovými úředníky. V kombinaci s nízkými platy ve státní správě a obtížnou kontrolou se vytváří prostor pro korupci v daňovém systému.

3) Veřejné výdaje

Korupce rovněž ovlivňuje oblast veřejných výdajů v rámci veřejně-politického rozhodování. Může se týkat jednak investičních projektů (*investment projects*), které mohou poskytovat příležitosti soukromým nebo politickým skupinám k osobnímu prospěchu. Další oblastí jsou veřejné zakázky (*procurement spending*) na nákup statků a služeb, které mohou být (a často jsou) ovlivněny korupcí.⁸⁵ Tanzi (1998) zmiňuje rovněž tzv. mimorozpočtové účty (*extrabudgetary accounts*), zřízené ke specifickým účelům. „V některých zemích peníze získané z mezinárodní pomoci nebo z prodeje nerostných surovin jako je ropa nebo cín, jsou spravovány prostřednictvím speciálních účtů, které mají tendenci k tomu být méně transparentní a méně kontrolované než prostředky jdoucí přes státní rozpočet.“⁸⁶ V podmínkách České republiky si můžeme představit některé mimorozpočtové fondy, například Státní fond dopravní infrastruktury (SFDI) nebo Státní fond životního prostředí České republiky (SFŽP ČR) apod.

4) Poskytování statků a služeb za podhodnocené ceny

V řadě zemí jsou z titulu veřejného zájmu poskytovány statky a služby za nižší než standardní tržní ceny (například dodávky vody, elektřiny, služby ve zdravotnictví, vzdělávání, nižší úrokové sazby apod.). Někteří jedinci nebo skupiny z přístupu ke statkům a službám za nižší ceny mohou velmi profitovat. Taktéž převis poptávky po těchto statcích je příčinou nutnosti rozhodovat v rámci veřejné autority o jejich přidělení, což opět vytváří prostor pro korupci.

5) Ostatní diskreční opatření

Kromě výše zmíněných způsobů rozhodování mají veřejné autority tzv. diskreční pravomoci v důležitých oblastech, které mohou být živnou půdou pro korupční jednání. Může se jednat například o:

- Rozhodování o daňových úlevách a pobídkách, o formě a výši jednotlivých daní
- Status půdy (například změna ze zemědělské na stavební parcely)
- Zahraniční investice (jejich uskutečnění, umístění a podmínky)
- Privatizace veřejných služeb a podniků, rozhodování o těžbě nerostných surovin
- Administrativní omezení některých odvětví a tvorba monopolních či oligopolních struktur

Pozitivní veřejně-politické rozhodnutí ve výše zmíněných oblastech může přinést extrémní zisky těm, v jejichž prospěch jsou tato rozhodnutí učiněna. Uvedme si následující příklad – společnost nakoupila pozemky v oblasti A, které mají status

⁸⁵ Rozbor problematiky korupce ve veřejných zakázkách je rozebrán níže.

⁸⁶ Tanzi, V., *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, *Staff Papers (International Monetary Fund)*, Vol. 45, No. 4, 1998, str. 568-569

pozemků určených pro zemědělství. V případě změny statusu pozemků na „stavební“ by společnost jejich následným prodejem vydělala 1 milion EUR. Rozhodnutí o změně statusu pozemků je výhradně v pravomoci veřejné autority. Společnost tedy podnikne veškeré kroky, aby dosáhla optimálního veřejně-politického rozhodnutí. Problémem v tomto případě je, že potenciální výše úplatku pro činitele veřejné autority je ve většině případů daleko nižší než potenciální zisk z pozitivního rozhodnutí, takže soukromé společnosti se čistě ekonomicky vyplatí úplatek nabídnout.⁸⁷

6) Financování politických stran

Politické strany vždy stojí před rozhodnutím, jak zajistit prostředky pro své fungování, tj. prostředky na platy zaměstnanců, údržbu budov, financování volebních kampaní apod. Soukromé subjekty dotují volební strany, nicméně mohou za svou podporu očekávat protihodnotu ve formě veřejně-politických rozhodnutí v jejich prospěch, například budoucích zakázek apod. *„Politici často zneužívají své postavení a berou úplatky, podporují nepotismus, praní špinavých peněz a transfer finančních prostředků k vlastní straně nebo jejím podporovatelům. Politické strany tak rezignují na své fundamentální funkce – reprezentování a informování občanů. V dlouhém období korupce politických stran ničí veřejnou důvěru, legitimitu vlády a potažmo i demokracii.“*⁸⁸

Výše zmíněnou Tanziho (1998) typologii korupce lze brát pouze jako jedno z možných rozdělení této široké problematiky. Tento výčet není pokusem o hloubkovou analýzu korupce, jedná se spíše o uvedení do problematiky a poukázání na to, že korupce ve veřejných zakázkách je pouze jednou z částí širšího celku v teorii korupce. Nyní se zaměříme na specifickou problematiku korupce ve veřejných zakázkách.

1.8.1. Korupce ve veřejných zakázkách

V úvodu tohoto tématu zmiňme, že korupce ve veřejném zadávání se vyskytuje na všech stupních řízení veřejných autorit v rámci veřejné politiky, od malých zakázek⁸⁹ až po ty největší v oblasti státní infrastruktury či jaderné energie. Bez ohledu na jejich velikost, korupce a manipulace se může vyskytnout ve všech fázích veřejné zakázky. Tyto fáze si nyní podrobněji rozvedeme.⁹⁰

⁸⁷ Tanzi, V., Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures, *Staff Papers (International Monetary Fund)*, Vol. 45, No. 4, 1998, str. 570

⁸⁸ Popescu, A.-I., Financing Democracy of Corruption? Political Party Financing in the EU's Southeastern and Eastern Member States, *Centre for European Studies (CES) Working Papers*, Vol 7, Iss. 2a, 2015, str. 573-574

⁸⁹ Například úklid na malých úřadech, dodávky materiálu do škol apod.

⁹⁰ OECD, Preventing Corruption in Public Procurement, *OECD Publishing*, 2016, str. 9

1) Plánovací fáze veřejné zakázky (*pre-tendering phase*)

a. Rozhodnutí o potřebách (*needs assessment*)

Mnohé studie se soustředí na analýzu procesu výběru vítěze veřejné zakázky a na nastavení institucionálního rámce evaluace veřejných zakázek, nicméně je třeba si uvědomit, že korupce ve veřejných zakázkách může začít dlouho předtím, než je tato zakázka oficiálně vypsána, a to již v procesu ustanovení veřejných potřeb v rámci rozhodnutí veřejné politiky. Soukromé subjekty se mohou pokusit toto prvotní normativní rozhodnutí veřejné autority ovlivnit. Uvedme si následující příklady:

- Firma A je výrobce hasicích přístrojů. Aby zvýšila své tržby a zisky, bude vyvíjet nátlak na veřejné authority, aby například uzákonily povinnou výměnu hasicích přístrojů na veřejných úřadech jednou za dva roky. V případě přijetí takového zákona by musely veřejné úřady vypsát zakázky na nákup hasicích přístrojů a firma A by se takových řízení mohla zúčastnit.
- Firma B provozuje úklidové služby a chce změnit rozhodnutí o potřebách veřejných zájmů na místní radnici. Bude se tedy snažit působit na radní (například pomocí úplatků) a ti schválí vyhlášku, že chodníky v obci se budou nově uklízet po celý rok dvakrát měsíčně.⁹¹ Radnice argumentuje vyšším komfortem pro obyvatele a realizací veřejných zájmů. Tato změna preferencí na radnici však pomůže firmě B zúčastnit se nově vypsáných výběrových řízení a zvýšit tak svůj zisk.
- Firma C je významným hráčem na stavebním trhu v regionu. Vlastními silami připraví projekt výstavby nové hokejové arény, jehož schválení pak dokáže prosadit na radnici. Impuls k výstavbě hokejové arény tedy nešel od občanů nebo politiků, nýbrž iniciátorem byl samotný dodavatel stavby, který realizoval veřejnou zakázku.⁹²

b. Plánování a rozpočtování (*planning and budgeting*)

Tato oblast zahrnuje především špatné plánování veřejné zakázky, jejímž příkladem může být například nadhodnocení její předpokládané ceny, resp. nezjištění ceny, za kterou lze danou službu (statky) koupit v plně konkurenčním prostředí.

c. Stanovení požadavků a specifikace (*development of specifications / requirements*)

Veřejná zakázka, resp. její zadání, může obsahovat takové podmínky, jaké dokáže splnit pouze vybraný dodavatel. Například výrobce automobilů firma A využije svého lobbingu a korupce k tomu, aby se do výběrového řízení na dodávku nových vozů dostala specifikace, že vozy musí splňovat určitou

⁹¹ Do té doby byl úklid povinný jen v zimních měsících.

⁹² Více o tomto případě viz Langr (2014, str. 14).

charakteristiku, kterou dokáže splnit pouze firma A. Takto je přímo ovlivněn výsledek výběrového řízení ještě před jeho začátkem. Dalšími příklady mohou být stanovení nejasných (vágních) kritérií vyhodnocení veřejné zakázky nebo poskytnutí těchto kritérií předem pouze vybranému zájemci.

d. Volba výběrového řízení (*choice of procurement procedure*)

Veřejný zadavatel může zvolit méně otevřenou formu řízení, aby mohlo dojít k preferenci předem vybraného uchazeče. Může například rozdělit zakázku na „menší části“, aby jednotlivé zakázky mohly spadat do méně otevřených forem veřejného zadávání (v České republice například veřejné zakázky malého rozsahu). Dochází také ke zneužívání méně otevřených typů řízení v souvislosti s potřebou extrémní urgency (například těsně po přírodních katastrofách apod.).

2) Fáze tendru veřejné zakázky (*tendering phase*)

a. Přijetí nabídek (*request for proposal / bid*)

Veřejný zadavatel nemusí zcela uveřejnit informaci o novém výběrovém řízení v oficiálních veřejných zdrojích, nebo po domluvě s předem dohodnutým vítězem zveřejní pouze neúplnou dokumentaci k veřejné zakázce, kde mohou například absentovat vyhodnocovací kritéria apod. To způsobí buď malý zájem o účast v tendru nebo nemožnost ostatních uchazečů podat adekvátní a konkurenceschopnou nabídku.

b. Podání nabídek (*bid submission*)

V oblasti podávání nabídek jednotlivých uchazečů může docházet k rozsáhlým manipulacím a korupci, přičemž veřejná autorita nemusí být ani jedním z aktérů nekalého jednání. Jedná se především o koluzivní kartely na straně nabídky, tj. dodavatelů veřejných zakázek. Ti se mohou předem domluvit, že při podání nabídek budou spolupracovat, a to například tak, že stanoví po vzájemné shodě nabídkové ceny. Veřejná autorita pak v dobré víře vybere uchazeče s nejlevnější cenou, nicméně ta zdaleka nemusí odpovídat plně konkurenční ceně, a tak může docházet k rozsáhlému a dlouhodobému zneužívání veřejných prostředků. Jedná se o tzv. *bid-rigging* (smluvená nabídka), který se podle OECD (2009): „...vyskytne, pokud se podniky, u kterých by se jinak očekávalo, že si budou konkurovat, tajně dohodnou a zvýší ceny či sníží kvalitu zboží nebo služeb pro kupující, kteří si přejí získat zboží nebo služby prostřednictvím výběrového řízení.“⁹³ *Bid-rigging* může mít různou formu,

⁹³ OECD, Pokyny pro boj proti kartelovým dohodám mezi uchazeči o veřejnou zakázku (dále také jako „*bid rigging*“), 2009, str. 1

například krycích nabídek (*cover bidding*), kdy se uchazeči předem dohodnou na vítěznou nabídku a jiní uchazeči podají záměrně nižší nabídky. Další formou může být utlumení nabídek (*bid suppression*), kdy uchazeči podle předem připravené domluvy stahují nabídky z výběrového řízení tak, aby vyhrála předem určená nabídka. Formou dlouhodobější strategie mezi uchazeči může být tzv. rotace nabídek (*bid rotation*), kdy každou veřejnou zakázku vyhraje předem dohodnutý uchazeč, a vítězství ve výběrových řízeních si uchazeči „střídají“ podle předem dohodnutého scénáře. Další strategií může být rozdělení trhu (*market allocation*), kdy si uchazeči rozdělí trh podle geografických či jiných kritérií a nekonkurují dalším uchazečům na „jejich území“. *Bid-rigging* není pouze teoretická konstrukce, ale vyskytuje se i v praxi. Můžeme uvést příklady kartelu evropských výrobců izolačních trubek z poloviny devadesátých let (European Commission (1999)), dohodu stavebních společností v Nizozemsku v 80. letech 20. století (European Commission (1992)) nebo v českých podmínkách zakázku o provozování ubytoven pro Ministerstvo obrany (Štaflová (2012)). Pospíšil (2012) doplňuje: „Existence bid riggingové dohody může běžně prodražit veřejnou zakázku o 10 až 50 %, zatímco každý další uchazeč, který se soutěže zúčastní jako nesmluvený konkurent, zlevní výsledné plnění až o 5 %. Vzhledem k tomu, že každoročně je do veřejných zakázek investováno průměrně 14,5 procenta hrubého domácího produktu České republiky, řádově stovky miliard korun, jsou devastující účinky kartelových dohod flagrantní. Že se nejedná o akademické úvahy, ale tvrdou realitu tuzemské ekonomiky, dokazuje každodenní mediální masáž poukazující na předražené zakázky, netransparentní průběh výběrových řízení a sladěné postupy uchazečů.“⁹⁴ Další výzkum na toto téma provedli například Porter a Zona (1993) nebo Lengwiller a Wolfstetter (2010).

c. Vyhodnocení nabídek (*bid evaluation*)

Při vyhodnocení nabídek může docházet ke korupci v rámci zneužití veřejné moci. Vyhodnocení jednotlivých nabídek může být zmanipulováno ve prospěch předem vybraného uchazeče, který za to nabízí příslušníkům veřejné autority různé peněžní i nepeněžní benefity.⁹⁵ Manipulace může proběhnout různými způsoby, například neopodstatněným vyřazením ostatních uchazečů, nerespektováním kontrolních mechanismů apod.

d. Uzavření kontraktu (*contract award*)

Fáze přípravy a uzavření kontraktu s dodavatelem veřejné zakázky je jednou z klíčových fází procesu veřejných zakázek. Tato fáze je také náchylná k různým manipulacím s finální textací smlouvy mezi zadavatelem a

⁹⁴ Pospíšil, I., Bid Rigging. In: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), *Informační list 1/2012*, 2012, str. 4

⁹⁵ Korupce v těchto případech nemusí nutně znamenat přímý úplatek (*bribe*). Dodavatelé veřejných zakázek mohou spřízněně úředníky nebo politiky zvat na různé konference a semináře, zajišťovat jim právní služby, zaměstnávat rodinné příslušníky, nepřímo financovat politické strany a poskytovat jiné benefity. Právě složitá identifikace protihodnoty je často překážkou v odhalení korupčního jednání.

dodavatelem a ke korupci. Soukromé subjekty nemusí zveřejnit všechny náklady spojené s kontraktem ve fázi výběrového řízení a za úplatu je pak prosadit do finální textace smlouvy nebo prosadí klauzule nevýhodné pro veřejnou autoritu, například fixaci ceny či obtížnou vypověditelnost kontraktu. V textu smlouvy také nemusí být (schválně) přesně stanoveny podmínky dodání díla, například ve vztahu ke kvalitě provedené práce.

3) Fáze průběhu veřejné zakázky (*post-tendering phase*)

a. Plnění kontraktu (*contract management / performance*)

V rámci realizace veřejné zakázky mohou být měněny podmínky a specifikace kontraktu tak, aby došlo k navýšení jeho ceny. Dodavatel může neúměrně prodlužovat dobu dodání díla a tím zvyšovat náklady, používat nekvalitní materiál nebo dodávat služby s levnější nákladovou cenou. Netransparentnosti a korupci při realizaci veřejné zakázky může nahraovat i nižší kontrola ze strany zadavatele nebo množství subdodavatelů zakázky.

b. Fakturace a platby (*order and payment*)

V oblasti finální fakturace může docházet k proplacení výdajů, které nebyly realizovány, nepřesnostem ve stanovování nákladů nebo duplikování výdajů. Tyto neoprávněné platby mohou být použity jednak k obohacení dodavatele (soukromé firmy), ale také k úplatku pro zaměstnance veřejných autorit za přehlížení těchto „přehmatů“.

V předchozím textu jsme ukázali, že korupce ve veřejných zakázkách se může vyskytovat na všech jejích stupních a ve všech fázích veřejně-politického procesu. Mnohdy je v rámci jedné veřejné zakázky využito množství korupčních praktik v různých fázích, což činí celý proces značně netransparentní a velmi složitý na analýzu za účelem odhalení nekalého jednání. Další text se bude zabývat systémovým přístupem v rámci problematiky veřejných zakázek.

1.8.2. Systémový přístup ke korupci ve veřejných zakázkách

Izolovaný pohled na různé fáze veřejné zakázky a jejich analýza nám může poskytnout dobrou představu o korupčních praktikách aktérů veřejné politiky v jednotlivých fázích veřejné zakázky, nicméně nyní se pokusíme představit více systémový přístup k celé problematice.

Schapper et al. (2006) shrnuje základní cíle a premisy, na nichž je postaveno veřejné zadávání, do tří oblastí:

- *Public confidence* – snaha o transparentnost, zodpovědnost a férové jednání na všech úrovních veřejné zakázky
- *Efficiency and effectiveness* – úsilí o hospodárné zacházení s veřejnými prostředky a nalezení co nejlepšího poměru cena / výkon
- *Policy compliance and consistency* – soulad s obecnými principy a cíli politiky (ochrana životního prostředí, zaměstnanost apod.)

Jedná se o základní stavební kameny, které jsou v souladu s principy veřejné správy. „*Nicméně přestože se zdají elementární, jejich realizace v praxi je často spojena s problémy a jednotlivé politiky jsou často v konfliktu, nebo dokonce vzájemně nekompatibilní.*“⁹⁶ V souvislosti s realizací prvního cíle (*public confidence*) mnohé země vyvinuly značnou regulaci spočívající v nastavení přesných pravidel zadávání, přísných podmínek pro zadavatele i dodavatele a opatřeních posilujících transparentnost. Tyto robustní regulované systémy jsou nákladné jak pro zadavatele, tak dodavatele a změna jejich podmínek je často obtížná. Tyto argumenty jsou však protipólem k druhému cíli (*efficiency and effectiveness*). Zdá se tedy, že jednotlivé cíle nelze dokonale operacionalizovat bez toho, abychom více či méně potlačili jejich funkci. Uvedme následující příklad: Po povodních bude v obci poničena část mostu, komunikace bude neprůjezdná a objízdná trasa velmi dlouhá. Veřejná autorita má v této situaci právo vypsat veřejnou zakázku na opravu mostu bez výběrového řízení, díky potřebě co nejkratší realizace opravy (plně v souladu s cílem *policy compliance and consistency* – je v zájmu veřejné politiky, aby cesty byly co nejdříve průjezdné). Veřejná zakázka bude sjednána s firmou A, která vzhledem k absenci konkurence může využít situaci ve svůj prospěch a realizovat zakázku s větší ziskovou marží, tj. předražit zakázku. Tento postup je ovšem v kontradikci s cílem hospodárnosti – *efficiency and effectiveness*.

Jak dodává Hudon a Garzón (2016), odchylky od ideálního procesu veřejných zakázek mohou mít legitimní i nelegitimní důvody. Například dodatek probíhajícího kontraktu na stavbu silnice, aby se dostavěla cyklostezka, může být naprosto legitimní, pokud je ve veřejném zájmu. Ovšem stavba cyklostezky pouze za účelem dodatečných soukromých zisků je nelegitimní.⁹⁷ Kde je však hranice mezi legitimní aplikací veřejně-politických zájmů a nelegitimními postupy za účelem zneužívání veřejných prostředků?

⁹⁶ Schapper, P., Veiga Malta, J., Gilbert, D., An Analytical Framework for the Management and Reform of Public Procurement, *Journal of Public Procurement*, Vol. 6, Iss. 1, 2006, str. 5

⁹⁷ Hudon, P.-A., Garzón, C., Corruption in Public Procurement: Entrepreneurial Coalition Building, *Crime, Law & Social Change*, Vol. 66, Iss. 3, 2016, str. 294

Hudon a Garzón (2016) vycházejí z Klitgaard (1988) a identifikují tři nezbytné podmínky pro vznik korupce ve veřejných zakázkách⁹⁸:

- 1) Možnost získat ekonomickou rentu
- 2) Aktéři disponují diskrečními pravomocemi
- 3) Obecná absence zodpovědnosti

Získat a inkasovat ekonomickou rentu lze v různých fázích veřejné zakázky – *ex ante* (při vytváření nebo hodnocení nabídek, *bid rigging* apod.) nebo *ex post* (ve fázi realizace veřejné zakázky, dodatky ke smlouvám, vícepráce atp.). Diskrečními pravomocemi disponují většinou aktéři ve veřejné politice (politici, úředníci), kteří tuto moc mohou využít pro prosazení žádaného projektu. Absence zodpovědnosti je patrná při nedůsledné kontrole nebo tichém přecházení nedostatků při realizaci kontraktu.⁹⁹

Institut veřejných zakázek je tedy potřeba chápat jako komplexní celek. V průběhu přípravy a realizace zakázky se kombinují politické, právní, administrativní a jiné aspekty a do procesu je zapojena řada aktérů a institucí. Tito aktéři nejednají samostatně nebo v rámci duálních vztahů, nýbrž tvoří funkční síť (*networks*). Oproti organizačnímu uspořádání firem se jedná o jinou formu koordinace činností, která však dokáže prosazovat své cíle se stejnou účinností.¹⁰⁰ Granovetter (1985) zdůrazňuje roli sociálních vztahů (*social relations*) v rámci produkce důvěry v ekonomice a argumentuje, že jsou to právě sociální vztahy, které produkují důvěru v ekonomický život, spíše než hierarchické organizační uspořádání firem¹⁰¹ nebo obecný vztah k morálce.¹⁰² Sociální vztahy se formují mezi zaměstnanci napříč organizacemi, kteří jsou spolu například v obchodním kontaktu. Management různých společností se často schází na společenských akcích, společně jsou členy obchodních komor apod. Zde se pak tvoří sociální vztahy, které mohou být velmi silné a přetrvávat dlouhou dobu.

Granovetter (1985) to dokumentuje na příkladu Lohra (1982), který se ve svém článku podívoval nad tím, že v Japonsku se v období kolem Vánoc razantně zvyšují výdaje korporací na společenskou zábavu a akce, což dával do kontrastu s jinak precizní japonskou opatrností v oblasti nákladů. Situaci vysvětluje tím, že na těchto akcích se tvoří důležité společenské vztahy, které jsou základním kamenem japonského obchodu v dlouhodobém měřítku. Americké společnosti byly vcelku úspěšné v prodeji svých výrobků široké veřejnosti (McDonald's, Coca-Cola apod.), ale zdaleka takovou úspěšnost neměly americké firmy v navazování vztahů s předními japonskými průmyslovými skupinami. Důvodem je skutečnost, že japonští *businessmani*, svázaní desítkami let těsných konexí a sociálních vztahů v Japonsku, upřednostňují právě tyto vazby spíše než (mnohdy ekonomicky výhodnější) americké nabídky. Ačkoliv oficiální obchodní bariéry (například cla) se ve vztahu obou zemí

⁹⁸ tamtéž

⁹⁹ tamtéž, str. 295

¹⁰⁰ Provan, K., G., Kenis, P., Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, *Journal of Public Administration and Theory*, Vol. 18, Iss. 2, 2008, str. 232

¹⁰¹ Granovetter (1985, str. 493-494) ve své stati také diskutuje práce Williamsona (1973, 1981) ohledně smyslu organizačního uspořádání firem z hlediska transakčních nákladů, které jsme analyzovali v kapitole 1.7.

¹⁰² Granovetter, M., Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, *American Journal of Sociology*, Vol. 91, No. 3, 1985, str. 491

výrazně utlumily, hlavní překážkou většího obchodu je právě uzavřenost a sociální sepětí předních japonských průmyslníků.

Macaulay (1963) se na problém dívá z jiného úhlu a zamýšlí se nad neformálními vazbami v *businessu*. Při obchodním kontraktu dvou stran je podepsána smlouva, kde jsou většinou podrobně popsány podmínky a termíny dodání, sankční ujednání při různých porušeních a mnohé jiné klauzule. Pokud však porušení smlouvy skutečně nastane (například pozdní dodání, nekvalitní odlitek apod.), jen málokdy se využijí psané klauzule ve smlouvě a obě strany budou raději vyjednávat o možném řešení, bez ohledu na přesnou textaci smlouvy. Proč tomu tak je? Macaulay (1963) uvádí citát jednoho obchodníka: „*Pokud nastane nějaký problém, zvednu telefon a začnu ho s protistranou řešit. Nelze číst přesné textace smluv, pokud chcete ještě někdy dělat business... Každý problém lze řešit, pokud z toho vynecháte právníky a účetní. Oni prostě nerozumí potřebě protislužeb (give-and-take needed) v businessu.*“¹⁰³ Autor zdůrazňuje roli neformálních (*non-contractual*) vztahů v ekonomice, které nejsou nikde napsány ve smlouvách.

Právě neformální vztahy jsou základem fungování sítí, i těch korupčních. Ve Francii je obecně popsána politická korupční síť jako spojení tří skupin aktérů ve vztahu k veřejné politice:

- 1) Politici (zvolení politici, ministři a jejich zástupci)
- 2) Správní aktéři (státní úředníci)
- 3) Podnikatelé (majitelé a management firem)

Jaký společný zájem tyto skupiny spojuje? Motivací politiků je dosáhnout na politickou moc, motivací správních úředníků mohou být osobní výhody a motivací podnikatelů je dosáhnout zisku (získat rentu). Zájmy jednotlivých skupin aktérů jsou tedy výrazně odlišné. Jejich postavení, pravomoci a možnosti také vykazují značné rozdíly. Co tedy tuto nesourodou skupinu aktérů s rozdílnými zájmy spojuje v jednu korupční síť? Cartier-Bresson (1997) vidí síť jako prostředek k výměně, podobný klasickému trhu zboží a služeb. Statky k výměně však nemusí mít přímo peněžní vyjádření¹⁰⁴ a nemusejí mít také časovou souvislost. Podnikatelé mohou nabízet politikům dobře placená místa ve svých firmách v budoucnosti za to, že nyní poskytnou politickou podporu pro aktuální projekt.¹⁰⁵ Soukromý subjekt může poskytnout příspěvek politické straně na volební kampaň, přičemž v budoucnosti očekává protislužbu ve formě podpory legislativy, která dovolí firmě zvýšit zisky. Tato protislužba nicméně vůbec nemusí přijít, pokud například politická strana nezíská potřebnou podporu veřejnosti nebo nezíská důležité ministerstvo.

Síť v tomto smyslu můžeme tedy chápat jako trh s protislužbami mezi aktéry veřejné politiky, které ale nejsou vždy zpeněženy, nevypořádávají se ve stejném čase a nejsou vždy splaceny úplně. Takto strukturovaná korupční síť je velmi těžko analyzovatelná standardními metodami (například peněžní *cost-benefit* analýzou). Cartier-Bresson (1997) shrnuje: „*Aktivní*

¹⁰³ Macaulay, S., *Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study*, *American Sociological Review*, Vol. 28, Iss. 1, str. 61

¹⁰⁴ Mohou nabývat mnoha různých forem, například udělení licencí a práv, poskytnutí *insider* informací, možnost manipulace administrativního procesu, zprostředkování kontaktu s významnými aktéry, schopnost mediace sporů mezi aktéry atd.

¹⁰⁵ Pro zaměstnávání vysokých státních úředníků v soukromých firmách existuje ve Francii výraz *pantouflage*.

*dluhy mezi různými entitami v síti se nikdy zcela nesplatí. Právě tyto cirkulující dluhy pomáhají udržovat v síti spojení.*¹⁰⁶

Korupční jednání je zřídka izolovanou akcí dvou individuálních aktérů, ale často vyžaduje kooperaci mnoha subjektů, které tvoří tzv. korupční síť. Zdroje jsou tímto způsobem identifikovány a získávány za spolupráce mnoha aktérů z různých organizací (Jancsics a Jávora, 2012, str. 65). Autoři ve svém článku podrobně analyzovali korupční síť v Maďarsku a došli k závěru, že pro vytvoření a správné fungování sítě jsou potřeba následující elementy:

- 1) Identifikace zdroje renty (*cash-cow*)
- 2) Vypnutí kontrolních mechanismů (interních i externích)
- 3) Získání renty
- 4) Organizování sítě

Autoři na příkladu korupční sítě v realitách ilustrovali tyto 4 elementy. Jednalo se o prodej lukrativních budov v centru Budapešti kolem roku 2010, kdy korupční síť vytvořilo několik aktérů z místní samosprávy (z různých politických stran) a několik společností podnikajících v realitách. Společně dokázali identifikovat a získat rentu¹⁰⁷, oslabit kontrolní mechanismy ve veřejné správě a také v rámci organizace sítě vyplatit rentu svým členům.

V další kapitole se zaměříme na problematiku korupční sítě.

1.8.3. Korupční síť jako podnikatelská aktivita aktérů ve veřejné politice

Hudon a Garzón (2016) přirovnávají vytvoření a fungování korupční sítě k podnikatelské aktivitě. Podnikání v klasickém pojetí je snaha využít dostupné zdroje a generovat dodatečný zisk, samozřejmě za předpokladu akceptace určité míry rizika. Vytvoření korupční sítě není nic jiného než využití zdrojů jednotlivých aktérů, které má za cíl dosáhnout výnosu, přičemž aktéři musejí přijmout určité riziko. Hlavní riziko korupční sítě spočívá v jejím možném odhalení, aktéři jsou tedy v rámci potlačení kontroly a snížení rizika odhalení schopni obětovat značné zdroje.

Zastavme se nyní na chvíli u myšlenky korupční sítě jako podnikatelské aktivity. Podnikání jako takové je postaveno na dvou fundamentálních předpokladech – jedincích hledajících zisk (*profit-seeking individuals*)¹⁰⁸ a existencí asymetrických informací mezi aktéry (*asymmetrically dispersed knowledge*).¹⁰⁹ Rozdílná informovanost jednotlivých aktérů na trhu je základem pro objevení jednotlivých příležitostí. Skutečnost, že někdo disponuje

¹⁰⁶ Cartier-Bresson, J., Corruption Networks, Transaction Security and Illegal Social Exchange, *Political Studies*, Vol. 45, Iss. 3, 1997, str. 474

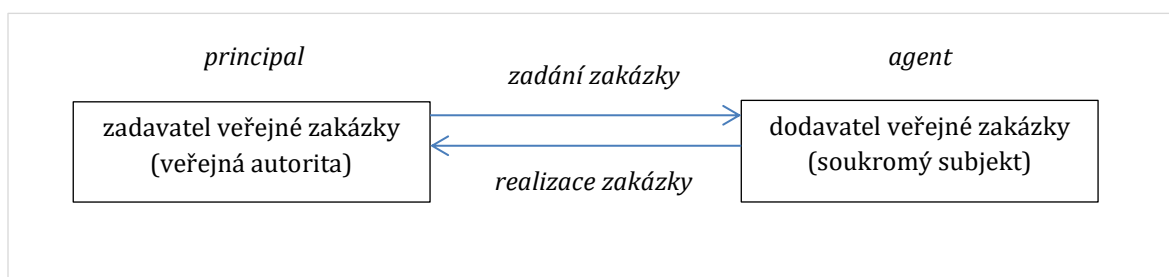
¹⁰⁷ Místní samospráva zařídila prodej budov za nízkou cenu pomocí zmanipulovaných posudků soukromé společnosti, která je pak zbourá, postaví nové kancelářské budovy a s velkým ziskem je prodá.

¹⁰⁸ Někteří podnikatelé mohou samozřejmě sledovat i jiné cíle než přímo zisk – moc, sociální koheze, svobodu apod.

¹⁰⁹ Zander, I., Do You See What I Mean? An Entrepreneurship Perspective on the Nature Boundaries of the Firm, *Journal of Management Studies*, Vol. 44, Iss. 7, 2007, str. 1143

informacemi, které jsou jedinečné, mu dovoluje této příležitosti využít k podnikatelské aktivitě. Z hlediska ekonomické teorie můžeme zmínit Hayekovu teorii rozptýlené znalosti: „...rejdař, který se živí vytěžováním lodí, které by jinak jezdily prázdné nebo poloprázdné, realitní agent, jehož znalost je exkluzivní na daném trhu, nebo obchodník, který vydělává na rozdílných cenách komodit, tito všichni plní nanejvýš důležité funkce založené na unikátních vlastnostech v daném čase a místě, které nejsou známy ostatním.“¹¹⁰ Hayek vyzdvihuje individuální znalosti jako základ fungování ekonomického mechanismu a odmítá státní plánování založené na sdružování těchto znalostí v jednom administrativním celku. Autor pokládá tržní cenový systém za nejlepší koordinační mechanismus, který dokáže sdružit subjektivní individuální znalosti a přiřadit komoditám ceny.¹¹¹ Existence asymetrických a nedokonalých informací je tedy základem podnikání. Na trhu veřejných zakázek existují rozsáhlé informační asymetrie prakticky ve všech fázích veřejné zakázky, které výrazně ovlivňují celý proces. Uveďme si příklad pomocí teorie *principal-agent*:

Obr. 7 – Vztah zadavatele a dodavatele veřejné zakázky



zdroj: vlastní zpracování

Veřejná autorita jako aktér veřejné politiky vypíše zakázku na stavbu obchvatu města. Do výběrového řízení se přihlásí firma A, která má dlouhodobou zkušenost ve stavebnictví, navázané dodavatelsko-odběratelské vztahy, zná perfektně náklady na jednotlivé činnosti a dokáže si vyjednat výrazné slevy na materiál. Navíc díky své lokální působnosti má detailní představu o kvalitě podloží v oblasti a jiných technických parametrech. Naproti tomu veřejná autorita, resp. její představitelé, mají pouze obecnou představu o nákladnosti takového projektu. Firma A má tedy výraznou informační převahu nad veřejnou autoritou, kterou může využít ve svůj prospěch v rámci vyjednávání a realizace veřejné zakázky. Mezi aktéry veřejné politiky existuje výrazná informační asymetrie. Veřejná autorita nemá dostatečné prostředky tuto asymetrii vyrovnat a je v nejistotě. McCue a Prier (2008) shrnují: „Tato nejistota je výsledkem výhodného informačního rozdílu ve znalostech, které drží agent ohledně svých vlastních činů, když poskytuje služby principálovi.“¹¹² Eisenhardtová (1989) upozorňuje na dva problémy spojené se vztahem *principal-agent*:¹¹³

- a) Cíle principála a agenta nejsou stejné
- b) Pro principála je těžké nebo náročné kontrolovat agentovy činnosti

¹¹⁰ Hayek, F., A., The Use of Knowledge in Society, *The American Economic Review*, Vol. 35, Iss. 4, 1945, str. 522

¹¹¹ tamtéž, str. 526

¹¹² McCue, C., Prier, E., Using Agency Theory To Model Cooperative Public Purchasing, *Journal of Public Procurement*, Vol. 8, Iss. 1, 2008, str. 4

¹¹³ Eisenhardt, K., M., Agency Theory: An Assessment and Review, *Academy of Management Review*, Vol. 14, Iss. 1, 1989, str. 58

Cílem veřejné autority jako aktéra je vybrat takového dodavatele veřejné zakázky, který ji bude schopen realizovat v co nejvyšší kvalitě za co nejnižší cenu. Cílem dodavatele je realizovat zakázku a generovat co nejvyšší tržby při co nejnižších nákladech. Cíle principála a agenta jsou tedy v rozporu.¹¹⁴ Zároveň je pro principála (veřejnou autoritu) náročné kontrolovat každý aspekt agentovy činnosti, například při realizaci veřejné zakázky.

Představme si následující situaci – firma A se uchází o veřejnou zakázku na stavbu obchvatu města. Díky své dlouhodobé působnosti v regionu má firma A vytvořené sítě, díky kterým prosazuje účinněji své zájmy. Představitelé hlavních stran v politickém prostoru oblasti se znají s firemním managementem, tudíž firma A se o politickém zadání zakázky může dovědět v předstihu. Zároveň majitel firmy A je dlouholetým přítelem a bývalým kolegou ředitele stavebního odboru, který rozhoduje o technických parametrech zakázky. Zároveň firma A zná velmi dobře jiné stavební firmy v regionu a v případě veřejných zakázek se tyto firmy nesnaží cenově proti sobě bojovat, ale navzájem si vyhovět. Například firma A se domluví s firmou B, že firma B předloží vyšší nabídku a bude tak vyřazena z výběrového řízení. Firma A jí na oplátku nabídne kompenzační platbu a zároveň si ji na část zakázky najme jako subdodavatele. V prvním příkladu měla firma A nad veřejnou autoritou informační převahu ve smyslu lepší znalosti technického provedení a realizace stavby. Nyní však díky vytvořené síti má firma A ještě navíc znalosti v oblasti přesného zadání veřejné zakázky, její načasování, přehled o nabídkách konkurence a spojení v rozhodovacích orgánech. To její informační převahu jako aktéra veřejné politiky vůči veřejné autoritě¹¹⁵ ještě výrazně zvyšuje. Vytvořené síťové vazby mohou výrazně zvyšovat informační asymetrii ve prospěch agenta, v tomto případě dodavatele veřejné zakázky. Důsledky jsou nasnadě – firma A může větší informační asymetrii využít ve svůj prospěch a dosáhnout vyšší renty.

Vztah veřejné autority jako zadavatele veřejné zakázky a soukromé firmy jako dodavatele je pouze jedním příkladem problematiky *principal-agent* ve veřejných zakázkách. Například obyvatelstvo vybírá při volbách své volené zástupce – politiky (vládu). Zvolení političtí zástupci v tomto případě vystupují vůči občanům jako *agents*, přičemž také dochází k informačním asymetriím ve prospěch politiků. Dalším příkladem může být vydání rozhodnutí politickou reprezentací, jejichž realizace je ve většině případů v kompetenci státní správy. Při tomto vztahu naopak politik vystupuje jako *principal* a státní správa jako *agent*. I zde může docházet k rozsáhlým informačním asymetriím při rozdílnosti cílů a motivací, jak shrnuje Gailmard (2010): „*Protože agents mají nejenom expertízu, ale i své vlastní cíle a vize, jak dělat politiku (policy), je obtížné zajistit, aby agents uplatňovali svou expertízu pouze v zájmu plnění cílů principals.*“¹¹⁶ S problematikou informační asymetrie a *principal-agent* je tedy třeba počítat na všech úrovních zadání a realizace veřejných zakázek.

Další podkapitola se bude věnovat představení modelu korupčních sítí (*Corrupt Procurement Coalition*) ve veřejných zakázkách.

¹¹⁴ Můžeme argumentovat tím, že dodavatel veřejné zakázky se bude snažit ji dodat v co nejvyšší kvalitě (což ale znamená vyšší náklady), přičemž jeho cílem je získávat v budoucnu další zakázky.

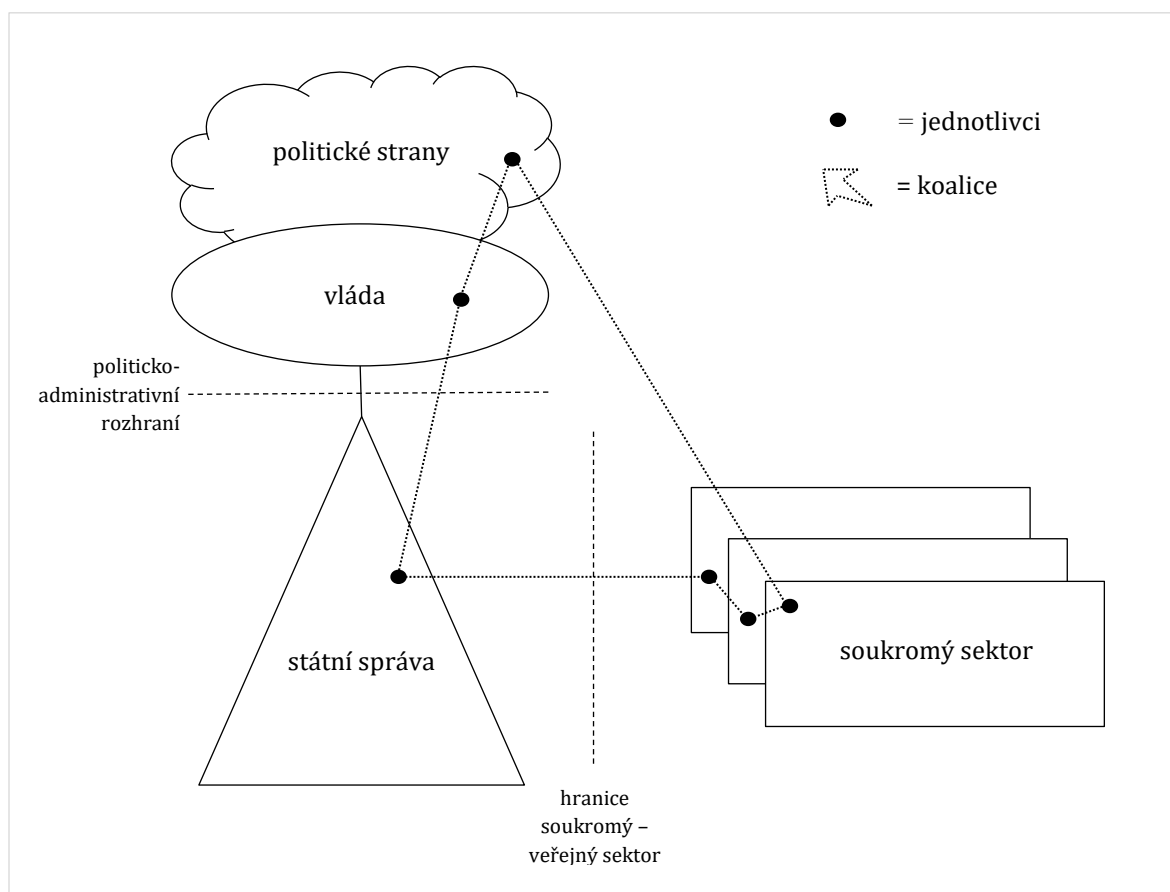
¹¹⁵ Myšleno veřejné autoritě v obecném smyslu jako entitě hájící a prosazující veřejné zájmy. Komplikací v této úvaze je samozřejmě fakt, že členové sítě jsou například i zaměstnanci veřejné autority.

¹¹⁶ Gailmard, S., Politics, Principal-Agent Problems, and Public Service Motivation, *International Public Management Journal*, Vol. 13, Iss. 1, 2010, str. 41

1.8.4. Model korupční sítě ve veřejných zakázkách (*Corrupt Procurement Coalition*)

Jedná se o koncept, který se zabývá korupcí ve veřejných zakázkách z pohledu tvorby sítě složené z jednotlivých aktérů veřejné politiky. Hudon a Garzón (2016) poskytují následující definici: „*Model korupční sítě (Corrupt Procurement Coalition – CPC) je skupina jednotlivců z různých organizací zapojených do procesu veřejných zakázek (zvolení politici, členové politických stran, zaměstnanci veřejné správy, představitelé soukromých firem a lobbisté), kteří se neformálně spojí za účelem narušení veřejně-politických cílů. Cílem sítě je generovat rentu prostřednictvím nelegitimního navyšování ceny veřejných zakázek. Tato renta je následně přerozdělena mezi členy sítě ve formě úplatků, zisků nebo volebních příspěvků.*“¹¹⁷ Jedná se o jedince, kteří v rámci korupční sítě operují nezávisle vzhledem k jejich úloze ve svých formálních organizacích. Například politik by měl při zadávání veřejné zakázky sledovat především veřejné zájmy, ale jako aktér korupční sítě (CPC) jedná „nezávisle“ na své pozici a sleduje především možnosti k realizaci renty. Organizační uspořádání korupční sítě ve veřejných zakázkách (CPC) ilustruje následující schéma:

Obr. 8 – Model korupční sítě ve veřejných zakázkách (CPC)



zdroj: Hudon, Garzón (2016), str. 301

Samotný vznik sítě vychází z myšlenky, že její výsledky budou generovat větší ekonomickou rentu než izolované korupční praktiky jednotlivých aktérů. Korupční síť tvoří

¹¹⁷ Hudon, P.-A., Garzón, C., Corruption in Public Procurement: Entrepreneurial Coalition Building, *Crime, Law & Social Change*, Vol. 66, Iss. 3, 2016, str. 299-300

jednotlivci ze všech sektorů. Každý člen sítě disponuje jinými schopnostmi, pravomocemi a informacemi, které jsou využitelné v rámci celé sítě. Identifikace takových jednotlivců, jejich přesvědčení ke spolupráci a schopnost vytvořit fungující mechanismy patří k základním předpokladům vzniku sítě. Tvorbu síťových vazeb mohou zajišťovat různé společenské akce (*networking*), při kterých se jednotliví aktéři veřejně-politického procesu scházejí bez zjevného podezření ze snahy vyvíjet korupční praktiky. Další důležitou vlastností sítě je schopnost generovat a distribuovat rentu mezi jednotlivé členy. Samotné navýšení ceny veřejné zakázky při výběrovém řízení není jediným prostředkem realizace renty. Často se v praxi objevují modifikace kontraktu v průběhu veřejné zakázky (*extras*), které mohou vznikat z objektivních¹¹⁸ i neobjektivních¹¹⁹ důvodů. Takto se do korupční sítě mohou zařazovat i další aktéři, například stavební dozor.

Generování renty je důležitým, nikoli však jediným úkolem korupční sítě. Síť musí být také schopná distribuovat rentu svým členům. Distribuce renty může nabýt formu úplatků, politických dotací, poplatků, budoucích zaměstnání apod. Právě fakt, že se často jedná o nepeněžní benefity, navíc nesourodé v čase, výrazně komplikuje možnost odhalení takového jednání. De Graaf a Huberts (2008) na základě vícečetných případových studií (*multiple case-study design*) dochází k závěru, že: „Vedle čistě materiálního prospěchu jsou největší motivací pro korupční jednání faktory jako přátelství, láska, společenský status a možnost jeho prezentace před kolegy či přáteli.“¹²⁰ Vedle těchto důvodů může být motivem například frustrace a pocit nespravedlnost v současné práci. Autoři také zmiňují zajímavou charakteristiku zaměstnanců veřejné správy, kteří se dopouštějí korupčního jednání – jedná se většinou o úspěšné zaměstnance, kteří vykonávají svou práci dobře a jsou respektováni svými kolegy a nadřízenými.¹²¹

Dalším úkolem korupční sítě je schopnost vyhýbat se kontrole (*evading control*). Tyto aktivity realizuje síť prostřednictvím jednotlivců, kteří mají na kontrolu vliv (technické parametry, odhady nákladů, kontrola průběhu kontraktů, zprávy kontrolních komisí apod.).¹²² Členové sítě mohou prostřednictvím svého vlivu dosazovat loajální zaměstnance do kontrolních funkcí nebo ovlivňovat příslušnou legislativu. U neloajálních členů může docházet i k hrozbám a zastrahování.¹²³

V předchozích kapitolách byly představeny koncepty, které se vyskytují v soudobé diskuzi o problematice veřejných zakázek. Aktéři veřejné politiky, kteří jsou aktivní v procesu zadávání a přidělování veřejných zakázek, by měli tyto koncepty znát a zařadit je do svého rozhodování. Další text se již bude věnovat aplikační části práce.

¹¹⁸ Při realizaci stavby skutečně došlo k neočekávaným problémům s podložím, které zvýšily cenu zakázky.

¹¹⁹ V průběhu stavby vznikají tzv. *fake extras*, kdy jsou vymyšleny neoprávněné výdaje za účelem vyčerpání například rezervního fondu. Oprávněnost těchto výdajů je však obtížně kontrolovatelná.

¹²⁰ De Graaf, G., Huberts, L. W. J. C., Portraying the Nature of Corruption Using an Explorative Case Study Design, *Public Administration Review*, Vol. 68, Iss. 4, 2008, str. 643

¹²¹ tamtéž

¹²² Hudon, P.-A., Garzón, C., Corruption in Public Procurement: Entrepreneurial Coalition Building, *Crime, Law & Social Change*, Vol. 66, Iss. 3, 2016, str. 304

¹²³ tamtéž, str. 305

2. Aplikační část

Aplikační část bude rozdělena do několika kapitol. V první kapitole bude představen trh veřejných zakázek jako celek a zasazen do celkového ekonomického kontextu. Bude poukázáno na velikost a důležitost trhu veřejných zakázek pro jednotlivé ekonomiky, přičemž bude využito mezinárodní srovnání. Pozornost bude také věnována podrobnému představení trhu veřejných zakázek v České republice, jeho celkové velikosti a řadě dalších atributům. Budou ukázáni největší zadavatelé a dodavatelé veřejných zakázek. Druhá část se již věnuje samotné analýze předražování veřejných zakázek, konkrétně její kvantitativní části. Jedná se o analýzu 1 000 veřejných zakázek z Informačního systému veřejných zakázek (ISVZ). Budou zkoumány jednotlivé atributy veřejných zakázek a zkoumán jejich vztah k možnému předražení. Z hlediska metod bude použita kontingenční analýza a lineární regrese. Navazující kapitola se bude věnovat kvalitativní části, tj. vyhodnocení dotazníku vyplněného experty na problematiku veřejných zakázek. V závěrečné kapitole budou získané poznatky shrnuty a budou dána doporučení pro veřejnou politiku.

2.1. Velikost a charakteristika trhu veřejných zakázek

2.1.1. Mezinárodní srovnání trhu veřejných zakázek

Veřejné zakázky se dají považovat za jeden z ekonomických nástrojů veřejných politik¹²⁴, jehož prostřednictvím může veřejná autorita dosahovat svých cílů. Vhodnou implementací mohou veřejné autority podporovat společensky žádoucí cíle, například podporu malých a středních podniků, inovace nebo nákup technologií šetrnějších k životnímu prostředí. Veřejné zakázky jsou také důležitou součástí celé ekonomiky, protože veřejné autority nákupem statků a služeb od soukromého sektoru podněcují ekonomickou aktivitu soukromých subjektů, které zisk z těchto zakázek mohou použít na investice, bonusy zaměstnancům nebo prostřednictvím dividend jako zvýšení bohatství svých vlastníků. V minulosti také vlády prostřednictvím veřejných zakázek stimulovaly ekonomiku postiženou krizí.¹²⁵ O jak velké prostředky se v rámci celé ekonomiky jedná? Jak velký je „trh veřejných zakázek“? Následující tabulka shrnuje odhad celkových výdajů na veřejné zakázky ve vybraných zemích EU.

¹²⁴ Více o nástrojích veřejných politik viz např. Peters (2015), kap. 3.2, Veselý a Nekola (2007), kap. 3 nebo Potůček (2015), kap. A5.

¹²⁵ Dawar, K., Openness of Public Procurement Markets in Key Third Countries, Policy Department, Directorate-General for External Policies (EU), str. 5

Tab. 4 – Celkové výdaje států na veřejné zakázky (v mld. EUR)¹²⁶

pořadí	země	2012	2013	2014	2015	průměr	% z celku
1	Německo	408,7	425,5	442,0	461,7	434,5	22,6
2	Francie	313,5	318,6	317,0	317,2	316,6	16,5
3	Velká Británie	290,3	285,4	312,6	349,7	309,5	16,1
4	Itálie	171,7	171,6	169,2	170,3	170,7	8,9
5	Nizozemsko	134,8	133,9	134,9	135,6	134,8	7,0
6	Španělsko	113,0	105,9	104,9	111,4	108,8	5,7
7	Švédsko	69,3	71,8	70,8	72,1	71,0	3,7
8	Belgie	56,8	57,1	58,7	59,5	58,0	3,0
9	Polsko	48,4	47,4	51,5	52,1	49,9	2,6
10	Rakousko	41,1	42,5	43,4	45,2	43,1	2,2
11	Dánsko	37,6	37,3	38,3	38,7	38,0	2,0
12	Finsko	35,8	37,4	37,7	38,0	37,2	1,9
13	Česká republika	22,2	21,4	21,5	24,2	22,3	1,2
14	Řecko	20,0	19,0	18,9	19,0	19,2	1,0
15	Irsko	17,0	16,5	18,0	18,3	17,5	0,9
16	Portugalsko	17,2	16,6	17,0	17,7	17,1	0,9
17	Rumunsko	15,6	16,2	16,4	18,7	16,7	0,9
18	Maďarsko	13,1	14,3	16,2	17,3	15,2	0,8
19	Slovensko	9,9	10,1	10,9	13,4	11,1	0,6
20	Lucembursko	5,6	5,7	5,9	6,3	5,9	0,3
21	Chorvatsko	5,7	6,0	6,0	5,7	5,9	0,3
22	Bulharsko	4,5	4,9	5,5	6,2	5,3	0,3
23	Slovinsko	4,7	4,8	5,1	5,2	5,0	0,3
24	Litva	3,6	3,6	3,7	3,9	3,7	0,2
25	Lotyšsko	2,7	2,7	2,7	2,9	2,8	0,1
26	Estonsko	2,6	2,6	2,7	2,9	2,7	0,1
27	Kypr	1,3	1,1	1,0	1,0	1,1	0,1
28	Malta	0,7	0,7	0,9	1,0	0,8	0,0
-	EU celkem	1 867,5	1 880,5	1 933,2	2 015,3	1 924,1	100,0

zdroj: European Commission (2016a), str. 8

Celkově se v Evropské unii vynaložilo v roce 2015 na veřejné zakázky 2 015,3 mld. EUR. Největší „trh veřejných zakázek“ v tomto smyslu najdeme v Německu, Francii a Velké Británii, kde se dohromady veřejně zadá více než 50 % všech prostředků zadaných veřejnými autoritami v Evropské unii.¹²⁷ Naopak nejmenší země Evropské unie (Kypr, Malta) vykazují zanedbatelný trh veřejných zakázek. Česká republika vykazuje průměrný roční objem veřejných zakázek 22,3 mld. EUR, což ji řadí do průměru Evropské unie. Podrobnější popis situace v České republice bude rozebrán dále, nicméně při předpokládaném měnovém kurzu 26 CZK/EUR lze konstatovat, že trh veřejných zakázek v České republice dosahuje průměrné roční hodnoty cca 580 mld. Kč.

Údaje o absolutní částce, která je vynaložena ročně na veřejné zakázky, plně necharakterizují relativní důležitost trhu veřejných zakázek ve vztahu k dané ekonomice. V některých zemích může být podíl veřejného kontraktování ve vztahu k velikosti ekonomiky

¹²⁶ Detailní popis metodologie viz European Commission (2016a), str. 3

¹²⁷ V Německu, Francii a Velké Británii se dohromady zadalo mezi lety 2012-2015 průměrně 1060,6 mld. EUR prostřednictvím veřejných zakázek, což tvoří 55,1 % celkového trhu veřejných zakázek v Evropské unii.

větší než v jiných zemích. Srovnajme tedy nyní podíl trhu veřejných zakázek na celkovém HDP dané země.

Tab. 5 – Celkové výdaje států na veřejné zakázky jako % z HDP (země EU)¹²⁸

pořadí	země	2012	2013	2014	2015	průměr	odchylka od průměru EU
1	Nizozemsko	20,9	20,5	20,3	20,0	20,4	6,6
2	Finsko	17,9	18,4	18,4	18,2	18,2	4,4
3	Švédsko	16,4	16,5	16,4	16,1	16,4	2,5
4	Německo	14,8	15,1	15,1	15,2	15,1	1,2
5	Francie	15,0	15,1	14,8	14,5	14,9	1,0
6	Dánsko	14,9	14,6	14,7	14,5	14,7	0,9
7	Slovensko	13,6	13,6	14,4	17,0	14,7	0,8
8	Maďarsko	13,3	14,1	15,4	15,8	14,7	0,8
9	Belgie	14,7	14,5	14,6	14,5	14,6	0,8
10	Estonsko	14,6	13,9	13,6	14,1	14,1	0,2
11	Česká republika	13,8	13,6	13,7	14,5	13,9	0,1
12	Velká Británie	14,1	13,9	13,8	13,6	13,9	0,0
13	Chorvatsko	13,0	13,8	13,9	13,1	13,5	-0,4
14	Slovinsko	13,1	13,4	13,7	13,6	13,5	-0,4
15	Rakousko	13,0	13,2	13,1	13,3	13,2	-0,7
16	Lucembursko	12,7	12,3	11,9	12,3	12,3	-1,5
17	Polsko	12,4	12,0	12,5	12,2	12,3	-1,6
18	Bulharsko	10,6	11,7	12,9	13,7	12,2	-1,6
19	Lotyšsko	12,1	11,8	11,6	12,0	11,9	-2,0
20	Rumunsko	11,7	11,2	10,9	11,6	11,4	-2,5
21	Malta	10,4	9,5	10,7	11,9	10,6	-3,2
22	Řecko	10,5	10,5	10,6	10,8	10,6	-3,2
23	Itálie	10,6	10,7	10,4	10,4	10,5	-3,3
24	Španělsko	10,9	10,3	10,1	10,4	10,4	-3,4
25	Litva	10,7	10,2	10,0	10,6	10,4	-3,5
26	Portugalsko	10,2	9,7	9,8	9,9	9,9	-3,9
27	Irsko	9,7	9,2	9,3	7,2	8,9	-5,0
28	Kypr	6,8	6,1	5,5	5,5	6,0	-7,9
-	EU celkem	13,9	13,9	13,8	13,7	13,8	0,0

zdroj: European Commission (2016a), str. 9

Podle odhadu Evropské komise se mezi roky 2012-2015 na veřejné zakázky vynaložilo cca 13,8 % z celkového HDP Evropské unie. Největší relativní důležitost trhu veřejných zakázek ve vztahu k celé ekonomice vykazuje Nizozemsko, kde se cca 20 % HDP kontraktuje prostřednictvím veřejných zakázek. Následují severské země (Finsko a Švédsko), dále velké ekonomiky Německa a Francie, kde je relativní velikost trhu veřejných zakázek nad průměrem států Evropské unie. Zajímavá je situace Velké Británie, kde je trh veřejných zakázek v absolutní hodnotě 3. největší v Evropské unii (viz tab. 4), ale ve vztahu k HDP nepatří k nejvýznamnějším (13,9 % HDP, na úrovni průměru států EU). Slovenský a maďarský trh veřejných zakázek je relativně významný ve vztahu k daným ekonomikám (14,7 % z HDP jednotlivých zemí), v absolutních hodnotách však tvoří pouze cca 1,5 % trhu veřejných zakázek v EU.

¹²⁸ Sloupec „průměr“ udává průměrnou hodnotu za období 2012-2015. Tabulka je řazena sestupně dle ukazatele „průměr“.

Další zajímavé srovnání může poskytnout pohled, který by zohledňoval absolutní částku, kterou státy vynaloží na veřejné zakázky v porovnání s počtem obyvatel daného státu. Jinými slovy řečeno, kolik stát vynaloží veřejných zakázek na jednoho obyvatele. Toto relativní srovnání může poskytnout pohled na absolutní hodnotu peněžních prostředků vydaných prostřednictvím veřejných zakázek, který v průměru dostává každý obyvatele daného státu. Toto srovnání ilustruje následující tabulka.

Tab. 6 – Absolutní výdaje na veřejné zakázky na jednoho obyvatele (v EUR)¹²⁹

pořadí	země	průměrné výdaje (v mld. EUR)	% z celkového trhu EU	% z HDP dané země	počet obyvatel (2015) (v tis.)	VZ na 1 obyvatele (v EUR)
1	Lucembursko	5,9	0,3	12,3	563	10 436
2	Nizozemsko	134,8	7,0	20,4	16 901	7 976
3	Švédsko	71,0	3,7	16,4	9 747	7 284
4	Finsko	37,2	1,9	18,2	5 472	6 803
5	Dánsko	38,0	2,0	14,7	5 660	6 710
6	Německo	434,5	22,6	15,1	81 198	5 351
7	Belgie	58,0	3,0	14,6	11 237	5 164
8	Rakousko	43,1	2,2	13,2	8 585	5 015
9	Velká Británie	309,5	16,1	13,9	64 875	4 771
10	Francie	316,6	16,5	14,9	66 456	4 764
11	Irsko	17,5	0,9	8,9	4 678	3 731
12	Itálie	170,7	8,9	10,5	60 796	2 808
13	Slovinsko	5,0	0,3	13,5	2 063	2 400
14	Španělsko	108,8	5,7	10,4	46 450	2 342
15	Česká republika	22,3	1,2	13,9	10 538	2 118
16	Estonsko	2,7	0,1	14,1	1 315	2 053
17	Slovensko	11,1	0,6	14,7	5 421	2 043
18	Malta	0,8	0,0	10,6	440	1 876
19	Řecko	19,2	1,0	10,6	10 858	1 771
20	Portugalsko	17,1	0,9	9,9	10 375	1 651
21	Maďarsko	15,2	0,8	14,7	9 856	1 545
22	Lotyšsko	2,8	0,1	11,9	1 986	1 385
23	Chorvatsko	5,9	0,3	13,5	4 225	1 385
24	Polsko	49,9	2,6	12,3	38 006	1 312
25	Kypr	1,1	0,1	6,0	847	1 299
26	Litva	3,7	0,2	10,4	2 921	1 267
27	Rumunsko	16,7	0,9	11,4	19 871	842
28	Bulharsko	5,3	0,3	12,2	7 202	732
-	EU celkem	1 924,1	100,0	13,8	514 073	3 743

zdroj: European Commission (2016a), str. 8, Eurostat, vlastní zpracování

Tabulka poskytuje několik zajímavých srovnání absolutních a relativních veličin trhu veřejných zakázek. Lucembursko vynakládá největší prostředky prostřednictvím veřejných zakázek na jednoho obyvatele, z hlediska Evropské unie je však minoritním trhem. Severské země a Nizozemsko vykazují významné částky veřejných zakázek na jednoho obyvatele.

¹²⁹ Sloupec „průměrné výdaje“ udává velikost trhu veřejných zakázek jako průměr výdajů na veřejné zakázky mezi lety 2012-2015 (viz tab. 3). Sloupec „% z celkového trhu EU“ ilustruje podíl země na celkovém trhu veřejných zakázek v EU (viz tab. 2). Sloupec „% z HDP dané země“ udává celkové výdaje na veřejné zakázky jako % z HDP dané země (průměr 2015-2015, viz tab. 4). Tabulka je řazena podle sloupce „VZ na 1 obyvatele“.

Obecně platí, že ekonomicky slabší země Evropské unie vynakládají na veřejné zakázky absolutně i relativně méně než vyspělejší země.

Statistiku velikosti trhu veřejných zakázek ve vztahu k HDP sleduje také Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). Analýza bude nyní obohacena o státy OECD, které nejsou členskými státy EU a některé další země, které OECD sleduje.

Tab. 7 - Celkové výdaje států na veřejné zakázky jako % z HDP (OECD)¹³⁰

pořadí	země	člen OECD	2007	2009	2015
1	Nizozemsko	ANO	19,0	21,6	20,2
2	Finsko	ANO	14,4	17,3	17,5
3	Slovensko	ANO	12,7	15,1	17,3
4	Japonsko	ANO	13,7	15,4	16,2
5	Maďarsko	ANO	13,4	13,8	16,0
6	Švédsko	ANO	14,5	16,3	16,0
7	Německo	ANO	12,9	15,0	15,0
8	Nový Zéland	ANO	14,3	15,6	14,7
9	Francie	ANO	13,9	15,1	14,6
10	Česká republika	ANO	15,0	17,0	14,5
11	Belgie	ANO	12,4	14,3	14,4
12	Izrael	ANO	14,5	14,1	14,2
13	Dánsko	ANO	12,6	14,5	14,2
14	Estonsko	ANO	13,1	15,0	14,1
15	Norsko	ANO	11,2	13,1	13,9
16	Island	ANO	15,3	16,1	13,8
17	Velká Británie	ANO	13,0	15,6	13,7
18	Rakousko	ANO	12,5	13,9	13,5
19	Kanada	ANO	12,8	14,7	13,4
20	Kolumbie	NE	11,1	12,2	13,4
21	Slovinsko	ANO	12,0	13,7	13,4
22	Austrálie	ANO	12,1	13,6	13,1
23	Korea	ANO	12,3	14,6	12,5
24	Polsko	ANO	12,4	13,0	12,2
25	Jihoafrická republika	NE	-	11,9	12,0
26	Lotyšsko	ANO	12,1	12,0	12,0
27	Lucembursko	ANO	11,2	13,5	12,0
-	OECD průměr	-	11,8	13,3	11,9
28	Řecko	ANO	14,2	15,5	11,1
29	Turecko	ANO	-	12,4	10,9
30	Litva	NE	12,1	12,1	10,7
31	Španělsko	ANO	12,1	13,7	10,5
32	Itálie	ANO	10,4	11,8	10,4
33	Portugalsko	ANO	10,7	12,6	9,8
34	USA	ANO	10,6	11,8	9,3
35	Rusko	NE	-	-	9,3
36	Švýcarsko	ANO	7,7	8,4	8,8
37	Irsko	ANO	11,6	12,3	7,3
38	Kostarika	NE	4,7	6,4	6,3
39	Mexiko	ANO	4,5	6,1	5,1

zdroj: OECD (2017a), str. 173

¹³⁰ Řazeno podle hodnot z roku 2015.

Nizozemsko vykazuje nejvyšší podíl trhu veřejných zakázek rovněž ze zemí sledovaných OECD. Ze států nepatřících do Evropské unie má významný trh veřejných zakázek rovněž Japonsko (16,2 % HDP) a Nový Zéland (14,7 % HDP). Průměr zemí OECD (11,9 % z HDP) je nižší než průměr zemí EU (13,7 %) především proto, že některé významné státy OECD mají relativně menší trh veřejných zakázek (především Spojené státy americké, Švýcarsko a Mexiko). Další tabulka shrnuje podíl veřejných zakázek na celkových vládních výdajích.

Tab. 8 – Podíl veřejných zakázek na celkových vládních výdajích v % (OECD)¹³¹

pořadí	země	člen OECD	2007	2009	2015
1	Nizozemsko	ANO	44,7	44,9	44,5
2	Japonsko	ANO	39,1	37,8	41,2
3	Korea	ANO	41,5	41,8	38,7
4	Slovensko	ANO	34,9	34,3	37,9
5	Nový Zéland	ANO	37,3	37,1	37,2
6	Izrael	ANO	34,0	33,5	35,9
7	Kolumbie	NE	33,9	35,6	35,7
8	Austrálie	ANO	35,2	35,7	35,4
9	Estonsko	ANO	38,5	32,6	34,8
10	Česká republika	ANO	37,5	39,0	34,5
11	Německo	ANO	30,2	31,4	34,2
12	Turecko	ANO	-	30,5	32,8
13	Kanada	ANO	32,4	33,2	32,7
14	Lotyšsko	ANO	35,5	27,4	32,5
15	Island	ANO	37,2	33,2	32,2
16	Maďarsko	ANO	26,7	27,3	32,0
17	Velká Británie	ANO	31,4	32,6	32,0
18	Švédsko	ANO	29,1	30,7	31,9
19	Finsko	ANO	30,8	31,6	30,8
20	Litva	NE	34,3	26,9	30,4
21	Polsko	ANO	28,8	28,9	29,3
-	OECD průměr	-	30,3	30,1	29,1
22	Lucembursko	ANO	29,5	29,8	29,0
23	Norsko	ANO	27,0	28,4	28,4
24	Slovinsko	ANO	28,4	28,4	27,8
25	Belgie	ANO	25,6	26,4	26,8
26	Rakousko	ANO	25,2	25,5	26,1
27	Švýcarsko	ANO	24,8	25,2	25,8
28	Dánsko	ANO	25,4	25,6	25,8
29	Francie	ANO	26,7	26,7	25,6
30	USA	ANO	28,6	27,5	24,8
31	Irsko	ANO	32,4	26,1	24,7
32	Rusko	NE	-	-	24,0
33	Španělsko	ANO	31,0	29,9	23,9
34	Mexiko	ANO	21,9	26,0	21,0
35	Itálie	ANO	22,3	23,0	20,5
36	Řecko	ANO	30,2	28,7	20,5
37	Portugalsko	ANO	24,0	25,2	20,3
38	Kostarika	NE	15,3	18,2	19,1
39	Jihoafrická republika	NE	-	-	-

zdroj: OECD (2017a), str. 173

¹³¹ Řazeno dle hodnot z roku 2015.

Na celkových vládních výdajích se veřejné zakázky podílí nejvíce v Nizozemsku (44,5 % z celkových vládních výdajů)¹³², dále v Japonsku, Jižní Koreji a na Slovensku. Česká republika je v tomto srovnání v horní polovině zemí OECD.

Nyní se zaměříme na strukturu vládních výdajů na veřejné zakázky. Na jaké účely jsou prostředky na veřejné zakázky vynaloženy? V jakých veřejně-politických oblastech je institut veřejných zakázek nejvíce využíván? Srovnání zemí OECD z hlediska struktury výdajů na veřejné zakázky nabízí následující tabulka.

Tab. 9 – Struktura výdajů na veřejné zakázky z hlediska účelu (2015, v % z celkových výdajů)

země	OVS	OBR	VBEZP	EKON	OŽP	BYDL	ZDR	RKN	VZD	SOCSL
Belgie	11,1	1,4	1,9	9,7	3,1	1,1	47,0	2,9	8,6	13,1
Česká republika	5,5	3,3	4,0	21,5	6,5	3,1	31,4	4,9	14,9	4,9
Dánsko	14,8	4,3	2,6	11,7	1,4	0,6	30,6	5,5	12,9	15,6
Estonsko	11,8	8,7	3,0	20,6	3,2	2,0	25,4	6,3	15,9	3,2
Finsko	21,9	4,7	2,3	14,0	0,7	0,9	21,9	3,6	12,2	17,7
Francie	8,0	5,8	2,4	12,5	4,3	2,7	38,3	3,9	6,7	15,6
Irsko	6,3	1,2	4,6	15,3	3,2	5,5	33,2	4,2	9,3	17,1
Island	10,8	0,0	5,3	12,0	2,4	1,6	31,1	11,0	16,8	9,1
Itálie	11,3	3,0	3,2	10,5	8,1	3,3	44,8	4,2	5,7	5,8
Izrael	7,4	28,4	3,3	2,7	2,5	1,5	30,1	4,2	10,0	10,0
Japonsko	6,5	3,2	2,1	14,1	5,8	1,9	44,5	1,5	7,0	13,4
Jižní Korea	10,8	11,4	3,0	19,2	4,5	4,8	30,3	2,9	10,7	2,5
Kostarika	5,5	0,0	8,1	13,2	3,9	4,5	36,0	1,9	21,3	5,6
Litva	6,8	5,0	5,0	23,0	3,6	2,1	25,1	3,5	16,5	9,5
Lotyšsko	11,6	3,8	6,1	21,5	3,1	5,9	15,3	6,2	19,5	6,8
Lucembursko	9,7	0,6	2,0	22,1	3,7	2,8	30,9	4,9	11,0	12,4
Maďarsko	15,4	1,4	3,2	26,0	6,4	4,3	23,2	5,7	9,4	5,1
Německo	9,5	3,8	3,4	9,6	2,6	1,2	42,0	2,5	7,1	18,4
Nizozemsko	6,6	2,2	3,3	12,6	5,0	1,6	36,0	3,2	8,7	20,9
Norsko	10,9	6,6	2,5	20,4	4,2	4,3	25,6	4,4	10,9	10,2
OECD	9,1	10,1	4,2	17,0	3,1	2,4	29,8	2,6	11,9	9,8
Polsko	6,5	5,9	4,1	27,5	3,8	4,6	27,0	5,1	11,1	4,4
Portugalsko	9,9	3,1	5,9	22,2	2,0	2,2	32,2	3,1	16,8	2,5
Rakousko	11,6	1,4	3,0	22,0	1,3	0,7	35,7	4,1	9,1	11,0
Řecko	22,6	8,0	1,1	18,6	5,6	1,9	29,3	2,6	8,1	2,2
Slovensko	9,4	2,6	5,6	28,3	4,2	3,6	34,9	3,1	6,4	2,0
Slovinsko	9,3	1,5	2,8	24,2	6,3	3,8	30,0	6,1	12,2	3,7
Španělsko	11,0	3,5	3,8	16,9	6,3	2,9	31,5	5,5	10,7	8,0
Švédsko	19,0	4,2	2,9	13,4	1,0	3,4	21,8	3,0	15,1	16,1
Švýcarsko	21,8	5,7	5,7	16,4	4,4	1,5	2,2	3,1	18,1	21,1
USA	9,8	21,3	6,4	23,4	0,0	2,6	13,5	1,4	18,3	3,3
Velká Británie	3,1	10,7	6,0	13,0	4,4	1,3	31,8	2,9	13,4	13,4

zdroj: OECD (2017a), str. 173

¹³² OECD (2017a, str. 172) doplňuje, že vysoký podíl veřejných zakázek v Nizozemsku mohou zčásti vysvětlovat specifické sociální transfery, školské granty a systém zdravotního pojištění, kdy vláda dotuje pořizování některých statků od privátních producentů.

Vysvětlivky¹³³:

OVS – Obecné veřejné služby (*general public services*)

OBR – Obrana (*defence*)

VBEZP – Veřejná bezpečnost (*public order and safety*)

EKON – Ekonomické záležitosti (*economic affairs*)

OŽP – Ochrana životního prostředí (*environmental protection*)

BYDL – Bydlení (*housing and community amenities*)

ZDR – Zdraví (*health*)

RKN – Rekreační, kultura a náboženství (*recreation, culture and religion*)

VZD – Vzdělávání (*education*)

SOC SL – Sociální služby (*social protection*)

Nejvíce se v zemích OECD z hlediska veřejných zakázek vynakládá na zdravotní výdaje, které tvoří téměř třetinu všech výdajů na veřejné zakázky (29,8 %). Pod těmito výdaji si můžeme představit například nákup léků veřejnými autoritami prostřednictvím veřejných zakázek, nákup přístrojů od soukromých dodavatelů, diagnostické a další služby související se zdravím obyvatel. Další významnou skupinou jsou ekonomické služby, na které je průměrně vydáváno 17 % objemu veřejných zakázek. Do této skupiny patří mj. transportní služby (například stavba silnic a dálnic, veřejná doprava, letecký provoz aj.), zemědělství a lesnictví, těžba a energetika nebo komunikační služby. Z hlediska průměrných výdajů na veřejné zakázky je významná oblast vzdělávání (11,9 % veřejných zakázek) – veřejné zakázky v oblasti školství (například dodávky výpočetní techniky, přístrojů, IT služby apod.). Nad 10 % průměrných výdajů na veřejné zakázky v zemích OECD spadá ještě oblast obrany (10,1 % veřejných zakázek). Zde se může jednat například o nákup obranných systémů od soukromých dodavatelů nebo nákup zbraní a dalšího vybavení pro armádu. Na další oblasti z hlediska účelu vynaložení veřejných zakázek se průměrně vydá méně než 10 % celkového objemu prostředků. Z této skupiny je nevýznamnější oblast sociálních služeb (9,8 % veřejných zakázek) a obecné veřejné služby (9,1 % veřejných zakázek). Další oblasti nejsou z hlediska veřejného kontraktování významné (veřejná bezpečnost – 4,2 %, ochrana životního prostředí – 3,1 %, bydlení – 2,4 %). Nejméně významnou oblastí veřejných zakázek jsou zakázky související s rekreací, kulturou a náboženstvím (2,6 %).

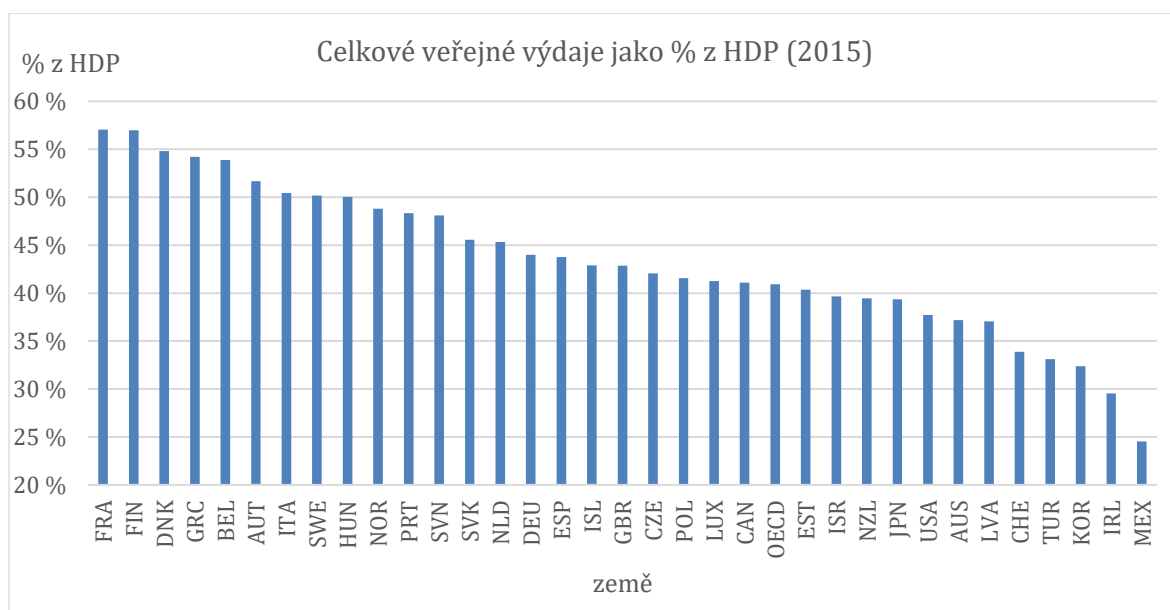
Je zapotřebí poznamenat, že mezi zeměmi OECD se vyskytují značné rozdíly v oblastech, na které jsou veřejné zakázky použity. Například na veřejné zakázky v oblasti obrany vydává relativně nejvíce Izrael (28,4 %) a Spojené státy americké (21,3 %). Naproti tomu všechny sledované země Evropské unie vydávají na obranu relativně méně (například v ČR je na obranu vydáváno 3,3 % veřejných zakázek). Česká republika proti průměru OECD veřejně kontraktuje více ekonomické záležitosti, vzdělávací a zdravotní služby. Na druhou stranu vydává relativně méně prostřednictvím veřejných zakázek na obranu a sociální služby. Veřejné zakázky v oblasti zdravotnictví jsou dominantní skupinou veřejných zakázek ve většině vyspělých zemích, řada států vynaloží více než třetinu veřejných zakázek na oblast zdravotnictví (například Německo 42 %, Japonsko 44,5 % nebo Belgie 47 %).

¹³³ Jedná se o oficiální klasifikaci funkcí vlády (*Classification of the Functions of Government – COFOG*), která je používána Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) a některými dalšími institucemi. Detailní přehled klasifikace včetně podskupin viz OECD (2017a), str. 256-257.

Nyní rozšíříme analýzu o makroekonomický pohled na celkové veřejné výdaje. V historii byly veřejné výdaje používány především na zabezpečení fungování samotné vlády, případně obranu nebo soudnictví. Podíl veřejných výdajů na HDP se začal razantně zvyšovat v průběhu dvacátého století v souvislosti s rostoucím významem některých dalších funkcí státu (především sociálních, ekonomických apod.). Například v roce 1880 byly sociální transfery ve vyspělých zemích pod úrovní 1 % HDP, v roce 1995 v některých zemích tyto výdaje představovaly i 30 % HDP.¹³⁴ Debata nad příčinami a důvody má mnoho úrovní. Některé argumenty zdůrazňují souvislost růstu veřejných výdajů a změnou distribuce politické moci ve společnosti (rozšíření volebního práva na chudší vrstvy obyvatelstva akcentovalo více politiky na ně se zaměřující)¹³⁵, jiné akcentují vyrovnávání tržních selhání (například negativních externalit, asymetrických informací apod.)¹³⁶ nebo vidí samotný nárůst industrializace jako příčinu.¹³⁷

V současné době (data z roku 2015) představují celkové veřejné výdaje (tj. nejenom veřejné zakázky)¹³⁸ průměrně cca 41 % HDP v zemích OECD. Velikost celkových veřejných výdajů v rámci jednotlivých zemí OECD ilustruje následující graf.

Obr. 9 – Celkové veřejné výdaje jako % z HDP¹³⁹



zdroj: OECD (2017a), str. 75

Mezi země OECD s nejvyšším podílem veřejných výdajů na hrubém domácím produktu patří Francie a Finsko (57 % HDP), dále Dánsko, Řecko a Belgie. Hodnota celkových veřejných

¹³⁴ Lindert, P., H., *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century, Volume 1, The Story*, Cambridge University Press, 2004, str. 12-13

¹³⁵ tamtéž, str. 22-23

¹³⁶ Tresch, R., W., *Public Finance: A Normative Theory (3rd Edition)*, Academic Press (Elsevier Inc.), 2015, str. 18

¹³⁷ Pistori et al. (2017) diskutuje ideu „Wagnerova zákona“ – nárůst industrializace, složitosti ekonomiky a specializace práce vyžaduje zvýšené státní zásahy. Industrializace je v tomto smyslu příčinou zvýšených státních zásahů. Další diskuze k tomuto tématu viz North (1985) nebo Lamartina a Zaghini (2010).

¹³⁸ Veřejné zakázky jsou podskupinou veřejných výdajů.

¹³⁹ Plné názvy jednotlivých zemí viz OECD (2017a), str. 22

výdajů v poměru k HDP České republiky (42 %) je téměř na úrovni průměru zemí OECD (41 %). Existují však i státy s nižším poměrem celkových výdajů na HDP, například Spojené státy americké (38 %), Austrálie (37 %) nebo Irsko (30 %). Zemí s nejnižšími celkovými veřejnými výdaji v poměru k HDP je Mexiko (25 %).

Nyní se zaměříme na analýzu oblastí, ve kterých jsou celkové veřejné výdaje alokovány. Odpovíme na otázku, na jaké účely jsou veřejné výdaje použity. Použita bude přitom stejná struktura výdajů (COFOG) jako při analýze veřejných zakázek (tab. 9). Strukturu alokace celkových veřejných výdajů nabízí tabulka 10.

Tab. 10 – Struktura celkových veřejných výdajů z hlediska účelu (2015, v % z celk. výdajů)

země	OVS	OBR	VBEZP	EKON	OŽP	BYDL	ZDR	RKN	VZD	SOCSL
Austrálie	12,5	4,4	4,9	10,0	2,4	1,6	19,4	2,0	14,6	28,2
Belgie	15,1	1,6	3,3	12,0	1,6	0,6	14,2	2,2	11,9	37,5
Česká republika	10,3	2,2	4,4	15,6	2,6	1,6	18,2	3,2	11,8	30,1
Dánsko	13,5	2,0	1,8	6,7	0,8	0,4	15,6	3,2	12,8	43,0
Estonsko	10,6	4,7	4,5	11,8	1,7	0,9	13,7	4,9	15,1	32,1
Finsko	14,9	2,4	2,2	8,3	0,4	0,7	12,6	2,6	11,0	44,9
Francie	11,0	3,1	2,9	10,0	1,8	1,9	14,3	2,3	9,6	43,1
Irsko	13,9	1,2	3,7	11,5	1,4	2,0	19,3	2,0	12,4	32,7
Island	18,0	0,0	3,6	11,6	1,3	1,1	17,4	7,5	17,4	22,1
Itálie	16,6	2,4	3,7	8,1	1,9	1,2	14,1	1,5	7,9	42,6
Izrael	13,6	14,9	3,9	5,9	1,2	0,1	12,7	3,5	17,1	27,0
Japonsko	10,4	2,3	3,2	9,5	2,9	1,7	19,4	0,9	8,7	40,7
Jižní Korea	16,6	7,8	4,0	16,1	2,5	2,6	12,5	2,1	16,3	19,4
Kolumbie	14,1	5,0	6,8	11,9	1,4	1,7	15,2	2,3	14,3	27,2
Kostarika	10,4	0,0	8,0	8,8	1,4	2,6	19,3	0,8	23,3	25,4
Litva	12,5	3,8	4,5	10,4	1,5	0,9	16,5	2,7	15,4	31,7
Lotyšsko	14,0	2,7	5,4	11,5	1,9	2,6	10,3	4,4	16,2	31,0
Lucembursko	10,5	0,7	2,4	11,9	2,6	1,2	10,9	2,8	12,4	44,8
Maďarsko	17,8	1,1	4,1	17,3	2,5	2,2	10,6	4,3	10,3	29,9
Německo	13,5	2,3	3,6	7,1	1,4	0,9	16,3	2,3	9,6	43,1
Nizozemsko	11,1	2,5	4,0	8,8	3,2	0,7	17,7	3,1	12,0	36,8
Norsko	9,6	3,1	2,2	10,5	1,8	1,5	17,2	3,0	11,2	39,8
OECD	13,2	5,1	4,3	9,3	1,3	1,4	18,7	1,5	12,6	32,6
Polsko	11,8	3,8	5,3	11,1	1,5	1,7	11,2	2,7	12,6	38,3
Portugalsko	16,8	2,2	4,3	10,5	0,8	1,0	12,7	1,6	12,4	37,8
Rakousko	13,3	1,1	2,7	11,9	0,9	0,7	15,5	2,4	9,6	42,0
Řecko	17,8	4,9	3,8	16,0	2,7	0,4	8,2	1,3	7,8	37,0
Slovensko	14,2	2,3	5,2	13,9	2,3	1,9	15,7	2,3	9,3	33,0
Slovinsko	14,2	1,8	3,2	12,4	2,1	1,3	14,0	3,4	11,6	36,1
Španělsko	14,9	2,2	4,6	10,0	2,0	1,1	14,2	2,6	9,3	39,1
Švédsko	14,1	2,3	2,6	8,4	0,6	1,5	13,8	2,2	13,0	41,6
Švýcarsko	12,6	2,8	5,0	11,0	2,1	0,6	6,5	2,4	17,2	39,9
USA	13,8	8,8	5,4	8,7	0,0	1,4	24,2	0,7	16,2	20,8
Velká Británie	10,6	5,0	4,7	7,1	1,8	1,1	17,8	1,5	12,0	38,4

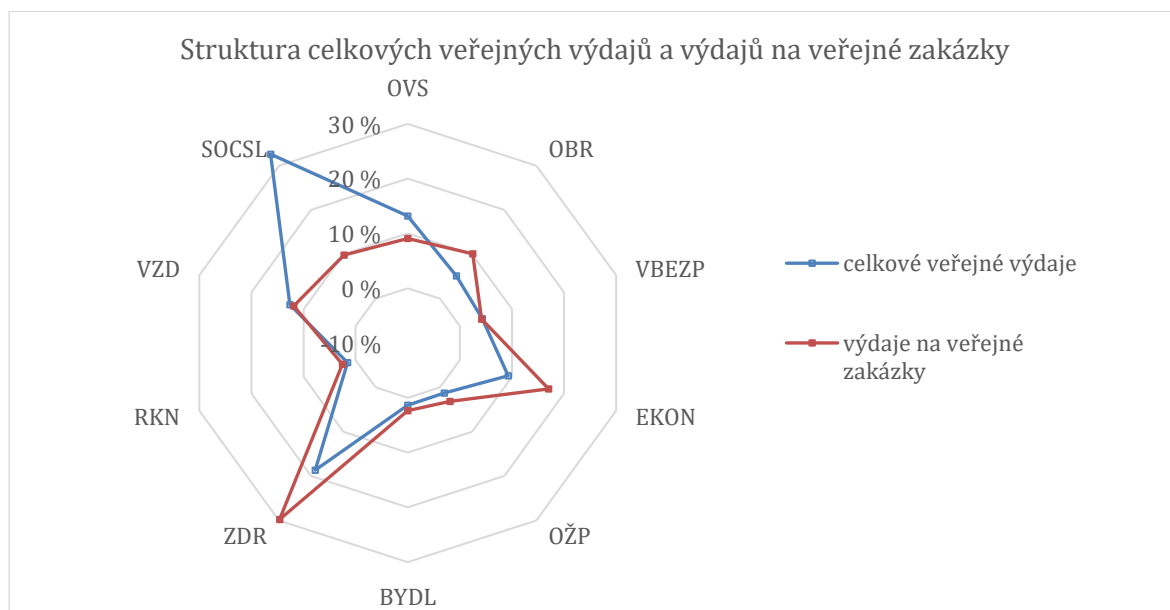
zdroj: OECD (2017a), str. 77

Největší část celkových veřejných výdajů představují výdaje na sociální služby (32,6 % z celkových veřejných výdajů), z nichž rozhodující část tvoří výdaje na starobní důchody. V některých zemích se na sociální výdaje alokuje přes 40 % celkových veřejných výdajů (například Německo 43,1 %, Finsko 44,9 %, Itálie 42,6 % nebo Rakousko 42 %). Česká republika vydává na sociální služby 30,1 % celkových veřejných výdajů. Další významnou skupinou výdajů jsou zdravotní služby (průměrně 18,7 % v zemích OECD)¹⁴⁰, obecné veřejné služby (13,2 %) a vzdělávací služby (12,6 %). Ekonomické služby představují průměrně 9,3 % z celkových veřejných výdajů zemí OECD. Další oblasti jsou méně významné, obrana představuje 5,1 % průměrných výdajů (přičemž opět existují významné rozdíly mezi státy), veřejná bezpečnost 4,3 % a zbývající tři oblasti (rekreace, kultura a náboženství (1,5 %), bydlení (1,4 %) a ochrana životního prostředí (1,3 %)) jsou z hlediska celkových veřejných výdajů málo významné.

Celkové veřejné výdaje lze chápat jako prostředky využitě na realizaci veřejných politik, veřejných zájmů a dalších funkcí státu. Do veřejných výdajů lze započítat například výdaje na platy státních zaměstnanců, prostředky použité na chod veřejných institucí, poskytování dotací, grantů, sociálních dávek nebo výplaty důchodů. Do celkových veřejných výdajů můžeme řadit také okamžitou spotřebu vlády nebo investice veřejného sektoru. Zajišťovat tyto funkce státu lze různými způsoby, přičemž jedním z nich je realizace těchto funkcí prostřednictvím soukromého sektoru – prostřednictvím kontraktu mezi veřejným a soukromým sektorem – veřejnou zakázkou. Veřejné zakázky jsou v tomto smyslu podskupinou celkových veřejných výdajů. Podíl veřejných zakázek na celkových vládních výdajích je v zemích OECD cca 30 % (viz tab. 8). Jsou veřejné zakázky alokovány do stejných oblastí jako celkové veřejné výdaje? Srovnajme nyní strukturu celkových veřejných výdajů a výdajů na veřejné zakázky v zemích OECD.

¹⁴⁰ Nízký podíl vládních výdajů na zdravotní péči ve Švýcarsku (pouze 6,5 % celkových veřejných výdajů) je vysvětlován především odlišným nastavením systému zdravotní péče, kdy převažující část financování pochází ze soukromého individuálního pojištění. Nízký podíl vládních veřejných výdajů nelze brát jako ukazatel (ne)kvality zdravotní péče. Švýcarsko je považováno za zemi s velmi vyspělou zdravotní péčí a celkové výdaje na zdravotní péči (tj. soukromé i veřejné) dosahují 12,4 % HDP, což je druhá nejvyšší hodnota ze zemí OECD. (více viz OECD 2017b, str. 131-147)

Obr. 10 – Struktura celkových veřejných výdajů (2015, průměr zemí OECD)¹⁴¹



zdroj: vlastní zpracování na základě dat OECD

Křivka „celkové veřejné výdaje“ udává relativní alokaci celkových veřejných výdajů do jednotlivých oblastí (dle jednotlivých účelů). Například v případě sociálních služeb (SOCSL) je křivka celkových veřejných výdajů na úrovni 33 %, což znamená, že 33 % z celkových veřejných výdajů je alokováno do sociálních služeb. Křivka „výdaje na veřejné zakázky“ udává relativní alokaci výdajů na veřejné zakázky do jednotlivých oblastí (dle jednotlivých účelů). Například v případě zdravotnictví můžeme konstatovat, že 30 % celkových výdajů na veřejné zakázky je alokováno na tuto oblast. Jednotlivé osy grafu udávají procentuální hodnotu z celku. Pro větší přehlednost uvádíme relativní alokace ještě v tabulce.

Tab. 11 – Relativní alokace celkových veřejných výdajů a výdajů na veřejné zakázky

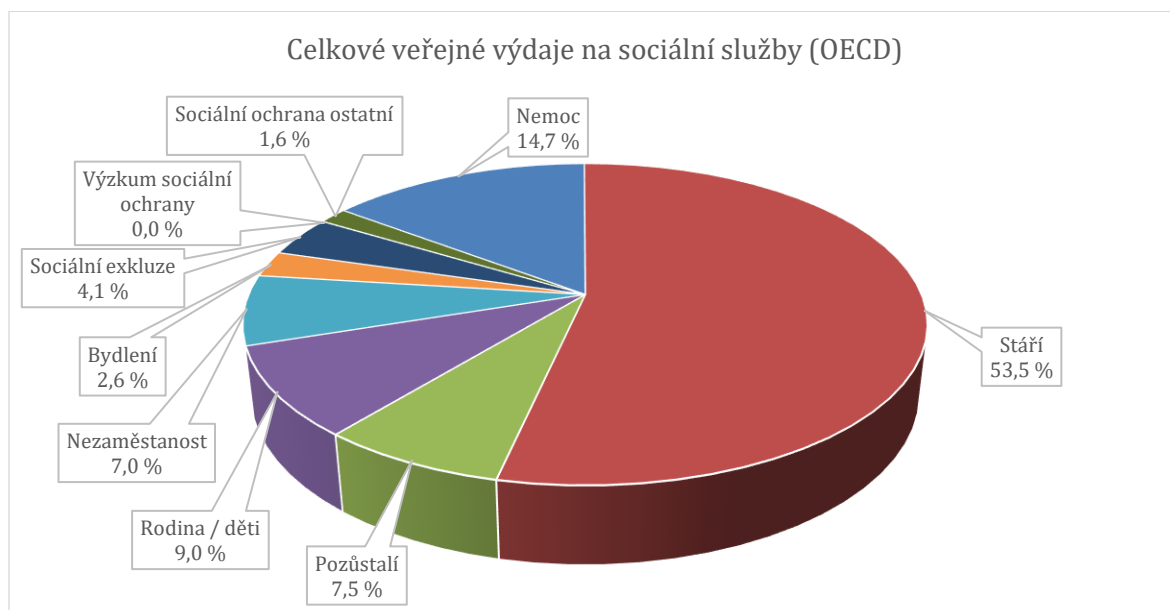
OECD průměr	OVS	OBR	VBEZP	EKON	OŽP	BYDL	ZDR	RKN	VZD	SOCSL
celkové veřejné výdaje	13,2	5,1	4,3	9,3	1,3	1,4	18,7	1,5	12,6	32,6
výdaje na veřejné zakázky	9,1	10,1	4,2	17,0	3,1	2,4	29,8	2,6	11,9	9,8

zdroj: vlastní zpracování na základě dat OECD

Je zajímavé sledovat rozdíly v relativních alokacích prostředků do jednotlivých oblastí. Výdaje na sociální služby jsou největší položkou celkových výdajů, cca 1/3 všech celkových výdajů jde do této oblasti. Z hlediska veřejných zakázek se však nejedná o tak významnou oblast („pouze“ 9,8 % veřejných zakázek je alokováno do sociálních služeb). Čím je to způsobeno? Odpověď lze částečně nalézt v charakteru sociálních výdajů. Následující graf nabízí detailní pohled na celkové sociální výdaje a rozdělení těchto výdajů do jednotlivých skupin.

¹⁴¹ Graf začíná na hodnotě „-10 %“ z důvodu větší přehlednosti. Některé oblasti jsou zastoupeny pouze několika procenty, a proto by se při středové hodnotě „0 %“ graf stal méně přehledným. Hodnotu „0 %“ znázorňuje nejmenší osa (podobná kružnici). Záporných hodnot nemohou poměrové ukazatele nabývat, což je také důvodem, proč jsou obě křivky položeny vně nejmenší osy.

Obr. 11 – Rozdělení celkových veřejných výdajů na sociální služby (2015, průměr OECD)



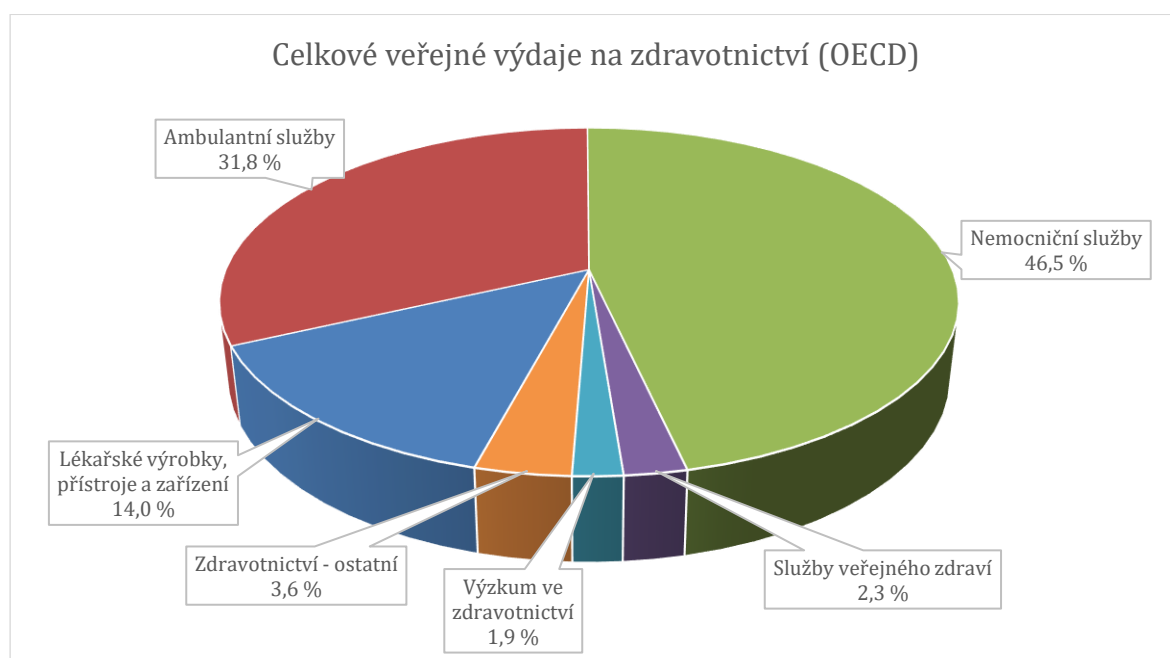
zdroj: OECD (2017a), str. 87, vlastní zpracování

Z grafu vyplývá, že většina (53,5 %) celkových výdajů na sociální služby směřuje na sociální pomoc v souvislosti se stářím (v České republice je podíl přes 60 %). V této oblasti převažují přímé transfery obyvatelstvu, z větší části starobní důchody. Tato služba je většinou poskytována tzv. „in-house“, tzn. že veřejná autorita poskytuje tuto službu sama, bez kontraktování soukromého sektoru.¹⁴²

Další oblastí s výrazným relativním rozdílem je zdravotnictví. Výdaje na zdraví obyvatel představují průměrně 18,7 % celkových veřejných výdajů, z hlediska veřejných zakázek se však jedná o nejdůležitější oblast, kdy 29,8 % celkových výdajů na veřejné zakázky jde do oblasti zdravotnictví. Jaké jsou důvody tohoto stavu? Opět využijeme detailní rozdělení celkových veřejných výdajů na zdravotní služby a jejich rozdělení do jednotlivých skupin.

¹⁴² Například v České republice spravuje agendu starobních důchodů Česká správa sociálního zabezpečení (ČSSZ), která je zodpovědná i za výplaty starobních důchodů. Jedná se o státní organizaci, služba tudíž není poskytována prostřednictvím soukromého sektoru (nebo jen v minimální míře).

Obr. 12 - Rozdělení celkových veřejných výdajů na zdravotnictví (2015, průměr OECD)



zdroj: OECD (2017a), str. 87, vlastní zpracování

Největší část celkových veřejných výdajů na zdravotnictví představují nemocniční služby (46,5 % celkových výdajů), dále ambulantní služby (31,8 %) a lékařské výrobky, přístroje a zařízení (14,0 %). Ostatní položky výdajů nejsou tak významné. Skupina „lékařské výrobky, přístroje a zařízení“ obsahuje veřejné výdaje na léky a další zdravotnické vybavení, které je pořízováno obyvateli mimo lékařská zařízení (například v lékárnách)¹⁴³. Můžeme si tuto skupinu představit jako část ceny léků, kterou platí veřejná autorita. Nejvýznamnější skupinou jsou „nemocniční služby“, které tvoří téměř polovinu celkových výdajů na zdravotnictví. Tato skupina mj. zahrnuje podávání léků a využívání medicínských přístrojů pro pacienty hospitalizované v nemocnicích. Zde je zapotřebí poznamenat, že nemalou část výdajů nemocnic představují prostředky vynaložené na nákup léků a vybavení pro pacienty nemocnic. Například Fakultní nemocnice v Motole vynaložila na materiálové náklady v roce 2017 celkem 3,53 mld. Kč¹⁴⁴ (vs. 3,46 mld. Kč v roce 2016¹⁴⁵), což je cca 42 % celkových ročních nákladů nemocnice. Podobnou úvahu (tj. vyšší podíl nákupů léků a zdravotnického vybavení) bychom mohli provést i u ambulantních služeb, které jsou například součástí nemocnic. Obecně platí, že značnou část zdravotních výdajů představují výdaje za léky a přístroje, což je oblast, kde veřejný sektor tyto statky nakupuje především od soukromých subjektů, tj. prostřednictvím veřejných zakázek. To může být jedním z důvodů, proč je relativní podíl veřejných zakázek ve zdravotnictví tak vysoký.

Tato podkapitola představila veřejné zakázky v mezinárodním kontextu a podala představu o relativní velikosti trhu veřejných zakázek v ekonomikách Evropské unie, OECD a některých dalších zemích. Také se zabývala obecnou alokací veřejných výdajů dle účelu, na který jsou prostředky použity, a dala je do komparace s alokací výdajů na veřejné zakázky.

¹⁴³ European Commission, Manual on Sources and Methods for the Compilation of COFOG Statistics, Eurostat Methodologies and Working Papers, 2011, str. 171

¹⁴⁴ FN Motol, Výroční zpráva 2017, str. 89

¹⁴⁵ FN Motol, Výroční zpráva 2016, str. 120

Zajímavý je v tomto případě rozdíl v relativní alokaci veřejných výdajů a výdajů na veřejné zakázky v oblastech sociálních služeb a zdravotnictví.

Další text bude věnován představení trhu veřejných zakázek v České republice.

2.1.2. Trh veřejných zakázek v České republice

Veřejné zakázky jsou široce používaným instrumentem na všech úrovních veřejného sektoru. V České republice se na přípravě legislativy v oblasti veřejných zakázek podílí především Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR), které má na starosti metodické řízení procesu zadávání veřejných zakázek a řadu dalších činností souvisejících s veřejným zadáváním. Zároveň je správcem Informačního systému veřejných zakázek (ISVZ), vydává a sleduje souhrnné ukazatele veřejného zadávání v České republice. Přehled základních ukazatelů trhu veřejných zakázek nabízí následující tabulka.

Tab. 12 – Trh veřejných zakázek – základní ukazatele

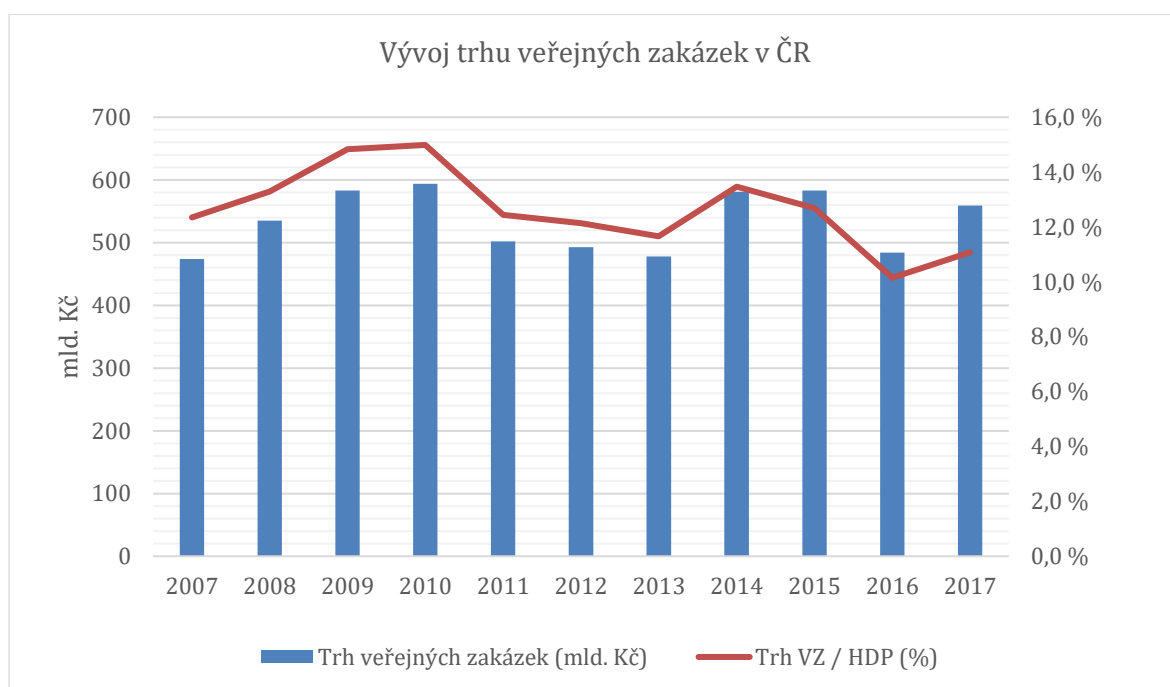
ukazatel / rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
HDP (mld. Kč)	4 024	3 930	3 962	4 034	4 060	4 098	4 314	4 596	4 768	5 047
Trh veřejných zakázek (mld. Kč)	535	583	594	502	493	478	581	583	484	559
VZ evidované v ISVZ (mld. Kč)	359	346	315	283	325	300	451	317	323	399
Podíl VZ evidovaných v ISVZ (%)	67,1	59,3	53,0	56,4	65,9	62,8	77,6	54,4	66,7	71,4
Trh VZ / HDP (%)	13,3	14,8	15,0	12,4	12,1	11,7	13,5	12,7	10,2	11,1

zdroj: MMR (2014, 2016, 2017a, 2018a), ČSÚ (2018), vlastní úprava

Celkový trh veřejných zakázek je v České republice v roce 2017 odhadován na 559 mld. Kč. V Informačním systému veřejných zakázek (ISVZ) je evidováno 399 mld. Kč, což je dáno tím, že některé zakázky nejsou zveřejněny v Informačním systému veřejných zakázek (ISVZ). Jsou to především veřejné zakázky malého rozsahu (VZMR) a skupina zakázek, které podléhají různým výjimkám při uveřejňování.¹⁴⁶ Pro lepší znázornění celkového vývoje trhu veřejných zakázek využijeme následující graf.

¹⁴⁶ Může se jednat například o veřejné zakázky, při nichž by došlo k vyzrazení utajovaných informací, zakázky v rámci bezpečnostních opatření, různé právní služby apod. Výjimky z povinnosti zadávat veřejnou zakázku řeší § 18 a 19 zákona č. 137/2006 Sb. a § 29 a 30 zákona č. 134/2016 Sb.

Obr. 13 – Trh veřejných zakázek v ČR a jeho podíl k HDP (2007-2017)



zdroj: MMR (2014, 2016, 2017a, 2018a), ČSÚ (2018), vlastní úprava

Celková hodnota trhu veřejných zakázek rostla až do roku 2010, kdy dosáhla hodnoty 594 mld. Kč s podílem na HDP ve výši 15 %. Důvody tohoto růstu lze hledat částečně v dozvucích obecné ekonomické konjunktury let 2005-2008 a přílivu prostředků z fondů Evropské unie.¹⁴⁷ Mezi rokem 2008 a 2009 došlo k poklesu HDP o 94 mld. Kč, ale trh veřejných zakázek rostl, což můžeme částečně přičíst nasmlouvanému čerpání fondů EU. V roce 2010 došlo k mírnému nárůstu celkového trhu veřejných zakázek především díky zvýšenému objemu kontraktů sektorových zadavatelů.¹⁴⁸ Od roku 2011 je patrný trend poklesu celkového objemu trhu (v roce 2011 o téměř 100 mld. Kč), hlavně díky fiskálním restrikcím na výdajové straně veřejných rozpočtů v důsledku ekonomické recese. Úsporná opatření (jak v investiční činnosti státu, tak ve výdajích na jeho provoz)¹⁴⁹ měla vliv na rozpočty veřejných zadavatelů, což se negativně projevilo v jejich možnosti více využívat veřejné zakázky. V roce 2013 dosáhl trh veřejných zakázek hodnoty 478 mld. Kč (téměř stejně jako v roce 2007). Rok 2014 byl ve znamení změny trendu a přechodu od restriktivní k expanzivní fiskální politice, což se projevilo růstem vládních investic a výdajů, což mělo za následek růst trhu veřejných zakázek o 103 mld. Kč (objem kontraktů veřejných zadavatelů vzrostl o 31 mld. Kč a sektorových zadavatelů o 72 mld. Kč). Pozitivní vliv měla i rostoucí ekonomika České republiky.¹⁵⁰ V roce 2015 celkový trh veřejných zakázek stagnoval, nicméně zakázky zadané veřejnými zadavateli vzrostly o 33 mld. Kč, zatímco zakázky zadané sektorovými zadavateli se po mimořádném roce 2014 vrátili na svou obvyklou úroveň. MMR ČR (2016, str. 9) zmiňuje pozitivní vliv investiční aktivity státu a také dočerpávání prostředků z evropských fondů za programové období 2007–2013. V roce 2016 došlo k poklesu trhu

¹⁴⁷ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2012, str. 5

¹⁴⁸ tamtéž

¹⁴⁹ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2014, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2015, str. 10

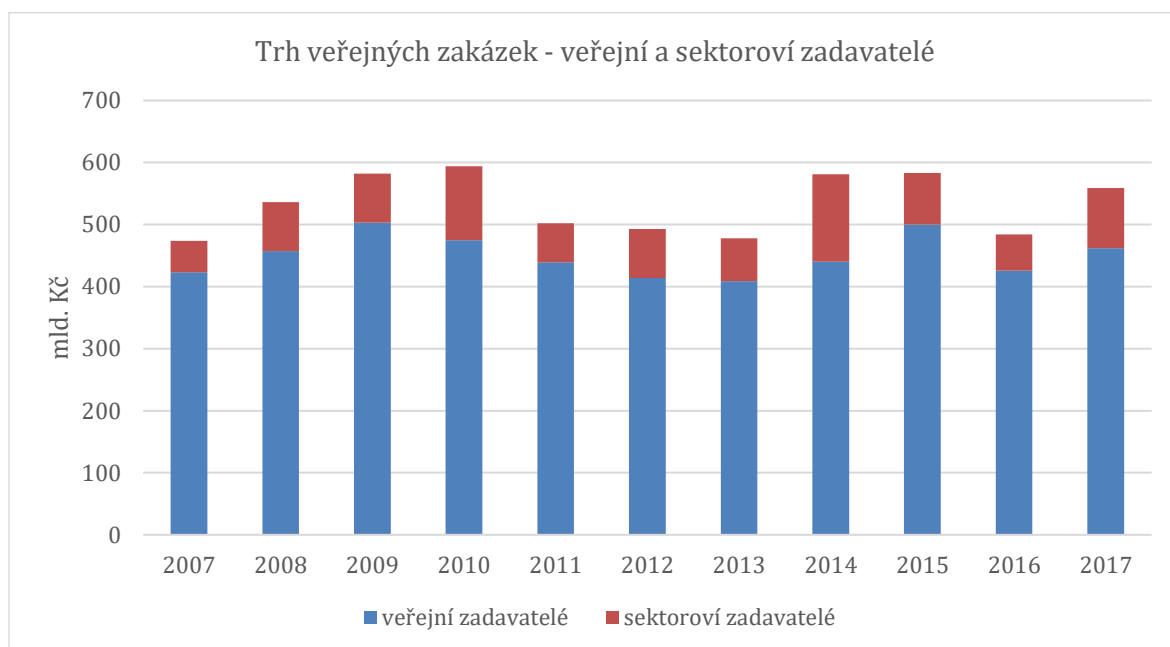
¹⁵⁰ tamtéž

veřejných zakázek o 97 mld. Kč, což lze částečně přičíst pomalému náběhu prostředků z nových operačních programů. Dalším důvodem může být výzva příjemcům veřejných prostředků, aby zadávali veřejné zakázky až po přijetí nového zákona o veřejných zakázkách.¹⁵¹ V roce 2017 došlo k nárůstu trhu veřejných zakázek o 75 mld. Kč na 559 mld. Kč. Klíčový faktor nárůstu trhu je přičítán uvolnění fiskální politiky a obecně dobré ekonomické situaci.¹⁵²

Z výše uvedené analýzy vyplývá, že velikost trhu veřejných zakázek v jednotlivých letech ovlivňují nejen ekonomické, ale i veřejně-politické a jiné faktory (fiskální politika, evropské fondy, přijaté zákony apod.). Obecně lze konstatovat, že průměrná hodnota trhu veřejných zakázek mezi roky 2007-2017 je přibližně 533 mld. Kč. Veřejné zakázky představují průměrně 12,6 % HDP České republiky. Podíl veřejných zakázek evidovaných v ISVZ je cca 60 %¹⁵³.

Následující graf rozděluje trh veřejných zakázek podle typu zadavatele.

Obr. 14 – Trh veřejných zakázek podle typu zadavatele



zdroj: MMR (2014, 2016, 2017a, 2018a), vlastní úprava

Veřejní zadavatelé jsou dominantní skupinou zadavatelů veřejných zakázek, přičemž jejich podíl na celkovém objemu zadaných zakázek mezi roky 2007-2017 je 85 %. V každém sledovaném roce je podíl veřejných zadavatelů více než 80 %, s výjimkou roku 2014, kdy sektoroví zadavatelé zadali zakázky ve vysokém objemu 141 mld. Kč a podíl veřejných zadavatelů tak klesl na 76 %. Veřejným zadavatelem je Česká republika, její organizační složky, územně samosprávné celky a jejich příspěvkové organizace a některé další osoby. Sektorovými zadavateli jsou především veřejné společnosti či společnosti ovládané veřejnou

¹⁵¹ Nový zákon o veřejných zakázkách (č. 134/2016 Sb.), který měl mj. transponovat evropské směrnice do českého právního řádu, byl přijat Parlamentem ČR v dubnu 2016 a nabyl účinnosti 1. října 2016.

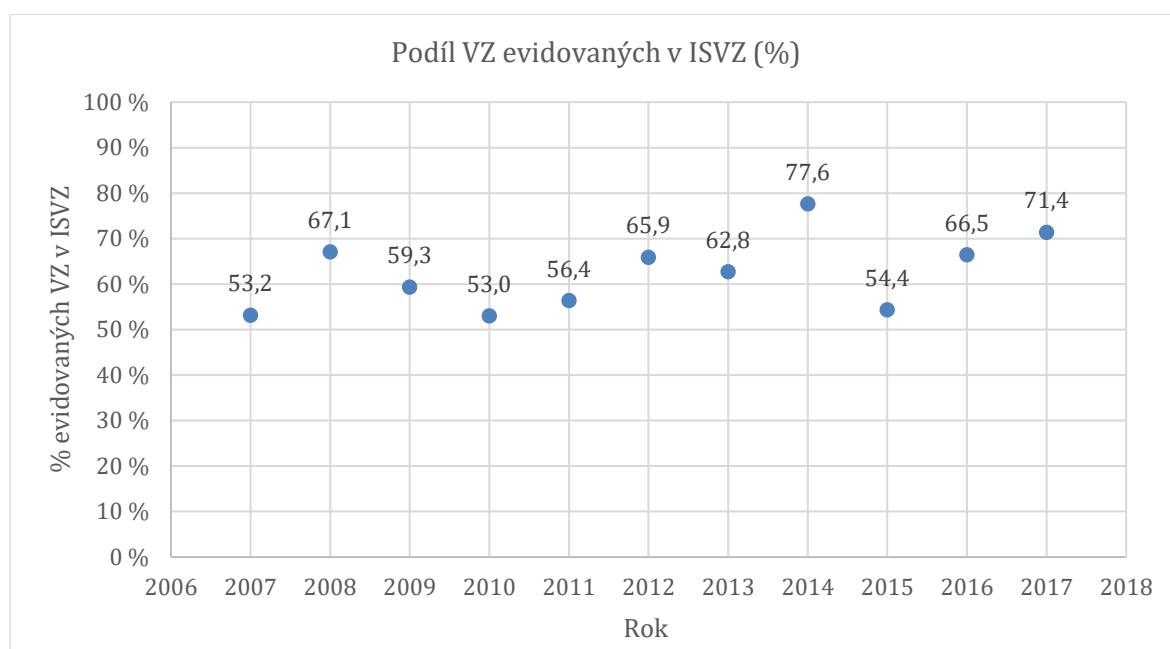
¹⁵² Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2017, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2018, str. 5

¹⁵³ Vypočteno jako průměrná hodnota mezi roky 2007-2017.

autoritou, které podnikají v některých síťových odvětvích, jako je například plynárenství, teplárenství, elektroenergetika, vodárenství a některé další.¹⁵⁴

Základním systémem pro uveřejňování informací o veřejných zakázkách je Informační systém o veřejných zakázkách (ISVZ)¹⁵⁵, který provozuje Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. MMR ČR (2017a) shrnuje: „V ISVZ jsou evidovány pouze ty veřejné zakázky, u kterých zákon ukládá zadavatelům povinnost uveřejňovat základní informace prostřednictvím stanovených formulářů ve Věstníku veřejných zakázek, a dále veřejné zakázky realizované prostřednictvím elektronického tržiště. Za správnost údajů uvedených ve formulářích odpovídá vždy zadavatel.“¹⁵⁶ Jak velká část veřejných zakázek je v ISVZ uveřejněna? Srovnání nabízí následující graf.

Obr. 15 – Podíl veřejných zakázek v ISVZ jako procento z celkového trhu veřejných zakázek



zdroj: MMR (2014, 2016, 2017a, 2018a), vlastní úprava

Skutečnost, že je veřejná zakázka uveřejněna v Informačním systému o veřejných zakázkách znamená, že zadavatel (veřejná autorita) musí postupovat podle předem stanovených zákonných postupů, používat standardní formuláře¹⁵⁷ a zasílat stanovené údaje o veřejné

¹⁵⁴ Veřejný zadavatel je definován § 4 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázkách (ZZVZ) č. 134/2016 Sb. Pojem sektorový zadavatel se v „novém“ zákoně o veřejných zakázkách (§ 4) nevyskytuje a hovoří se pouze o „sektorové veřejné zakázce“ (§ 4 odst. 3), která se dále definována § 151 ZZVZ. Dříve používaný pojem „dotovaný zadavatel“ se v aktuálním znění zákona č. 134/2016 Sb. rovněž nevyskytuje, resp. dříve používaný „dotovaný zadavatel“ je nyní definován pouze jako subjekt dle § 4 odst. 2 ZZVZ. Obecně platí, že sektorový zadavatelé nejenže musí postupovat v rámci ZZVZ pouze u nadlimitních zakázek, ale mají stanovenu i řadu výjimek oproti „klasickým“ veřejným zakázkám (například mohou vždy použít jednací řízení s uveřejněním nebo mají rozšířené pravomoci v použití jednacího řízení bez uveřejnění apod.)

¹⁵⁵ Informační systém o veřejných zakázkách (ISVZ) je definován § 224 ZZVZ a obsahuje Věstník veřejných zakázek, seznam kvalifikovaných dodavatelů a další informace.

¹⁵⁶ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2016, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2017, str. 10

¹⁵⁷ Používání formulářů v ISVZ upravuje mj. Prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/1986 ze dne 11. listopadu 2015, kterým se stanoví standardní formuláře pro uveřejňování oznámení v oblasti zadávání

zakázce do informačního systému. Tyto údaje pak mohou být předmětem kontroly příslušných dohledových orgánů a veřejnosti. Přes všechny nedostatky Informačního systému o veřejných zakázkách ohledně neúplnosti a nepřesnosti zveřejněných dat lze konstatovat, že uveřejnění v ISVZ je známkou transparentnosti veřejného zadávání, protože zadané zakázky umožňují statistické zpracování a veřejnou kontrolu použití prostředků. Z výše uvedeného grafu vyplývá, že průměrně cca 60 % veřejných zakázek (dle objemu) je uveřejněno v Informačním systému o veřejných zakázkách. Pokles v roce 2009 a 2010 je vysvětlen restriktivní fiskální politikou a snížením objemu trhu veřejných zakázek jako celku.¹⁵⁸ Nárůst procenta zveřejněných zakázek v roce 2012 souvisel s novelou zákona o veřejných zakázkách, která snižovala limity pro veřejné zakázky malého rozsahu¹⁵⁹ (MMR ČR 2013, str. 13). To způsobilo, že větší část zakázek byla evidována prostřednictvím ISVZ. V roce 2014 dosáhlo procento evidovaných veřejných zakázek v ISVZ maximální hodnoty 77,6 %, což je vysvětleno především expanzivními fiskálními stimuly, které způsobily růst celého trhu veřejných zakázek. Zároveň byly realizovány větší investiční celky, které podléhají povinnosti zveřejňování v ISVZ, což způsobilo větší poměr zveřejněných zakázek. Je zajímavé, že začátkem roku 2014 byly zvýšeny limity pro veřejné zakázky malého rozsahu na původní úroveň před rokem 2012¹⁶⁰, které se v ISVZ uveřejňovat nemusí, což by *ceteris paribus* indikovalo snížení poměru uveřejněných zakázek. V roce 2014 skutečně došlo k tomu, že celkový počet zadaných zakázek v ISVZ klesl o cca 1 300 (zřejmě díky zvýšení limitů na veřejné zakázky malého rozsahu), ale evidovaný finanční objem zveřejněný prostřednictvím ISVZ vzrostl z 63 % na 78 %, což podporuje vysvětlení o vyšším vlivu efektu fiskální expanze na poměr zveřejněných zakázek. V roce 2015 počet evidovaných zakázek prostřednictvím ISVZ klesl z 78 % na 54 %, což je vysvětleno poklesem zakázek sektorových zadavatelů, po, v tomto ohledu výjimečném, roce 2014.¹⁶¹ V roce 2016 se podíl evidovaných veřejných zakázek opět zvýšil. „*Důvodem je kombinace poklesu celkového rozsahu trhu veřejných zakázek a mírného nárůstu objemu veřejných zakázek evidovaných v ISVZ.*“¹⁶² V roce 2017 podíl evidovaných zakázek dále vzrostl na 71,38 %. Při celkovém pohledu na vývoj podílu zveřejněných zakázek v ISVZ můžeme konstatovat, že ročně je uveřejňováno cca 60 % všech veřejných zakázek. Graf vývoje nenaznačuje existenci výrazného trendu v posilování poměru zveřejněných zakázek.

veřejných zakázek a kterým se zrušuje prováděcí nařízení (EU) č. 842/2011 (viz European Commission, 2015).

¹⁵⁸ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2012, str. 6

¹⁵⁹ Konkrétně se jednalo o zákon 55/2012 Sb., který nabyl účinnosti 1. dubna 2012. Zákon se mj. zabýval snížením limitů u veřejných zakázek malého rozsahu. U veřejných zakázek na dodávky a služby byl limit snížen z 2 mil. Kč na 1 mil. Kč a u zakázek na stavební práce byl limit snížen z 6 mil. Kč na 3 mil. Kč.

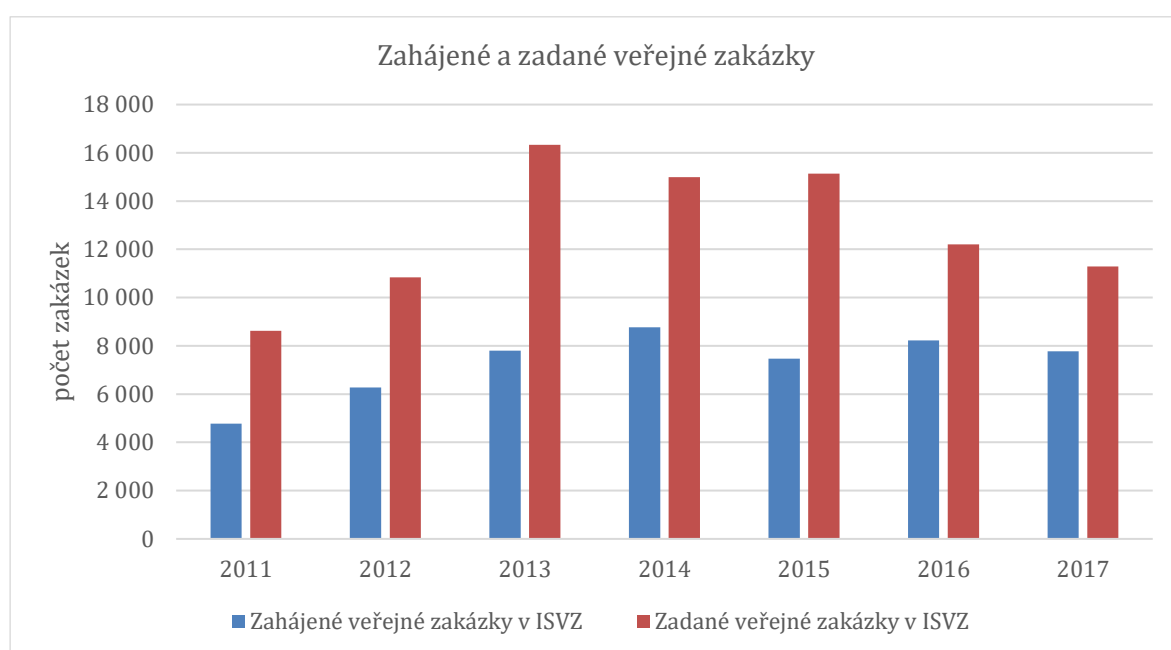
¹⁶⁰ Jednalo se o technickou novelu zákona o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb., konkrétně o zákonné opatření Senátu č. 341/2013 Sb. Forma zákonného opatření Senátu byla použita z důvodu nutnosti přijmout legislativní změny při rozpuštění Poslanecké sněmovny PČR v roce 2013 (MMR ČR (2014), str. 4). Poslanecká sněmovna PČR na své ustavující schůzi 27.11.2013 toto zákonné opatření senátu schválila. Novela vstoupila v účinnost 1.1.2014 a mezi její změny patřilo právě zvýšení limitů pro veřejné zakázky malého rozsahu, u veřejných zakázek na dodávky a služby byl limit zvýšen z 1 mil. Kč na 2 mil. Kč a u zakázek na stavební práce byl limit zvýšen z 3 mil. Kč na 6 mil. Kč. Limity se tak „vrátily“ na úroveň před 1.4.2012.

¹⁶¹ MMR ČR (2016, str. 13) zmiňuje tři velké zakázky zadavatelů ČEPRO, a.s. a NET4GAS, s.r.o. z roku 2014 v celkové hodnotě přes 110 mld. Kč. Tyto velké zakázky se v roce 2015 neopakovaly.

¹⁶² Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2016, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2017, str. 11

Veřejné zakázky se objevují v Informačním systému o veřejných zakázkách ve dvou hlavních fázích – zahájení a zadání veřejné zakázky. Zahájení veřejné zakázky znamená, že veřejná autorita prostřednictvím ISVZ oznamuje zahájení zadávacího řízení. Obvykle je specifikován účel veřejné zakázky, její parametry a předpokládaná cena. Soukromé subjekty (potenciální dodavatelé) pak podávají nabídky a soutěží o veřejnou zakázku. V případě vítězství jednoho z uchazečů je ukončeno výběrové řízení a v Informačním systému o veřejných zakázkách se objeví tato zakázka ještě jednou, tentokrát ve fázi zadání veřejné zakázky. Fáze zadání veřejné zakázky znamená, že výběrové řízení je ukončeno a je znám jeho vítěz (dodavatel veřejné zakázky). Fáze zadání veřejné zakázky tedy obsahuje údaje o zadavateli i dodavateli, předpokládané i konečné ceně a další specifikace veřejné zakázky. Následující graf nabízí srovnání zahájených a zadaných veřejných zakázek, které jsou uveřejňovány prostřednictvím Informačního systému o veřejných zakázkách.

Obr. 16 – Zahájené a zadané veřejné zakázky prostřednictvím ISVZ¹⁶³



zdroj: MMR (2013, 2014, 2015, 2016, 2017a, 2018a), vlastní úprava

Počet zadaných veřejných zakázek je v každém sledovaném roce výrazně vyšší než počet zahájených výběrových řízení. Hlavním důvodem je odlišná povinnost zadavatelů zveřejňovat oznámení v různých typech řízení. „Například zjednodušené podlimitní řízení (dále jen „ZPŘ“) je zahajováno odesláním výzvy minimálně 5 dodavatelům a současně uveřejněním na profilu zadavatele, resp. nejdříve uveřejněním výzvy na profilu zadavatele dle ZZVZ s tím, že pokud zadavatel hodlá současně poslat výzvu i přímo vybraným dodavatelům, musí jich být stále min. 5. Tato výzva je zároveň uveřejněna na profilu zadavatele, nikoli ve Věstníku. Pokud je pak veřejná zakázka v ZPŘ zadána, je uveřejněno oznámení o zadání ve Věstníku.“¹⁶⁴ Další příklad nabízí MMR ČR (2016): „Povinnost zahájit zadávací řízení odesláním výzvy a uveřejnit oznámení o zadání veřejné zakázky ve Věstníku platí rovněž pro jednací řízení bez uveřejnění

¹⁶³ Jako zdroj dat za rok 2012 byla použita Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v ČR za rok 2013, kde byly počty zadaných zakázek zpřesněny dle aktuální metodiky MMR ČR. Data jsou mírně odlišná než původní publikované počty ve Výroční zprávě o stavu veřejných zakázek v ČR za rok 2012.

¹⁶⁴ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2016, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2017, str. 11-12

(dále jen „JŘBU“), případné zrušení tohoto řízení ale již ve Věstníku oznamováno není.“¹⁶⁵ Dalším příkladem může být časová nesouslednost, kdy zahájení veřejné zakázky je oznámeno v ISVZ v jednom roce, ale výběrové řízení bylo dokončeno až v roce následujícím, oznámení o zadání veřejné zakázky se tedy objeví v ISVZ až v roce následujícím. To jsou příklady důvodů, proč nejsou počty zahájených a zadaných veřejných zakázek v jednom roce shodné, nebo alespoň podobné. Pokud se budeme dívat na meziroční vývoj, tak výrazné zvýšení zadaných i zahájených veřejných zakázek v roce 2013 lze přičíst snížení limitů pro veřejné zakázky malého rozsahu, což způsobilo vyšší počet evidovaných zakázek v systému (MMR ČR (2014), str. 15). V roce 2014 počet zadaných veřejných zakázek klesl i přesto, že z hlediska objemu bylo zadáno o více než 100 mld. Kč více než v roce 2013. Jedním z důvodů je opět změna legislativy, resp. navrácení limitů pro veřejné zakázky malého rozsahu na vyšší úroveň. V roce 2015 lze pozorovat mírný pokles zahájených veřejných zakázek¹⁶⁶, přičemž zadané veřejné zakázky zůstaly z hlediska počtu na téměř stejné úrovni. V roce 2016 mírně rostl počet zahájených veřejných zakázek, zatímco zadané veřejné zakázky vykázaly z hlediska počtu evidovaného v ISVZ pokles.¹⁶⁷ Rok 2017 přinesl pokles zahájených i zadaných veřejných zakázek. U zadaných veřejných zakázek se argumentuje vyšší hodnotou jednotlivých zakázek.¹⁶⁸

Další srovnání nabízí členění veřejných zakázek dle limitu, do něhož dle své předpokládané hodnoty spadají. Zákon stanoví z tohoto pohledu 3 základní typy veřejných zakázek:

- 1) Nadlimitní veřejná zakázka
- 2) Podlimitní veřejná zakázka
- 3) Veřejná zakázka malého rozsahu

Výše uvedené typy veřejných zakázek upravuje § 25-27 zákona č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek. Nadlimitní veřejná zakázka je dle § 25 ZZVZ definována jako zakázka: *„...jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo přesahuje finanční limit stanovený nařízením vlády zpracovávajícím příslušné předpisy Evropské unie.“¹⁶⁹ Podlimitní veřejná zakázka je v § 26 ZZVZ definována jako: *„...veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosahuje limitu dle § 25 a přesahuje hodnoty stanovené v § 27.“¹⁷⁰ Veřejná zakázka malého rozsahu je dle § 27 ZZVZ definována jako: *„...veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo nižší v případě veřejné zakázky***

a) na dodávky nebo služby částce 2 000 000 Kč, nebo

¹⁶⁵ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2015, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2016, str. 12-13

¹⁶⁶ Jako pravděpodobný důvod je uváděno dokončování dříve zahájených projektů a pomalejší rozjezd nových operačních programů (MMR ČR (2016), str. 13).

¹⁶⁷ MMR ČR (2017a, str. 12-13) zmiňuje jako pravděpodobnou příčinu většího počtu zahájených veřejných zakázek nastartování nových operačních programů a dobrý výkon ekonomiky, důvody poklesu zadaných veřejných zakázek však nerozvádí.

¹⁶⁸ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2017, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2018, str. 9

¹⁶⁹ Zákon č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek. In: Sbíрка zákonů České republiky, 2016, částka 51, str. 2352

¹⁷⁰ tamtéž, str. 2353

b) *na stavební práce částce 6 000 000 Kč.*¹⁷¹

Zákon tedy přímo stanoví konkrétní částkou hranice pouze pro veřejné zakázky malého rozsahu. Hranice pro nadlimitní veřejné zakázky jsou upravovány příslušným nařízením vlády a podlimitní veřejné zakázky jsou definovány jako zakázky spadající mezi stanovené hranice pro nadlimitní veřejné zakázky a veřejné zakázky malého rozsahu. Současný stav limitů pro veřejné zakázky ilustruje následující tabulka.

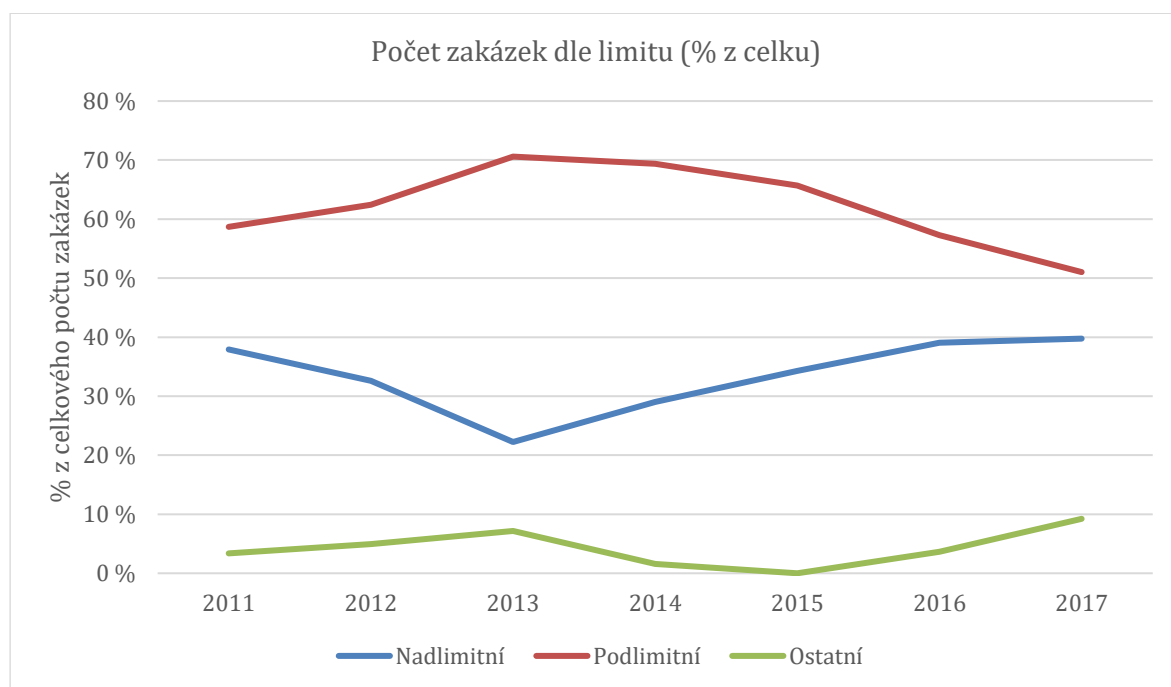
Tab. 13 – Limity pro veřejné zakázky (hodnoty v Kč bez DPH)¹⁷²

druh zakázky	Stavební práce		Dodávky a služby	
	od	do	od	do
Nadlimitní veřejná zakázka	149 224 000	neurčeno	3 873 000	neurčeno
Podlimitní veřejná zakázka	6 000 000	149 224 000	2 000 000	3 873 000
Veřejná zakázka malého rozsahu	0	6 000 000	0	2 000 000

zdroj: Nařízení vlády č. 471/2017 Sb. (2017), vlastní úprava

Následující graf srovnává podíl počtu zadaných zakázek dle typu v jednotlivých letech.

Obr. 17 – Počet zakázek dle limitu (jako procento z celkového počtu zakázek)



zdroj: MMR (2013, 2014, 2015, 2016, 2017a, 2018a), vlastní úprava

Podlimitní zakázky jsou z hlediska počtu dominantní, tvoří v průměru 64 % zakázek (z hlediska počtu, nikoli hodnoty kontraktů, které se věnujeme v dalším textu). Nadlimitní zakázky jsou z hlediska počtu méně zastoupenou skupinou. Skupina „ostatní“ je tvořena většinou zakázkami, kde zadavatelé nevedli, o jaký typ zakázky se jedná. Nárůst podílu

¹⁷¹ Zákon č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek. In: Sbírka zákonů České republiky, 2016, částka 51, str. 2353

¹⁷² Jedná se pouze o základní dělení k 1.1.2018. Nařízení vlády č. 471/2017 Sb. definuje jiné limity pro určité druhy zadavatelů a určité typy zakázek. Například územní samosprávný celek je hodnota limitu pro veřejnou zakázku malého rozsahu 5 944 000 Kč, nikoliv 3 873 000 Kč.

podlimitních zakázek v letech 2012 a 2013 je opět dán do souvislosti se změnou legislativy v oblasti veřejných zakázek malého rozsahu, a to konkrétně se snížením limitů pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, které se nemusí zveřejňovat prostřednictvím Informačního systému o veřejných zakázkách. Postupně se podíl nadlimitních zakázek zvyšuje, resp. podlimitních zakázek snižuje. Jedním z důvodů může být změna legislativy (opětovné zvýšení limitů pro veřejné zakázky malého rozsahu v roce 2014 a částečně zvýšení limitu pro nadlimitní zakázky v roce 2016).

Následující tabulka udává srovnání počtu zadaných zakázek a jejich hodnoty dle jednotlivých typů veřejných zakázek. K tomuto srovnání jsou využity průměrné hodnoty za období let 2011-2017.

Tab. 14 – Rozdělení veřejných zakázek dle limitu (průměr za období let 2011-2017)

Limit VZ	Počet zadaných zakázek	Podíl na celkovém počtu VZ (%)	Hodnota zakázek (mld. Kč)	Podíl na celkové hodnotě (%)
Nadlimitní	4 177	33 %	214	75 %
Podlimitní	8 064	63 %	60	21 %
Ostatní	532	4 %	12	4 %
Celkem	12 773	-	285	-

zdroj: MMR (2013, 2014, 2015, 2016, 2017a, 2018a), vlastní úprava

Ze srovnání průměrných hodnot můžeme vidět, že podlimitní veřejné zakázky jsou dominantní skupinou zakázek z hlediska počtu (průměrně 63 % veřejných zakázek zadaných v ISVZ jsou podlimitní zakázky), ale z hlediska hodnoty veřejných zakázek převažují nadlimitní veřejné zakázky, které představují 75 % celkové hodnoty zakázek.

Dalším důležitým znakem veřejných zakázek je druh řízení, které je pro danou zakázku použito. Jednotlivé druhy řízení jsou definovány v § 3 ZZVZ. Mezi hlavní druhy řízení patří¹⁷³:

- b. Otevřené řízení
- c. Užší řízení
- d. Jednací řízení s uveřejněním
- e. Jednací řízení bez uveřejnění
- f. Soutěžní dialog
- g. Zjednodušené podlimitní řízení

Vždy platí, že zadavatel musí použít konkrétní druh řízení při zákonem stanovených podmínkách. Podešva et. al. (2016) k tomu dodává: „At' již bude příslušným zadavatelem zvoleno použití jakéhokoliv druhu zadávacího řízení (samozřejmě za splnění všech podmínek), musí beze zbytku platit, že zadavatel je vždy povinen se řídit procesními pravidly platnými pro ten který druh zadávacího řízení po celou dobu jeho průběhu. Například zjednodušené podlimitní řízení lze použít pouze v podlimitním režimu, zjednodušený režim pouze u určitého druhu veřejných zakázek (resp. specifického předmětu), jednací řízení bez uveřejnění také nelze

¹⁷³ Zákon 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek definuje v § 3 nově také řízení o inovačním partnerství, koncesní řízení a řízení pro zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu. Pojem „soutěžní dialog“ je nahrazen pojmem „řízení se soutěžním dialogem“.

použit bez dalšího (s ohledem na návaznost na předchozí zadávací řízení nebo na otázku naléhavosti zadání) atd. Otevřené řízení a užší řízení však může zadavatel použít vždy bez omezení a bez potřeby naplnění dalších zákonných podmínek, jedná se o nejotevřenější a nejtransparentnější druhy zadávacích řízení.“¹⁷⁴ Jaké druhy výběrových řízení se v praxi používají? Analyzována byla data za období let 2013-2017 v souvislosti s použitým druhem řízení. Výsledky ukazuje následující tabulka.

Tab. 15 – Rozdělení veřejných zakázek dle druhu použitého řízení

Druh zadávacího řízení	Veřejní zadavatelé				Sektoroví zadavatelé			
	Počet zadaných VZ	Podíl zadaných VZ v %	Hodnota v mld. Kč	Podíl na hodnotě v %	Počet zadaných VZ	Podíl zadaných VZ v %	Hodnota v mld. Kč	Podíl na hodnotě v %
Otevřené řízení	28 969	43	785	70	1256	39	162	44
Užší řízení	2 071	3	115	10	52	2	6	2
Jednací řízení s uveřejněním	797	1	16	1	747	23	141	38
Jednací řízení bez uveřejnění	12 604	19	114	10	1081	33	56	15
Soutěžní dialog	25	0	2	0	0	0	0	0
Zjednodušené podlimitní řízení	21 528	32	87	8	44	1	0	0
Neuvedeno	713	1	9	1	59	2	6	2
Celkem	66 707	100	1 128	100	3 239	100	371	100

zdroj: MMR (2014, 2015, 2016, 2017a, 2018a), vlastní úprava

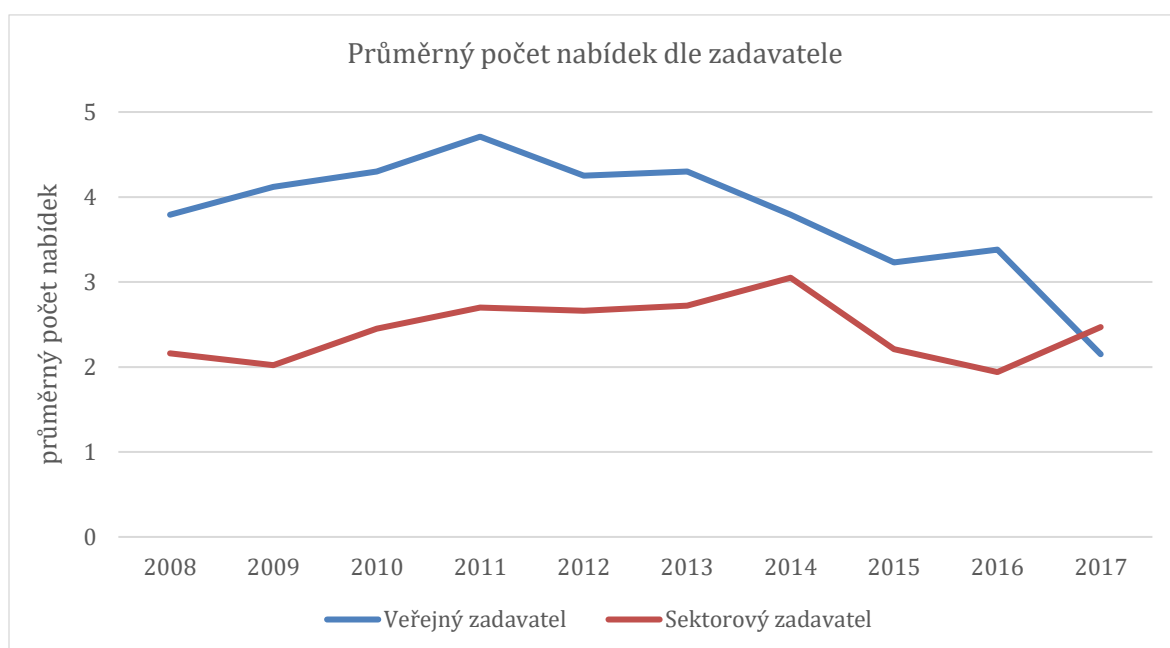
Za období let 2013-2017 bylo zadáno celkem 69 946 veřejných zakázek, z nichž dominují veřejné zakázky zadané veřejnými zadavateli (95,4 % z celkového počtu). Z celkové hodnoty veřejných zakázek ve výši 1 499 mld. Kč bylo zadáno veřejnými zadavateli 75,3 %. Z toho vyplývá, že sektoroví zadavatelé mají nižší počet zakázek, ale s průměrně větším objemem. Co se týče druhů použitých řízení, nejdříve se zaměříme na veřejné zadavatele. U nich se nejčastěji používá otevřené řízení (43 % celkového počtu veřejných zakázek a 70 % z hlediska hodnoty). Hojně používáno je také zjednodušené podlimitní řízení (32 % celkového počtu veřejných zakázek, 8 % hodnoty) a jednací řízení bez uveřejnění (19 % celkového počtu, 10 % hodnoty). Další typy výběrového řízení jsou z hlediska počtu i hodnoty nevýznamné. U sektorových zadavatelů je situace mírně odlišná. I zde je nejběžnějším používaným typem otevřené výběrové řízení, které bylo za zkoumané období použito v 39 % případů (44 % celkové hodnoty). Velmi používané u sektorových zadavatelů je také jednací řízení s uveřejněním (23 % celkového počtu, 38 % hodnoty), a jednací řízení bez uveřejnění (33 % počtu, 15 % hodnoty). MMR ČR (2016, str. 16) považuje obecně vysoký podíl jednacího řízení bez uveřejnění za problematický, neboť se jedná o řízení s nižší mírou transparency.

¹⁷⁴ Podešva, V. et. al., Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář, Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 15

Další typy výběrových řízení jsou u sektorových zadavatelů používány minimálně. Ze srovnání veřejných a sektorových zadavatelů vyplývá, že veřejní zadavatelé více používají otevřené výběrové řízení než sektoroví zadavatelé. U těch je oblíbené rovněž jednací řízení bez uveřejnění a jednací řízení s uveřejněním. Na druhou stranu veřejní zadavatelé používají velmi často zjednodušené podlimitní řízení, které u sektorových zadavatelů není používáno téměř vůbec.

Další důležitou charakteristikou výběrových řízení na veřejné zakázky je počet uchazečů, kteří soutěží o veřejnou zakázku. Při větším počtu uchazečů lze předpokládat existenci konkurence, naproti tomu nízký počet uchazečů může konkurenci oslabovat. Následující graf shrnuje průměrný počet nabídek při zadání veřejné zakázky v jednotlivých letech.

Obr. 18 – Průměrný počet nabídek v jednotlivých letech (2008-2017)



zdroj: MMR ČR (2018a), vlastní úprava

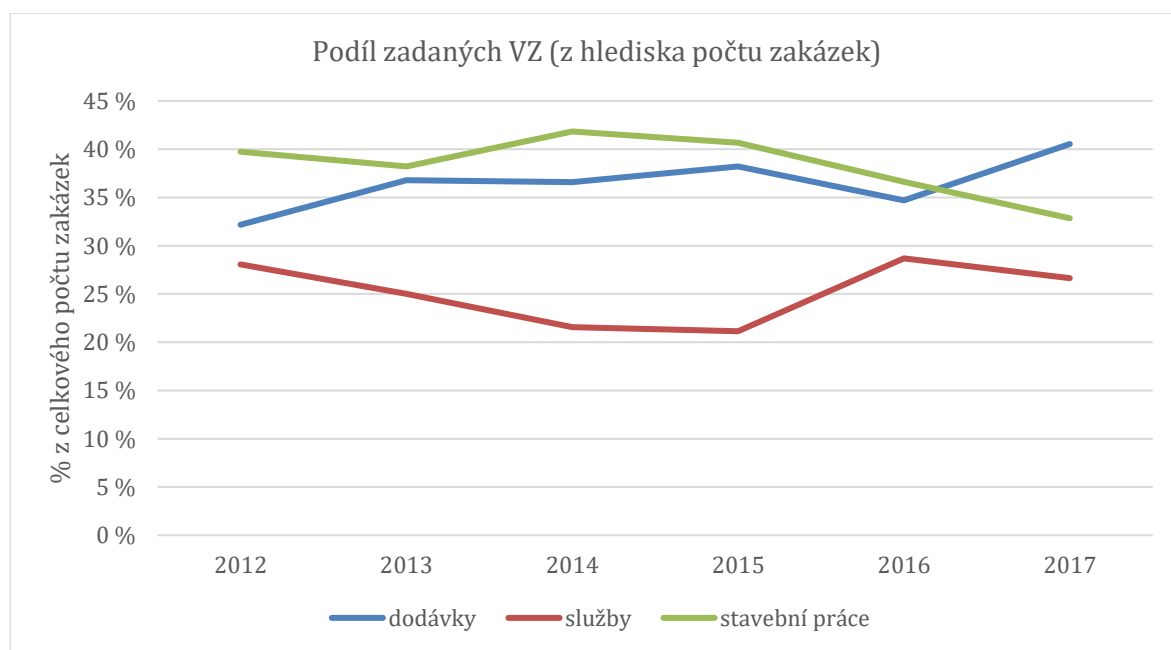
MMR ČR (2017a, str. 17) identifikuje konkurenci na nabídkové straně jako jeden ze základních předpokladů efektivního fungování trhu. „Dostatečný počet nabídek umožňuje v důsledku existence konkurenčního efektu (nepřímo úměrný vztah mezi počtem podaných nabídek a vysoutěženou cenou) dosahování příznivých cen pro zadavatele. Cílem však není usilovat o stále vyšší počet nabídek, ale dosažení optimálního počtu (v závislosti na velikosti nabídky a odvětví), kdy dojde k vyčerpání potenciálu konkurenčního efektu, aniž by přitom neúměrně rostly administrativní náklady na straně zadavatele (např. při posuzování a hodnocení nabídek).“¹⁷⁵ Jak můžeme vidět na výše uvedeném grafu, zakázky zadané veřejnými zadavateli vykazovaly v historii vyšší počet podaných nabídek, přičemž vrcholem v tomto smyslu byl rok 2011, kdy průměrný počet podaných nabídek při veřejných zakázkách zadaných veřejnými zadavateli byl 4,71 uchazeče na jednu veřejnou zakázku. V průběhu let však průměrný počet nabídek klesá (kromě roku 2016) a v roce 2017 dosáhl dokonce

¹⁷⁵ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2016, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2017, str. 17

hodnoty 2,15 uchazeče na veřejnou zakázku, což je nejnižší naměřená hodnota za celé sledované období. Zakázky zadané sektorovými zadavateli vykazují průměrný počet nabídek mezi 2-3 uchazeči na veřejnou zakázku. V roce 2017 byl poprvé průměrný počet nabídek u zakázek zadaných sektorovými zadavateli vyšší než u zakázek zadaných zadavateli veřejnými. V této souvislosti je zapotřebí poznamenat, že distribuce počtu zakázek je značně nerovnoměrná. Například v roce 2016 bylo podle MMR ČR (2017a, str. 20) soutěženo 33 % stavebních zakázek na základě pouze jedné podané nabídky (v roce 2017 tento podíl vzrostl dokonce na 80 %) ¹⁷⁶. Situace není dobrá ani u veřejných zakázek na dodávky (64 %) a služby (58 %). ¹⁷⁷

Nyní se zaměříme na rozdělení veřejných zakázek z hlediska jejich účelu – jedná se o tzv. druhové členění veřejných zakázek. Základní druhy veřejných zakázek jsou podle § 14 ZZVZ veřejné zakázky na dodávky, služby a stavební práce. Jaké je jejich rozdělení z hlediska počtu a hodnoty? Které zakázky se zadávají nejčastěji? Jaký je v tomto směru vývoj v čase? Následující graf ukazuje vývoj rozdělení veřejných zakázek jako procento z celkového počtu veřejných zakázek zadaných v daném roce.

Obr. 19 – Podíl zadaných veřejných zakázek z hlediska počtu (% z celku v daném roce)



zdroj: MMR ČR (2018a), vlastní úprava

Za sledované období (2012-2017) se ročně průměrně zadá cca 13,5 tis. veřejných zakázek, přičemž celkový počet zadaných zakázek kolísá v jednotlivých letech. Nejvýznamnější skupinou z hlediska počtu jsou stavební zakázky, které tvoří cca 40 % všech zadaných kontraktů. V roce 2016 a 2017 však dochází k jejich relativnímu oslabení a v roce 2017 už jejich počet klesl pod 35 %. Veřejné zakázky na dodávky jsou z hlediska počtu rovněž významné, cca 35 % všech veřejných zakázek jsou zakázky na dodávky. V roce 2017 se tyto staly z hlediska počtu nejvýznamnější skupinou veřejných zakázek. Nejméně významnou

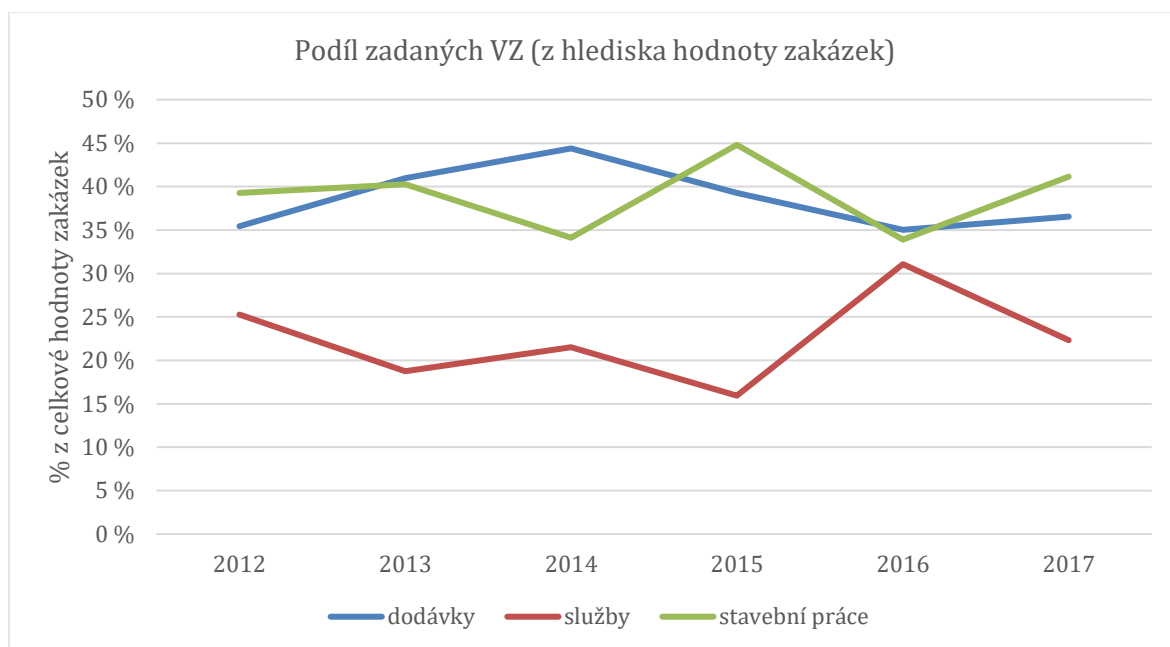
¹⁷⁶ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2017, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2018, str. 16

¹⁷⁷ tamtéž

skupinou jsou v tomto ohledu veřejné zakázky na služby, jejichž počet se pohybuje mezi 20-30 % všech zakázek.

Nyní se zaměříme na rozdělení veřejných zakázek z hlediska jejich poměru k celkové hodnotě veřejných zakázek. Srovnání ukazuje následující graf.

Obr. 20 – Podíl zadaných veřejných zakázek z hlediska hodnoty (% z celku v daném roce)



zdroj: MMR ČR (2018a), vlastní úprava

Z tohoto srovnání vyplývá, že z hlediska hodnoty jsou nejvýznamnější veřejné zakázky na stavební práce a na služby, s relativním poměrem k celkové hodnotě mezi 35-45 %, přičemž v jednotlivých letech jejich relativní významnost kolísá. Jak z hlediska počtu, tak z hlediska hodnoty jsou nejméně významnou skupinou veřejné zakázky na služby, jejichž podíl na celkové hodnotě je cca 20 %, s výjimkou roku 2016, kde jejich relativní poměr přesáhl 30 % hodnoty všech zadaných veřejných zakázek.

V závěru této kapitoly se zaměříme na analýzu samotných zadavatelů a dodavatelů. Nejprve se zaměříme na zadavatele. Jaké veřejné autority využívají nejvíce institutu veřejných zakázek? Existuje veřejný zadavatel, který zadává prostřednictvím veřejných zakázek více než ostatní veřejné autority? Jaká je „koncentrace“ z pohledu veřejných zadavatelů? Například v roce 2017 bylo podle ISVZ¹⁷⁸ největším veřejným zadavatelem Ředitelství silnic a dálnic ČR s 447 zadanými veřejnými zakázkami v objemu 56 594 tis. Kč. Druhým v pořadí bylo ČEPRO, a.s. s 27 zakázkami v celkovém objemu 21 060 tis. Kč a třetím největším veřejným zadavatelem byla Správa železniční a dopravní cesty, státní organizace s 97 zakázkami v celkovém objemu 15 813 tis. Kč. Mezi největších 30 veřejných zadavatelů za rok 2017 se řadí především velké státní podniky (například Česká pošta, s.p., ČEZ, a.s., České dráhy, a.s., ČEPS, a.s.), ministerstva (obranu, vnitra, financí a práce a soc. věci), kraje (Praha, Olomoucký kraj), dopravní podniky (Dopravní podnik hl. města Prahy, akciová společnost, Dopravní podnik Ostrava a.s.) nebo celkem 5 nemocnic (Fakultní nemocnice Brno, Fakultní nemocnice Hradec Králové, Všeobecná fakultní nemocnice v Praze, Fakultní nemocnice

¹⁷⁸ Informační systém o veřejných zakázkách (MMR ČR, 2018b)

v Motole a Institut klinické a experimentální medicíny). 30 největších veřejných zadavatelů zadalo v roce 2017 zakázky v celkové hodnotě 217 742 tis. Kč, což bylo přibližně 62 % všech zadaných zakázek v tomto roce. Abychom se vyhnuli „sezónním výkyvům“, kdy jedna velká zakázka může ovlivnit i celoroční statistiku, zaměříme se na srovnání 30 největších veřejných zadavatelů v období 2012-2017, tzn. 6letý horizont. To umožňuje odhalit největší veřejné zadavatele z dlouhodobého hlediska.

Tab. 16 – Největší veřejní zadavatelé v období 2012-2017

pořadí	Název zadavatele	Počet zakázek	Hodnota zakázek (Kč)
1	ČEPRO, a.s.	222	277 483 966 153
2	Ředitelství silnic a dálnic ČR	3 104	132 650 662 975
3	Správa železniční dopravní cesty, státní organizace	936	105 644 228 003
4	České dráhy, a.s.	204	53 070 593 907
5	Česká pošta, s.p.	473	45 626 274 706
6	Česká republika – Ministerstvo vnitra	1 442	39 738 822 380
7	ČEPS, a.s.	209	39 729 885 159
8	OKD, a.s.	103	33 929 478 048
9	NET4GAS, s.r.o.	69	33 546 590 815
10	Lesy České republiky, s.p.	1 964	28 985 705 326
11	Česká republika – Ministerstvo obrany	1 151	24 485 948 240
12	Hlavní město Praha	564	23 988 795 087
13	Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost	242	22 111 952 357
14	Plzeňské městské dopravní podniky, a.s.	24	14 756 971 441
15	ČEZ, a. s.	391	14 510 363 935
16	Statutární město Brno	817	12 759 016 019
17	Olomoucký kraj	485	11 912 011 535
18	ČEZ Distribuce, a. s.	209	11 368 697 321
19	Česká republika – Ministerstvo financí	333	10 901 738 923
20	Moravskoslezský kraj	454	9 239 309 606
21	Ústecký kraj	382	9 184 521 189
22	Technická správa komunikací hlavního města Prahy	372	8 997 489 492
23	Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky	243	7 781 087 929
24	DIAMO, státní podnik	397	7 721 938 989
25	Statutární město Ostrava	821	7 556 601 076
26	Česká republika – Ministerstvo dopravy	73	7 249 331 455
27	Fakultní nemocnice Plzeň	383	7 234 330 912
28	Řízení letového provozu České republiky, státní podnik	546	7 188 870 992
29	Kraj Vysočina	649	7 159 008 595
30	Fyzikální ústav AV ČR, v.v.i.	272	7 077 227 131
-	Celkem	17 534	1 023 591 419 694

zdroj: MMR ČR (2018b), vlastní úprava

Největším veřejným zadavatelem za období 2012-2017 byla společnost ČEPRO, a.s. s celkem 222 zadanými zakázkami v celkovém objemu 277,5 mld. Kč. Z hlediska druhu zakázek převažují nadlimitní veřejné zakázky na dodávky. Z celkového objemu 277,5 mld. Kč bylo 99,1 % soutěženo prostřednictvím otevřené výběrové procedury. Mezi největší zakázky patřily veřejné zakázky v oblasti dodávek minerálních olejů prostřednictvím produktovodu a železnice. Společnost ČEPRO, a.s. je akciová společnost vlastněná Ministerstvem financí ČR a mezi její hlavní činnosti patří velkoobchodní prodej pohonných hmot, logistické služby v oblasti ropných produktů, ochraňování zásob Správy státních hmotných rezerv a

provozování sítě čerpacích stanic EuroOil.¹⁷⁹ Obchodní aktivity společnosti tedy vyžadují významné nákupy pohonných hmot od externích dodavatelů prostřednictvím veřejných zakázek.¹⁸⁰

Druhým největším veřejným zadavatelem je Ředitelství silnic a dálnic ČR (ŘSD) s celkem 3 104 zadanými veřejnými zakázkami v celkovém objemu 132,7 mld. Kč. Z hlediska druhu převažují veřejné zakázky na stavební práce (4/5 všech zadaných zakázek), z hlediska limitu bylo za sledované období 66 % veřejných zakázek soutěženo v nadlimitním režimu a 30 % v podlimitním režimu. Jedná se především o zakázky na výstavbu v oblasti dopravní infrastruktury (silnice, dálnice, mosty, tunely). Většina zakázek ŘSD za sledované období byla zadána v režimu otevřeného výběrového řízení (67,9 %), častěji bylo použito také užší řízení (13,6 %) a jednací řízení bez uveřejnění (13,7 %). Právě jednací řízení bez uveřejnění je považováno za jedno z méně transparentních.¹⁸¹ Největší zakázky v režimu jednacího řízení bez uveřejnění byly soutěženy Ředitelstvím silnic a dálnic ČR především na dodatečné stavební práce k již vysoutěženým zakázkám.

Významný objem veřejných zakázek je zadán také společností Správa železniční a dopravní cesty, státní organizace (SŽDC) s celkovým počtem 936 zakázek v celkové hodnotě 105,7 mld. Kč. Zde rovněž převažují zakázky na stavební práce (86 % zakázek), ve většině soutěžené v nadlimitním režimu (89 % zakázek). Veřejné zakázky zadané Správou železniční a dopravní cesty se především týkají modernizace železničních tratí v České republice. SŽDC za sledované období využívá více otevřené výběrové řízení (83,7 % zakázek) než ŘSD. Relativně časté je rovněž použití jednacího řízení bez uveřejnění (10,5 %).

Další veřejní zadavatelé soutěžili veřejné zakázky za sledované období v relativně nižším objemu než zadavatelé na prvních třech místech, přesto se stále jedná o významné objemy veřejných prostředků. Například České dráhy, a.s. soutěží zakázky především v nadlimitním režimu v oblasti dodávek a služeb.¹⁸² Česká pošta, s.p. používá pro výběrové řízení především otevřené řízení a jednací řízení s uveřejněním.¹⁸³ V první desítce největších veřejných zadavatelů je 1 ministerstvo (vnitřní) a také další čtyři státní podniky (ČEPS, a.s., OKD, a.s., NET4GAS, s.r.o. a Lesy České republiky, s.p.). Dalšími významnými veřejnými zadavateli ve sledovaném období bylo Ministerstvo obrany, dále některé kraje a města (Praha, Brno, Olomoucký kraj, Moravskoslezský kraj, Ústecký kraj a kraj Vysočina), dopravní podniky (Dopravní podnik hl. města Prahy, akciová společnost a Plzeňské dopravní podniky,

¹⁷⁹ ČEPRO, a.s., Výroční zpráva 2016, str. 2

¹⁸⁰ Jen pro zajímavost uvádíme základní finanční ukazatele – společnost ČEPRO, a.s. vykázala za rok 2016 celkové tržby ve výši 46,7 mld. Kč, provozní výsledek hospodaření ve výši 1,1 mld. Kč a výsledek hospodaření za účetní období ve výši 0,9 mld. Kč. Celková bilanční suma společnosti činila 20,1 mld. Kč při vlastním kapitálu ve výši 9,8 mld. Kč. Jedná se o jednu z nejvýznamnějších státem vlastněných firem.

¹⁸¹ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2015, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2016, str. 16

¹⁸² V případě dodávek pro České dráhy, a.s. jsou nejvýznamnějšími zakázkami dodávky motorové nafty a silové elektřiny, dále také nákupy lokomotiv a železničních vozů. V oblasti služeb se jedná o modernizaci železničních vozů nebo rámcové smlouvy na opravy vozů a lokomotiv.

¹⁸³ Česká pošta, s.p. – z celkových 45,6 mld. Kč veřejných zakázek je 29,4 mld. Kč alokováno na veřejné zakázky na služby a 16,1 mld. Kč na veřejné zakázky na dodávky. Veřejné zakázky na stavební práce jsou nevýznamné. V případě dodávek jsou největšími zakázkami dodávky pohonných hmot, elektrické energie a IT služby (obnova a rozvoj datové infrastruktury apod.) V oblasti služeb jsou největšími zakázkami zakázky v oblasti datové komunikace (datové schránky) a mobilní služby.

a.s.), subjekty působící ve zdravotnictví (VZP, Fakultní nemocnice Plzeň) další podniky vlastněné státem (ČEZ, a.s., DIAMO, státní podnik) nebo jiné specifické státní instituce (například Řízení letového provozu ČR nebo Fyzikální ústav AV ČR, v.v.i.). Prvních 30 největších veřejných zadavatelů zadalo ve sledovaném období (2012-2017) zakázky v celkové hodnotě 1 023 591 tis. Kč, což bylo přibližně 58 % všech zadáných zakázek za sledované období.

Nyní se zaměříme na největší dodavatele veřejných zakázek, tj. na soukromé subjekty, které vyhrály výběrové řízení. Následující tabulka shrnuje 30 největších dodavatelů veřejných zakázek za období let 2012-2017.

Tab. 17 - Největší veřejní dodavatelé v období 2012-2017

pořadí	Název dodavatele	Počet zakázek	Hodnota zakázek (Kč)	odvětví
1	Metrostav a.s.	589	37 431 791 595	stavebnictví
2	EUROVIA CS, a.s.	1 389	35 913 876 747	stavebnictví
3	STRABAG a.s.	1 427	25 764 076 265	stavebnictví
4	OHL ŽS, a.s.	468	25 061 865 586	stavebnictví
5	Slovnaft Česká republika, spol. s r.o.	4	20 399 938 980	energetika
6	Skanska a.s.	546	19 192 287 529	stavebnictví
7	HOCHTIEF CZ a.s.	284	15 922 950 261	stavebnictví
8	Viamont DSP a.s.	109	14 172 582 449	stavebnictví
9	UNIPETROL RPA, s.r.o.	12	12 859 920 158	energetika
10	ČEZ Prodej, s.r.o.	37	12 093 981 206	energetika
11	ŠKODA CITY SERVICE s.r.o.	1	11 999 249 120	transport
12	EGEM s.r.o.	32	11 940 133 099	energetika
13	IMOS Brno, a.s.	217	11 166 705 079	stavebnictví
14	Subterra a.s.	118	8 954 818 757	stavebnictví
15	ŠKODA VAGONKA a.s.	8	8 844 110 000	transport
16	ŠKODA TRANSPORTATION s.r.o.	2	8 653 727 138	transport
17	AŽD Praha s.r.o.	65	8 519 670 906	transport
18	O2 Czech Republic a.s.	462	8 399 695 767	služby
19	SWIETELSKY stavební s.r.o.	810	8 369 547 358	stavebnictví
20	COLAS CZ, a.s.	580	8 223 579 861	stavebnictví
21	Pars nova a.s.	23	8 135 863 347	transport
22	Chládek & Tintěra, a.s.	103	7 519 528 001	stavebnictví
23	Porr a.s.	396	6 831 286 421	stavebnictví
24	TEDOM a.s.	11	6 055 172 064	energetika
25	Elektrovod Holding, a.s., org. složka Brno	30	5 887 583 675	energetika
26	Kapsch TrafficCom Construction & Realization spol. s r.o.	8	5 663 211 091	služby
27	M-SILNICE a.s.	378	5 585 956 737	stavebnictví
28	SMP CZ, a.s.	125	5 546 335 248	stavebnictví
29	Pražské služby, a.s.	35	5 315 999 719	služby
30	ARRIVA MORAVA a.s.	14	5 138 728 684	transport
-	Celkem	8 283	375 564 172 845	-

zdroj: MMR ČR (2018), vlastní úprava

Největším dodavatelem ve sledovaném období byla společnost Metrostav a.s. s celkovým počtem 589 zakázek v celkové hodnotě 37,4 mld. Kč. Společnost Metrostav a.s. tedy v období let 2012-2017 vyhrála veřejné zakázky v největším objemu. Následuje společnost EUROVIA CS, a.s. s celkovou hodnotou zakázek 35,9 mld. Kč. Do tabulky byla přidána rovněž kategorie

„odvětví“, která odhaluje hlavní činnost jednotlivých dodavatelů. Z analýzy vyplývá, že mezi 30 největšími dodavateli veřejných zakázek za sledované období je 15 aktivních ve stavebnictví, 6 podniků v energetice, 6 poskytuje transportní služby (vč. výroby vozidel) a 3 se zabývají službami (telekomunikace, odpadové hospodářství a mýtný systém). Z hlediska koncentrace je zajímavé, že prvních 30 dodavatelů realizovalo veřejné zakázky v celkové hodnotě 375,6 mld. Kč, což je přibližně 21 % z celkové hodnoty veřejných zakázek za toto období. Vidíme zde rozdíl oproti veřejným zadavatelům, kde prvních 30 veřejných zadavatelů zadalo cca 58 % všech zakázek. Lze konstatovat, že trh veřejných zakázek je více „koncentrovaný“ u zadavatelů, kde největších 30 subjektů realizuje více jak 50 % hodnoty veškerých zakázek.

Je však zapotřebí poznamenat, že prezentované údaje jsou generovány na základě dat z Informačního systému veřejných zakázek (ISVZ). Na začátku této kapitoly byl analyzován celkový trh veřejných zakázek a jeho vztah k Informačnímu systému veřejných zakázek. Z této analýzy vyplynulo, že v ISVZ je evidováno přibližně 60 % všech veřejných zakázek. Zbýlých 40 % veřejných zakázek tedy ISVZ nepokrývá, což mohou být například veřejné zakázky malého rozsahu nebo zakázky zadané v režimu různých výjimek ze zákona. Tato neúplnost informační databáze může snižovat věrohodnost prezentovaných výsledků.

Tato kapitola se věnovala představení trhu veřejných zakázek, nejdříve jako celku z pohledu mezinárodního srovnání (kap. 2.1.1) a dále byla analyzována situace trhu veřejných zakázek v České republice (kap. 2.1.2), která se snažila podrobněji představit trh veřejných zakázek v ČR, jeho velikost a hlavní charakteristiky.

Další kapitola se bude věnovat samotné analýze předražování veřejných zakázek, konkrétně její kvantitativní části.

2.2. Analýza předražování veřejných zakázek – kvantitativní část

Základem analýzy budou data, která byla manuálně sesbírána z Informačního systému veřejných zakázek¹⁸⁴ a dále doplněna vlastní analýzou v oblasti dohledání dalších údajů o veřejné zakázce nebo dodavateli, vč. dohledání konečného vlastníka a hlavních finančních ukazatelů jednotlivých dodavatelů. Na základě takto rozšířeného datového souboru budou analyzovány výzkumné otázky, které byly definovány v tab. 1. Celkem bylo v rámci analýzy sesbíráno 1 000 veřejných zakázek z roku 2017. Základní metodiku a postup analýzy ilustruje následující tabulka:

Tab. 18 – Metodika sběru dat a postup při jejich analýze

Číslo kroku	Název kroku	Použitá metoda, poznámka, atp.
1	Sběr dat z ISVZ	Manuální sběr dat z ISVZ (celkem 1 000 zakázek)
2	Doplnění dat z ISVZ	Doplnění sesbíraných dat o další údaje (například možnost dohledání konečného vlastníka z veřejných zdrojů, typ vlastníka, rok založení, poměr konečné a předpokládané ceny, finanční ukazatele)
3	Očištění dat	Očištění dat o zakázky, které nejsou použitelné pro další analýzu (nezadané zakázky, chybějící údaje, některá odlehlá pozorování)
4	Kontingenční analýza	Analýza pomocí kontingenčních tabulek, zkoumány atributy veřejných zakázek v rámci jednotlivých kategorií ve snaze zodpovědět položené výzkumné otázky
5	Regresní analýza konkurenčního efektu	Zkoumán vztah mezi poměrem konečné a předpokládané ceny a počtem nabídek za pomoci lineární a log-lineární regrese s cílem potvrdit existenci tzv. konkurenčního efektu ve veřejném zadávání
6	Mnohonásobná regresní analýza	Do regresního modelu přidány další proměnné s cílem získání dalších poznatků a validace kontingenční analýzy
7	Shrnutí závěrů	Shrnutí získaných poznatků

Analýza bude rozdělena do několika částí. V první části se zaměříme na představení zkoumaného vzorku, metodiku sběru dat z ISVZ a dalších zdrojů. Další část se bude věnovat kontingenční analýze datového souboru, která bude analyzovat dílčí výzkumné otázky u podlimitních i nadlimitních veřejných zakázek. Další část se bude věnovat regresní analýze konkurenčního efektu a dalších atributů. V závěrečné části analýzy budou shrnuty dosažené závěry.

2.2.1. Metodika sběru dat

V roce 2017 (v období od 1.1.2017 do 31.12.2017) bylo podle Informačního systému veřejných zakázek zadáno celkem 11 803 veřejných zakázek, z toho 4 850 nadlimitních a

¹⁸⁴ Konkrétně se jedná o Věstník veřejných zakázek: <https://www.vestnikverejnychzakazek.cz/>

5 861 podlimitních veřejných zakázek.¹⁸⁵ Analyzovaným vzorkem bude celkem 1 000 veřejných zakázek z roku 2017, a to 500 nadlimitních a 500 podlimitních. Jedná se o manuálně sesbíraná data z Věstníku veřejných zakázek. U nadlimitních veřejných zakázek je využito formuláře F03 – Oznámení o výsledku zadávacího řízení a u podlimitních zakázek je využito formuláře CZ03 – Oznámení o výsledku podlimitního zadávacího řízení. Formulář F03 je standardní formulář stanovený evropskou legislativou¹⁸⁶, který je povinen použít zadavatel při zadání zakázky v nadlimitním režimu.¹⁸⁷ Formulář CZ03 je stanovený národní legislativou pro použití při zadání veřejné zakázky v podlimitních režimu.¹⁸⁸ Budeme tedy předpokládat, že zakázky zadané na formuláři F03 jsou zakázky v nadlimitním režimu, zatímco zakázky zadané na formuláři CZ03 jsou zakázky zadané v podlimitním režimu.¹⁸⁹ Zakázky byly sbírány v období od 1.9.2017 a dále. Důvodem byla snaha o co největší aktuálnost zkoumaného vzorku. V případě 500 nadlimitních veřejných zakázek jsou veřejné zakázky sesbírány za období 1.9.2017 – 25.9.2017 a v případě 500 podlimitních veřejných zakázek je období sběru dat 1.9.2017 – 29.9.2017. Analyzovaný vzorek tedy představuje veřejné zakázky za období cca září roku 2017. Zde je na místě diskutovat otázku sezónnosti. Lze namítnout, že některé měsíce mohou vykazovat z hlediska zadávání veřejných zakázek jisté anomálie, které by mohly ovlivnit zkoumaný vzorek. Data s ISVZ nabízí měsíční rozdělení zadávaných zakázek. Z této statistiky vyplývá, že září 2017 je jak hlediska počtu, tak z hlediska poměru hodnoty zadaných zakázek průměrný měsíc bez výrazných anomálií oproti ostatním měsícům.¹⁹⁰ I přes toto časové omezení představuje datový vzorek 1 000 veřejných zakázek poměrně solidní základnu pro hlubší analýzu dat. U každé jednotlivé zakázky byly zkoumány její charakteristiky z Věstníku veřejných zakázek. Byla sesbírána data o zadavateli i dodavateli. V případě dodavatele byla analyzována další data z veřejných zdrojů, identifikován konečný vlastník (*final beneficial owner*) a sbírána data z finančních výkazů a výročních zpráv dodavatele. Sesbíraná data včetně příkladu na konkrétní veřejné zakázce ilustruje následující tabulka:

¹⁸⁵ Viz ISVZ → statistiky → Informace o veřejných zakázkách evidovaných prostřednictvím Věstníku veřejných zakázek → VZ ve fázi zadání veřejné zakázky → Roční sumář zadaných VZ podle limitu (podlimitní, nadlimitní)

¹⁸⁶ Konkrétně se jedná o Prováděcí nařízení komise (EU) 2015/1986 ze dne 11. listopadu 2015, kterým se stanoví standardní formuláře pro uveřejňování oznámení v oblasti zadávání veřejných zakázek a kterým se zrušuje prováděcí nařízení (EU) č. 842/2011 (European Commission (2015)).

¹⁸⁷ Vyhláška č. 168/2016 Sb. o uveřejňování formulářů pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek a náležitostech profilu zadavatele, In: Sbírka zákonů, částka 65, 2016, str. 2764

¹⁸⁸ tamtéž, str. 2765

¹⁸⁹ Zadavatel má v případě podlimitních zakázek možnost zadat zakázku prostřednictvím formuláře F03 pro nadlimitní režim v případě, pokud požaduje uveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie (viz § 8 odst. 2 vyhlášky č. 168/2016 Sb. o uveřejňování formulářů pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek a náležitostech profilu zadavatele nebo MMR (2017b, str. 7)). Od této možnosti budeme v analýze abstrahovat.

¹⁹⁰ Ze statistiky ISVZ vyplývá, že v případě nadlimitních veřejných zakázek bylo nejvíce zakázek zadaných v lednu 2017 (12,49 % z celkového počtu nadlimitních zakázek), za ostatní měsíce se počet zadaných zakázek pohybuje mezi 6,76 – 9,81 %. V září 2017 byl podíl zadaných zakázek 7,59 % z celkového počtu. Z hlediska podílu na celkové ceně jsou jednotlivé měsíce zastoupeny v poměru 5,32 % – 11,29 %, přičemž zakázky zadané v září se podílejí na celkové hodnotě 9,66 %. V případě podlimitních veřejných zakázek je z hlediska počtu veřejných zakázek „nejslabší“ únor 2017 (5,72 % celkového počtu zakázek) a „nejsilnější“ červenec (10,75 % všech zakázek). Září 2017 se podílí na celkovém počtu zakázek 8,43 %. Z hlediska podílu zakázek na celkové hodnotě se jednotlivé měsíce pohybují mezi 5,21 – 12,72 %, přičemž září 2017 se podílí na celkové hodnotě zakázek poměrem 8,88 %. Lze konstatovat, že září 2017 byl z hlediska počtu i hodnoty zadaných zakázek průměrný měsíc bez výrazných anomálií oproti ostatním měsícům v roce 2017.

Tab. 19 – Datový vzorek – příklad veřejné zakázky

Kategorie	Název položky	Příklad na konkrétní veřejné zakázce
Zadavatel	Evidenční číslo formuláře	F2017-025113
	Datum uveřejnění	14.9.2017
	Úřední název zadavatele	Fakultní nemocnice Olomouc
	IČO zadavatele	00098892
	Kód NUTS – zadavatel	CZ071
	Druh zadavatele	Celostátní či federální úřad/agentura
Veřejná zakázka	CPV kód zakázky	42513290
	Druh zakázky	Dodávky
	Název veřejné zakázky	Dodání a instalace chlazení VRV – budova D2
	Hodnotící kritérium pouze cena?	ANO
	Druh řízení	Otevřené řízení
	Počet obdržených nabídek	6
	Předpokládaná hodnota zakázky (Kč)	8 500 000
	Konečná hodnota zakázky (Kč)	6 578 307
Dodavatel – obecné informace	Název dodavatele	ENCOFA SERVIS, s. r. o.
	Typ dodavatele	s.r.o.
	IČO dodavatele	29256593
	Kód NUTS – dodavatel	CZ064
	Rok založení dodavatele	2010
	Konečný vlastník nalezen?	ANO
	Typ vlastníka	CZ – fyzická osoba
	Účetní závěrka zveřejněna?	ANO
	Účetní závěrka – rok	2016
Finanční výkazy	Celkový obrat (tis. Kč)	19 925
	Odpisy dl. majetku (tis. Kč)	340
	Provozní hospodářský výsledek (tis. Kč)	3 266
	Výsledek hospodaření za úč. období (tis. Kč)	2 403
	Bilanční suma celkem (tis. Kč)	10 095
	Vlastní kapitál (tis. Kč)	2 686
	Oběžná aktiva (tis. Kč)	2 702
	Krátkodobé závazky (tis. Kč)	3 647

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Sesbírána jsou data o veřejné zakázce, zadavateli i dodavateli, případně finanční pozice dodavatele, pokud je k dispozici. U některých kategorií byly doplněny další kategorie, například kraj zadavatele i dodavatele na základě kódu NUTS, druh veřejné zakázky podle CPV kódu, cenový poměr (*price ratio*), konečná hodnota zakázky v poměru k obratu společnosti, některé finanční ukazatele (EBITDA marže, celková zadluženost apod.) a jiné kategorie v závislosti na zkoumaném problému. Způsob výpočtu a představení dalších kategorií bude provedeno v dalším textu. Na základě takto sesbíraných a vypočtených dat lze analyzovat výzkumné otázky. Další text se zaměří na aplikaci kontingenční analýzy datového vzorku.

2.2.2. Kontingenční analýza datového souboru

Jak jsme již uvedli v předchozí kapitole, byly nasbírány 2 soubory veřejných zakázek, 500 nadlimitních a 500 podlimitních zakázek. Dataset nadlimitních zakázek byl nejdříve očištěn o pozorování, ve kterých chyběly podstatné parametry nebo vykazovaly chybné hodnoty. Postup byl následující:

- 1) Nepočítat s nezadanými zakázkami (celkem 100 zakázek z 500). Zakázky ve věstníku jsou ve stavu „nezadané“, tzn. zakázka nebyla realizována, nebyl vybrán dodavatel, cena apod.
- 2) Vymazat zakázky, při kterých není uvedena předpokládaná cena veřejné zakázky (celkem 100 zakázek z 500). Tyto zakázky jsou zadány, je zřejmá konečná cena, počet uchazečů, dodavatel a všechny další parametry, kromě předpokládané ceny. Nelze tedy provést výpočet rozdílu konečné a předpokládané ceny.
- 3) Očištění o některá odlehlá pozorování (celkem 4 z 500). Celkem 4 zakázky ve sledovaném vzorku vykazují abnormální hodnoty cenového poměru (*price ratio*). Jedná se o tyto 4 zakázky:

Tab. 20 – vyřazené zakázky (nadlimitní)

Poř. číslo	Druh zakázky	Předmět VZ	Druh řízení	Počet obd. nabídek	Předpokládaná hodnota (Kč)	Konečná hodnota (Kč)	KC/PC
103	Dodávky	Rámcová kupní smlouva na dodávku náhradních dílů pro letecké motory	Užší řízení	2	100 000 000	3 267	0,00
144	Služby	Zajištění ostrahy areálu AV ČR Lysolaje	Otevřené řízení	5	7 000 000	98	0,00
451	Dodávky	Rámcová dohoda na dodávku drogistického zboží a ochranných pracovních pomůcek	Otevřené řízení	3	6 000 000	12 988	0,00
472	Dodávky	Dodávka kancelářské techniky	Otevřené řízení	1	502 824	12 000 000	23,87

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Například u zakázky č. 103 (dodávka dílů pro letecké motory) byla předpokládaná cena 100 mil. Kč, ale konečná hodnota zakázky 3 267 Kč. Jedná se velmi pravděpodobně o chybu ve věstníku, kdy byla jako konečná hodnota zadána například cena za jednotlivý díl. Stejný problém vykazují i zakázky č. 144 a č. 451. U zakázky č. 472 je také nepravděpodobné, že by konečná hodnota byla 23krát vyšší než předpokládána, jedná se pravděpodobně o chybu. Tato pozorování budou z našeho vzorku vyřazena. Po tomto očištění vykazuje sledovaný vzorek celkem 296 nadlimitních zakázek.

Podobným způsobem je provedeno očištění vzorku i u podlimitních zakázek.

- 1) Nepočítat s nezadanými zakázkami (celkem 50 z 500)
- 2) Očištění o zakázky, při kterých není uvedena předpokládaná cena veřejné zakázky (celkem 64 zakázek z 500), dále ve dvou případech nebyla uvedena konečná cena veřejné zakázky

3) Žádné výrazné odlehle pozorování nebylo identifikováno.

Vzorek podlimitních zakázek tedy po očištění obsahuje celkem 384 veřejných zakázek. Je zajímavé, že vzorek podlimitních zakázek vykazuje v tomto smyslu relativně menší „chybovost“, například v počtu zakázek s neuvedenou předpokládanou cenou.

V rámci datového souboru bylo ke každé sledované zakázce zaznamenáno celkem 31 vlastností / veličin. Analýza pomocí kontingenčních tabulek bude spočívat v tom, že jednotlivou charakteristiku (například kraj zadavatele, druh zakázky) budeme porovnávat s následujícími atributy:

- Počet zakázek
- Počet zakázek (% z celku)
- Cenový poměr (KC/PC) (průměr)
- Cenový poměr (KC/PC) (medián)
- Počet nabídek (průměr nebo medián)
- Zakázky s 1 podanou nabídkou (% z celku)

Klíčovou charakteristikou je tzv. cenový poměr (*price ratio*), který určuje následující vzorec:

$$PR = \frac{KC}{PC} \quad (1)$$

kde *PR* je cenový poměr (*price ratio*), *KC* je konečná cena veřejné zakázky a *PC* je předpokládaná cena veřejné zakázky.¹⁹¹ Cenový poměr udává, k jaké míře úspory, resp. předražení při zadání veřejné zakázky došlo.¹⁹²

Takto budeme schopni analyzovat jednotlivé charakteristiky zadavatele, dodavatele či veřejné zakázky a sledovat jejich vliv na výše uvedené atributy. Kontingenční analýze podrobíme následující charakteristiky veřejných zakázek:

- 1) Kraj zadavatele
- 2) Druh zadavatele
- 3) Druh zakázky
- 4) Druh výběrového řízení
- 5) Hodnotící kritérium
- 6) Právní forma dodavatele
- 7) Kraj dodavatele

¹⁹¹ Předpokládaná i konečná cena veřejné zakázky patří mezi povinně zveřejňované údaje dle ZZVZ. Způsob stanovení předpokládané ceny veřejné zakázky upravuje § 16-23 ZZVZ. Stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky je důležité pro zadavatele z hlediska finančního plánování a dále ovlivňuje režim, ve kterém se bude veřejná zakázka soutěžit (Podešva et al. (2016, str. 65)). Stanovení předpokládané hodnoty může vycházet například z údajů o podobných zakázkách zadavatele nebo jiných zadavatelů, předběžnými tržními konzultacemi, znaleckého posudku či jiným způsobem.

¹⁹² Při cenovém poměru 1,00 můžeme konstatovat, že předpokládaná i konečná cena zakázky jsou stejné. Nedošlo tedy ani k úspoře, ani k předražení veřejné zakázky. Pokud je cenový poměr například 0,80, konečná cena veřejné zakázky je na úrovni 80 % předpokládané ceny. Lze vyslovit závěr, že došlo k 20% úspoře oproti předpokládané ceně. Při cenovém poměru 1,20 je konečná cena veřejné zakázky o 20 % vyšší než předpokládaná, došlo tedy k 20% předražení oproti předpokládané ceně. Platí, že čím je koeficient cenového poměru nižší, tím je míra úspory vyšší a naopak.

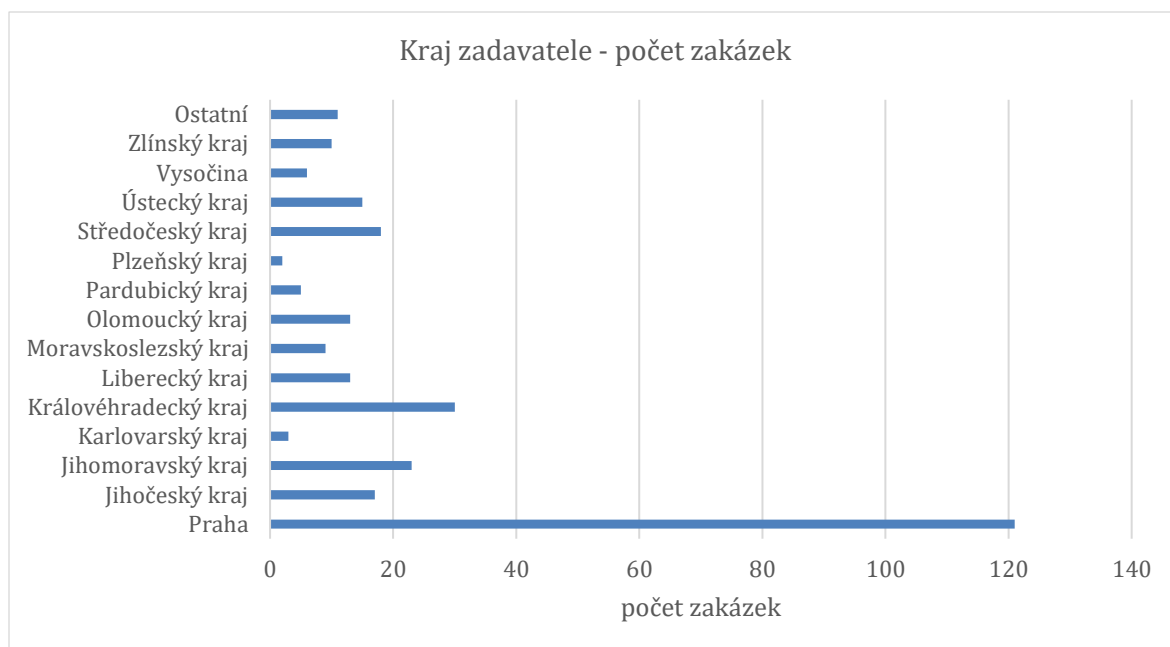
- 8) Rok založení dodavatele
- 9) Dohledání konečného vlastníka
- 10) Finanční výkonnost dodavatelů

Nyní přejdeme k samotné kontingenční analýze.

Kraj zadavatele

Nejdříve se zaměříme na kraj zadavatele (veřejné autority). Veřejné zakázky jsou zadávány ve všech krajích České republiky. Četnost rozdělení nadlimitních veřejných zakázek v rámci jednotlivých krajů ilustruje následující graf.

Obr. 21 – Kraj zadavatele – četnost zakázek (nadlimitní)



zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Ve sledovaném vzorku bylo cca 40 % zakázek zadáno v Praze, zbytek v ostatních krajích České republiky. Vzhledem k nízkým četnostem některých krajů byl vzorek následně rozdělen na dvě skupiny – zakázky zadávané v Praze a v ostatních krajích České republiky. V následující tabulce jsou shrnuty jednotlivé atributy těchto veřejných zakázek.

Tab. 21 - Kraj zadavatele – analýza KC/PC a počtu nabídek (nadlimitní)

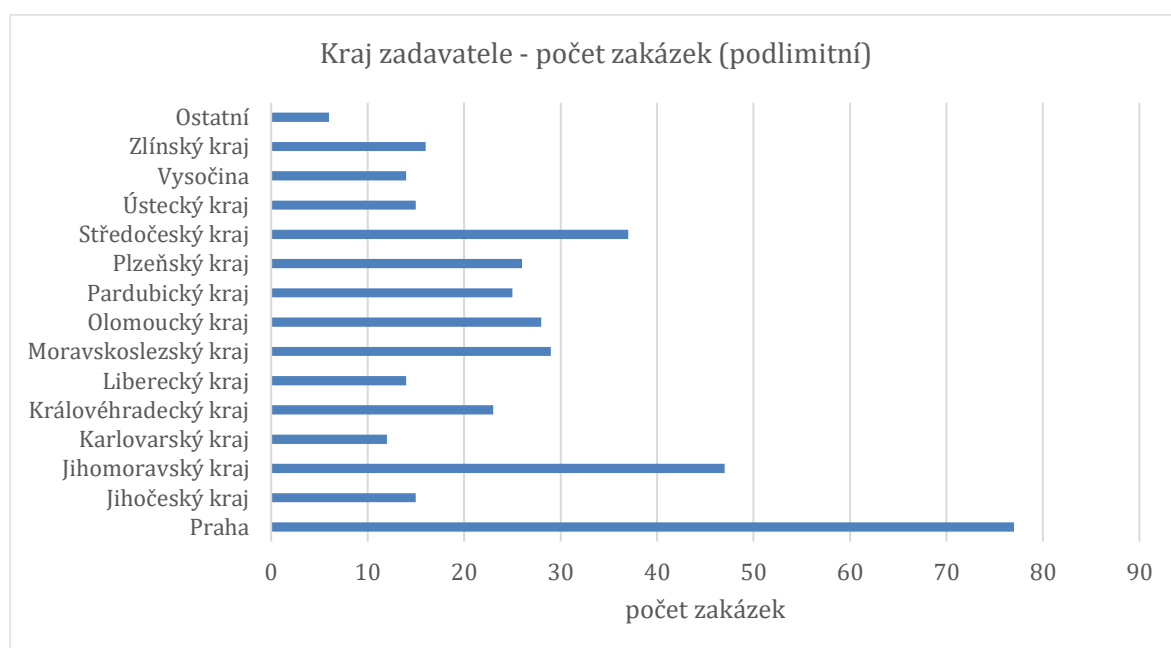
Kraj zadavatele	Počet zakázek	Počet zakázek (% z celku)	KC/PC (průměr)	KC/PC (medián)	Počet nabídek (průměr)	Počet zakázek s 1 nabídkou (% z celku)
Praha	121	40,9	87,8 %	98,6 %	4,91	48,8
Ostatní kraje	175	59,1	88,0 %	93,6 %	2,67	32,6
Celkem	296	100,0	87,9 %	95,8 %	3,59	39,2

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Průměr cenového poměru (KC/PC) je v obou skupinách téměř shodný na úrovni 88 %. Medián KC/PC je však relativně vyšší u veřejných zakázek zadanych v Praze (98,6 % vs. 93,6 % v ostatních krajích).¹⁹³ Interpretace je taková, že polovina veřejných zakázek zadanych v Praze vykazuje míru úspory (poměr konečné a předpokládané ceny) nižší než 1,4 %, zatímco u ostatních krajů se podařilo v polovině případů dosáhnout úspory 6,4 % a vyšší. Průměrný počet nabídek je v Praze vyšší (4,91 v Praze vs. 2,67 nabídky v ostatních krajích), nicméně tento nepoměr způsobily 3 zakázky v Praze s významným počtem nabídek.¹⁹⁴ Zajímavý je fakt, že v Praze počet veřejných zakázek pouze s jednou podanou nabídkou činí 48,8 %, zatímco v ostatních krajích je tento poměr nižší (32,6 %).

Stejným způsobem byl analyzován i vzorek podlimitních zakázek. Četnosti jednotlivých zadavatelů z hlediska kraje můžeme vidět v následujícím grafu.

Obr. 22 – Kraj zadavatele – četnost zakázek (podlimitní)



zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

¹⁹³ Rozdíl v mediánech obou skupin není statisticky signifikantní na hladině významnosti 0,05 pomocí *Kruskal-Wallis* testu, $H(1)=3,545$, $p=0,60$. Statisticky signifikantní rozdíl mezi mediány na hladině významnosti 0,05 však ukázal tzv. *Median test*, $\chi^2(1)=5,591$, $p=0,018$.

Jelikož porovnáváme kategoriální nominální proměnnou (kraj zadavatele) a spojitou kvantitativní proměnnou (KC/PC), jako ideální pro porovnání obou vzorků se zdá být analýza rozptylu při jednofaktorovém třídění (*one-way ANOVA*). Provedené testy však naznačují, že závislá proměnná (KC/PC) vykazuje kladné zešikmení (*positive skew*) a poměrně výraznou špičatost (leptokurtická křivka). Důvodem rozdělení dat cenového poměru je skutečnost, že velké množství zakázek vykazuje cenový poměr blížící se jedné (=minimální úspora), zároveň většina dat vykazuje nějakou míru úspory (KC/PC < 1). Jako vhodnější se jeví použití tzv. *Kruskal-Wallis* testu, který porovnává mediány jednotlivých skupin faktoru, zatímco ANOVA srovnává průměry jednotlivých skupin faktoru. Khan a Rayner (2003, str. 205) také považují *Kruskal-Wallis* test za lepší v případě větších výběrů s vysokou špičatostí, což je i případ analyzované závislé proměnné cenového poměru (KC/PC). Předpoklady použití *Kruskal-Wallis* testu byly analyzovány dle Laerd Statistics (2015a).

Pro úplnost je u každé dílčí analýzy proveden ještě tzv. *Median test*, který je vhodnější při existenci odlehklých pozorování (Vergura (2018), str. 7).

¹⁹⁴ Jednalo se o 3 zakázky Ministerstva průmyslu a obchodu, které se týkaly poskytnutí mobilních služeb. Výběrových řízení se zúčastnilo 56, 136 a 154 uchazečů.

Podobně jako u nadlimitních zakázek je nejčastějším zadavatelem subjekt z Prahy, nicméně jeho podíl na celkovém počtu veřejných zakázek je nižší než u nadlimitních zakázek – veřejní zadavatelé se sídlem v Praze zadali celkem 20,1 % všech podlimitních zakázek ze sledovaného vzorku (vs. 40,9 % u nadlimitních zakázek). Lze konstatovat, že rozdělení podlimitních veřejných zakázek je více diversifikováno z hlediska kraje zadavatele, zatímco nadlimitní zakázky jsou relativně více zadávány zadavateli sídlícími v Praze. Nyní shrneme atributy podlimitních veřejných zakázek v závislosti na kraji zadavatele.

Tab. 22 – Kraj zadavatele – analýza KC/PC a počtu nabídek (podlimitní)

Kraj zadavatele	Počet zakázek	Počet zakázek (% z celku)	KC/PC (průměr)	KC/PC (medián)	Počet nabídek (průměr)	Počet zakázek s 1 nabídkou (% z celku)
Praha	77	20,1	86,3 %	86,3 %	3,58	20,8
Ostatní kraje	307	79,9	82,7 %	85,6 %	4,07	16,9
Celkem	384	100,0	83,5 %	85,9 %	3,97	17,7

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Průměrná hodnota cenového poměru (KC/PC) je vyšší v Praze (86,3 % vs. 82,7 %), taktéž hodnota mediánu (86,3 % vs. 85,6 %), nicméně nelze hovořit o významném rozdílu (pouze 0,7 p.b.)¹⁹⁵. Průměrný počet nabídek je mírně vyšší v ostatních krajích (4,07 vs. 3,58), počet zakázek s jednou podanou nabídkou je relativně vyšší u veřejných zadavatelů z Prahy (20,8 % vs. 16,9 % v ostatních krajích).

Celkově lze konstatovat, že výsledky naznačují vyšší předražení veřejných zakázek dle poměru konečné a předpokládané ceny (KC/PC), pokud je veřejná zakázka zadána zadavatelem z Prahy. Zakázky z Prahy vykazují také vyšší zastoupení zakázek pouze s jednou podanou nabídkou. Tyto výsledky platí jak pro vzorek podlimitních, tak i nadlimitních zakázek. V případě nadlimitních veřejných zakázek jsou však rozdíly mezi Prahou a ostatními kraji ČR v tomto smyslu více zřetelné.

¹⁹⁵ Rozdíl v mediánech obou skupin není statisticky signifikantní na hladině významnosti 0,05 dle obou provedených testů (i) *Kruskal-Wallis test*, $H(1)=2,371$, $p=0,124$ (ii) *Median test*, $\chi^2(1)=0,65$, $p=0,799$.

Druh zadavatele

Veřejné zakázky mohou být zadávány různými zadavateli na úrovni veřejné správy. Srovnání jednotlivých atributů veřejných zakázek z hlediska druhu zadavatele v případě nadlimitních zakázek ilustruje následující tabulka.

Tab. 23 – Druh zadavatele – analýza KC/PC a počtu nabídek (nadlimitní)

Druh zadavatele	Počet zakázek	Počet zakázek (% z celku)	KC/PC (průměr)	KC/PC (medián)	Počet nabídek (průměr)	Počet zakázek s 1 nabídkou (% z celku)
Celostátní či federální úřad/agentura	39	13,2	88,2 %	97,7 %	2,18	46,2
Jiný druh	38	12,8	89,7 %	97,4 %	2,11	36,8
Ministerstvo nebo jiný celostátní či federální orgán vč. org. složek	67	22,6	91,9 %	97,1 %	7,61	44,8
Regionální či místní orgán	72	24,3	82,0 %	88,0 %	3,00	23,6
Regionální či místní úřad/agentura	18	6,1	87,3 %	94,7 %	2,17	44,4
Veřejnoprávní instituce	62	20,9	89,3 %	98,1 %	2,13	46,8
Celkový součet	296	100,0	87,9 %	95,8 %	3,59	39,2

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Jednotliví zadavatelé se liší ve zkušenostech se zadáváním zakázek a v řadě dalších atributů. Zajímavé je srovnání mezi veřejnými zakázkami zadávanými ministerstvy¹⁹⁶, veřejnoprávními institucemi a regionálními orgány¹⁹⁷. Ministerstva a veřejnoprávní instituce vykazují hodnotu mediánu cenového poměru téměř 100 % (97,1 % u ministerstev a 98,1 % u veřejnoprávních institucí), zatímco regionální či místní orgány mají hodnotu cenového poměru „pouze“ 88,0 %.¹⁹⁸ Zároveň u regionálních orgánů se vyskytuje daleko méně zakázek pouze s jednou podanou nabídkou (23,6 % u regionálních orgánů vs. 44,8 % u ministerstev a 46,8 % u veřejnoprávních institucí).¹⁹⁹ V tomto ohledu se zdá, že regionální orgány jsou schopny u nadlimitních zakázek postupovat efektivněji při jejich zadávání než ministerstva a veřejnoprávní instituce.

¹⁹⁶ Celý název kategorie: Ministerstvo nebo jiný celostátní či federální orgán včetně jejich organizačních složek. Ve sledovaném vzorku se většinou jednalo o ministerstva, fakultní nemocnice a různé další úřady (například Státní pozemkový úřad, Úřad práce České republiky apod.).

¹⁹⁷ Celý název kategorie: Regionální či místní orgán.

¹⁹⁸ *Kruskal-Wallis* test identifikoval statisticky signifikantní rozdíl mezi mediány jednotlivých skupin na hladině významnosti 0,05, $H(5)=15,371$, $p=0,009$. Následně provedený *Kruskal-Wallis* simultánní test párových srovnání mediánů (*pairwise comparison with a Bonferroni correction*) identifikoval statisticky signifikantní rozdíl mezi mediány regionálních či místních orgánů (88,0 %) a veřejnoprávními institucemi (98,1 %) ($p=0,034$), a mezi mediány regionálních či místních orgánů (88,0 %) a ministerstev (97,1 %) ($p=0,009$). *Median test* neprokázal statisticky signifikantní rozdíl mezi skupinami, $\chi^2(5)=10,898$, $p=0,053$.

¹⁹⁹ Průměr počtu podaných nabídek u ministerstev (7,61) je opět výrazně ovlivněn 3 zakázkami pro MPO, kterých se zúčastnilo velké množství uchazečů.

U podlimitních zakázek nelze toto srovnání provést, protože v oznámení o výsledku zadávacího řízení není druh zadavatele takto specifikován.

Druh zakázky

Veřejné zakázky se dělí na 3 základní druhy – dodávky, služby a stavební práce. Jsou mezi jednotlivými druhy veřejných zakázek rozdíly z hlediska cenového poměru nebo počtu podaných nabídek? Následující tabulka srovnává atributy veřejných zakázek z hlediska jejich druhu. Nejdříve se opět zaměříme na nadlimitní veřejné zakázky.

Tab. 24 – Druh zakázky – analýza KC/PC a počtu nabídek (nadlimitní)

Druh zakázky	Počet zakázek	Počet zakázek (% z celku)	KC/PC (průměr)	KC/PC (medián)	Počet nabídek (průměr)	Počet zakázek s 1 nabídkou (% z celku)
Dodávky	180	60,8	89,5 %	97,2 %	1,99	45,0
Služby	89	30,1	85,3 %	96,5 %	6,58	37,1
Stavební práce	27	9,1	85,9 %	86,1 %	4,33	7,4
Celkem	296	100,0	87,9 %	95,8 %	3,59	39,2

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Nadlimitní veřejné zakázky jsou z hlediska četnosti nerovnoměrně rozloženy (61 % jsou veřejné zakázky na dodávky), přesto můžeme analyzovat dílčí zjištění. Nadlimitní veřejné zakázky na dodávky mají nejvyšší medián cenového poměru (97,2 %) – u poloviny veřejných zakázek na dodávky se nepodařilo dosáhnout vyšší úspory než 2,8 % oproti předpokládané ceně. Taktéž z hlediska počtu nabídek jsou u veřejných zakázek na dodávky vykazovány horší parametry (průměr 1,99 nabídky, 45 % veřejných zakázek na dodávky jsou zakázky pouze s jednou podanou nabídkou). Na druhou stranu ve veřejném diskurzu často zmiňované veřejné zakázky na stavební práce jsou skupinou nadlimitních zakázek, u nichž můžeme pozorovat nejnižší medián cenového průměru (86,1 %) ²⁰⁰, taktéž počet zakázek pouze s jednou podanou nabídkou je nízký (7,4 %). Jedná se o poměrně zajímavé zjištění. Musíme však zmínit, že nadlimitních veřejných zakázek na stavební práce je ve vzorku relativně málo (pouze 27).

Jaká je situace u podlimitních zakázek? Následující tabulka srovnává parametry zakázek dle druhu u podlimitního vzorku.

²⁰⁰ *Kruskal-Wallis* test neidentifikoval statisticky signifikantní rozdíl mezi mediány jednotlivých skupin na hladině významnosti 0,05, $H(2)=3,546$, $p=0,170$. *Median test* prokázal statisticky signifikantní rozdíl mezi skupinami, $\chi^2(2)=7,070$, $p=0,029$. Následně provedený simultánní test párových srovnání mediánů (*pairwise comparison with a Bonferroni correction*) identifikoval statisticky signifikantní rozdíl mezi mediány veřejných zakázek na stavební práce (86,1 %) a dodávky (97,2 %) ($p=0,024$).

Tab. 25 – Druh zakázky – analýza KC/PC a počtu nabídek (podlimitní)

Druh zakázky	Počet zakázek	Počet zakázek (% z celku)	KC/PC (průměr)	KC/PC (medián)	Počet nabídek (průměr)	Počet zakázek s 1 nabídkou (% z celku)
Dodávky	79	20,6	89,8 %	93,2 %	2,37	34,2
Služby	49	12,8	83,9 %	84,6 %	2,47	44,9
Stavební práce	256	66,7	81,4 %	83,5 %	4,76	7,4
Celkem	384	100,0	83,5 %	85,9 %	3,97	17,7

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

U podlimitních zakázek je z hlediska distribuce odlišná situace, kdy převažují veřejné zakázky na stavební práce (66,7 % všech zakázek), zatímco u nadlimitního vzorku převažují veřejné zakázky na dodávky (60,8 % všech zakázek). Z hlediska relativních poměrů sledovaných veličin je vidět, že veřejné zakázky na dodávky (stejně jako u nadlimitního vzorku) vykazují horší charakteristiky. Jak průměr, tak především medián cenového poměru (KC/PC) je u veřejných zakázek na hodnotě 93,2 %, což znamená, že při polovině veřejných zakázek na dodávky byla realizována úspora „pouze“ 6,8 % a nižší. Medián cenového poměru je nižší u veřejných zakázek na služby i na stavební práce. Taktéž průměrný počet nabídek je u veřejných zakázek na dodávky nejnižší. Na druhé straně podlimitní veřejné zakázky na stavební práce vykazují nejnižší medián cenového poměru (83,5 %)²⁰¹, nejvyšší průměrný počet nabídek (4,76) a také nejnižší podíl zakázek s jednou podanou nabídkou (7,4 %).

Celkově lze říci, že oba vzorky potvrzují relativně horší parametry veřejných zakázek na dodávky, zatímco veřejné zakázky na stavební práce vykazují lepší hodnoty. Nejproblematictější skupinou zakázek se zdají nadlimitní veřejné zakázky na dodávky, které vykazují nejhorší parametry ze sledovaných skupin veřejných zakázek.

Druh výběrového řízení

Zadavatelé mohou použít různé druhy výběrových řízení podle § 3 ZZVZ, které se liší v mnoha ohledech.²⁰² Nejčastěji je využíváno otevřeného výběrového řízení, ale existuje i řada dalších, více uzavřených forem výběrových řízení. U podlimitních veřejných zakázek se relativně hojně používá specifický typ řízení – zjednodušené podlimitní řízení. Nejdříve budeme analyzovat opět vzorek nadlimitních veřejných zakázek. Tabulku porovnávající jednotlivé atributy veřejných zakázek v závislosti na typu výběrového řízení uvádíme níže.

²⁰¹ *Kruskal-Wallis* test identifikoval statisticky signifikantní rozdíl mezi mediány jednotlivých skupin na hladině významnosti 0,05, $H(2)=20,628$, $p<0,001$. Následně provedený simultánní test párových srovnání mediánů (*pairwise comparison with a Bonferroni correction*) identifikoval statisticky signifikantní rozdíl mezi mediány veřejných zakázek na stavební práce (83,5 %) a dodávky (93,2 %) ($p<0,001$), a mezi mediány veřejných zakázek na služby (84,6 %) a dodávky (93,2 %) ($p=0,049$). *Median test* také prokázal statisticky signifikantní rozdíl mezi skupinami, $\chi^2(2)=15,701$, $p<0,001$. Párový test mediánů poté identifikoval statisticky signifikantní rozdíl mezi mediánem veřejných zakázek na stavební práce (83,5 %) a dodávky (93,2 %) ($p<0,001$).

²⁰² Jednotlivé druhy výběrových řízení vymezuje § 3 ZZVZ.

Tab. 26 – Druh výběrového řízení – analýza KC/PC a počtu nabídek (nadlimitní)

Typ řízení	Počet zakázek	Počet zakázek (% z celku)	KC/PC (průměr)	KC/PC (medián)	Počet nabídek (průměr)	Počet zakázek s 1 nabídkou (% z celku)
Jednací řízení s uveřejněním	3	1,0	89,9 %	87,4 %	2,00	66,7
Otevřené řízení	260	87,8	88,2 %	96,3 %	3,82	36,5
Soutěžní dialog	2	0,7	89,8 %	89,8 %	2,00	50,0
Užší řízení	16	5,4	74,8 %	79,6 %	2,19	37,5
Zadání zakázky bez předchozího uveřejnění výzvy k účasti v soutěži v Úředním věstníku Evropské unie	15	5,1	95,8 %	99,5 %	1,60	80,0
Celkem	296	100,0	87,9 %	95,8 %	3,59	39,2

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Nadlimitní zakázky jsou z hlediska druhu řízení nerovnoměrně rozloženy, téměř 90 % všech zakázek je zadáno v rámci otevřeného výběrového řízení. U ostatních typů zakázek se vyskytuje pouze několik pozorování, což snižuje interpretační hodnotu dat. Můžeme konstatovat, že zakázky v režimu „zadání zakázky bez předchozího uveřejnění výzvy k účasti v soutěži v Úředním věstníku Evropské unie“ vykazují výrazně horší parametry než ostatní typy zakázek (medián cenového poměru KC/PC 99,5 %, zároveň 80 % zakázek pouze s jednou podanou nabídkou), zatímco například použití užšího řízení vykazuje lepší parametry než otevřené řízení. Znovu však musíme připomenout malý počet pozorování v ostatních typech řízení kromě otevřené formy, což snižuje validitu dílčích závěrů.²⁰³

Nyní srovnáme atributy veřejných zakázek dle výběrového řízení u podlimitního vzorku.

Tab. 27 – Druh výběrového řízení – analýza KC/PC a počtu nabídek (podlimitní)

Druh řízení	Počet zakázek	Počet zakázek (% z celku)	KC/PC (průměr)	KC/PC (medián)	Počet nabídek (průměr)	Počet zakázek s 1 nabídkou (% z celku)
Jednací řízení bez uveřejnění	10	2,6	94,4 %	97,1 %	1,00	100,0
Otevřené řízení	50	13,0	79,3 %	84,2 %	5,76	12,0
Užší řízení	10	2,6	96,0 %	95,7 %	3,00	0,0
Zjednodušené podlimitní řízení	314	81,8	83,4 %	85,4 %	3,82	16,6
Celkem	384	100,0	83,5 %	85,9 %	3,97	17,7

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Stejně jako u nadlimitního vzorku zakázek je vidět značně nerovnoměrná distribuce počtu zakázek mezi jednotlivými výběrovými řízeními. Více jak 80 % zakázek z podlimitního vzorku bylo zadáno v tzv. zjednodušeném podlimitním řízení, což je specifická forma výběrového řízení, které smí být použito pouze u podlimitních zakázek. Skupina těchto zakázek však vykazuje poměrně dobré charakteristiky, medián cenového poměru na úrovni 85,4 %, průměrný počet nabídek 3,82 a relativně nízký podíl veřejných zakázek s jednou

²⁰³ Rozdíl v mediánech KC/PC jednotlivých skupin výběrových řízení není statisticky signifikantní na hladině významnosti 0,05 dle obou provedených testů (i) *Kruskal-Wallis test*, $H(4)=7,841$, $p=0,098$ (ii) *Median test*, $\chi^2(4)=6,062$, $p=0,195$.

podanou nabídkou (16,6 %). Otevřené řízení má v tomto ohledu mírně lepší charakteristiky. Naproti tomu jednací řízení bez uveřejnění lze považovat za problematické vzhledem k vysoké hodnotě mediánu cenového poměru a faktu, že všech výběrových řízení se zúčastnil pouze jeden uchazeč. Je však namístě poznamenat relativně nízký počet zakázek v tomto typu řízení (pouze 10).²⁰⁴

Celkově lze konstatovat, že vzhledem k výrazně nerovnoměrné distribuci počtu jednotlivých výběrových řízení nelze vyvozovat silné závěry. Můžeme pouze zmínit, že některá specifická výběrová řízení uzavřeného typu vykazují výrazně horší charakteristiky než ostatní zakázky, na druhou stranu výskyt takových řízení je minimální.

Hodnotící kritérium nejnižší nabídkové ceny

V rámci analýzy bylo sledováno, zdali byl výběr dodavatele veřejné zakázky uskutečněn na základě kritéria nejnižší nabídkové ceny či nikoliv. Pokud byla zvolena jiná kritéria výběru dodavatele, než je nejnižší nabídková cena, tato kritéria již nebyla dále analyzována. Zkoumaný vzorek byl tedy rozdělen na dvě skupiny – kritérium nejnižší nabídkové ceny ANO / NE. Charakteristiky nadlimitních zakázek u těchto dvou skupin ilustruje následující tabulka:

Tab. 28 – Hodnotící kritérium nejnižší ceny – analýza KC/PC a počtu nabídek (nadlimitní)

Použito kritérium nejnižší nabídkové ceny?	Počet zakázek	Počet zakázek (% z celku)	KC/PC (průměr)	KC/PC (medián)	Počet nabídek (průměr)	Počet zakázek s 1 nabídkou (% z celku)
NE	62	20,9	88,3 %	96,0 %	2,90	19,4
ANO	234	79,1	87,8 %	95,6 %	3,77	44,4
Celkem	296	100,0	87,9 %	95,8 %	3,59	39,2

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Hodnotící kritérium nejnižší nabídkové ceny bylo použito v 79,1 % případů. Obě skupiny zakázek nevykazují výrazně jiné parametry²⁰⁵, pouze v případě počtu zakázek s jednou nabídkou, který je výrazně nižší u zakázek, kde byla použita jiná kritéria než nejnižší nabídková cena (19,4 % vs. 44,4 % u zakázek s nejnižší nabídkovou cenou).

Nyní stejným způsobem analyzujeme vzorek podlimitních zakázek.

²⁰⁴ *Kruskal-Wallis* test identifikoval statisticky signifikantní rozdíl mezi mediány jednotlivých skupin na hladině významnosti 0,05, $H(3)=10,987$, $p=0,012$. Následně provedený simultánní test párových srovnání mediánů (*pairwise comparison with a Bonferroni correction*) však neidentifikoval statisticky signifikantní rozdíl mezi mediány jednotlivých párů skupin. *Median test* neprokázal statisticky signifikantní rozdíl mezi skupinami, $\chi^2(3)=7,724$, $p=0,052$.

²⁰⁵ Rozdíl v mediánech KC/PC jednotlivých skupin výběrových řízení není statisticky signifikantní na hladině významnosti 0,05 dle obou provedených testů (i) *Kruskal-Wallis test*, $H(1)=0,483$, $p=0,487$ (ii) *Median test*, $\chi^2(1)=0,000$, $p=0,886$.

Tab. 29 – Hodnotící kritérium nejnižší ceny – analýza KC/PC a počtu nabídek (podlimitní)

Použito kritérium nejnižší nabídkové ceny?	Počet zakázek	Počet zakázek (% z celku)	KC/PC (průměr)	KC/PC (medián)	Počet nabídek (průměr)	Počet zakázek s 1 nabídkou (% z celku)
NE	59	15,4	88,8 %	91,9 %	2,97	20,3
ANO	325	84,6	82,5 %	84,8 %	4,16	17,2
Celkem	384	100,0	83,5 %	85,9 %	3,97	17,7

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Stejně jako u nadlimitních zakázek zadavatelé při hodnocení nabídek používají především kritérium nejnižší nabídkové ceny, které bylo použito v 84,6 % případů. V případě zakázek, kde nebylo použito kritérium nejnižší nabídkové ceny, můžeme pozorovat vyšší cenový poměr (91,9 % vs. 84,8 %) ²⁰⁶ a nižší průměrný počet nabídek (2,97 vs. 4,16), nicméně ten je způsoben spíše několika veřejnými zakázkami s vyšším počtem uchazečů, kde bylo použito kritérium nejnižší nabídkové ceny. Medián počtu nabídek je v obou případech stejný (3 nabídky).

Právní forma dodavatele

Ve sledovaném vzorku byly u veřejných zakázek analyzovány také charakteristiky dodavatelů, tj. soukromých subjektů, kteří veřejnou zakázku realizují. Jedním z těchto znaků je také typ dodavatele, resp. jeho právní forma. Provedeme opět srovnání nejdříve u nadlimitních veřejných zakázek.

Tab. 30 – Typ dodavatele (právní forma) – analýza KC/PC a počtu nabídek (nadlimitní)

Typ dodavatele	Počet zakázek	Počet zakázek (% z celku)	KC/PC (průměr)	KC/PC (medián)	Počet nabídek (průměr)	Počet zakázek s 1 nabídkou (% z celku)
s.r.o.	198	66,9	89,4 %	97,0 %	2,45	37,4
a.s.	81	27,4	85,1 %	90,7 %	6,44	42,0
FOP	10	3,4	80,2 %	87,6 %	3,80	40,0
ostatní	7	2,4	89,3 %	94,6 %	2,43	57,1
Celkem	296	100,0	87,9 %	95,8 %	3,59	39,2

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Z hlediska četnosti jednotlivých typů dodavatelů je namísto analyzovat pouze rozdíly mezi veřejnými zakázkami, které dodávají společnosti s ručením omezeným a akciové společnosti. Ve sledovaném vzorku bylo 66,9 % nadlimitních zakázek realizováno společnostmi s ručením omezeným a 27,4 % zakázek akciovými společnostmi. Ostatní právní formy jsou zastoupeny ve vzorku minimálně. Můžeme vidět, že zakázky realizované akciovými společnostmi vykazují lepší parametry (medián cenového poměru 90,7 % vs.

²⁰⁶ Rozdíl v mediánech KC/PC obou skupin je statisticky signifikantní na hladině významnosti 0,05 dle obou provedených testů (i) *Kruskal-Wallis test*, $H(1)=8,734$, $p=0,003$ (ii) *Median test*, $\chi^2(1)=8,01$, $p=0,003$. Lze také použít *Mann-Whitney U test*, který rovněž prokazuje statisticky signifikantní rozdíl mezi mediány, $U=7\ 270$, $z=-2,955$, $p=0,003$.

97,0 % u s.r.o.)²⁰⁷. U průměrného počtu nabídek je hodnota opět ovlivněna několika zakázkami s výrazným počtem nabídek.

Jaké atributy vykazuje rozdělení podle právní formy u podlimitních zakázek? Odpověď nabízí následující tabulka.

Tab. 31 – Typ dodavatele (právní forma) – analýza KC/PC a počtu nabídek (podlimitní)

Typ dodavatele (právní forma)	Počet zakázek	Počet zakázek (% z celku)	KC/PC (průměr)	KC/PC (medián)	Počet nabídek (průměr)	Počet zakázek s 1 nabídkou (% z celku)
a.s.	129	33,1	82,3 %	83,5 %	4,29	10,1
FOP	10	2,6	82,0 %	87,4 %	3,10	40,0
k.s.	4	1,0	83,9 %	82,9 %	4,75	25,0
ostatní	9	2,0	72,0 %	75,8 %	2,89	55,6
s.r.o.	232	61,3	84,6 %	87,1 %	3,86	19,4
Celkem	384	100,0	83,5 %	85,9 %	3,97	17,7

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Podlimitní veřejné zakázky jsou realizovány z 61,3 % společnostmi s ručením omezeným, 33,1% podíl mají pak akciové společnosti. Stejně jako u nadlimitního vzorku veřejných zakázek vykazují zakázky realizované společnostmi s ručením omezeným vyšší medián cenového poměru než zakázky realizované akciovými společnostmi²⁰⁸. Ostatní právní formy jsou zastoupeny v jednotkách procent.

Kraj dodavatele

V rámci analýzy dodavatelů byl také sledován atribut sídla dodavatele, resp. kraj, ve kterém má dodavatel sídlo. Podobně jako u zadavatelů, vzhledem k četnosti jednotlivých krajů, byl zkoumaný vzorek rozdělen pouze na dvě skupiny – na zakázky s dodavatelem, který má sídlo v Praze a na zakázky s dodavatelem, který má sídlo v ostatních krajích České republiky. Následující tabulka srovnává tyto dvě skupiny.

Tab. 32 – Kraj dodavatele – analýza KC/PC a počtu nabídek (nadlimitní)

Kraj dodavatele	Počet zakázek	Počet zakázek (% z celku)	KC/PC (průměr)	KC/PC (medián)	Počet nabídek (průměr)	Počet zakázek s 1 nabídkou (% z celku)
Praha	113	38,2	86,5 %	96,5 %	5,42	41,6
Ostatní kraje	183	61,8	88,8 %	95,2 %	2,46	37,7
Celkem	296	100,0	87,9 %	95,8 %	3,59	39,2

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

²⁰⁷ Rozdíl v mediánech KC/PC jednotlivých skupin výběrových řízení není statisticky signifikantní na hladině významnosti 0,05 dle obou provedených testů (i) *Kruskal-Wallis test*, $H(4)=7,314$, $p=0,120$ (ii) *Median test*, $\chi^2(4)=7,884$, $p=0,096$.

²⁰⁸ Rozdíl v mediánech KC/PC jednotlivých skupin výběrových řízení není statisticky signifikantní na hladině významnosti 0,05 dle obou provedených testů (i) *Kruskal-Wallis test*, $H(4)=4,994$, $p=0,288$ (ii) *Median test*, $\chi^2(4)=5,484$, $p=0,241$.

Podíl dodavatelů se sídlem v Praze ve sledovaném vzorku (38,2 %) je téměř stejný jako podíl zadavatelů se sídlem v Praze (40,9 %). Výsledky neindikují zásadní rozdíly v ukazatelích veřejných zakázek.²⁰⁹ Vyšší průměrný počet nabídek v Praze je opět ovlivněn 3 zakázkami s vyšším počtem uchazečů.

Jaká je situace u podlimitního vzorku zakázek? Odpověď nabízí následující tabulka.

Tab. 33 – Kraj dodavatele – analýza KC/PC a počtu nabídek (podlimitní)

Kraj dodavatele	Počet zakázek	Počet zakázek (% z celku)	KC/PC (průměr)	KC/PC (medián)	Počet nabídek (průměr)	Počet zakázek s 1 nabídkou (% z celku)
Ostatní kraje	266	68,7	82,7 %	85,4 %	4,12	14,7
Praha	118	31,3	85,1 %	88,5 %	3,64	24,6
Celkem	384	100,0	83,5 %	85,9 %	3,97	17,7

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

U podlimitního vzorku pozorujeme mírně vyšší podíl dodavatelů z Prahy (31,3 %) než zadavatelů se sídlem v Praze (20,1 %). Je možné, že někteří dodavatelé z Prahy realizují i zakázky zadané zadavateli v ostatních krajích České republiky. Jinak ovšem můžeme konstatovat, že výsledky neindikují zásadní rozdíly mezi skupinami, stejně jako u nadlimitního vzorku.²¹⁰

Rok založení dodavatele

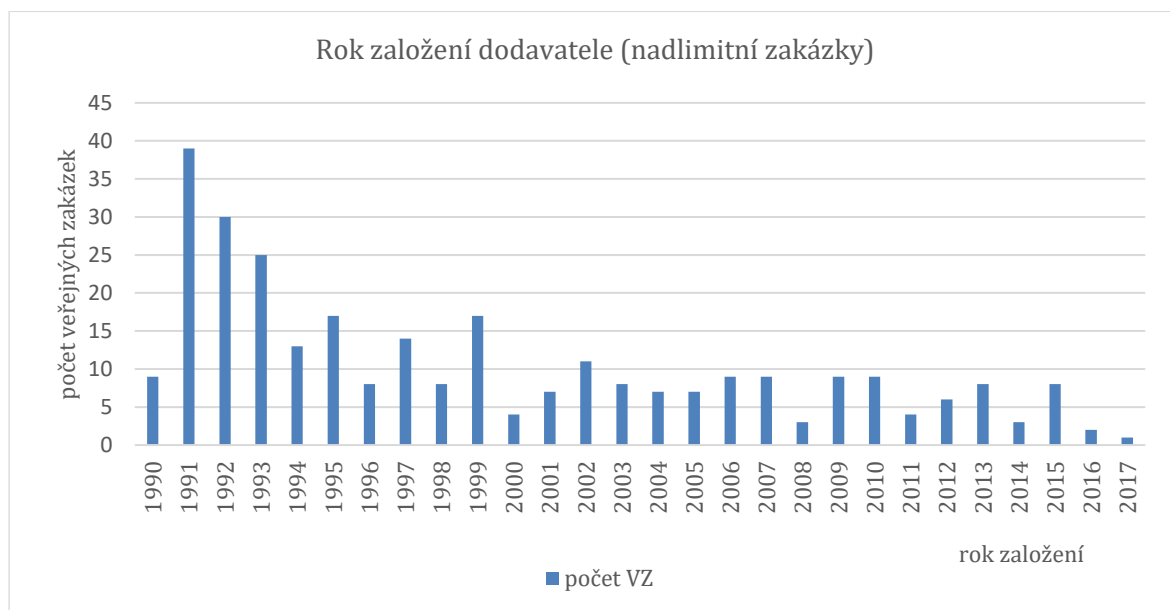
Dalším ze sledovaných ukazatelů je rok založení dodavatele veřejné zakázky. Pokud veřejnou zakázku realizuje společnost založená před několika měsíci, vykazují veřejné zakázky jiné parametry než v případě „starších firem“? Dřívější rok založení společnosti může indikovat více zkušeností v oboru podnikání. Nově založené společnosti mohou také představovat určitá rizika z hlediska transparentnosti. Je samozřejmě namístě poznamenat, že v praxi je možné pro investora získat společnost s dřívějším rokem založení, která dosud nevyvíjela žádnou činnost apod.

V následujícím grafu uvádíme rozdělení zakázek z hlediska roku založení dodavatele.

²⁰⁹ Rozdíl v mediánech KC/PC obou skupin není statisticky signifikantní na hladině významnosti 0,05 dle provedených testů (i) *Kruskal-Wallis test*, $H(1)=0,45$, $p=0,832$ (ii) *Median test*, $\chi^2(1)=0,229$, $p=0,632$ (iii) *Mann-Whitney U test*, $U=10\ 188$, $z=-0,213$, $p=0,832$.

²¹⁰ Rozdíl v mediánech KC/PC obou skupin není statisticky signifikantní na hladině významnosti 0,05 dle provedených testů (i) *Kruskal-Wallis test*, $H(1)=0,963$, $p=0,327$ (ii) *Median test*, $\chi^2(1)=0,991$, $p=0,320$ (iii) *Mann-Whitney U test*, $U=16\ 679$, $z=0,981$, $p=0,327$.

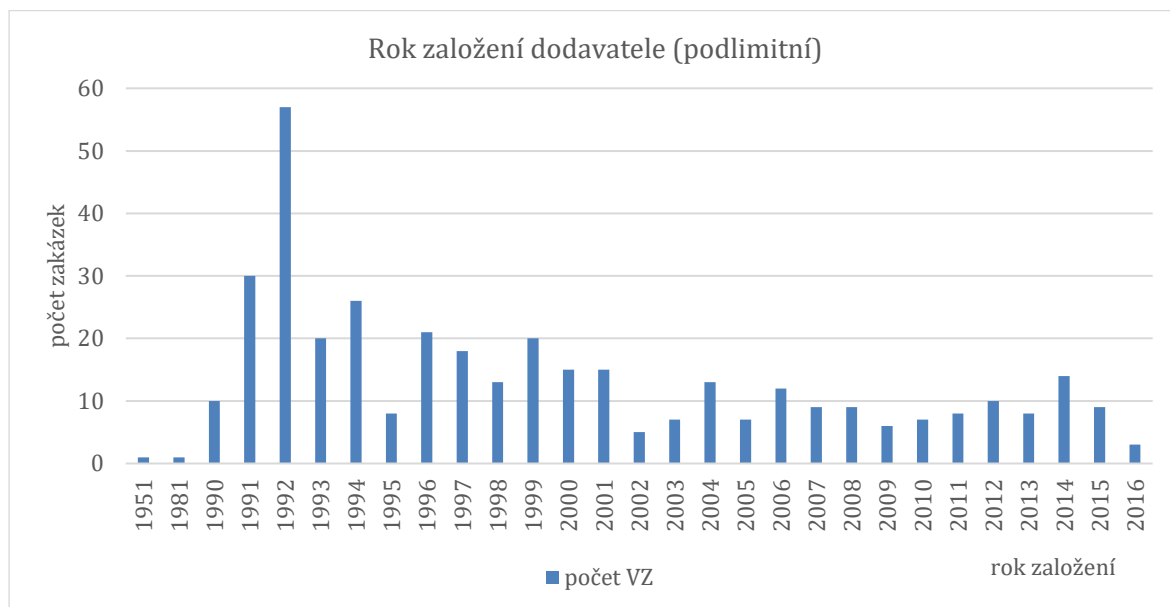
Obr. 23 – Rok založení dodavatele – četnost zakázek (nadlimitních)



zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Nadlimitní zakázky jsou realizovány společnostmi s různou dobou stáří. Větší četnosti vykazují dodavatelé s dřívějším rokem založení (nejvyšší četnosti jsou roky 1991, 1992 a 1993). Společnosti s pozdějším rokem založení (2010 a dále) realizují veřejné zakázky v menší míře. Nelze vyvozovat silné závěry vzhledem k nízkým četnostem v jednotlivých letech a malým rozdílům mezi skupinami.²¹¹ Nyní provedeme srovnání u podlimitního vzorku zakázek.

Obr. 24 – Rok založení dodavatele – četnost zakázek (podlimitní)



zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

²¹¹ Kruskal-Wallis test sice indikuje statisticky signifikantní rozdíl mezi mediány jednotlivých skupin ($H(28)=41,565$, $p=0,048$), nicméně párové srovnání mediánů neidentifikovalo statisticky signifikantní rozdíl mezi mediány jednotlivých párů skupin.

Podlimitní vzorek vykazuje z hlediska četností podobné charakteristiky jako nadlimitní vzorek – veřejné zakázky jsou častěji realizovány dodavateli se starším rokem založení. Opět platí, že vzhledem k nízkým četnostem jednotlivých skupin nelze identifikovat silné závěry ohledně odlišné míry předražení nebo počtu podaných nabídek.²¹²

Zkusme nyní rozdělit skupinu dodavatelů na „starší dodavatele“ (rok založení maximálně 2000 (včetně)) a „novější dodavatele“ s rokem založení 2001 a dále. Budeme mít tedy 2 skupiny dodavatelů a porovnáme charakteristiky veřejných zakázek. Začneme nejdříve u nadlimitního vzorku.

Tab. 34 – Rok založení dodavatele – analýza KC/PC a počtu nabídek (nadlimitní)

Rok založení dodavatele	Počet zakázek	Počet zakázek (% z celku)	KC/PC (průměr)	KC/PC (medián)	Počet nabídek (průměr)	Počet zakázek s 1 nabídkou (% z celku)
od roku 2001 a dále	111	37,5	86,8 %	94,8 %	2,48	41,4
do roku 2000 včetně	185	62,5	88,5 %	97,0 %	4,25	37,8
Celkem	296	100,0	87,9 %	95,8 %	3,59	39,2

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Můžeme vidět, že nadlimitní zakázky jsou realizovány z 62,5 % dodavateli založenými do roku 2000 (včetně). Medián cenového poměru je u zakázek realizovaných „staršími“ dodavateli (97,0 %) mírně vyšší než u „mladších“ dodavatelů (94,8 %).²¹³

Nyní toto srovnání provedeme u podlimitního vzorku zakázek.

Tab. 35 – Rok založení dodavatele – analýza KC/PC a počtu nabídek (podlimitní)

Rok založení dodavatele	Počet zakázek	Počet zakázek (% z celku)	KC/PC (průměr)	KC/PC (medián)	Počet nabídek (průměr)	Počet zakázek s 1 nabídkou (% z celku)
od roku 2001 a dále	144	36,1	80,3 %	83,1 %	4,03	25,0
do roku 2000 včetně	240	63,9	85,3 %	88,6 %	3,94	13,3
Celkem	384	100,0	83,5 %	85,9 %	3,97	17,7

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Podlimitní vzorek vykazuje podobné parametry, tj. že většina zakázek (63,9 %) je realizována dodavateli s maximálním rokem založení 2000. Tito „starší“ dodavatelé realizují zakázky s vyšším cenovým mediánem (88,6 % vs. 83,1 % u „mladších“ dodavatelů).²¹⁴ Lze konstatovat, že starší a v tomto smyslu více zavedené společnosti realizují veřejné zakázky, při nichž dochází k menší míře úspory. Zadavatelé (veřejné autority) by se v tomto smyslu neměli obávat uzavírat kontrakty s novějšími dodavateli.

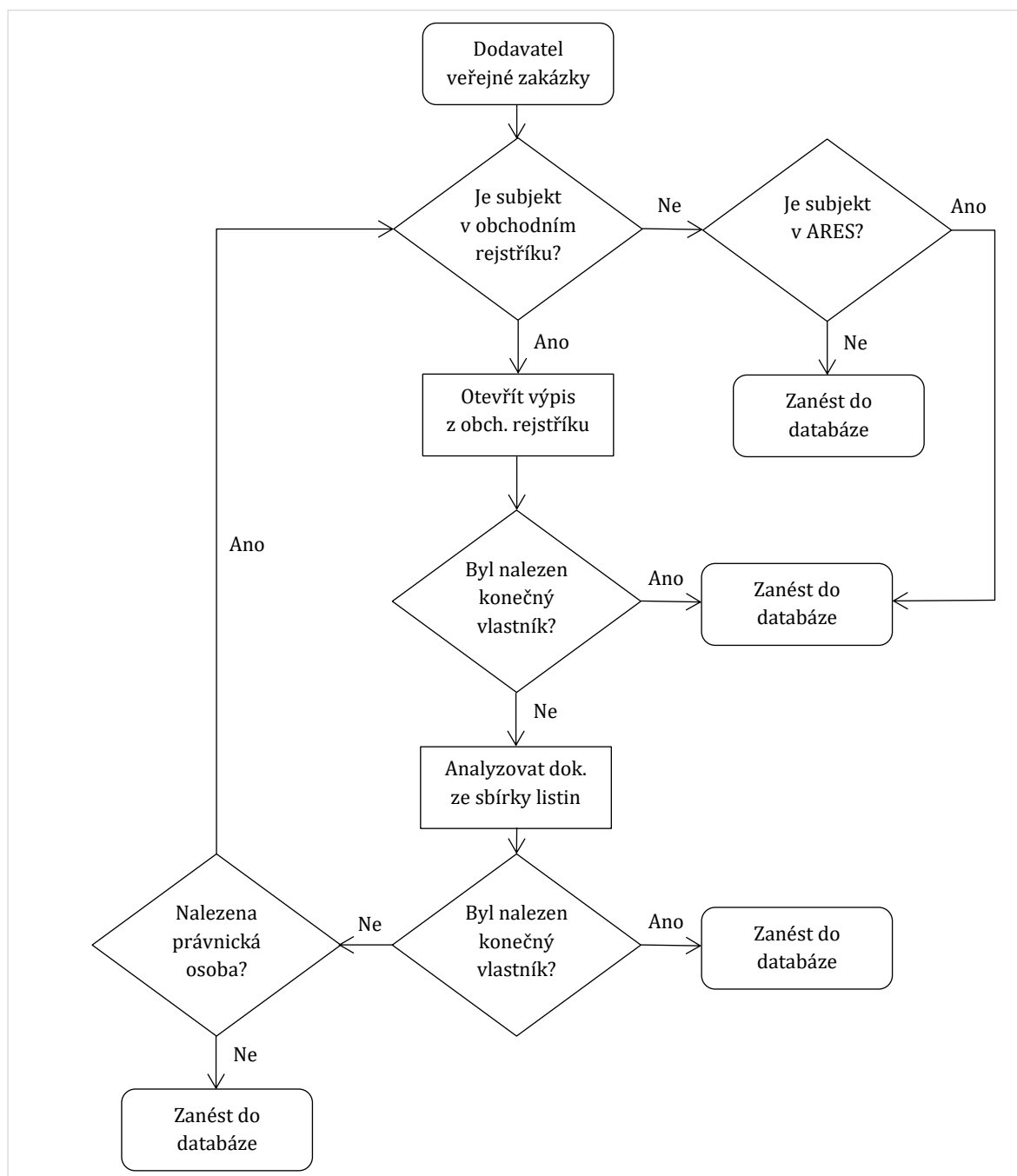
²¹² *Kruskal-Wallis* test sice indikuje statisticky signifikantní rozdíl mezi mediány jednotlivých skupin ($H(28)=50,832$, $p=0,005$), nicméně párové srovnání mediánů neidentifikovalo statisticky signifikantní rozdíl mezi mediány jednotlivých párů skupin.

²¹³ Rozdíl v mediánech KC/PC obou skupin však není statisticky signifikantní na hladině významnosti 0,05 dle provedených testů (i) *Kruskal-Wallis test*, $H(1)=0,861$, $p=0,353$ (ii) *Median test*, $\chi^2(1)=0,231$, $p=0,631$ (iii) *Mann-Whitney U test*, $U=10\ 929$, $z=0,928$, $p=0,353$.

²¹⁴ Tento rozdíl je statisticky signifikantní dle provedených testů (i) *Kruskal-Wallis test*, $H(1)=6,774$, $p=0,009$ (ii) *Median test*, $\chi^2(1)=4,900$, $p=0,027$ (iii) *Mann-Whitney U test*, $U=20\ 021$, $z=2,603$, $p=0,009$.

U každého vítěze veřejné zakázky byla analyzována vlastnická struktura a hledán konečný vlastník dodavatele veřejné zakázky. Z veřejných zdrojů (justice, ARES) byla zkoumána vlastnická struktura dodavatele a hledána fyzická osoba, která je přímo nebo nepřímo ovládající osobou dodavatele, přičemž byl použit následující rozhodovací diagram.

Obr. 25 – Rámcový rozhodovací diagram dohledání konečného vlastníka



zdroj: vlastní zpracování

²¹⁵ Možnost dohledání konečného vlastníka je jedním ze znaků transparentnosti v rámci boje proti korupci, výzkum viz např. Fazekas et al. (2018) nebo van der Does de Willebois et al. (2011).

Drtivá většina dodavatelů byla právníckými osobami nacházejícími se v obchodním rejstříku²¹⁶. Zde byl nejdříve analyzován tzv. výpis z obchodního rejstříku. Pokud ten neodhalil ovládající osobu, byly analyzovány dokumenty ve sbírce listin a hledán konečný vlastník. Pokud byla společnost vlastněna další právníckou osobou, její vlastnická struktura byla znovu analyzována pomocí obchodního rejstříku. Ostatní situace (např. kdy vlastníkem dodavatele je stát, subjekty nenacházející se v obchodním rejstříku atd.) se vyskytovaly minimálně. Pokud nebyl subjekt nalezen v obchodním rejstříku, ale pouze v ARES²¹⁷, jednalo se většinou o fyzickou osobu – podnikatele. Jako ovládající osobu²¹⁸ budeme brát nalezenou fyzickou osobu, která má podíl na hlasovacích právech společnosti více jak 40 %.²¹⁹ U společnosti s ručením omezeným to bude společník s podílem vyšším než 40 %, u akciové společnosti majitel více jak 40 % akcií. Od specifických vlastnických struktur budeme abstrahovat.²²⁰ Dodavatelé veřejných zakázek jsou téměř výhradně společnosti s ručením omezeným (s.r.o.) nebo akciové společnosti (a.s.). Ostatní formy vlastnictví se vyskytují minimálně.²²¹ Do databáze byl zanesen údaj, zdali se podařilo dohledat z veřejných zdrojů konečného vlastníka či nikoliv. Srovnajme tedy nejdříve atributy veřejných zakázek u nadlimitního vzorku.

Tab. 36 – Dohledání konečného vlastníka – analýza KC/PC a počtu nabídek (nadlimitní)

Konečný vlastník nalezen?	Počet zakázek	Počet zakázek (% z celku)	KC/PC (průměr)	KC/PC (medián)	Počet nabídek (medián)	Počet zakázek s 1 nabídkou (% z celku)
ANO	191	63,1	86,0 %	93,6 %	2	31,9
NE	105	36,9	91,4 %	98,1 %	1	52,4
Celkový součet	296	100,0	87,9 %	95,8 %	2	39,2

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Z celkového počtu 296 nadlimitních veřejných zakázek se podařilo dohledat konečného vlastníka (fyzickou osobu) z veřejných zdrojů ve 191 případech (63,1 % celkového počtu zakázek). U ostatních zakázek se konečného vlastníka dohledat nepodařilo. Analýza naznačuje, že veřejné zakázky realizované společnostmi s nedohledatelným vlastníkem vykazují horší parametry než zakázky, kde se konečného vlastníka dohledat podařilo. Medián KC/PC je u zakázek s nedohledatelným vlastníkem vyšší (98,1 % vs. 93,6 %)²²², což znamená, že polovina veřejných zakázek s nedohledatelným vlastníkem je realizována s úsporou 1,9 % a nižší oproti předpokládané ceně. U veřejných zakázek s dohledatelným vlastníkem se podařilo v polovině případů dosáhnout úspory 6,4 % a vyšší. Taktéž medián počtu nabídek je vyšší u veřejných zakázek s dohledatelným vlastníkem

²¹⁶ Veřejný rejstřík a sbírka listin, viz <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik>

²¹⁷ Administrativní registr ekonomických subjektů, viz <https://wwwinfo.mfcr.cz/ares/>

²¹⁸ V textu budeme považovat výrazy „ovládající osoba“, „konečný vlastník“ a „*Final Beneficial Owner* (FBO)“ za totožné.

²¹⁹ Vycházíme zde z ustanovení zákona 90/2012 Sb. o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích). Přesné vymezení ovládající a ovládané osoby poskytuje § 74–77 tohoto zákona.

²²⁰ Například kdy majitel uvedený v obchodním rejstříku není skutečnou ovládající osobou apod.

²²¹ U vzorku nadlimitních zakázek tvoří právní formy s.r.o. a a.s. celkem 94,3 % dodavatelů, u vzorku podlimitních zakázek je tento poměr 94,0 %.

²²² Rozdíl v mediánech KC/PC je statisticky signifikantní dle provedených testů (i) *Kruskal-Wallis test*, $H(1)=5,400$, $p=0,020$ (ii) *Median test*, $\chi^2(1)=7,144$, $p=0,008$ (iii) *Mann-Whitney U test*, $U=8\ 392$, $z=-2,324$, $p=0,020$.

(2 vs. 1)²²³. Poměr zakázek s jednou podanou nabídkou je poměrně výrazně vyšší (52,4 %) u zakázek s nedohledatelným vlastníkem než u zakázek, kde vlastník je znám z veřejných zdrojů (31,9 %). Závěry naznačují, že dohledání konečného vlastníka může souviset s cenou veřejných zakázek.²²⁴

Srovnajme nyní vzorek podlimitních zakázek s ohledem na možnost dohledání konečného vlastníka.

Tab. 37 – Dohledání konečného vlastníka – analýza KC/PC a počtu nabídek (podlimitní)

Konečný vlastník nalezen?	Počet zakázek	Počet zakázek (% z celku)	KC/PC (průměr)	KC/PC (medián)	Počet nabídek (medián)	Počet zakázek s 1 nabídkou (% z celku)
ANO	250	65,1	83,1 %	85,7 %	3	18,8
NE	134	34,9	84,1 %	86,3 %	3	15,7
Celkem	384	100,0	83,5 %	85,9 %	3	17,7

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

V případě podlimitních veřejných zakázek se podařilo konečného vlastníka dohledat v 65,1 % případů (vs. 63,1 % u nadlimitních zakázek). Průměr i medián cenového poměru je stejně jako v případě nadlimitních zakázek vyšší u zakázek, kde nebyl dohledán konečný vlastník. Tento rozdíl však není tak výrazný jako u nadlimitních zakázek (u mediánu cenového poměru pouze 0,6 p.b.)²²⁵. Medián počtu nabídek je stejný v obou případech a podíl počtu zakázek s jednou podanou nabídkou také vykazuje podobné hodnoty.

Nemožnost dohledání konečného vlastníka ještě nemusí *a priori* znamenat netransparentnost ve veřejném zadávání. V případě akciových společností s rozdrobenou vlastnickou strukturou může být obtížné z veřejných zdrojů dohledat konečné vlastníky, taktéž u zahraničních společností bývá problém s dohledáním vlastnictví apod. Data však naznačují, že společnosti s nedohledatelnou strukturou (ať už z jakéhokoliv důvodu) vykazují horší parametry realizovaných veřejných zakázek.

Kromě samotného atributu dohledatelnosti vlastníka byl v analýze sledován jako rozšiřující faktor i typ vlastnictví. Srovnajme nyní atributy u nadlimitního vzorku zakázek.

²²³ V předchozím textu jsme uváděli průměr počtu nabídek, zde uvádíme medián počtu nabídek.

²²⁴ Ke stejnému závěru, tj. že nedohledatelní vlastníci realizují veřejné zakázky s vyšší cenou, došly i některé předchozí studie (viz Ochrana a Stehlík (2015) nebo Palguta a Pertold (2017)).

²²⁵ Rozdíl v mediánech KC/PC není statisticky signifikantní dle provedených testů (i) *Kruskal-Wallis test*, $H(1)=0,013$, $p=0,910$ (ii) *Median test*, $\chi^2(1)=0,011$, $p=0,915$ (iii) *Mann-Whitney U test*, $U=16\ 868$, $z=0,113$, $p=0,910$.

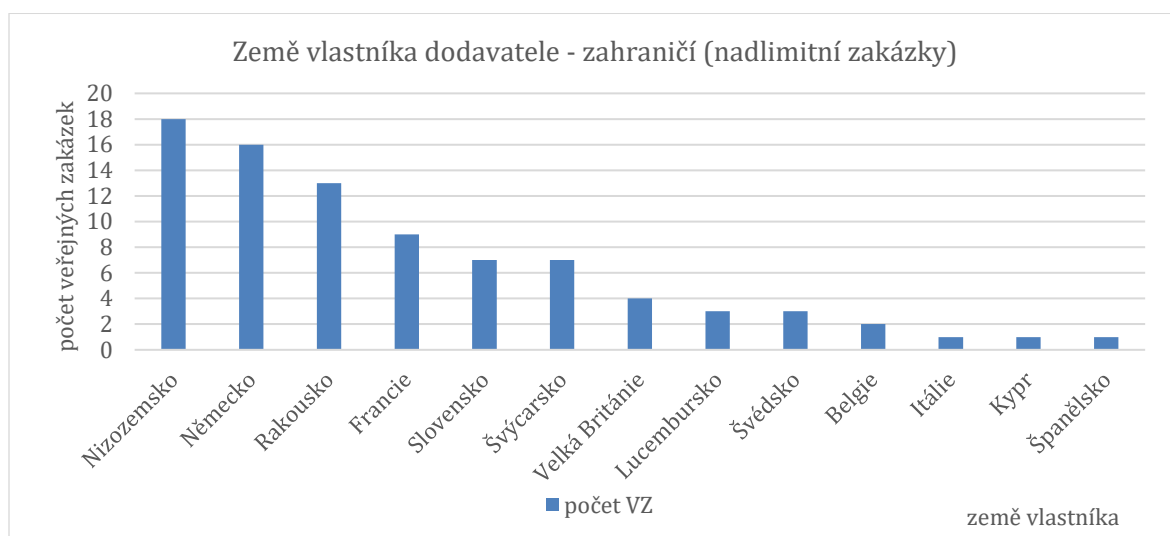
Tab. 38 – Dohledání FBO (typ vlastnictví) – analýza KC/PC a počtu nabídek (nadlimitní)

Konečný vlastník nalezen?	Typ vlastníka	Počet zakázek	Počet zakázek (% z celku)	KC/PC (průměr)	KC/PC (medián)	Počet nabídek (medián)	Počet zakázek s 1 nabídkou (% z celku)
NE	akcie s neznámým vlast.	20	6,8	90,8 %	94,6 %	2	45,0
	zahraničí – právnická osoba	85	28,7	91,5 %	98,4 %	1	54,1
ANO	fyzická osoba	189	63,9	85,8 %	92,9 %	3	31,2
	stát	2	0,7	99,7 %	99,7 %	1	100,0
Celkem		296	100,0	87,9 %	95,8 %	2	39,2

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

U dodavatelů, kde se nepodařilo najít konečného vlastníka, bylo dále sledováno, zdali je vlastník zahraniční právnická osoba. Další skupinu zakázek představovali dodavatelé, u nichž se nepodařilo vlastníka z veřejných zdrojů najít vůbec.²²⁶ Tyto zakázky byly označeny jako „akcie s neznámým vlastníkem“. Veřejné zakázky, které realizuje dodavatel, jehož vlastník je zahraniční právnická osoba, vykazují nejhorší parametry ze sledovaných skupin zakázek, a to jak z hlediska mediánu cenového poměru (KC/PC)²²⁷, tak počtu nabídek i poměru zakázek s jednou podanou nabídkou. Pro zajímavost na následujícím grafu uvádíme země, ze kterých zahraniční vlastník pochází.

Obr. 26 – Země vlastníka dodavatele – zahraniční právnické osoby (nadlimitní zakázky)



zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Můžeme konstatovat, že zahraniční dodavatelé nadlimitních veřejných zakázek ve sledovaném vzorku pocházejí v největší míře z Nizozemska, Německa a Rakouska. Ostatní země jsou zastoupeny méně.

²²⁶ Typicky se jedná o akciové společnosti, kde není vlastník (ať už právnická nebo fyzická osoba) uveden ani ve výpisu z obchodního rejstříku, ani ve sbírce listin.

²²⁷ *Kruskal-Wallis* test neidentifikoval statisticky signifikantní rozdíl mezi mediány jednotlivých skupin na hladině významnosti 0,05, $H(3)=7,189$, $p=0,066$. *Median test* však prokázal statisticky signifikantní rozdíl mezi skupinami, $\chi^2(3)=12,860$, $p=0,005$. Párový test mediánů poté identifikovat statisticky signifikantní rozdíl mezi mediánem skupiny veřejných zakázek s vlastníkem „fyzická osoba“ (92,9 %) a skupiny veřejných zakázek s vlastníkem „zahraničí – právnická osoba (98,4 %)“ ($p=0,007$).

Dodavatelé s úplnou nemožností najít konečného vlastníka („akcie s neznámým vlastníkem“) také vykazují horší parametry než dodavatelé s dohledatelným vlastníkem. U dodavatelů, kde byl jasně identifikován konečný vlastník, je nejnižší medián cenového poměru, nejvyšší počet nabídek i nejnižší podíl zakázek s jednou podanou nabídkou.

Nyní provedeme obdobné srovnání u podlimitních veřejných zakázek.

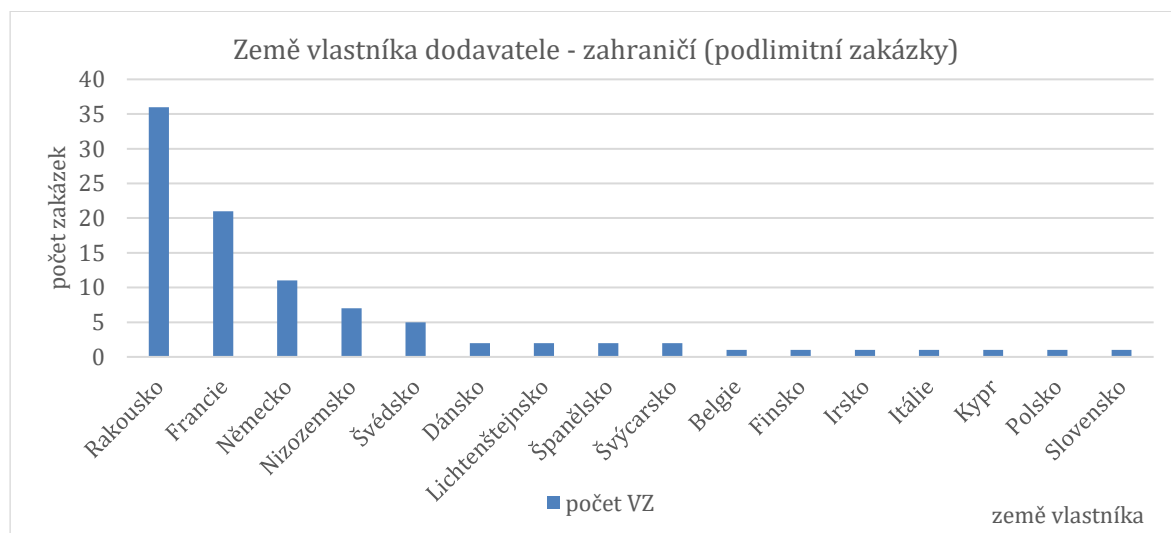
Tab. 39 – Dohledání FBO (typ vlastnictví) – analýza KC/PC a počtu nabídek (podlimitní)

Konečný vlastník nalezen?	Typ vlastníka	Počet zakázek	Počet zakázek (% z celku)	KC/PC (průměr)	KC/PC (medián)	Počet nabídek (medián)	Počet zakázek s 1 nabídkou (% z celku)
NE	akcie s neznámým vlastníkem	34	9,1	85,6 %	89,0 %	3	17,6
	ostatní	5	1,0	67,0 %	75,8 %	2	40,0
	zahraničí – právnická osoba	95	25,0	84,4 %	86,5 %	3	13,7
ANO	fyzická osoba	244	63,4	83,2 %	85,9 %	3	18,0
	stát	6	1,5	79,6 %	80,9 %	2	50,0
Celkem		384	100,0	83,5 %	85,9 %	3	17,7

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Opět platí, že dodavatelé veřejných zakázek, jejichž vlastníkem je zahraniční právnická osoba, realizují veřejné zakázky s vyšší hodnotou cenového poměru než dodavatelé s dohledatelným vlastníkem, ale rozdíl není tak vysoký jako u nadlimitních zakázek.²²⁸ Opět zde pro zajímavost uvádíme rozdělení zemí, ze kterých zahraniční vlastník pochází.

Obr. 27 – Země vlastníka dodavatele – zahraniční právnické osoby (podlimitní zakázky)



zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Nejvíce podlimitních veřejných zakázek ze sledovaného vzorku realizovali dodavatelé s vlastníkem sídlícím v Rakousku, Francii a Německu, ostatní země jsou zastoupeny méně.²²⁹

²²⁸ Rozdíl v mediánech KC/PC není statisticky signifikantní dle provedených testů (i) *Kruskal-Wallis test*, $H(4)=1,990$, $p=0,738$ (ii) *Median test*, $\chi^2(4)=2,948$, $p=0,567$.

²²⁹ Vyšší četnost Rakouska je dána tím, že někteří dodavatelé s mateřskou společností v Rakousku realizovali ve sledovaném vzorku více zakázek (především zakázky na stavební práce).

Dodavatelé se statusem „akcie s neznámým vlastníkem“ vykazují nejvyšší hodnotu cenového poměru, ovšem jejich četnost je relativně malá. Zároveň platí, že z hlediska typu vlastnictví vykazují vyšší signifikanci data u nadlimitního vzorku veřejných zakázek.

Finanční výkonnost dodavatelů

Základem této části analýzy je otázka, zdali nějak souvisí míra dosažené úspory ve veřejné zakázce s finanční výkonností dodavatele veřejné zakázky. Nízká míra dosažené úspory může být jedním z indikátorů potenciální korupce ve veřejném zadávání. Problematikou vztahu korupce a finanční výkonnosti dodavatelů se zabývá například Fazekas et al. (2018). Některé studie indikují nárůst obrátu společností (např. Cheung et al. (2012), ohledně profitability se však výsledky různí.²³⁰

V našem případě je výkonnost dodavatele sledována pomocí dat ze zveřejněných účetních závěrek v obchodním rejstříku. U každého dodavatele veřejné zakázky bylo zaznamenáno, zdali účetní závěrku zveřejňuje a pokud ano, byly zaznamenány následující charakteristiky:

Tab. 40 – Finanční charakteristiky dodavatele

sledovaná položka	rok ÚZ	položka ÚZ	řádek ÚZ	slovní označení
celkový obrat	2015	I. + II.	01+04	tržby za prodej zboží + výkony
	2016	I. + II.	01+02	tržby z prodeje výrobků a služeb + tržby za prodej zboží
odpisy dl. majetku	2015	E.	18	odpisy dlouhodobého nehmotného a hmotného majetku
	2016	E.1.1.	16	úpravy hodnot dlouhodobého nehmotného a hmotného majetku – trvalé
provozní výsledek hospodaření	2015	*	30	provozní výsledek hospodaření
	2016	*	30	provozní výsledek hospodaření
výsledek hospodaření za účetní období	2015	***	60	výsledek hospodaření za účetní období (+/-)
	2016	***	55	výsledek hospodaření za účetní období (+/-)
bilanční suma celkem	2015	bez ozn.	1	aktiva celkem
	2016	bez ozn.	1	aktiva celkem
vlastní kapitál	2015	A.	68	vlastní kapitál
	2016	A.	79	vlastní kapitál
oběžná aktiva	2015	C. - C.II.	31-39	oběžná aktiva – dlouhodobé pohledávky
	2016	C. - C.II.	37-46	oběžná aktiva – dlouhodobé pohledávky
krátkodobé závazky	2015	B.III. + B.IV.2 + B.IV.3	106	krátkodobé závazky + krátkodobé bankovní úvěry + krátkodobé finanční výpomoci
	2016	C.II.	123	krátkodobé závazky

zdroj: vlastní zpracování

²³⁰ Další výzkum viz např. Cingano a Pinotti (2013), Amore a Bennedsen (2013), Williams et al. (2016) nebo Blagojević a Damijan (2013).

Jedná se celkem o 8 sledovaných položek, které můžeme označit za základní hodnoty potřebné pro výpočet některých ukazatelů finanční analýzy. Z důvodu změny účetních předpisů od 1. 1. 2016²³¹ došlo k některým změnám ve vykazování účetních jednotek. Aby byla zachována konzistence a vypovídací schopnost jednotlivých sledovaných položek, je nutné u některých položek sledovat rozdílné řádky rozvahy a výkazu zisku a ztrát podle toho, zdali se jedná o účetní závěrku sestavenou v roce 2015 nebo v roce 2016.

Na základě těchto dat byly vypočítány následující finanční ukazatele:

Tab. 41 – Sledované finanční ukazatele

sledované ukazatele	popis
konečná hodnota zakázky / obrat (%)	Porovnává, jak je velká hodnota veřejné zakázky vůči obratu společnosti. V případě hodnoty 50 % je 1/2 ročních výnosů dodavatele realizována prostřednictvím jedné veřejné zakázky.
EBITDA	Základní finanční ukazatel profitability firem. Pro účely analýzy platí: EBITDA = provozní výsledek hospodaření + odpisy dlouhodobého majetku.
EBITDA marže (%)	Porovnává hodnotu EBITDA vůči obratu společnosti. Obecně platí, že vyšší hodnota EBITDA marže znamená lepší profitabilitu firem. Hodnota EBITDA marže může být odvětvově poměrně rozdílná.
Čistá marže (%)	Sleduje hodnotu čistého zisku (výsledku hospodaření za účetní období) vůči obratu společnosti.
Celková zadluženost (%)	Porovnává celkové cizí zdroje vůči bilanční sumě společnosti. Obecně platí, že vysoké hodnoty celkové zadluženosti jsou rizikové.
Běžná likvidita	Sleduje poměr oběžných aktiv a krátkodobých závazků společnosti. Obecně platí, že hodnoty pod 1,0 znamenají záporný pracovní kapitál a jsou považovány za rizikové.

zdroj: vlastní zpracování

Je pracováno s předpokladem aktuálnosti finančních údajů.²³² Pokud je zakázka realizována skupinou hospodářských subjektů, je analyzován první z nich.

Nejdříve se zaměříme na nadlimitních vzorek veřejných zakázek.

Nejprve byly ze sledovaného vzorku vyřazeny zakázky, u nichž nebyla účetní závěrka zveřejněna. Těchto zakázek bylo celkem 39 (13,18 % z celkového počtu 296 zakázek). Platí tedy, že 86,82 % nadlimitních zakázek ze vzorku bylo realizováno dodavateli, kteří zveřejňují aktuální účetní závěrky. Dále bylo eliminováno 7 zakázek, kde byla účetní závěrka zveřejněna, nicméně data nebyla použitelná pro další analýzu.²³³ Celkem je tedy ve vzorku pro tuto část analýzy 250 veřejných zakázek.

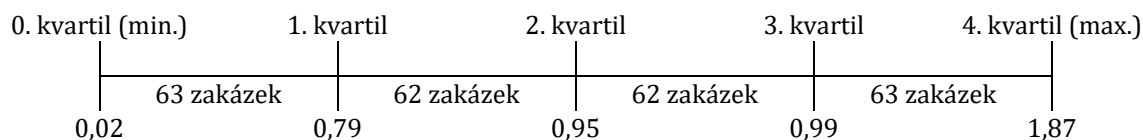
²³¹ Jedná se především o vyhlášku 250/2015 Sb., kterou se mění vyhláška č. 500/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou podnikateli účtujícími v soustavě podvojného účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

²³² Sledovány jsou pouze zveřejněné účetní závěrky za rok 2015 a 2016 (případně 2017). Starší účetní závěrky nejsou považovány za relevantní. Pokud má společnost zveřejněnu jako poslední například účetní závěrku z roku 2014, má se za to, že účetní závěrka nebyla zveřejněna vůbec.

²³³ Jednalo se například o veřejné zakázky realizované pojišťovnami, které mají odlišné účetní výkazy od standardních korporací, nebo o účetní závěrky, které byly nečitelné nebo v nich chyběly strany.

Nyní rozdělíme veřejné zakázky do 4 skupin podle cenového poměru (KC/PC) pomocí kvartilů²³⁴.

Obr. 28 – Rozdělení vzorku dat pomocí kvartilů KC/PC (nadlimitní)



zdroj: vlastní zpracování

Jsou vytvořeny čtyři zhruba stejně velké skupiny zakázek. Skupina mezi 0. kvartilem a 1. kvartilem obsahuje celkem 63 zakázek, jejichž cenový poměr (KC/PC) je v rozmezí 0,02-0,79. Lze konstatovat, že tato skupina zakázek vykazuje nejvyšší míru úspory při zadávání veřejných zakázek (konečná cena zakázky je maximálně na hodnotě 79 % ceny předpokládané). Naopak skupina zakázek mezi 3. a 4. kvartilem se vyznačuje cenovým poměrem 0,99-1,87. Jedná se o zakázky, u kterých došlo k žádné nebo naprosto minimální míře úspory (max. 1%) oproti předpokládané ceně.²³⁵ Následně budou v každém kvartilu sledovány hodnoty jednotlivých veličin sledovaných v rámci finanční analýzy dodavatelů veřejných zakázek. U každé analyzované veličiny je sledována hodnota mediánu v příslušném kvartilu. Hodnoty jednotlivých veličin v rámci finanční analýzy v jednotlivých kvartilech shrnuje následující tabulka.

Tab. 42 – Finanční analýza dodavatelů VZ podle cenového poměru (nadlimitní)

Kvartil	Hodnota KC/PC	Celkový obrat (tis. CZK)	KHZ ²³⁶ / obrat (%)	EBITDA (tis. CZK)	EBITDA marže (%)	čistá marže (%)	Celková zadluženost (%)	Běžná likvidita	Počet zakázek
1. kvartil	0,02-0,79	148 897	1,1	9 026	5,6	2,3	59,8	1,54	63
2. kvartil	0,97-0,95	283 850	2,1	15 143	5,0	3,4	61,7	1,40	62
3. kvartil	0,95-0,99	307 598	1,9	18 384	5,7	2,7	52,5	1,73	62
4. kvartil	0,99-1,87	193 158	4,3	16 026	6,1	3,6	55,9	1,64	63

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Veřejné zakázky v prvním kvartilu (poměr KC/PC mezi 0,02-0,79) byly realizovány skupinou různých dodavatelů, jejichž medián ročního obratu je přibližně 149 mil. CZK. V tomto ohledu „nejdražší“ zakázky reprezentované čtvrtým kvartilem vykazovaly mediánový obrat cca 193 mil. CZK. Z porovnání hodnot obratu v jednotlivých kvartilech nelze vyvozovat

²³⁴ Kvartil je obecně typ kvantilu, který rozděluje zkoumaný soubor na 4 stejně velké skupiny dat.

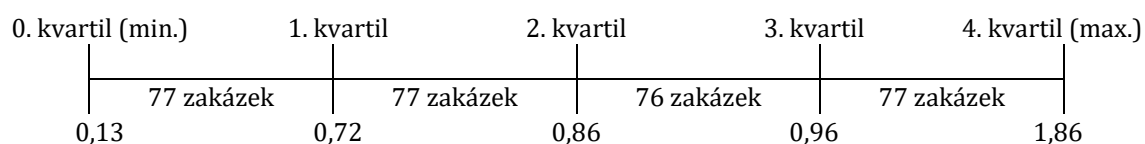
²³⁵ V dalším textu budeme používat označení „1. kvartil“ pro skupinu zakázek nacházejících se mezi 0. a 1. kvartilem (0,02-0,79), „2. kvartil“ pro skupinu zakázek nacházejících se mezi 1. a 2. kvartilem (0,79-0,95), „3. kvartil“ pro skupinu zakázek nacházejících se mezi 2. a 3. kvartilem (0,95-0,99) a „4. kvartil“ pro skupinu zakázek nacházejících se mezi 3. a 4. kvartilem (0,99-1,87).

²³⁶ KHZ – konečná hodnota zakázky.

silné závěry. Zajímavější situace je u ukazatele „KHZ / obrat“ – ukazuje se, že čtvrtý kvartil veřejných zakázek z hlediska cenového poměru vykazuje hodnotu mediánu ukazatele 4,3 %, zatímco ostatní kvartily vykazují relativně nižší hodnoty. Lze to interpretovat tak, že veřejné zakázky, které vykazují nejnižší nebo žádnou úsporu z hlediska poměru KC/PC jsou zároveň pro dodavatele veřejné zakázky významnější z hlediska celkového obrátu. Zároveň se ukazuje, že společnosti realizující zakázky ve čtvrtém kvartilu mají vyšší hodnoty ziskovosti (dle EBITDA marže a čisté marže) než společnosti, které realizují zakázky s nižší mírou předražení. Můžeme to interpretovat tak, že dražší zakázky z pohledu veřejného zadavatele způsobují vyšší marže a vyšší ziskovost firem, které je realizují. Zde je však na místě poznamenat, že rozdíly mezi jednotlivými ukazateli ziskovosti jsou poměrně malé a nelze z nich vyvozovat zásadní kvantitativní závěry. Ziskovost společností ovlivňuje celá řada faktorů²³⁷ a realizace veřejných zakázek je pouze jedním z nich. U dalších hodnot finanční analýzy (celková zadluženost a běžná likvidita) nelze hovořit o signifikantních vztazích nebo nějaké formě závislosti v souvislosti s mírou předražení. Celkově lze konstatovat, že veřejné zakázky s vyšší mírou předražení jsou realizovány subjekty s relativně vyšší ziskovostí a zároveň tyto zakázky představují pro tyto společnosti vyšší procento z celkového obrátu. Identifikované vztahy však nelze považovat za příliš silné.

Nyní stejným způsobem analyzujeme podlimitní vzorek veřejných zakázek. Nejdříve byly ze vzorku vyřazeny zakázky, u kterých nebyla zveřejněna účetní závěrka nebo nebyla použitelná pro další analýzu. Jednalo se celkem o 77 zakázek (20,05 % z celkového počtu 384 zakázek). Platí tedy, že 79,95 %²³⁸ podlimitních zakázek ze vzorku bylo realizováno dodavateli, kteří zveřejňují aktuální účetní závěrky (vs. 86,82 % u nadlimitního vzorku). Následně byl vzorek zakázek rozdělen na 4 kvartily, analogicky k nadlimitnímu vzorku zakázek.

Obr. 29 – Rozdělení vzorku dat pomocí kvartilů KC/PC (podlimitní)



zdroj: vlastní zpracování

Hodnoty jednotlivých kvartilů jsou odlišné od nadlimitního vzorku. Například hodnota 2. kvartilu reprezentující medián je u podlimitních zakázek 0,86, zatímco u nadlimitních 0,95. U podlimitních zakázek tedy dochází v polovině případů k úspoře 14 % a vyšší (vs. 5 % u nadlimitních). V následující tabulce srovnáme hodnoty jednotlivých finančních ukazatelů.

²³⁷ Například makroekonomická situace, pohyby měnového kurzu, dodavatelsko-odběratelské vztahy, regulace, transferové ceny, pohyby cen vstupů a výstupů, změny poptávky, technologické změny, míra konkurence a řada dalších.

²³⁸ Ve vzorku se vyskytovalo 10 zakázek, kde dodavatelé zveřejnili pouze rozvahu a nikoliv výkaz zisku a ztrát. To je plně v souladu se zákonem, protože některé účetní jednotky zveřejňovat výkaz zisku a ztrát nemusí (jedná se především o tzv. „mikro“ a „malé“ účetní jednotky). Nejedná se tedy o znak netransparentnosti. Nicméně pro naši analýzu nelze při absenci zisku a ztrát kalkulovat některé ukazatele, proto byli tito dodavatelé zveřejňující pouze rozvahu ze vzorku také vyřazeni. Pokud bychom je zařadili, byl by poměr zveřejněných zakázek 82,55 %.

Tab. 43 – Finanční analýza dodavatelů VZ podle cenového poměru (nadlimitní)

Kvartil	Hodnota KC/PC	Celkový obrat (tis. CZK)	KHZ / obrat (%)	EBITDA (tis. CZK)	EBITDA marže (%)	čistá marže (%)	Celková zadluženost (%)	Běžná likvidita	Počet zakázek
1. kvartil	0,13-0,72	249 146	1,9	13 207	4,9	2,1	60,0	1,56	77
2. kvartil	0,72-0,86	209 018	3,7	11 451	4,5	1,9	63,5	1,47	77
3. kvartil	0,86-0,96	236 472	3,8	10 862	4,2	2,0	52,1	1,75	76
4. kvartil	0,96-1,86	202 224	2,3	12 532	5,0	2,4	59,3	1,54	77

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Z většiny analyzovaných ukazatelů nelze vyvodit silné závěry. Tak jako u nadlimitního vzorku se ukazuje, že „nejdražší“ zakázky reprezentované 4. kvantilem realizují společnosti s relativně vyšší ziskovostí. Nalezené vztahy však nelze považovat za příliš silné.

Shrnutí kontingenční analýzy

V této části budou shrnuty získané poznatky v rámci kontingenční analýzy datového vzorku.

1) Kraj zadavatele

Zakázky zadané zadavateli se sídlem v Praze vykazují horší parametry než zakázky zadané zadavateli z ostatních krajů České republiky. Pokud je zadavatel z Prahy, veřejné zakázky dosahují vyšší medián cenového průměru (=nižší míru úspory) a také vyšší poměr zakázek pouze s jednou podanou nabídkou. Rozdíly jsou více patrné u nadlimitních veřejných zakázek.

2) Druh zadavatele

Toto srovnání lze provést pouze u nadlimitních zakázek. Ukazuje se, že ministerstva (vč. jejich organizačních složek) a veřejnoprávní instituce realizují veřejné zakázky s relativně menší úsporou než regionální orgány (například kraje, obce).

3) Druh zakázky

Relativně horší parametry byly identifikovány u veřejných zakázek na dodávky, jako problematické se jeví především nadlimitní veřejné zakázky na dodávky, jejichž medián cenového poměru se blíží 100 % a podíl zakázek s jednou podanou nabídkou dosahuje vysoké hodnoty 45 %. Naopak veřejné zakázky na stavební práce vykazují v obou sledovaných vzorcích (nadlimitní i podlimitní) příznivějších hodnot.

4) Druh výběrového řízení

U nadlimitních zakázek převažuje použití otevřeného řízení (88 % všech zakázek), u podlimitních je hojně používáno tzv. zjednodušené podlimitní řízení (82 % všech zakázek). Některé formy uzavřených typů řízení vykazují výrazně horší parametry, jejich výskyt ve sledovaných vzorcích je však minimální, a proto nelze vyvozovat silné závěry.

- 5) **Kritérium nejnižší nabídkové ceny**
Zadavatelé používají ve většině případů jako kritérium výběru nejnižší nabídkovou cenu (79 % nadlimitních a 85 % podlimitních zakázek). U nadlimitního vzorku je v případě použití kritéria nejnižší nabídkové ceny vyšší poměr zakázek pouze s jednou podanou nabídkou (44 % vs. 19 %). U podlimitních zakázek je v případě použití ostatních kritérií výběru pozorován vyšší cenový poměr.
- 6) **Typ dodavatele (právní forma)**
Veřejné zakázky jsou realizovány v drtivé většině buď společnostmi s ručením omezeným nebo akciovými společnostmi, přičemž společnosti s ručením omezeným realizují veřejné zakázky přibližně v 60-70 % případů. U zakázek realizovaných společnostmi s ručením omezeným sledujeme vyšší medián cenového poměru v osobu sledovaných vzorcích v porovnání s akciovými společnostmi.
- 7) **Kraj dodavatele**
U podlimitního vzorku můžeme pozorovat mírně vyšší podíl dodavatelů z Prahy (31,3 %) než zadavatelů se sídlem v Praze (20,1 %). Jinak ovšem výsledky neindikují významné rozdíly v jednotlivých charakteristikách.
- 8) **Rok založení dodavatele**
Výsledky ukazují, že většina zakázek (cca 60 %) je realizována dodavateli založenými před rokem 2000. Tito v tomto smyslu „zkušenější“ dodavatelé realizují veřejné zakázky s vyšším cenovým poměrem (tj. nižší úsporou veřejných prostředků). Tento rozdíl je více patrný u podlimitních zakázek. Zadavatelé by se tedy neměli obávat uzavírat kontrakty s „novějšími“ dodavateli.
- 9) **Dohledání konečného vlastníka**
Dohledat z veřejných zdrojů konečného vlastníka dodavatele veřejné zakázky (na úroveň fyzické osoby) se podařilo u nadlimitních zakázek v 63 % případů, u podlimitních zakázek v 65 % případů. Ukazuje se, že zakázky s nedohledatelným vlastníkem vykazují horší parametry než zakázky, u nichž je konečný vlastník znám z veřejných zdrojů. Tento rozdíl je více patrný u nadlimitních zakázek. Dále byl sledován typ vlastníka. Nadlimitní veřejné zakázky, které realizuje dodavatel, jehož ovládající osobou je zahraniční právnická osoba, vykazují nejhorší parametry ze sledovaných skupin zakázek, a to jak z hlediska cenového poměru, tak počtu nabídek i poměru zakázek s jednou podanou nabídkou. Z analýzy vyplývá, že společnosti s dohledatelnou vlastnickou strukturou vykazují lepší parametry z hlediska vyhodnocení veřejných zakázek.
- 10) **Finanční výkonnost dodavatelů**
Dodavatelé realizující veřejné zakázky zveřejňují své účetní závěrky v 86,82 % u nadlimitních zakázek (vs. 79,95 % u podlimitních zakázek). Nejdražší skupina nadlimitních veřejných zakázek je realizována dodavateli, pro něž je tato zakázka významnější z hlediska jejich celkového obrátu. Dražší zakázky také realizují společnosti generující vyšší ziskovou marži (měřeno ukazatelem EBITDA marže). Nalezené vztahy však nelze považovat za příliš silné, neboť ziskovost firem a jejich finanční ukazatele ovlivňuje řada dalších proměnných, které nejsou součástí analýzy.

V další části bude pozornost zaměřena na analýzu tzv. konkurenčního efektu ve veřejném zadávání, tj. jak souvisí počet obdržených nabídek s konečnou cenou veřejné zakázky.

2.2.3. Konkurenční efekt ve veřejném zadávání

Hypotéza konkurenčního efektu ve veřejném zadávání spočívá v tom, že při růstu počtu uchazečů o veřejnou zakázku vzrůstá konkurence mezi uchazeči, a to v důsledku povede ke snížení konečné ceny veřejné zakázky. Jednotliví uchazeči budou nuceni ve snaze vyhrát výběrové řízení snížit svoji marži a tím i konečnou cenu. Tak vzniká úspora pro veřejného zadavatele a veřejné rozpočty jako celek. Gilley a Karels (1981) analyzovali veřejné nabídky na průzkum oceánu pro těžbu ropy se zjištěním, že více nabízejících v důsledku snižuje cenu nabídky.²³⁹ K podobným závěrům došli při analýze zakázek na výstavbu dálnic také Kuhlman a Johnson (1983, str. 215) nebo Brannman et al. (1987). Úspory v rámci konkurenčního prostředí ve veřejném zadávání diskutují také Milne a McGee (1992) nebo Domberger a Rimmer (1994). Gómez-Lobo a Szymanski (2001) identifikovali úsporu 12-13 % v případě zvýšení konkurence z jednoho zájemce na dva u kontraktů na poskytování odpadových služeb ve Velké Británii.²⁴⁰ Wilson a Diersen (2001) zkoumali veřejné zakázky v oblasti rostlinných olejů v Egyptě a konstatují, že růst počtu uchazečů snižuje optimální cenu.²⁴¹ MacDonald et al. (2002) analyzují veřejné zakázky v oblasti zemědělství v USA se zjištěním, že s klesajícím počtem uchazečů se zvyšuje nejnižší nabídková cena. Autoři identifikovali růst nejnižší ceny o 4,2-8,3 % při poklesu počtu uchazečů z dvou na jednoho.²⁴² Zároveň diskutují nelineární vztah mezi počtem uchazečů a výslednou cenou. Jinými slovy: cenová úspora pro veřejného zadavatele je nejvyšší při růstu uchazečů z jednoho na dva a tato cenová úspora s počtem uchazečů roste, ale pomalejším tempem. Konkurenční efekt analyzuje například také Li a Zheng (2009), Estache a Iimi (2008), Boyne (1998), Singer et al. (2009) nebo European Commission (2016b). Onur et al. (2012) identifikovali 3,9% pokles ceny veřejné zakázky při růstu počtu uchazečů o jednoho v rámci analýzy veřejného zadávání v Turecku.²⁴³ Gupta (2002) také prokazuje existenci konkurenčního efektu v oblasti veřejných zakázek na výstavbu dálniční infrastruktury, ilustruje však také jeho nelinearitu. Konkurenční prostředí charakteristické poklesem ceny se zvyšuje do cca 6-8 uchazečů o veřejnou zakázku. S dalšími uchazeči o veřejnou zakázku se výsledná cena již nesnižuje.²⁴⁴ Analýza veřejných zakázek v Japonsku identifikovala úsporu 0,2 % z ceny veřejné zakázky při zvýšení počtu uchazečů o jednoho (Iimi (2006)). Grega a Nemeč (2015) identifikovali na vzorku veřejných zakázek na Slovensku úsporu 2,63 % z ceny veřejné zakázky při zařazení dalšího uchazeče do výběrového řízení.²⁴⁵ Podobného výsledku na datech slovenských veřejných zakázek dosáhli také Janke a Packová (2015). V prostředí České republiky se

²³⁹ Gilley, O., Karels, G., The Competitive Effect in Bonus Bidding: New Evidence, *The Bell Journal of Economics*, Vol. 12, No. 2, 1981, str. 646

²⁴⁰ Gómez-Lobo, A., Szymanski, S., A Law of Large Numbers: Bidding and Compulsory Competitive Tendering for Refuse Collection Contracts, *Review of Industrial Organization*, Vol. 18, No. 1, 2001, str. 111

²⁴¹ Wilson, W., Diersen, M., Competitive Bidding on Import Tenders: The Case of Minor Oilseeds, *Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol. 26, No. 1, 2001, str. 151

²⁴² MacDonald, J., Handy, Ch, Plato, G., Competition and Prices in USDA Commodity Procurement, *Southern Economic Journal*, Vol. 69, No. 1, 2002, str. 139

²⁴³ Onur, İ, Özcan, R., Taş, B., Public Procurement Auctions and Competition in Turkey, *Review of Industrial Organization*, Vol. 40, No. 3, 2012, str. 222

²⁴⁴ Gupta, S., Competition and Collusion in a Government Procurement Auction Market, *Atlantic Economic Journal*, Vol. 30, Iss. 1, 2002, str. 22

²⁴⁵ Grega, M., Nemeč, J., Factors Influencing Final Price of Public Procurement: Evidence from Slovakia, 16th Annual Conference on Finance and Accounting, ACFA Prague 2015, *Procedia Economics and Finance*, Vol. 25, 2015, str. 550

konkurenčním efektem zabývá například Pavel (2010), který konstatuje: „Každý dodatečný nabízející přinesl ve sledovaném období pokles vysoutěžené ceny v průměru o 3,27 % ceny předpokládané“.²⁴⁶ Analýzu konkurenčního efektu nabízí také Schmidt (2017), který identifikuje pokles ceny veřejné zakázky při dodatečné nabídce o 4,2 %.²⁴⁷ Podobných výsledků dosahují také další studie, například Ochrana a Stehlík (2015), Hanák a Muchová (2015), Schmidt et. al. (2016), Gavurová et. al. (2017) nebo Stehlík (2018).

K analýze konkurenčního efektu využijeme opět tzv. cenový poměr (*price ratio*)²⁴⁸, který je definován jako poměr konečné a předpokládané ceny veřejné zakázky.²⁴⁹ Budeme zkoumat vztah cenového poměru a počtu uchazečů o veřejnou zakázku. Základní hypotéza je taková, že s růstem počtu uchazečů o veřejnou zakázku klesá její cena definovaná cenovým poměrem, tj. klesá poměr konečné a předpokládané ceny. Jinými slovy s růstem počtu uchazečů by se měla zvyšovat úspora veřejných prostředků. Analýza bude provedena nejdříve jako vztah dvou spojitých proměnných s využitím korelační a regresní analýzy.²⁵⁰ Vztah bude testován na obou sledovaných vzorcích zakázek (nadlimitních i podlimitních) zvlášť a v závěru budou shrnuty a srovnány dosažené výsledky.

Začneme nyní u nadlimitního vzorku veřejných zakázek. Nejdříve budou spočteny jednotlivé korelační koeficienty měřící stupeň závislosti mezi cenovým poměrem a počtem podaných nabídek.

Tab. 44 – Korelační koeficienty – vztah KC/PC a počtu nabídek (nadlimitní)

Korelační koeficient	Hodnota koeficientu	Sig.	N
Pearsonův koeficient korelace ²⁵¹	-0,374	p<0,001	296
Spearmanův korelační koeficient pořadí ²⁵²	-0,342	p<0,001	296
Kendallův koeficient pořadové korelace ²⁵³	-0,263	p<0,001	296

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Všechny tři korelační koeficienty potvrdily statisticky signifikantní negativní vztah mezi cenovým poměrem a počtem obdržených nabídek. Znamená to, že vyšší počet nabídek je asociován s nižším cenovým poměrem, tj. úsporou pro veřejné zadavatele.²⁵⁴

²⁴⁶ Pavel, J., Analýza vlivu míry konkurence na cenu rozsáhlých staveb dopravní infrastruktury, *Politická ekonomie*, Iss. 3, 2010, str. 351

²⁴⁷ Schmidt, M., Efektivnost institutu veřejných zakázek a její determinanty, Disertační práce, Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2017, str. 72

²⁴⁸ V dalším textu budeme považovat pojmy „cenový poměr“, „*price ratio*“ a „KC/PC“ za totožné.

²⁴⁹ Viz rovnice (1), kap. 2.2.2.

²⁵⁰ V další kapitole budou do analýzy přidány další proměnné.

²⁵¹ Pearsonův koeficient korelace: -0,374. Byla identifikována statisticky signifikantní negativní korelace mezi cenovým poměrem a počtem obdržených nabídek, $r(294)=-0,374$, $p<0,001$. Jedná se o středně silnou míru asociace (viz např. Hendl (2009), str. 256). Předpoklady použití testovány dle Laerd Statistics (2018a).

²⁵² Spearmanův korelační koeficient pořadí: -0,342. Byla identifikována statisticky signifikantní negativní korelace mezi cenovým poměrem a počtem obdržených nabídek, $r_s(294)=-0,342$, $p<0,001$. Předpoklady použití testovány dle Laerd Statistics (2018b).

²⁵³ Kendallův koeficient pořadové korelace: -0,263. Byla identifikována statisticky signifikantní negativní asociace mezi cenovým poměrem a počtem obdržených nabídek, $\tau_b=-0,263$, $p<0,001$. Předpoklady použití testovány dle Laerd Statistics (2016).

Nyní přejdeme k analýze pomocí lineárního regresního modelu. Budeme testovat závislost mezi cenovým poměrem (závisle proměnná) a počtem obdržených nabídek (nezávisle proměnná). K analýze bude použit standardní model lineární regrese pomocí metody nejmenších čtverců (*OLS*). Model reprezentuje následující rovnice:

$$KC/PC = \beta_0 + \beta_1 PN + u \quad (2)$$

kde KC/PC je cenový poměr, PN je počet nabídek, β_0 a β_1 jsou koeficienty regresní funkce a u je chybová složka predikce. Předpokládáme, že konkurenční efekt existuje, tzn. zvýšený počet nabídek by měl indikovat snížený cenový poměr. Základní výsledky regrese ilustruje následující tabulka.

Tab. 45 – Lineární regresní model – vztah KC/PC a počtu nabídek (nadlimitní)²⁵⁵

Charakteristika	Hodnota
Počet pozorování	296
Počet nabídek (průměr)	3,588
Počet nabídek (medián)	2
Cenový poměr (KC/PC) - průměr	0,879
Cenový poměr (KC/PC) - medián	0,958
Regresní přímka	$PR=0,904-0,007PN$
R^2	0,14
Adjustované R^2	0,137
F (1,294)	47,887
p-hodnota (F)	$p<0,001$

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

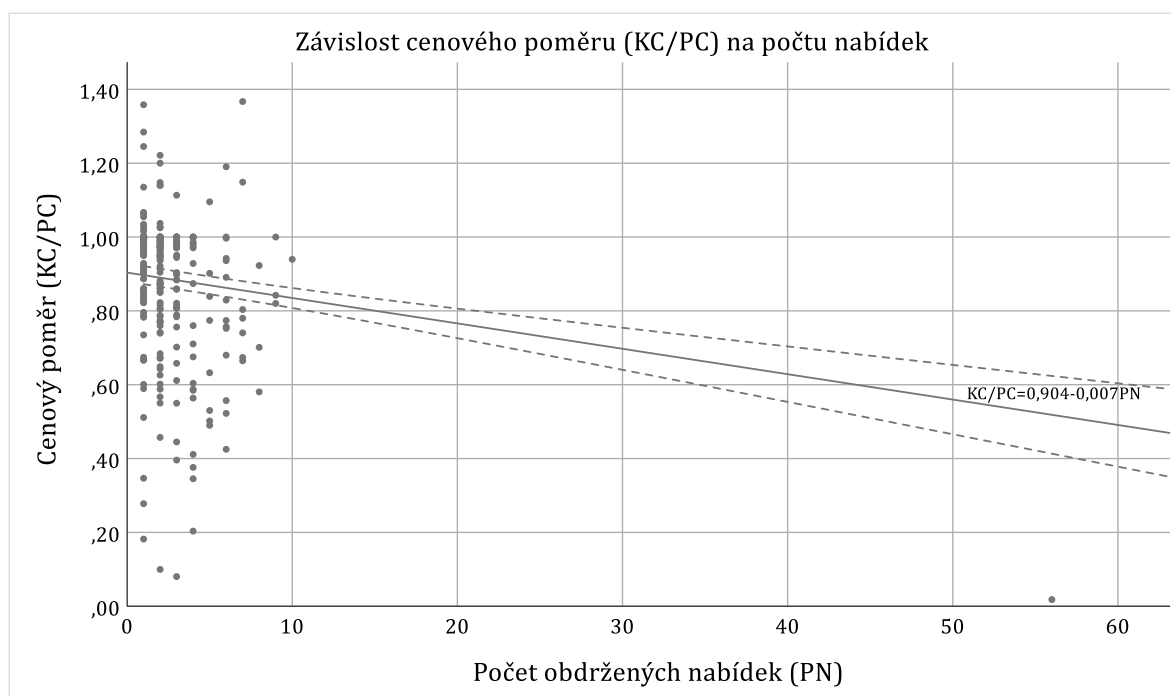
Koeficient determinace (R^2) udává, že nezávisle proměnná (počet nabídek) vysvětluje 14 % celkové variability cenového poměru (KC/PC).²⁵⁶ Nyní promítneme analyzovanou závislost spolu s regresní přímkou do grafu.

²⁵⁴ Takto nalezená korelace prostřednictvím korelačních koeficientů v žádném případě neznamená potvrzení existence příčinného vztahu (kauzality) mezi cenovým poměrem a počtem nabídek (obecně viz Hendl (2009), str. 254).

²⁵⁵ Regresní model je statisticky signifikantní na hladině významnosti 0,05. $F(1,294)=47,887$ ($p<0,001$). Ověření předpokladů použití regresního modelu (dle Laerd Statistics (2015b)): (1) Linearita prověřena pomocí vizuální inspekce grafu (2) Nezávislost reziduí ověřena *Durbin-Watson* testem (1,993) (3) Bylo identifikováno několik odlehlých bodů, kde reziduum bylo nad úrovní ± 3 směrodatné odchylky. Při eliminaci těchto pozorování byla provedena lineární regrese s výslednou regresní funkcí $KC/PC = 0,939 - 0,019PN$. Koeficient determinace $R^2 = 0,148$. Při růstu počtu nabídek o 1 klesá poměr konečné a předpokládané ceny o 0,019 (vs. 0,007 při zachování odlehlých bodů). Obě regrese jsou statisticky signifikantní a nalézají negativní vztah mezi počtem nabídek a cenovým poměrem, rozdíl je pouze v hodnotě koeficientu. Z důvodu maximální snahy o zachování původního vzorku dat jsou v další analýze tyto odlehlé body ponechány v původních hodnotách. Jejich odstranění / transformace nemění základní závěr analýzy (tj. potvrzení existence konkurenčního efektu). (4) Data naznačují podezření na přítomnost heteroskedasticity. Následně byl na vzorek aplikován lineární regresní model s robustními standardními chybami (*Robust Standard Errors*) ve variantě HC1. Tento model predikuje stejnou regresní rovnici jako standardní lineární model: $KC/PC = 0,904 - 0,007PN$, signifikantní nezávisle proměnnou ($p<0,001$) a stejný koeficient determinace $R^2 = 0,137$. (5) Rezidua vykazují přibližně normální rozdělení, předpoklad bude považován za splněný.

²⁵⁶ Jedná se o středně silný efekt (dle Cohena (1988, str. 80)).

Obr. 30 – Lineární regresní model – bodový graf (nadlimitní)²⁵⁷



zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Interpretace modelu je taková, že při zvýšení počtu uchazečů o jednoho se predikovaná hodnota cenového poměru sníží o 0,007. Jelikož cenový poměr (KC/PC) je poměrem konečné a předpokládané ceny v procentech, lze konstatovat, že s každým dalším uchazečem o veřejnou zakázku se sníží konečná hodnota oproti předpokládané o 0,7 procentního bodu. Veřejné authority by tedy měly mít snahu dostat do výběrového řízení vyšší počet uchazečů, neboť více uchazečů indukuje *ceteris paribus* snížení poměru konečné a předpokládané ceny, tj. snížení ceny veřejné zakázky a úsporu veřejných prostředků. Toto zjištění je v souladu s předchozími studiemi na toto téma, které byly prezentovány na začátku této kapitoly.

Představený lineární regresní model nemusí být jedinou možností, jak analyzovat závislost cenového poměru na počtu nabídek. Lze argumentovat, že lineární model predikuje při dostatečném počtu nabídek²⁵⁸ nulový cenový poměr, což není realistické. Předchozí studie²⁵⁹ také naznačují, že konečná cena veřejné zakázky neklesá lineárním tempem, nýbrž při malém počtu uchazečů klesá více než při vyšším počtu uchazečů. Jinými slovy úspora veřejných prostředků klesá při rostoucím počtu uchazečů pomalejším tempem. Na tyto argumenty budeme reagovat použitím tzv. linearizační transformace závisle proměnné. Výslednou funkci představuje následující rovnice:

$$\ln(KC/PC) = \beta_0 + \beta_1 PN + u \quad (3)$$

kde $\ln(KC/PC)$ je přirozený logaritmus cenového poměru, PN je počet nabídek, β_0 a β_1 jsou koeficienty regresní funkce a u je chybová složka predikce. Takto transformovaná funkce se

²⁵⁷ Přerušovaná příčka označuje 95% interval spolehlivosti pro průměrnou predikovanou hodnotu.

²⁵⁸ V našem případě přibližně 130 nabídek.

²⁵⁹ Například MacDoland et al. (2002) nebo Schmidt (2017).

označuje jako tzv. log-lineární model.²⁶⁰ Charakteristickou vlastností této funkce je skutečnost, že koeficient β_1 udává procentní změnu závislé proměnné (KC/PC) při absolutní změně počtu nabídek o jednotku.²⁶¹ Nyní provedeme lineární regresi tohoto modelu.

Tab. 46 – log-lineární regresní model – vztah KC/PC a počtu nabídek (nadlimitní)²⁶²

Charakteristika	Hodnota
Počet pozorování	296
Počet nabídek (průměr)	3,588
Počet nabídek (medián)	2
Cenový poměr (KC/PC) - průměr	0,879
Cenový poměr (KC/PC) - medián	0,958
Regresní přímka	$\ln(KC/PC) = -0,107 - 0,024PN$
R ²	0,396
Adjustované R ²	0,394
F (1,294)	193,012
p-hodnota (F)	$p < 0,001$

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Vyšší koeficient determinace (0,396) naznačuje, že provedená linearizační transformace pravděpodobně vhodněji vysvětluje vztah mezi cenovým poměrem a počtem nabídek. Nalezená regresní rovnice má v této chvíli mírně odlišnou interpretaci. Nyní se při zvýšení počtu uchazečů o jednoho cenový poměr (KC/PC) sníží o 2,4 %. Použitý model také zabezpečuje, že predikovaný cenový poměr nebude nulový ani při vysokém počtu nabídek.

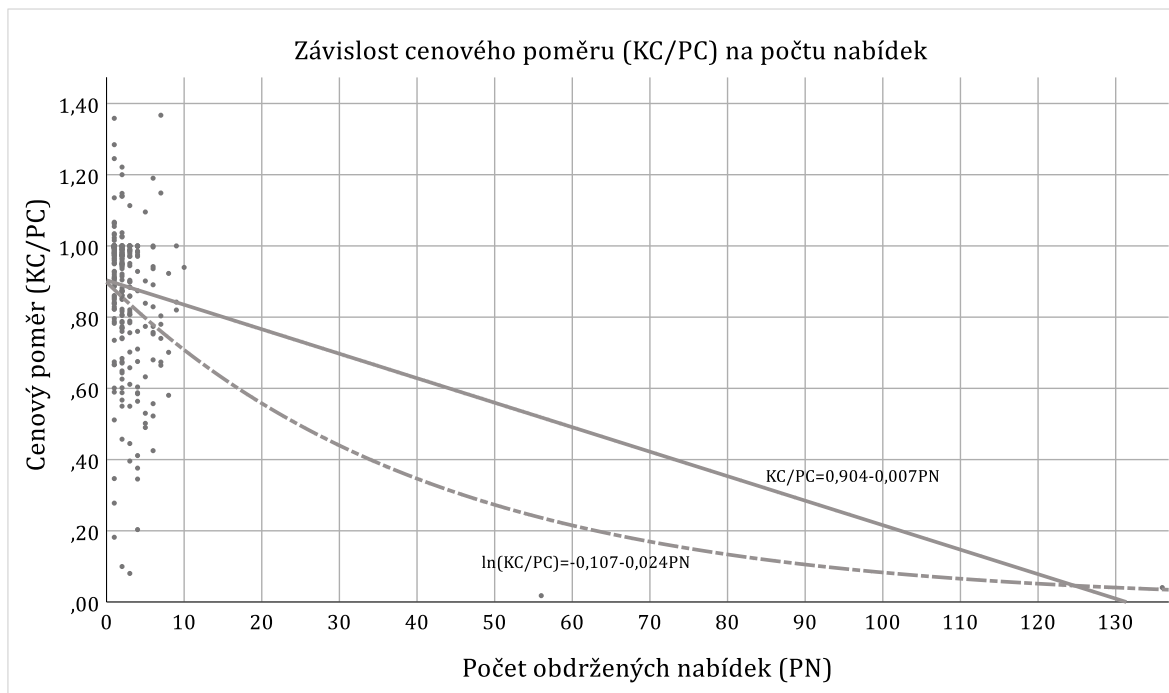
Pro větší ilustraci promítneme nyní oba modely do grafu.

²⁶⁰ Viz například Gujarati (2004), str. 179. Lze použít také jiné názvy, například „log-level model“ (Wooldridge (2013), str. 44), „log-lin functional form“ nebo „left-side semilog“ (Studenmund (2014), str. 230).

²⁶¹ Jedná se o důležitý rozdíl. V případě lineární regresní funkce (bez linearizační transformace) udává koeficient β_1 absolutní (nikoliv procentní) změnu závislé proměnné (KC/PC) při změně počtu nabídek o jednotku. Při vyšším základu cenového poměru (například 1,00) bude stejná procentní změna (například 2 %) znamenat větší absolutní změnu cenového poměru než v situaci, kdy bude aplikována stejná procentní změna (například 2 %) z nižšího základu cenového poměru (například 0,50). Jinými slovy při vyšším počtu nabídek bude cenový poměr stále klesat, ale v absolutní hodnotě pomalejším tempem.

²⁶² Regresní model je statisticky signifikantní na hladině významnosti 0,05. $F(1,294) = 193,012$ ($p < 0,001$). Ověření předpokladů použití regresního modelu (dle Laerd Statistics (2015b)): (1) Linearita prověřena pomocí vizuální inspekce grafu (2) Nezávislost reziduí ověřena Durbin-Watson testem (2,129) (3) Bylo identifikováno několik odlehlých bodů, kde reziduum bylo nad úrovní ± 3 směrodatné odchylky. Byla provedena transformace celkem 5 odlehlých pozorování (stejně jako u lineárního regresního modelu). Při takto upraveném vzorku byla provedena lineární regrese s výslednou regresní funkcí $\ln(KC/PC) = 0,080 - 0,105PN$. Koeficient determinace $R^2 = 0,330$. Při růstu počtu nabídek o 1 klesá poměr konečné a předpokládané ceny o 10,5 % (vs. 2,4 % při zachování odlehlých bodů). Obě regrese jsou statisticky signifikantní a nalézají negativní vztah mezi počtem nabídek a cenovým poměrem, rozdíl je pouze v hodnotě koeficientu. Z důvodu maximální snahy o zachování původního vzorku dat jsou v další analýze tyto odlehlé body ponechány v původních hodnotách. Jejich odstranění / transformace nemění základní závěr analýzy (tj. potvrzení existence konkurenčního efektu). (4) Data naznačují podezření na přítomnost heteroskedasticity. Následně byl na vzorek aplikován lineární regresní model s robustními standardními chybami (*Robust Standard Errors*) ve variantě HC1. Tento model predikuje stejné základní parametry (regresní funkci, signifikantní nezávisle proměnnou a stejný koeficient determinace). (5) Rezidua vykazují přibližně normální rozdělení, předpoklad bude považován za splněný.

Obr. 31 - Lineární a log-lineární regresní model – bodový graf (nadlimitní)



zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Zatímco lineární křivka ($KC/PC = 0,904 - 0,007PN$) vykazuje stále konstantní sklon²⁶³, křivka po provedení linearizační transformace ($\ln(KC/PC) = -0,107 - 0,024PN$) je se zvyšujícím se počtem nabídek „plošší“²⁶⁴. Při deseti podaných nabídkách je predikovaná hodnota cenového poměru pomocí lineárního modelu 0,834, zatímco log-lineární model predikuje cenový poměr 0,708. Vzhledem k vyššímu koeficientu determinace můžeme konstatovat, že log-lineární model lépe vystihuje chování analyzovaných proměnných. Můžeme shrnout, že použitý log-lineární model predikuje pokles cenového poměru o 2,4 % s každou další podanou nabídkou do výběrového řízení. Existence konkurenčního efektu je tedy potvrzena pomocí obou použitých modelů.

Nyní provedeme podobnou analýzu na vzorku podlimitních zakázek. Nejdříve opět spočteme jednotlivé korelační koeficienty, které měří stupeň závislosti mezi cenovým poměrem a počtem podaných nabídek.

²⁶³ Růst nabídky o jednu snižuje cenový poměr o 0,007.

²⁶⁴ Růst nabídky o jednu snižuje cenový poměr o 2,4 %.

Tab. 47 – Korelační koeficienty – vztah KC/PC a počtu nabídek (podlimitní)

Korelační koeficient	Hodnota koeficientu	Sig.	N
Pearsonův koeficient korelace ²⁶⁵	-0,472	p<0,001	384
Spearmanův korelační koeficient pořadí ²⁶⁶	-0,373	p<0,001	384
Kendallův koeficient pořadové korelace ²⁶⁷	-0,504	p<0,001	384

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Všechny tři korelační koeficienty indikují negativní korelaci (asociaci) mezi cenovým poměrem a počtem obdržených nabídek. Hodnota korelačních koeficientů je mírně vyšší než u nadlimitního vzorku zakázek. Nyní provedeme lineární regresi mezi cenovým poměrem a počtem nabídek. Výsledky regrese ilustruje následující tabulka.

Tab. 48 – Lineární regresní model – vztah KC/PC a počtu nabídek (podlimitní)²⁶⁸

Charakteristika	Hodnota
Počet pozorování	384
Počet nabídek (průměr)	3,974
Počet nabídek (medián)	3
Cenový poměr (KC/PC) - průměr	0,835
Cenový poměr (KC/PC) - medián	0,859
Regresní přímka	KC/PC=0,951-0,029PN
R ²	0,222
Adjustované R ²	0,220
F (1,294)	109,204
p-hodnota (F)	p<0,001

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Nalezený lineární regresní model indikuje, že 22,2 % celkové variability cenového poměru je vysvětleno chováním nezávisle proměnné, v tomto případě počtu nabídek. Jedná se o vyšší koeficient determinace (R^2) než v případě nadlimitního vzorku veřejných zakázek. Podoba regresní přímky indikuje, že při růstu počtu nabídek o jednu klesne hodnota cenového poměru o 0,029. Jedná se o vyšší hodnotu koeficientu (sklonu křivky) než u nadlimitního vzorku zakázek (0,007). Můžeme konstatovat, že rostoucí počet nabídek má u podlimitních zakázek větší vliv na konečnou cenu než u nadlimitního vzorku zakázek. Jinými slovy konkurenční efekt je silnější u podlimitních veřejných zakázek. Vyšší koeficient determinace

²⁶⁵ Pearsonův koeficient korelace: -0,472. Byla identifikována statisticky signifikantní negativní korelace mezi cenovým poměrem a počtem obdržených nabídek, $r(382)=-0,472$, $p<0,001$. Jedná se o středně silnou míru asociace. Předpoklady použití testovány dle Laerd Statistics (2018a).

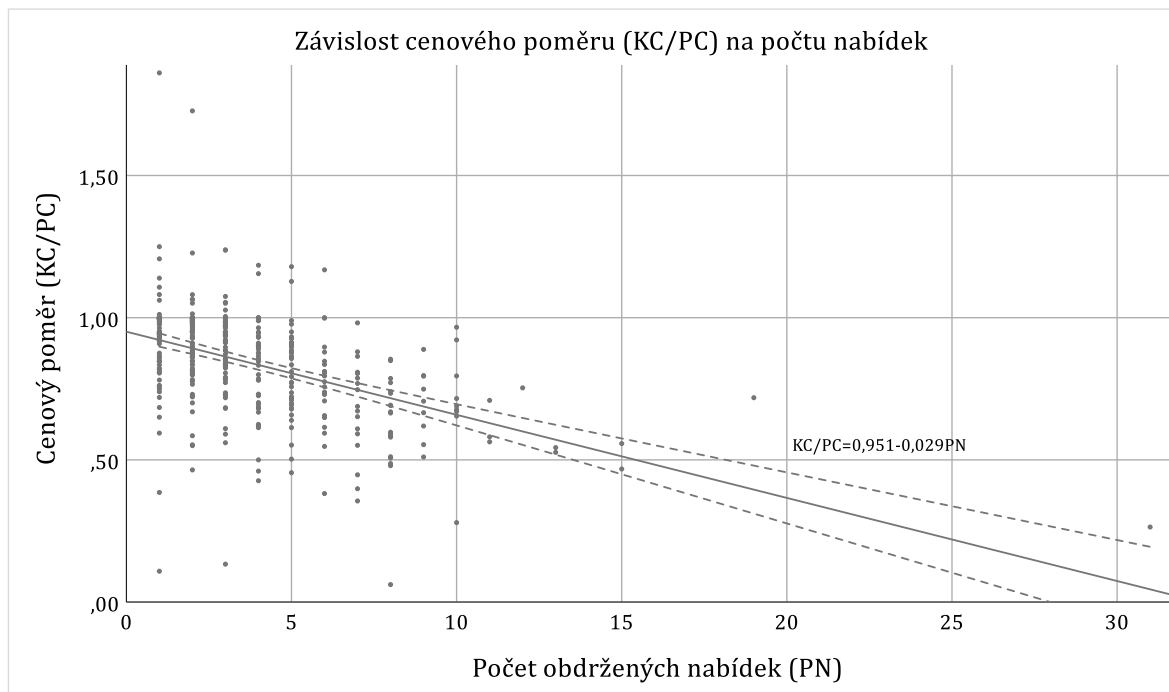
²⁶⁶ Spearmanův korelační koeficient pořadí: -0,373. Byla identifikována statisticky signifikantní negativní korelace mezi cenovým poměrem a počtem obdržených nabídek, $r_s(382)=-0,373$, $p<0,001$. Předpoklady použití testovány dle Laerd Statistics (2018b).

²⁶⁷ Kendallův koeficient pořadové korelace: -0,504. Byla identifikována statisticky signifikantní negativní asociace mezi cenovým poměrem a počtem obdržených nabídek, $\tau_b=-0,504$, $p<0,001$. Předpoklady použití testovány dle Laerd Statistics (2016).

²⁶⁸ Regresní model je statisticky signifikantní na hladině významnosti 0,05. $F(1,382)=109,204$ ($p<0,001$). Ověření předpokladů použití regresního modelu (dle Laerd Statistics (2015b)): (1) Linearita prověřena pomocí vizuální inspekce grafu (2) Nezávislost reziduí ověřena *Durbin-Watson* testem (1,990) (3) Některá odlehlá pozorování existují, nicméně nejsou tak významná jako u nadlimitního vzorku. Dataset byl ponechán bez transformace. (4) Data nenaznačují podezření na přítomnost heteroskedasticity. (5) Rezidua vykazují přibližně normální rozdělení, předpoklad bude považován za splněný.

lze interpretovat tak, že počet nabídek má obecně větší vliv na konečnou cenu spíše u podlimitních zakázek než u nadlimitních veřejných zakázek. Nyní bude nalezená závislost a regresní přímka promítnuta do grafu.

Obr. 32 – Lineární regresní model – bodový graf (podlimitní)²⁶⁹



zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Regresní přímka má větší sklon než u nadlimitního vzorku veřejných zakázek, což podporuje výše zmíněnou tezi o silnějším konkurenčním efektu u podlimitních veřejných zakázek. Stejně jako u nadlimitního se však dají najít argumenty proti použití lineárního modelu (nestejně tempo klesání cenového poměru a teoreticky nulový cenový poměr při vyšším počtu zakázek²⁷⁰). Proto bude provedena stejná linearizační transformace jako u nadlimitního vzorku. Výsledky log-lineárního modelu prezentuje následující tabulka.

²⁶⁹ Přerušovaná přímka označuje 95% interval spolehlivosti pro průměrnou predikovanou hodnotu.

²⁷⁰ Při aplikaci tohoto modelu je nulový cenový poměr dosažen při 33 uchazečích (vs. 130 nabídek u nadlimitního vzorku).

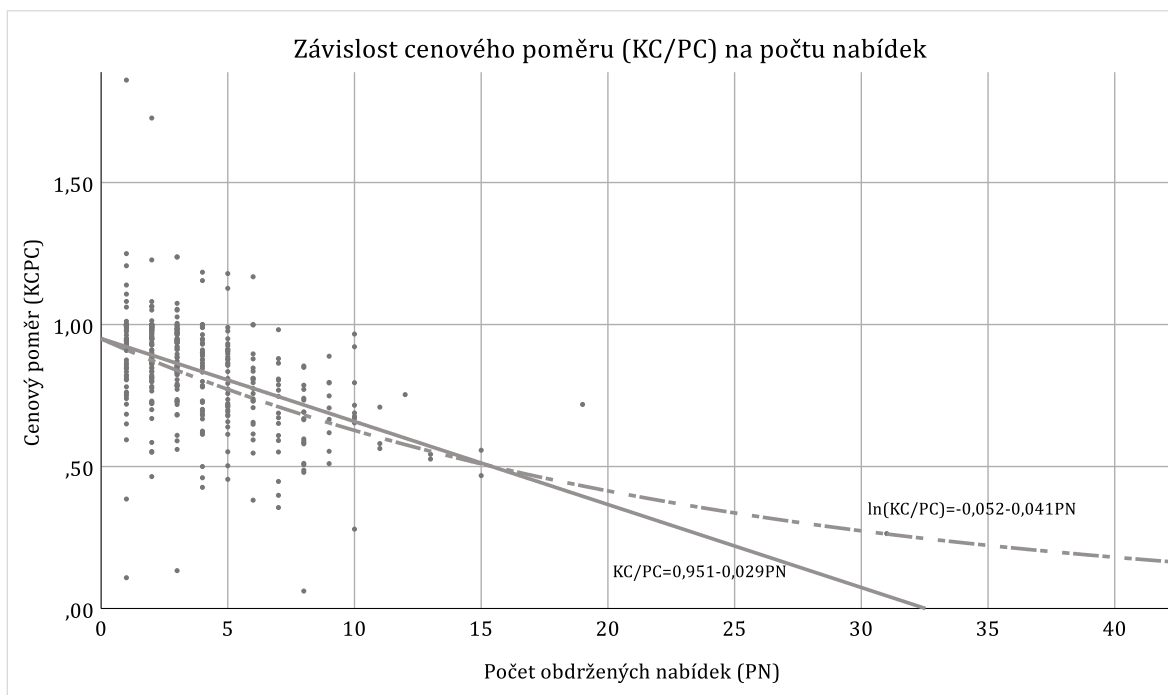
Tab. 49 – Log-lineární regresní model – vztah KC/PC a počtu nabídek (podlimitní)²⁷¹

Charakteristika	Hodnota
Počet pozorování	384
Počet nabídek (průměr)	3,974
Počet nabídek (medián)	3
Cenový poměr (KC/PC) - průměr	0,835
Cenový poměr (KC/PC) - medián	0,859
Regresní přímka	$\ln(KC/PC)=0,052-0,041PN$
R ²	0,181
Adjustované R ²	0,179
F (1,294)	84,286
p-hodnota (F)	p<0,001

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Tento model predikuje, že s růstem nabídky o jednu se snižuje cenový poměr o 4,1 %. Tento fakt opět potvrzuje silnější existenci konkurenčního efektu u podlimitních veřejných zakázek. Log-lineární model však vykazuje mírně nižší koeficient determinace (0,181) než lineární model (0,222). Je tedy možné, že v případě podlimitních zakázek je vhodnější použití lineárního modelu. Rozdíl v hodnotě koeficientu determinace je však poměrně malý. Nyní promítneme oba modely do grafu.

Obr. 33 – Lineární a log-lineární regresní model – bodový graf (podlimitní)



zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

²⁷¹ Regresní model je statisticky signifikantní na hladině významnosti 0,05. $F(1,382)=84,286$ ($p<0,001$). Ověření předpokladů použití regrese (dle Laerd Statistics (2015b)): (1) Linearita prověřena pomocí vizuální inspekce grafu (2) Nezávislost reziduí ověřena *Durbin-Watson* testem (2,055) (3) Významná odlehlá pozorování nebyla identifikována. (4) Data nenaznačují podezření na přítomnost heteroskedasticity. (5) Rezidua vykazují přibližně normální rozdělení.

Křivka log-lineárního modelu predikuje nižší cenový poměr při menším počtu nabídek (do 15 uchazečů), poté již je cenový poměr nižší v případě lineárního modelu. Z grafu je patrné, že křivky obou modelů jsou podobné v oblasti s menším počtem zakázek (kde je také většina pozorovaných dat), z čehož vyplývá i podobná hodnota koeficientu determinace.

Na závěr kapitoly pro přehlednost srovnáme hodnoty naměřené u nadlimitního a podlimitního vzorku veřejných zakázek. Nejprve provedeme srovnání pomocí korelačních koeficientů.

Tab. 50 – Korelační koeficienty – vztah KC/PC a počtu nabídek (nadlimitní i podlimitní)

Korelační koeficient	Hodnota koeficientu – nadlimitní	Hodnota koeficientu – podlimitní
Pearsonův koeficient korelace	-0,374	-0,472
Spearmanův korelační koeficient pořadí	-0,342	-0,373
Kendallův koeficient pořadové korelace	-0,263	-0,504

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Oba vzorky zakázek vykazují potvrzenou negativní korelaci. Síla korelace mezi cenovým poměrem a počtem obdržených nabídek je vyšší u podlimitního vzorku veřejných zakázek, a to podle všech tří použitých korelačních koeficientů.

Nyní srovnáme analyzované regresní funkce.

Tab. 51 – Regresní modely – vztah KC/PC a počtu nabídek (nadlimitní i podlimitní)

Charakteristika	nadlimitní – lineární model	nadlimitní – log-lineární model	podlimitní – lineární model	podlimitní – log-lineární model
Počet pozorování	296	296	384	384
Počet nabídek (průměr)	3,588	3,588	3,974	3,974
Počet nabídek (medián)	2	2	3	3
Cenový poměr (KC/PC) - průměr	0,879	0,879	0,835	0,835
Cenový poměr (KC/PC) - medián	0,958	0,958	0,859	0,859
Regresní přímka	PR=0,904-0,007PN	ln(KC/PC)=-0,107-0,024PN	KC/PC=0,951-0,029PN	ln(KC/PC)=0,052-0,041PN
R ²	0,14	0,396	0,222	0,181
Adjustované R ²	0,137	0,394	0,22	0,179
F (1,294)	47,887	193,012	109,204	84,286
p-hodnota (F)	p<0,001	p<0,001	p<0,001	p<0,001

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Oba vzorky veřejných zakázek prokazují existenci konkurenčního efektu, tj. že s růstem počtu uchazečů o veřejnou zakázku se snižuje konečná cena veřejné zakázky. Konkurenční efekt je silnější u podlimitních veřejných zakázek. Počet uchazečů ovlivňuje výslednou cenu nadlimitních veřejných zakázek méně. Můžeme konstatovat, že každý další uchazeč sníží cenu veřejné zakázky u nadlimitního vzorku o 2,4 %, zatímco u podlimitního vzorku zakázek každý další uchazeč snižuje cenu veřejné zakázky o 4,1 %.

Nyní přejdeme k poslední části kvantitativní analýzy, tj. k mnohonásobné lineární regresi.

2.2.4. Mnohonásobná lineární regrese

V rámci kontingenční analýzy jsme se zabývali jednotlivými faktory, které mohou mít vliv na atributy veřejných zakázek (především cenový poměr a počet nabídek). Metodou výzkumu byla analýza různých atributů veřejných zakázek pomocí kontingenčních tabulek a navazujících statistických testů. V rámci analýzy konkurenčního efektu jsme zkoumali závislost cenového poměru na počtu nabídek pomocí lineárního regresního modelu. Nyní zkusíme lineární regresní model rozšířit o další nezávisle proměnné, které byly sledovány v rámci kontingenční analýzy. Vybíráme proměnné, které se v rámci kontingenční analýzy ukázaly jako faktory, které by mohly mít vliv na cenu veřejné zakázky (například vykazovaly vyšší medián cenového poměru apod.). Pro analýzu kategoriálních proměnných (například druh výběrového řízení) budou použity tzv. umělé (*dummy*) proměnné. Nejdříve se zaměříme na nadlimitní vzorek zakázek. Základní rovnice regresního modelu s předpokládaným chováním jednotlivých proměnných je uvedena níže:

$$KC/PC = f (PN, PN^2, PH, Z_PRG, Z_MIN, VZ_D, R_BU, D_SRO, DZST, FBO_Y) + \varepsilon \quad (4)$$

kde KC/PC je cenový poměr vyjádřený podílem konečné a předpokládané ceny, PN je počet obdržených nabídek²⁷², PN^2 je počet nabídek na druhou²⁷³, PH je předpokládaná hodnota zakázky²⁷⁴, Z_PRG je atribut zadání zakázky zadavatelem se sídlem v Praze²⁷⁵, Z_MIN je proměnná vyjadřující zadání zakázky ministerstvem²⁷⁶, VZ_D je typ veřejné zakázky – dodávky²⁷⁷, R_BU je druh výběrového řízení – jednacím řízením bez uveřejnění²⁷⁸, D_SRO je atribut právní formy dodavatele – společnosti s ručením omezeným²⁷⁹, $DZST$ je proměnná charakterizující datum založení dodavatele – před rokem 2000²⁸⁰, FBO_Y je atribut nalezení konečného vlastníka dodavatele veřejné zakázky²⁸¹.

²⁷² Předpokládáme potvrzení existence konkurenčního efektu, tj. že s růstem počtu nabídek klesá cenový poměr.

²⁷³ Předpoklad možné existence slábnoucího konkurenčního efektu v případě růstu nabídek.

²⁷⁴ Analýza možné existence úspor z rozsahu, tj. že větší zakázky měřené předpokládanou cenou budou vykazovat nižší cenový poměr. V modelu je použit přirozený logaritmus předpokládané hodnoty.

²⁷⁵ Kontingenční analýza odhalila horší parametry zakázek zadavatelů z Prahy. Skutečnost, že má zadavatel sídlo v Praze, může zvyšovat cenový poměr.

²⁷⁶ V rámci kontingenční analýzy bylo zjištěno, že zakázky zadávané ministerstvem vykazují horší parametry než zakázky zadávané ostatními zadavateli. Předpokládáme tedy, že atribut zadání zakázky ministerstvem bude zvyšovat cenový poměr.

²⁷⁷ Dodávky představovaly v nadlimitním vzorku problematické zakázky, které mohou zvyšovat cenový poměr.

²⁷⁸ Kontingenční analýza u tohoto druhu řízení odhalila horší parametry než u ostatních druhů řízení.

²⁷⁹ Společnosti s ručením omezeným realizovaly dražší zakázky než akciové společnosti u nadlimitního vzorku.

²⁸⁰ Kontingenční analýza odhalila, že v tomto smyslu „starší“ dodavatelé realizují veřejné zakázky draž.

²⁸¹ U nadlimitního vzorku se ukazuje, že zakázky realizované společnostmi s dohledatelným vlastníkem, vykazují lepší parametry než zakázky realizované dodavateli, u nichž konečný vlastník identifikován nebyl. Předpokládáme, že atribut dohledání konečného vlastníka bude mít vliv na cenový poměr.

Provedený regresní model identifikoval některé statisticky nevýznamné proměnné²⁸². V následujícím textu bude prezentován redukovaný model, tj. pouze se statisticky významnými proměnnými.

Základní výsledky regresního modelu ilustruje následující tabulka.

Tab. 52 – Mnohonásobná lineární regrese – nadlimitní (vliv na cenový poměr)²⁸³

Proměnná / Charakteristika	Hodnota	Sig.
Konstanta	-0,074	0,014*
Počet nabídek (PN)	-0,026	0,018*
Počet nabídek na druhou (PN ²)	-0,001	0,010*
Druh zadavatele – ministerstvo (Z_MIN)	0,124	0,003*
Druh řízení – JŘBU (R_BU)	0,086	0,009*
Nalezen konečný vlastník – ANO (FBO_Y)	-0,076	0,029*
Počet pozorování	296	
R ²	0,513	
Adjustované R ²	0,504	
F (1,294)	61,011	
p-hodnota (F)	p<0,001	

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Koeficient determinace 51,3 % je vyšší než v případě regresní analýzy pouze s jednou nezávisle proměnnou. Opět je potvrzen tzv. konkurenční efekt ve veřejném zadávání, tj. s růstem počtu nabídek o jednu klesá hodnota cenového poměru o 2,6 %. Proměnná počet zakázek na druhou díky zápornému znaménku neindikuje existenci úspor z rozsahu, nicméně hodnota koeficientu je velmi malá (0,0005), nelze tudíž vyvozovat silné závěry. Statisticky signifikantní se ukazuje také atribut zadání průměrné zakázky ministerstvem. Pokud veřejnou zakázku zadává ministerstvo²⁸⁴, veřejná zakázka je průměrně o 12,4 % dražší než v případě zadání zakázky ostatními zadavateli. Toto zjištění je v souladu se závěry

²⁸² Jednalo se o proměnné PH, Z_PRG, VZ_D, D_SRO a DZST.

²⁸³ Závisle proměnná – ln(KC/PC). Předpoklady použití regresního modelu testovány dle Laerd Statistics (2015c). (1) Nezávislost reziduí ověřena *Durbin-Watson* testem (2,182) (2) Linearita prověřena pomocí vizuální inspekce grafů (3) Data naznačují podezření na přítomnost heteroskedasticity. Následně byl na vzorek aplikován lineární regresní model s robustními standardními chybami (*robust standard errors* nebo *heteroscedasticity-consistent (HC) standard errors*) (viz např. Wooldridge (2013), str. 269 nebo Studenmund (2014), str. 380) ve variantě HC1. (4) Multikolinearita testována pomocí korelační matice a hodnot VIF (5) Bylo identifikováno několik odlehlých bodů, kde reziduum bylo nad úrovní ± 3 směrodatné odchylky. Byla provedena transformace 2 pozorování s výrazným počtem nabídek (154 a 136 nabídek). Tyto hodnoty byly změněny na 60 podaných nabídek. Z důvodu snahy o maximální ponechání původního vzorku dat nebyla tato pozorování vyřazena, ale pouze transformována. Z hlediska distribuce počtu podaných nabídek se vyskytují 3 pozorování s abnormální hodnotou počtu nabídek (154, 136 a 56 nabídek, ostatní pozorování mají maximálně 10 podaných nabídek). Při úplném vyřazení těchto 3 pozorování ze vzorku dochází regresní model k následujícím výsledkům z hlediska proměnných, které se ukázaly v původním modelu jako statisticky signifikantní: PN: -0,099 (p=0,005), PN²: 0,009 (p=0,018), Z_MIN: 0,116 (p=0,005), R_BU: 0,074 (p=0,031), FBO_Y: -0,066 (p=0,054). Dochází k zesílení konkurenčního efektu, změně znaménka u koeficientu PN² (=konkurenční efekt s dodatečnými nabídkami slabně) a ztrátě statistické signifikance z hlediska nalezení konečného vlastníka. Zároveň dochází k poklesu celkového koeficientu determinace (R²=0,079) (6) Rezidua vykazují přibližně normální rozdělení, předpoklad bude považován za splněný.

²⁸⁴ Celý název kategorie: Ministerstvo nebo jiný celostátní či federální orgán včetně jejich organizačních složek.

kontingenční analýzy, kde byl detekován vyšší průměr i medián cenového poměru (KC/PC) než u ostatních druhů zadavatelů. Dále jako signifikantní vyšel rozdíl v druhu použitého výběrového řízení, kdy při zadání zakázky bez předchozího uveřejnění výzvy k účasti v soutěži v Úředním věstníku Evropské unie je zakázka v průměru o 8,6 % dražší než v ostatních typech řízení. To je opět v souladu se závěry kontingenční analýzy. Musíme však poznamenat, že distribuce výběrových řízení v případě nadlimitních zakázek je značně nerovnoměrná (v tomto typu řízení bylo zadáno pouze 5,1 % zakázek), což snižuje validitu výsledků. Jako poslední statisticky signifikantní výsledek se ukázala možnost dohledání konečného vlastníka dodavatele. Pokud je konečný vlastník dodavatele veřejné zakázky dohledatelný z veřejných zdrojů, tyto zakázky jsou průměrně o 7,6 % levnější než zakázky, u kterých konečný vlastník dohledatelný není. Toto zjištění také koresponduje se závěry kontingenční analýzy (v případě nadlimitních zakázek je vyšší průměr i medián cenového poměru u zakázek s nedohledatelným vlastníkem). Naopak některé výsledky je ukázaly jako statisticky nesignifikantní, například kontingenční analýzou identifikované dražší veřejné zakázky na dodávky²⁸⁵ nebo atribut právní formy dodavatele²⁸⁶.

Výše uvedené výsledky je nutno brát v kontextu omezené explanační síly ekonometrických modelů a velikosti analyzovaného vzorku. Dalším problémem může být možná endogenita konkurenčního efektu (viz např. Onur, Özcan a Taş (2011)). Problém spočívá v tom, že mohou existovat proměnné, které nejsou zahrnuty v modelu a které korelují jak s vysvětlovanou, tak s vysvětlující proměnnou. Jinými slovy může existovat proměnná, která ovlivňuje jak počet nabídek, tak poměr konečné a předpokládané ceny. Tato proměnná je v modelu zahrnuta v chybě predikce a může negativně ovlivňovat validitu výsledků. Možnou endogenitu částečně (nepřímo) řeší provedená kontingenční analýza v rámci kap. 2.2.2, která zkoumá vliv jednotlivých veličin jak na poměr konečné a předpokládané ceny (KC/PC), tak na počet nabídek (měřeno mediánem počtu nabídek a procentem zakázek s jednou podanou nabídkou). Například v případě analýzy druhu zakázek (tab. 24) se ukazuje, že nadlimitní dodávky jsou spojeny jak s vyšším cenovým poměrem, tak s nižším počtem nabídek než ostatní druhy zakázek. To může způsobovat problémy v interpretaci výsledků regresních modelů. V následujícím textu provedeme analýzu proměnných, které mohou mít vliv na samotné rozhodnutí potenciálního dodavatele, zdali se zúčastnit výběrového řízení (tzv. *bidder participation effect*). V regresi bude jako závisle proměnná vystupovat počet nabídek (ln), abychom zjistili, zdali a jaké faktory ovlivňují samotný počet podaných nabídek. Obecná regresní rovnice je uvedena níže:

$$PN = f(KC/PC, PH, Z_PRG, Z_MIN, VZ_D, R_BU, KrC, D_PRG, DZST, FBO_Y) + \varepsilon \quad (5)$$

kde PN je počet obdržených nabídek, KC/PC je cenový poměr vyjádřený podílem konečné a předpokládané ceny²⁸⁷, PH je předpokládaná hodnota zakázky²⁸⁸, Z_PRG je atribut zadání

²⁸⁵ V původním modelu se zahrnutím všech proměnných vykazovaly dodávky z průměru o 4,4 % dražší zakázky, ale na nižší hladině signifikance.

²⁸⁶ Veřejné zakázky realizované společně s ručením omezeným vykazovaly průměrně vyšší cenový poměr o 5,0 % oproti jiným právním formám v původním modelu, nicméně výsledek nebyl statisticky signifikantní.

²⁸⁷ Předpokládáme recipročně, že se zvyšujícím se cenovým poměrem se bude snižovat počet nabídek.

²⁸⁸ Vyšší předběžná hodnota (ln) zakázky může do výběrového řízení přilákat vyšší počet uchazečů.

zakázky zadavatelem se sídlem v Praze²⁸⁹, *Z_MIN* je proměnná vyjadřující zadání zakázky ministerstvem²⁹⁰, *VZ_D* je typ veřejné zakázky – dodávky²⁹¹, *R_BU* je druh výběrového řízení – jednací řízení bez uveřejnění²⁹², *KrC* je atribut kritéria nejnížší nabídkové ceny²⁹³, *D_PRG* je označení dodavatele se sídlem v Praze²⁹⁴, *DZST* je proměnná charakterizující datum založení dodavatele – před rokem 2000²⁹⁵, *FBO_Y* je atribut nalezení konečného vlastníka dodavatele veřejné zakázky²⁹⁶. Provedený regresní model identifikoval některé statisticky nevýznamné proměnné²⁹⁷. Níže bude opět prezentován pouze redukovaný model se statisticky významnými proměnnými.

Tab. 53 – Mnohonásobná lineární regrese – nadlimitní (vliv na počet nabídek)²⁹⁸

Proměnná / Charakteristika	Hodnota	Sig.
Konstanta	0,665	p<0,001*
Cenový poměr KC/PC (ln)	-0,621	p<0,001*
Druh zakázky – dodávky (VZ_D)	-0,342	p<0,001*
Druh řízení – JŘBU (R_BU)	-0,429	0,002*
Nalezen konečný vlastník – ANO (FBO_Y)	0,228	0,001*
Počet pozorování	296	
R ²	0,299	
Adjustované R ²	0,289	
F (1,294)	30,975	
p-hodnota (F)	p<0,001	

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Můžeme konstatovat, že některé faktory mají vliv na počet podaných nabídek. V případě cenového poměru lze koeficient vyložit tak, že 1% zvýšení cenového poměru vede ke snížení počtu nabídek o 0,621 %. Jedná se o reciproční interpretaci konkurenčního efektu.

²⁸⁹ Kontingenční analýza odhalila horší parametry zakázek zadavatelů z Prahy, měřeno mj. i vyšším poměrem zakázek pouze s jednou podanou nabídkou. Veřejné zakázky z Prahy tedy mohou být spojeny s nižším počtem nabídek.

²⁹⁰ Zakázky zadávané ministerstvem vykazují vysoký poměr zakázek s jednou podanou nabídkou (44,8 %). Předpokládáme tedy, že atribut zadání zakázky ministerstvem bude spojen s nižším počtem nabídek.

²⁹¹ Dodávky představovaly v nadlimitním vzorku problematické zakázky, které jsou spojeny jak s nižším průměrem nabídek, tak s vyšším podílem zakázek s jednou podanou nabídkou.

²⁹² Kontingenční analýza u tohoto druhu řízení odhalila horší parametry než u ostatních druhů řízení (například 80% poměr zakázek s jednou podanou nabídkou).

²⁹³ V případě použití tohoto kritéria je vyšší podíl zakázek pouze s jednou podanou nabídkou.

²⁹⁴ Z hlediska počtu nabídek nejsou v rámci kontingenční analýzy identifikovány výrazné rozdíly.

²⁹⁵ Nebyly identifikovány výrazné rozdíly.

²⁹⁶ U nadlimitního vzorku se ukazuje, že zakázky realizované společnostmi s dohledatelným vlastníkem, mají vyšší medián počtu nabídek než zakázky realizované dodavateli, u nichž konečný vlastník identifikován nebyl. Předpokládáme, že atribut dohledání konečného vlastníka může mít vliv i na počet nabídek.

²⁹⁷ Jednalo se o proměnné PH, Z_MIN, KrC, D_PRG a DZST. U proměnné Z_PRG identifikoval původní model (se zahrnutím všech proměnných) statistickou signifikanci (-0,160, p=0,038), nicméně v redukovaném modelu už nebyla proměnná statisticky signifikantní (-0,130, p=0,076).

²⁹⁸ Závisle proměnná – ln(PN). Předpoklady použití regresního modelu testovány dle Laerd Statistics (2015c). (1) Nezávislost reziduí ověřena *Durbin-Watson* testem (2,007) (2) Linearita prověřena pomocí vizuální inspekce grafů (3) Data naznačují podezření na přítomnost heteroskedasticity, na vzorek byl aplikován regresní model s robustními standardními chybami ve variantě HC1. (4) Multikolinearita testována pomocí korelační matice a hodnot VIF (5) Nebyly identifikovány významné odlehle body. (6) Rezidua vykazují přibližně normální rozdělení, předpoklad bude považován za splněný.

Počet nabídek ovlivňuje také druh zakázky. Ukazuje se, že dodávky jsou spojeny s nižším počtem nabídek o 34,2 % v porovnání s ostatními druhy zakázek. Také jednacím řízením bez uveřejnění je v tomto ohledu spojeno s nižším počtem nabídek než ostatní druhy řízení (o 42,9 %). Naopak z hlediska nalezení konečného vlastníka můžeme konstatovat, že zakázky realizované společnostmi s dohledatelným vlastníkem vykazují v průměru o 22,8 % vyšší počet nabídek než zakázky, u nichž konečný vlastník dohledatelný není. Obecně můžeme říci, že některé proměnné ovlivňují současně počet nabídek, výslednou cenu veřejné zakázky a velmi pravděpodobně i řadu dalších faktorů, které nejsou v analýze zahrnuty.

Nyní podobným způsobem provedeme analýzu podlimitního vzorku veřejných zakázek. Opět vyjdeme ze závěrů kontingenční analýzy a sestojíme regresní následující regresní rovnici:

$$KC/PC = f(PN, PN^2, PH, Z_PRG, VZ_D, R_BU, KrC, D_SRO, DZST, FBO_Y) + \varepsilon \quad (6)$$

kde KC/PC je cenový poměr vyjádřený podílem konečné a předpokládané ceny, PN je počet obdržovaných nabídek²⁹⁹, PN^2 je počet nabídek na druhou³⁰⁰, PH je předpokládaná hodnota zakázky³⁰¹, Z_PRG je atribut zadání zakázky zadavatelem se sídlem v Praze³⁰², VZ_D je typ veřejné zakázky – dodávky³⁰³, R_BU je druh výběrového řízení – jednacím řízením bez uveřejnění³⁰⁴, KrC je atribut nejnižší nabídkové ceny³⁰⁵, D_SRO je atribut právní formy dodavatele – společnosti s ručením omezeným³⁰⁶, $DZST$ je proměnná charakterizující datum založení dodavatele – před rokem 2000³⁰⁷, FBO_Y je atribut nalezení konečného vlastníka dodavatele veřejné zakázky³⁰⁸.

Provedený regresní model identifikoval některé statisticky nevýznamné proměnné³⁰⁹. V následujícím textu bude opět prezentován redukováný model obsahující statisticky významné proměnné.

²⁹⁹ Předpokládáme potvrzení existence konkurenčního efektu, tj. že s růstem počtu nabídek klesá cenový poměr.

³⁰⁰ Předpoklad možné existence slábnoucího konkurenčního efektu v případě růstu nabídek.

³⁰¹ Analýza možné existence úspor z rozsahu, tj. že větší zakázky měřené předpokládanou cenou budou vykazovat nižší cenový poměr. V modelu je použit přirozený logaritmus předpokládané hodnoty.

³⁰² Kontingenční analýza odhalila mírně vyšší cenový poměr u zadavatelů se sídlem v Praze. Rozdíl však není tak výrazný jako u nadlimitních zakázek.

³⁰³ Dodávky představovaly problematické zakázky i v podlimitním vzorku.

³⁰⁴ Kontingenční analýza u tohoto druhu řízení odhalila horší parametry než u ostatních druhů řízení.

³⁰⁵ V případě použití kritéria byl u podlimitních zakázek nižší cenový poměr (průměr i medián).

³⁰⁶ Společnosti s ručením omezeným vykazovaly mírně horší parametry než akciové společnosti.

³⁰⁷ Kontingenční analýza odhalila, že v tomto smyslu „starší“ dodavatelé realizují veřejné zakázky draž.

³⁰⁸ U podlimitního vzorku je průměr i medián cenového poměru vyšší u zakázek realizovaných společnostmi s nedohledatelným vlastníkem. Jedná se však o poměrně malé rozdíly.

³⁰⁹ Jednalo se o proměnné PN^2 , Z_PRG , R_BU , D_SRO a FBO_Y .

Tab. 54 - Mnohonásobná lineární regrese – podlimitní (vliv na cenový poměr)³¹⁰

Proměnná / Charakteristika	Hodnota	sig.
Konstanta	-0,743	0,027*
Počet nabídek (PN)	-0,042	p<0,001*
Předpokládaná hodnota (ln) (PH)	0,044	0,034*
Druh veřejné zakázky – dodávky (VZ_D)	0,083	0,046*
Kritérium hodnocení – cena (KrC)	-0,070	0,027*
Dat založení dodavatele – před 2000 (DZST)	0,064	0,029*
Počet pozorování	384	
R ²	0,222	
Adjustované R ²	0,211	
F (1,294)	21,530	
p-hodnota (F)	p<0,001	

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Koeficient determinace 22,2 % dosahuje stejné hodnoty jako v případě lineární regrese pouze s počtem nabídek jako nezávislou proměnnou. Opět dochází k potvrzení konkurenčního efektu, s každou další podanou nabídkou klesá cenový poměr o 4,2 %. Předpokládaná hodnota zakázky (ln) má vliv na cenový poměr v tom smyslu, že nárůst předpokládané ceny o 1 % indikuje nárůst cenového poměru o 0,044 %. Efekt možných úspor z rozsahu se tedy neprojevuje. Je však namístě poznamenat, že síla efektu je velmi slabá (0,044 %), závěr je nutno brát rezervou. Dále se ukazuje, že druh veřejné zakázky má vliv na její cenu. Jak naznačila kontingenční analýza, dodávky jsou problematickým druhem zakázek jak v nadlimitním, tak v podlimitním vzorku. Regresní analýza ukazuje, že dodávky jsou v průměru spojeny s vyšším cenovým poměrem o 8,3 % než ostatní druhy zakázek. V případě podlimitních zakázek se také ukazuje jako statisticky signifikantní použití nejnižší ceny jako výběrového kritéria. Pokud je použita nejnižší cena jako výběrové kritérium, je veřejná zakázka v průměru o 7,0 % levnější než v situaci, kdy jsou použita jiná kritéria. Výsledek je opět v souladu se závěry kontingenční analýzy, kde byl při použití jiných kritérií než ceny identifikován vyšší průměr i medián cenového poměru. Jako další signifikantní se ukázal atribut roku založení dodavatele, kdy „starší“ společnosti v tomto smyslu (založeny do roku 2000) realizují veřejné zakázky v průměru o 6,4 % draž než jejich konkurenti s novějším datem založení. Závěry jsou opět konzistentní s kontingenční analýzou. Stejně jako u nadlimitního vzorku zakázek ukázaly některé faktory nižší statistickou signifikanci, například kraj zadavatele³¹¹, druh řízení³¹² nebo právní forma dodavatele veřejné zakázky³¹³. Jako

³¹⁰ Závisle proměnná – ln(KC/PC). Použita varianta robustních standardních chyb (varianta HC1). Předpoklady použití regresního modelu testovány dle Laerd Statistics (2015c). (1) Nezávislost reziduí ověřena *Durbin-Watson* testem (2,007) (2) Linearita prověřena pomocí vizuální inspekce grafů (3) Data naznačují podezření na přítomnost heteroskedasticity, na vzorek byl aplikován regresní model s robustními standardními chybami ve variantě HC1. (4) Multikolinearita testována pomocí korelační matice a hodnot VIF (5) Byla identifikována celkem 4 odlehlá pozorování (*casewise diagnosis*). Po jejich případném odstranění některé proměnné ztrácí statistickou signifikanci: PN: -0,042 (p<0,001), PH(ln): 0,020 (p=0,062), VZ_D: 0,048 (p=0,056), KrC: -0,054 (p=0,014), DZST: 0,023 (p=0,247). (6) Rezidua vykazují přibližně normální rozdělení, předpoklad bude považován za splněný.

³¹¹ Zakázky zadávané veřejnými autoritami se sídlem v Praze vykazují v průměru o 3,7 % vyšší cenový poměr, avšak s nižší statistickou signifikancí v původním modelu. Kontingenční analýza odhalila vyšší průměr (o 3,6 p.b.) i medián (o 0,7 % p.b.) cenového poměru u zakázek zadávaných zadavateli z Prahy.

³¹² Jednací řízení bez uveřejnění vykazuje v průměru dražší veřejné zakázky na nízké hladině signifikance. Nízká četnost tohoto druhu řízení může být jednou z příčin (pouze 2,6 %).

nesignifikantní a s malým efektem se ukazuje u podlimitních zakázek také atribut dohledání konečného vlastníka z veřejných zdrojů. I kontingenční analýza odhalila v tomto smyslu rozdíl mezi nadlimitními a podlimitními zakázkami. Ukazuje se, že v případě nadlimitních zakázek má možnost dohledání konečného vlastníka větší efekt na cenu veřejné zakázky než u podlimitních veřejných zakázek. Veřejné autority by v tomto smyslu měly trvat na doložení jasné vlastnické struktury především u nadlimitních veřejných zakázek.

Nyní, stejně jako u nadlimitního vzorku, provedeme regresi s počtem nabídek jako závisle proměnnou. Cílem je odhalit faktory, které mohou mít vliv na samotné rozhodnutí dodavatele, zdali se zúčastnit výběrového řízení. Základní regresní funkce je uvedena níže.

$$PN = f(KC/PC, PH, Z_PRG, VZ_D, R_BU, KrC, D_SRO, D_PRG, DZST, FBO_Y) + \varepsilon \quad (7)$$

kde PN je počet obdržných nabídek, KC/PC je cenový poměr vyjádřený podílem konečné a předpokládané ceny³¹⁴, PH je předpokládaná hodnota zakázky³¹⁵, Z_PRG je atribut zadání zakázky zadavatelem se sídlem v Praze³¹⁶, VZ_D je typ veřejné zakázky – dodávky³¹⁷, R_BU je druh výběrového řízení – jednacím řízením bez uveřejnění³¹⁸, KrC je atribut kritéria nejnižší nabídkové ceny³¹⁹, D_SRO je atribut právní formy dodavatele – společnosti s ručením omezeným³²⁰, D_PRG je označení dodavatele se sídlem v Praze³²¹, $DZST$ je proměnná charakterizující datum založení dodavatele – před rokem 2000³²², FBO_Y je atribut nalezení konečného vlastníka dodavatele veřejné zakázky³²³. Provedený regresní model identifikoval některé statisticky nevýznamné proměnné³²⁴.

Níže bude opět prezentován pouze redukovaný model se statisticky významnými proměnnými.

³¹³ Ukazuje se, že společnosti s ručením omezeným realizují veřejné zakázky průměrně o 5,0 % dráž, opět s nižší hladinou signifikance.

³¹⁴ Předpokládáme recipročně, že se zvyšujícím se cenovým poměrem se bude snižovat počet nabídek.

³¹⁵ Vyšší předběžná hodnota (ln) zakázky může do výběrového řízení přilákat vyšší počet uchazečů.

³¹⁶ Kontingenční analýza neodhalila významné rozdíly.

³¹⁷ Dodávky byly u podlimitního vzorku spojeny s nejnižším průměrným počtem nabídek, taktéž poměr zakázek s jednou podanou nabídkou byl relativně vysoký.

³¹⁸ Kontingenční analýza u tohoto druhu řízení odhalila horší parametry než u ostatních druhů řízení.

³¹⁹ V případě použití tohoto kritéria je vyšší průměrný počet nabídek.

³²⁰ Společnosti s ručením omezeným v podlimitním vzorku vykazují mírně nižší průměr počtu podaných nabídek a relativně vyšší podíl zakázek s jednou podanou nabídkou než akciové společnosti.

³²¹ Dodavatelé z Prahy jsou vítězi tendrů, kde je mírně nižší celkový průměr počtu zakázek.

³²² Nebyly identifikovány výrazné rozdíly.

³²³ dtto

³²⁴ Jednalo se o proměnné Z_PRG , KrC , D_SRO , D_PRG , $DZST$ a FBO_Y .

Tab. 55 – Mnohonásobná lineární regrese – podlimitní (vliv na počet nabídek)³²⁵

Proměnná / Charakteristika	Hodnota	Sig.
Konstanta	-2,239	p<0,001*
Cenový poměr KC/PC (ln)	-0,808	p<0,001*
Předpokládaná hodnota (ln) (PH)	0,204	p<0,001*
Druh veřejné zakázky – dodávky (VZ_D)	-0,213	0,013*
Druh řízení – jednací řízení bez uveřejnění (R_BU)	-0,733	p<0,001*
Počet pozorování	384	
R ²	0,336	
Adjustované R ²	0,329	
F (1,294)	47,868	
p-hodnota (F)	p<0,001	

zdroj: vlastní zpracování na základě dat z ISVZ

Stejně jako u nadlimitního vzorku můžeme vidět signifikantní proměnnou cenového poměru (obrácený konkurenční efekt), kdy při růstu cenového poměru o 1 % klesá průměrný počet nabídek o 0,808 %. Dále se ukazuje, že na počet nabídek má v tomto modelu vliv i předpokládaná hodnota zakázky (při růstu předpokládané hodnoty o 1 % roste průměrný počet nabídek o 0,204 %). Zdá se, že vyšší hodnota zakázek v rámci podlimitního vzorku může lákat více uchazečů do výběrových řízení. Efekt je však poměrně slabý. Dále se potvrzuje, že dodávky jsou spojeny nižším počtem uchazečů než ostatní typy veřejných zakázek, v podlimitním vzorku o 21,3 %. Jednací řízení bez uveřejnění se vyznačuje v průměru o 73,3 % nižším počtem zakázek než ostatní druhy výběrových řízení. Zde je však namísto poznamenat, že jednací řízení bez uveřejnění má ve vzorku poměrně malou četnost.

Tato kapitola se zabývala mnohonásobnou lineární regresí a doplnila předchozí části kvantitativní analýzy. V dalším textu se budeme zabývat kvalitativní částí analýzy – vyhodnocení dotazníkového šetření.

³²⁵ Závisle proměnná – ln(PN). Předpoklady použití regresního modelu testovány dle Laerd Statistics (2015c). (1) Nezávislost reziduí ověřena *Durbin-Watson* testem (1,994) (2) Linearita prověřena pomocí vizuální inspekce grafů (3) Data naznačují podezření na přítomnost heteroskedasticity, na vzorek byl aplikován regresní model s robustními standardními chybami ve variantě HC1. (4) Multikolinearita testována pomocí korelační matice a hodnot VIF (5) Nebyly identifikovány významné odlehle body. (6) Rezidua vykazují přibližně normální rozdělení, předpoklad bude považován za splněný.

2.3. Analýza předražování veřejných zakázek – kvalitativní část

V předchozích kapitolách jsme se podrobně zabývali analýzou sesbíraných dat z Informačního systému veřejných zakázek (ISVZ). Byly zkoumány jednotlivé atributy veřejné zakázky, zadavatele i dodavatele a sledován jejich vztah, především k předražení veřejných zakázek daných poměrem konečné a předpokládané ceny veřejné zakázky. Kvantitativní analýza poskytla dílčí závěry. Je však zapotřebí poznamenat, že tento druh analýzy má své limity. V roce 2017 bylo v ISVZ uveřejněno 71,38 % veřejných zakázek.³²⁶ Přibližně 29 % veřejných zakázek tedy v databázi chybí. Samotné zveřejnění v ISVZ není samo o sobě zárukou kvalitní datové základny. Databáze vykazuje poměrně značnou chybovost. Některé údaje chybí nebo jsou špatně vyplněné. Například údaj o předpokládané ceně veřejné zakázky absentuje přibližně u 20 % pozorování. Při odhadu dalších možných chyb můžeme konstatovat, že databáze, která obsahuje všechna analyzovatelná data, reálně pokrývá přibližně polovinu trhu veřejných zakázek v České republice. Dalším problémem je skutečnost, že trh veřejných zakázek lze analyzovat pouze pomocí proměnných, které jsou v databázi zadány. Řadu otázek vztahujících se k trhu veřejných zakázek nelze za pomoci ISVZ zkoumat.

Na tyto výtky nyní budeme reagovat zařazením kvalitativní části analýzy. Jedná se o dotazník, který byl rozeslán celkem 22 expertům na problematiku veřejných zakázek. Jednotliví experti profesně působí jak ve státní správě reprezentující zadavatele, tak v soukromém sektoru jako zástupci dodavatelů. Přítomni jsou také experti z akademické sféry zabývající se veřejnými zakázkami.³²⁷ Základní otázka je položena takto:

„Z jakého důvodu podle Vašeho názoru dochází k předražování zakázek?“

Experti mají na výběr těchto pět možností:

- Slabé institucionální prostředí
- Časté změny legislativy
- Korupce
- Přílišná byrokracie
- V důsledku chování jednotlivých zadavatelů veřejných zakázek

Výzkumná otázka je položena tak, že experti jsou požádáni o seřazení jednotlivých faktorů dle důležitosti, od nejvíce důležitého (faktor 1) po nejméně důležitý (faktor 5). Dále je možnost doplnit vlastní faktor způsobující předražování veřejných zakázek. Vyhodnocení dotazníku probíhá tak, že nejdůležitější faktor je ohodnocen 5 body a bodové ohodnocení se o jeden bod snižuje s každým dalším faktorem. Nejméně důležitý faktor je tedy ohodnocen 1 bodem. Bodově bylo hodnoceno pouze 5 možností popsaných výše, k ostatním faktorům se v bodovém ohodnocení nepřihlíželo. Každý expert tedy rozdělil 15 bodů do jednotlivých kategorií daných 5 faktory. Následně bylo bodové ohodnocení za jednotlivé faktory sečteno. Detail poskytuje následující tabulka.

³²⁶ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2017, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2018, str. 6

³²⁷ Celkově bylo osloveno 22 expertů, z nichž 14 působí v akademické sféře (64 %), 4 působí ve státní správě jako zástupci zadavatelů (18 %) a 4 působí v praxi jako zástupci dodavatelů (18 %).

Tab. 56 – Vyhodnocení dotazníku – bodové ohodnocení faktorů

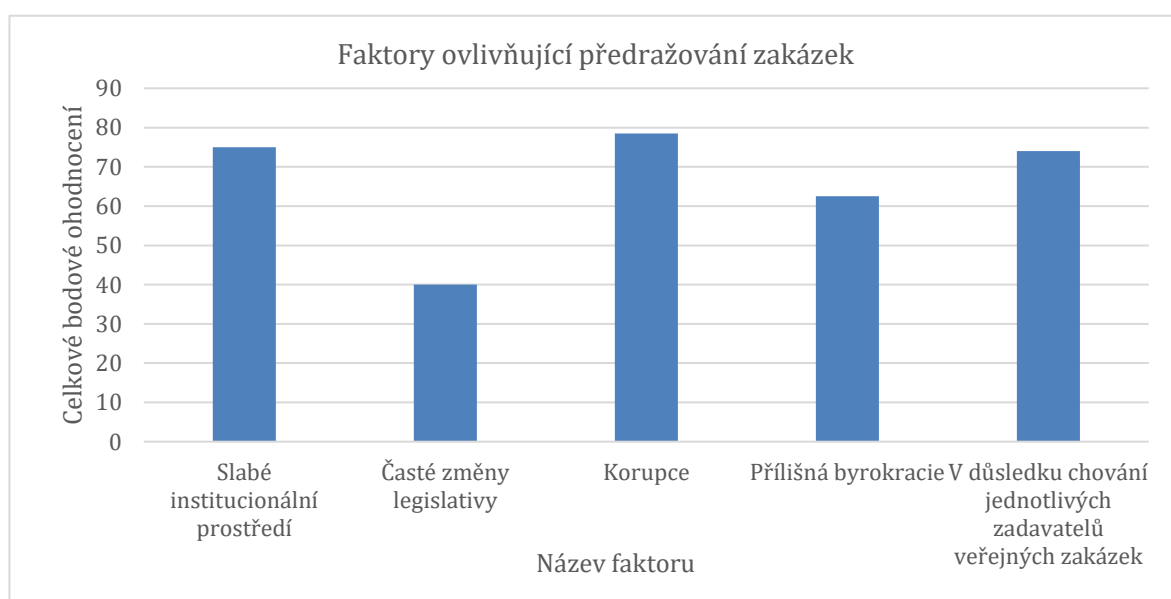
č.	Expert – pozice (typ)	Slabé institucionální prostředí	Časté změny legislativy	Korupce	Přílišná byrokracie	V důsledku chování jednotlivých zadavatelů veřejných zakázek
1	akademická sféra	5	1	4	2	3
2	státní správa	4	3	1	5	2
3	akademická sféra	3	1	5	2	4
4	akademická sféra	3	2	4	5	1
5	akademická sféra	4	2	5	3	1
6	praxe	4	1	5	2	3
7	akademická sféra	4	1	5	2	3
8	akademická sféra	4	1	3	5	2
9	praxe	5	4	1	2	3
10	akademická sféra	2	1	5	4	3
11	akademická sféra	4	2	3	1	5
12	akademická sféra	4	1	5	3	2
13	akademická sféra	2	1	5	4	3
14	praxe	3	1	5	2	4
15	akademická sféra	5	1	3	2	4
16	státní správa	4	2	5	1	3
17	akademická sféra	1	5	2	3	4
18	státní správa	4	3	1	2	5
19	akademická sféra	2	1	3,5*	3,5*	5
20	praxe	2	1	3	4	5
21	státní správa	1	3	2	4	5
22	akademická sféra	5	2	3	1	4
-	celkem	75	40	78,5	62,5	74

* expert č. 19 ohodnotil tyto 2 faktory shodně na 2. místě

zdroj: vlastní zpracování

Celkové výsledky nyní promítneme do grafu.

Obr. 34 – Faktory ovlivňující předražování zakázek – celkové výsledky



zdroj: vlastní zpracování

Jako faktor ovlivňující nejvíce předražování veřejných zakázek byla zaznamenána korupce (78,5 bodu). Výsledky jsou však poměrně těsné, experti považovali za velmi důležitý faktor předražování také slabé institucionální prostředí a samotné chování zadavatelů veřejných zakázek. Někteří experti dále komentovali jednotlivé možnosti a/nebo dodávali vlastní faktory, které však v mnoha případech souvisejí s navrhovanými možnostmi. U korupce můžeme zmínit vliv zájmových a vlivných skupin na zadávání veřejných zakázek a snahu o maximalizaci osobního prospěchu. Několikrát byla také zmíněna propojenost s politickým spektrem. Slabé institucionální prostředí bylo detekováno jako velmi důležitý faktor (75 bodů). Byl zmíněn argument, že státní správa nepůsobí jako nezávislá instituce, nýbrž její aktéři jednají v souladu s dodavateli a tím přispívají k plýtvání veřejnými prostředky a k předražování veřejných zakázek. Dále bylo poukázáno na absenci účinných kontrolních mechanismů nebo špatnou komunikaci mezi zadavatelem a dodavatelem. Kritika se však snáší i na chování jednotlivých zadavatelů, což bylo vyhodnoceno jako třetí nejdůležitější faktor předražování (74 bodů). Experti zmiňují nízkou odbornou úroveň některých zadavatelů, absenci přesné představy o poptávaném statku (službě), preferenci zahraničních zakázek před českými, obavy zadavatele z použití jiných kritérií než nabízené ceny apod. Několik expertů poukazuje také na nízkou úroveň konkurence, která byla mj. analyzována v kvantitativní části analýzy. Bylo poukázáno také na problém „přeprodávání“ zakázek, kdy v případě zakázky řešené několika subdodavateli dochází k předražení, protože každý subdodavatel realizuje na zakázce obchodní marži. Jako poměrně důležitý faktor předražování byla identifikována také přílišná byrokracie (62,5 bodu). Experti kritizují přílišnou byrokracii především u menších zakázek, kdy tímto způsobem dochází ke znevýhodnění malých dodavatelů, kteří nemají potřebné kapacity na zvládnutí takové agendy. Jako nejméně důležitý faktor předražování se ukázaly časté změny legislativy (40 bodů). Někteří experti u tohoto bodu kritizují především zdlouhavý proces od vydání zákona k prováděcím předpisům a interním (například resortním) pravidlům.

Můžeme shrnout, že jako nejdůležitější faktory předražování veřejných zakázek experti vnímají korupci, slabé institucionální prostředí a samotné chování zadavatelů veřejných zakázek.

2.4. Shrnutí získaných poznatků a návrhy pro veřejnou politiku

V této kapitole nejdříve shrneme výsledky analytické části práce a na základě těchto výsledků se pokusíme navrhnout rámcová veřejně-politická opatření za účelem zlepšení situace v rámci veřejných zakázek. Navržená opatření by měla přispět ke zmírnění veřejně-politického problému, kterým je předražování veřejných zakázek. Na následující tabulce jsou shrnuty hlavní závěry analytické části práce.

Tab. 57 – Hlavní závěry analytické části práce

faktor	kvantitativní část		kvalitativní část	doporučení pro veřejnou politiku
	kontingenční analýza	lineární regrese	dotazník	
počet nabídek (konk. efekt)	-	↑ počet nabídek → pokles ceny VZ, signif. ve všech modelech, silnější u podlim. VZ	několikrát zmíněno jako faktor ovlivňující předražování	snaha o vyšší počet účastníků výběrového řízení
kraj zadavatele	zad. z Prahy mají ↑ medián KC/PC a ↑ počet VZ s 1 nabídkou, více u nadlim.	nadlim. VZ nenal., u podlim. dražší VZ na ↓ hlad. sig.	-	zaměřit se více na nadlimitní zakázky zadavatelů z Prahy
druh zadavatele	ministerstva a veř. instit. mají ↑ medián KC/PC a ↑ počet VZ s 1 nab. než reg. org. (pouze NadVZ)	VZ zadané ministerstvy jsou v průměru o 12 % dražší (u nadlim. zakázek)	-	↑ kontrola u nadlim. VZ zadávaných ministerstvy a veřejnoprávními institucemi
druh zakázky	dodávky mají ↑ medián KC/PC a ↑ počet VZ s 1 nab. (nadl. i podl.), nejlepší skupinou stavební práce	dodávky – dražší než ostatní, na ↑ hladině signifikance u podl.	-	zaměřit se více na nadlimitní zakázky na dodávky a služby
druh výbě. řízení	nerov. distr., obecně JŘBU horší parametry	JŘBU u nadlim. VZ o 8,6 % dražší	-	používat s co nejvyšší míře otevřené typy řízení
krit. nejnížší ceny	u nadlim. nejsou rozdíly, u podlim. ↓ medián KC/PC při použití krit.	podlim. při použití krit. VZ v prům. o 7,0 % levnější	zmíněno při chování zad. - obavy z použití jiných kritérií	začít více využívat vícekriteriální rozhodování
právní forma dod.	s.r.o. realizují veřejné zakázky draž než a.s.	s.r.o. vykazují dražší zakázky na ↓ hlad. sig.	-	-
kraj dodavatele	neidentifikovány zásadní rozdíly	neidentifikovány zásadní rozdíly	-	-
rok založení dodavatele	dod. založení před rokem 2000 realizují veřejné zakázky mírně draž "novější" firmy	u podlim. dod. zal. před rokem 2000 v průměru o 6,4 % dražší VZ	-	zadavatelé by neměli mít obavy z novějších firem – dodavatelů
dohledání konečného vlastníka dodavatele	dod. s nedohledat. vlastníkem realizují dražší VZ, daleko více patrné u nadlim. VZ	nadlim. VZ dod. s dohledat. vlastníkem realizují o 8 % levnější zakázky	souvislost s korupcí jako nejdůležitějším faktorem předražování stanoveným experty	u nadlim. VZ preference firem s jasně dohledat. vlastnickou strukturou z veř. zdrojů
fin. výkon. dod.	nenalezeny sig. vztahy	-	-	-
korupce	-	-	experty označen jako nejdůležitější faktor předraž. veřejných zakázek	100% zveřejnění všech VZ v ISVZ, kontrola přesnosti dat., ↑ otevřenost výběr. říz., pref. uchaz. s dohledat. vl. strukturou
slabé instit. prostředí	-	-	2. faktor předraž. (↓ nezávislost st. spr., oportunistus, nedostat. kontrola)	prezentace pozitivních příkladů ze zemí s vyspělým instit. prostředím, ↑ kontrola
chování zadavatelů	-	-	3. faktor předraž. (↓ erudice st. správy, neznalost trhu, obavy z kvalit. krit.)	maximální podpora vzdělávání zadavatelů a výměna zkušeností

zdroj: vlastní zpracování

Jako jeden z hlavních faktorů byl analyzován konkurenční efekt ve veřejném zadávání, tj. hypotéza, že s růstem počtu podaných nabídek klesá výsledná cena veřejné zakázky, a tudíž dochází k úspoře veřejných prostředků. Tento efekt byl potvrzen lineární regresí ve všech modelech, přičemž se ukazuje, že růst počtu nabídek o jednu sníží cenu veřejné zakázky o 2,4 % u nadlimitních zakázek a o 4,1 % u podlimitních zakázek. Lze konstatovat, že konkurenční efekt je silnější u podlimitních veřejných zakázek. Obecně by se veřejné autority měly snažit o zapojení co nejvíce uchazečů do výběrových řízení. Toho lze docílit například častějším využitím otevřených typů výběrových řízení tak, aby byla možnost více uchazečů přihlásit se. Veřejné autority jako takové mohou oslovovat více uchazečů, k čemuž je mohou vést například interní směrnice jednotlivých úřadů a resortů. Veřejné zakázky s jednou podanou nabídkou mohou také být předmětem častější interní a externí kontroly ex post, což by nutilo zadavatele v budoucnu k oslovování více uchazečů v rámci snahy vyhnout se budoucí kontrole. Je zapotřebí poznamenat, že striktní opatření ve snaze přilákat více uchazečů do výběrových řízení může být pro některé (především menší) zadavatele problém, například z důvodu nedostatečných kapacit nebo zbytečného nárůstu administrativy. Výsledky analýzy naznačují, že konkurenční efekt je silnější u podlimitních veřejných zakázek. To však neznamená, že by se veřejně-politická opatření měla zaměřovat více na podlimitní zakázky, spíše naopak. Z celkového pohledu jsou právě nadlimitní zakázky problematické, protože vykazují vyšší medián cenového poměru (95,8 % vs. 85,9 % u podlimitních) a výrazně vyšší poměr celkového počtu zakázek s jednou podanou nabídkou. U nadlimitního vzorku zakázek bylo 39,2 % všech zakázek podáno pouze s jednou nabídkou, zatímco u podlimitního vzorku byl tento poměr 17,7 %. Pokud vezmeme v potaz daleko vyšší objem veřejných prostředků alokovaných prostřednictvím nadlimitních zakázek (průměrně 75 % z celkového objemu zakázek), jsou to právě tyto, na které by měla směřovat hlavní veřejně-politická opatření.

Dalším faktorem byl kraj zadavatele. Kontingenční analýza ukázala, že veřejní zadavatelé z Prahy realizují veřejné zakázky draž než zadavatelé z ostatních krajů. Především nadlimitní zakázky vykazují vyšší medián cenového poměru (98,6 % vs. 93,6 %) a počet zakázek s jednou podanou nabídkou je vysoký na úrovni 48,8 %. U podlimitních zakázek nejsou rozdíly tak zřetelné. Lineární regresní model nenalezl v tomto ohledu statisticky signifikantní vztah. Případná opatření by se mohla více soustředit na nadlimitní zakázky zadávané v Praze, což by mohlo zmírnit celkové předražení zakázek jako celku.

Druh zadavatele jako atribut veřejného zadávání byl analyzován pouze u nadlimitního vzorku zakázek (u podlimitního vzorku absentují data). Jako problematické se jeví veřejné zakázky zadávané ministerstvy a veřejnoprávními institucemi. Tito zadavatelé mají cenový poměr blízký se 100 % a vyšší procento zakázek s jednou podanou nabídkou (44,8 % u ministerstev a 46,8 % u veřejnoprávních institucí). Naproti tomu regionální orgány postupují v tomto smyslu efektivněji (medián KC/PC na úrovni 88,0 % a nižší procento zakázek s jednou podanou nabídkou (23,6 %)). Lineární regresní model odhalil signifikantní vztah v tom smyslu, že zakázky zadávané ministerstvy jsou v průměru o 12,4 % dražší než zakázky zadávané ostatními zadavateli.³²⁸ Lze konstatovat, že druh zadavatele hraje roli v ceně kontraktů. Nastavení způsobu výběru a realizace veřejných zakázek na ministerstvech a veřejnoprávních institucích by měla být podrobena vyšší kontrole ze strany veřejných autorit. Zvláště u nadlimitních zakázek, ve kterých jsou přerozdělovány značné sumy

³²⁸ Veřejnoprávní instituce nebyly „dummy“ proměnnou testovány.

veřejných prostředků, je problematický vysoký poměr zakázek s jednou podanou nabídkou. Na tyto zakázky by mělo být zaměřeno. Lze navrhnout například opatření v tom smyslu, že veřejné zakázky s jednou podanou nabídkou budou automaticky podrobeny dodatečné kontrole externího orgánu. Nebo pozitivní motivaci, kdy budou kontrakty s vyšším počtem uchazečů jistým způsobem zvýhodněny apod.

Dalším zkoumaným atributem byl druh zakázky. Z pohledu kontingenční analýzy se jeví problematické především nadlimitní zakázky na dodávky, které vykazovaly vysoký medián KC/PC na úrovni 97,2 % a vyšší poměr zakázek s jednou podanou nabídkou (45,0 %). Podobné parametry mají i nadlimitní zakázky na služby. U podlimitního vzorku jsou kontrakty na dodávky také spojeny s horšími parametry. Naproti tomu zakázky na stavební práce mají v obou vzorcích zakázek výrazně nižší medián cenového poměru a také poměr kontraktů s jednou podanou nabídkou je pod 10 %. Z hlediska úspory veřejných prostředků by se měly veřejné authority zaměřit především na nadlimitní veřejné zakázky na dodávky a služby. V těchto kontraktech je prostor pro vyšší efektivitu a následnou úsporu veřejných prostředků.

V případě druhu výběrového řízení je analýza ovlivněna výrazně nerovnoměrnou distribucí jednotlivých typů řízení. U nadlimitních zakázek bylo 87,8 % soutěženo v rámci otevřeného výběrového řízení, u podlimitních zakázek bylo 81,8 % zakázek v režimu zjednodušeného podlimitního řízení. Obecně lze říci, že v uzavřenějších typech řízení se vyskytuje nižší průměrný počet nabídek a tyto zakázky mají vyšší medián cenového poměru a vyšší počet zakázek s jednou podanou nabídkou. V rámci mnohonásobné lineární regrese vykazovaly zakázky nadlimitní zakázky v režimu jednacního řízení bez uveřejnění průměrně o 8,6 % vyšší cenový poměr než ostatní zakázky, přičemž tento výsledek byl v rámci modelu signifikantní. Obecně lze doporučit co nejvyšší použití otevřeného typu řízení v rámci procesu zadávání veřejných zakázek.

Kritérium nejnížší nabídkové ceny je používáno ve většině výběrových řízení (79,1 % u nadlimitních zakázek a 84,6 % u podlimitních zakázek). U nadlimitních zakázek nebyly nalezeny výrazné rozdíly. U podlimitního vzorku analýza ukazuje, že při použití kritéria nejnížší nabídkové ceny je nižší medián cenového poměru, taktéž lineární regrese odhalila v tomto směru vztah. V kvalitativní části analýzy byla experty zmiňována obava z použití jiných kritérií než nejnížší nabídkové ceny.³²⁹ Na jednu stranu může vést kritérium použití nejnížší nabídkové ceny k celkově nižší ceně veřejné zakázky, na druhou stranu toto použití má i svá negativa. Pokud je motivací zadavatelů vyhnout se potenciální kontrole ze strany regulátora tím, že použijí kritérium nejnížší nabídkové ceny, nelze to považovat za ideální nastavení. Dalším negativním důsledkem může být snížená kvalita služeb, která byla částečně diskutována již v teoretické části práce (kap. 1.6). Přílišný důraz na nejnížší nabídkovou cenu může vést k nižší kvalitě poskytovaných statků a služeb. Je nutné najít určitou rovnováhu mezi požadovanou cenou a kvalitou poptávaných statků a služeb. Obecně lze doporučit vyšší použití jiných kritérií než nejnížší nabídkové ceny, protože u nadlimitních zakázek se neprojevují rozdíly ve výsledných cenách a při použití jiných kritérií může vést ve svém důsledku k vyšší kvalitě služeb.

³²⁹ Jako motivaci pro toto jednání můžeme uvést například snahu snížit šanci na dodatečnou kontrolu ze strany regulátora (viz např. Plaček et al (2017a)).

Další analyzované faktory byly zaměřeny na dodavatele. Prvním z nich byla právní forma dodavatele. Věřené zakázky dodávají přibližně z 2/3 společnosti s ručením omezeným a přibližně z 1/3 akciové společnosti, ostatní právní formy jsou zastoupeny minimálně. Ukazuje se, že společnosti s ručením omezeným realizují kontrakty dráž ve srovnání s akciovými společnostmi. Lineární regrese tyto výsledky potvrzuje, ale na nižší hladině signifikance. Hledat příčiny tohoto výsledku je poměrně složité. Můžeme argumentovat například tím, že akciové společnosti bývají obecně větší firmy, často s mezinárodním zázemím. Naproti tomu společnosti s ručením omezeným mohou být menší firmy s lokálním napojením. Nabízí se zde souvislost například s těsnějšími vazbami na zadavatele apod. Vyvozovat z tohoto výsledku doporučení pro veřejnou politiku je v tomto případě relativně obtížné. Lze spíše doporučit nejdříve další výzkum na toto téma.

Rok založení dodavatele byl další z analyzovaných charakteristik. Veřejné zakázky jsou ve větší míře realizovány společnostmi se starším datem založení (před rokem 2000). Kontingenční analýza ukázala, že tyto starší společnosti realizují veřejné zakázky mírně dráž než jejich v tomto ohledu novější konkurenti (medián KC/PC 97,0 % vs. 94,8 % u nadlimitních zakázek a 88,6 % vs. 83,1 % u podlimitních zakázek). Lineární regresní model našel v tomto ohledu vztah pouze u podlimitních zakázek, kdy „starší“ dodavatelé realizují kontrakty s průměrně o 6,4 % vyšším poměrem konečné a předpokládané ceny. Doporučení pro veřejnou politiku lze hledat v tom smyslu, že zadavatelé by se obecně neměli obávat kontraktů s „mladšími“ firmami z pohledu celkové ceny veřejné zakázky. Samozřejmě je namístě diskuze o dalších efektech, například zkušenostech s realizací podobných projektů apod. Nicméně výsledky naznačují, že novější dodavatelé dokáží být minimálně stejně cenově efektivní jako zkušenější firmy.

V rámci analýzy byla zkoumána možnost dohledání konečného vlastníka dodavatele veřejné zakázky. Ukazuje se, že u přibližně 2/3 dodavatelů lze nalézt konečného vlastníka z veřejných zdrojů (63,1 % u nadlimitních, 65,1 % u podlimitních). Dodavatelé s nedohledatelným vlastníkem vykazují horší parametry v obou vzorcích zakázek, nicméně u nadlimitních zakázek je tento rozdíl více patrný. To potvrzuje i lineární regresní model u nadlimitních zakázek, který identifikoval průměrně nižší cenový poměr o 7,6 % u zakázek s jasně dohledatelnou vlastnickou strukturou. U podlimitních zakázek nebyl vztah nalezen. Veřejně-politické doporučení je v tomto případě jednoznačné – maximální snaha o preferenci uchazečů s jasně dohledatelnou vlastnickou strukturou z veřejných zdrojů s důrazem na nadlimitní veřejné zakázky.

Dále byla poměrně podrobně sledována finanční výkonnost jednotlivých dodavatelů veřejných zakázek a analyzován vztah mezi předražením zakázky a finanční situací dodavatele. U nadlimitních zakázek lze obecně říci, že veřejné zakázky s vyšší mírou předražení jsou realizovány subjekty s relativně vyšší ziskovostí a zároveň tyto zakázky představují pro tyto společnosti vyšší procento z celkového obrátu. Identifikované vztahy však nelze považovat za příliš silné. U podlimitních zakázek ani v regresním modelu nebyly nalezeny významné vztahy. Celkově lze konstatovat, že finanční situaci firem ovlivňuje celá řada jiných veličin. Nelze v tomto smyslu stanovit doporučení pro veřejně-politické rozhodování.

Kvalitativní část výzkumu reprezentovaná dotazníkovým šetřením identifikovala několik faktorů, které jsou podle oslovených expertů příčinami předražování veřejných

zakázek v České republice. Jako nejdůležitější faktor byla experty označena korupce ve veřejném zadávání, která je v rámci teorie řešena v kap. 1.8. Navrhnout stručná, jasná a fungující veřejně-politická doporučení pro vyřešení problematiky korupce ve veřejném zadávání je velmi obtížné. V rámci této kapitoly lze navrhnout pouze několik dílčích opatření, která by mohla problém alespoň rámcově zmírnit. Prvním z nich je maximální transparentnost veřejného zadávání. V rámci Informačního systému veřejných zakázek (ISVZ) je ročně zveřejněno cca 60 % zakázek. Při celkovém trhu veřejných zakázek v roce 2017 ve výši 559 mld. Kč se jedná o veřejné prostředky v řádech desítek miliard, které nejsou v ISVZ zveřejněny. Opatření by mohlo směřovat ve smyslu povinnosti zveřejňovat všechny veřejné zakázky v jednotném systému ISVZ tak, aby mohly být podrobeny veřejné kontrole. Také lze uvažovat o opatřeních, která by napomohla vyšší přesnosti databáze. Například v případě nadlimitních zakázek v 25 % chyběl údaj u předpokládané ceny veřejné zakázky. Databáze obsahuje řadu chybějících a nepřesných údajů, které ztěžují veřejnou kontrolu. Je možno navrhnout vyšší kontrolu přesnosti databáze ze strany Ministerstva pro místní rozvoj, případné sankcionování zadavatelů, u nichž jsou identifikovány nepřesné nebo chybějící údaje. Jako s korupcí související faktory byl experty zmiňován klientelismus, nepotismus apod. Veřejně-politické doporučení by mohlo znít ve smyslu snahy o maximální otevřenost výběrových řízení, snahu o vyšší počet uchazečů a preferenci dodavatelů s jasně dohledatelnou vlastnickou strukturou.

Jako další důležitý faktor předražování bylo zmíněno slabé institucionální prostředí. S tím souvisí problém, že představitelé státní správy často nejednají v zájmu státu (resp. občanů, viz *principal-agent* teorém prezentovaný v kap. 1.8.3), ale ve vlastním zájmu v rámci maximalizace osobního prospěchu. Slabé institucionální prostředí je dlouhodobý veřejně-politický problém a souvisí s celkovou politickou kulturou ve společnosti. Opatření ke zlepšení stavu se hledají obtížně. Je možné doporučit maximální prezentaci pozitivních příkladů ze zemí s vyspělejším institucionálním prostředím a podporu vzdělávání státní správy v této oblasti.

Na třetím místě z hlediska důležitosti v rámci předražování bylo vyhodnoceno samotné chování zadavatelů. Experti zmiňovali nízkou erudici zástupců na straně zadavatelů, neznalost tržního prostředí, obavu z použití kvalitativních kritérií rozhodování či nedostatečná přípravná (předinvestiční) fáze ve smyslu přesné specifikace poptávaného statku nebo služby. Z tohoto pohledu lze doporučit, stejně jako v předchozím bodě, snahu o maximální podporu vzdělávání zadavatelů, výměny zkušeností apod.

Další faktory předražování nebyly experty považovány za tak zásadní. Jednalo se o přílišnou byrokracii a časté změny legislativy. V případě přílišné byrokracie lze samozřejmě doporučit snahu o maximální elektronizaci v rámci sdílení informací mezi jednotlivými složkami státní správy. Časté změny legislativy nebyly vyhodnoceny experty jako nejzásadnější problém³³⁰, proto lze vyslovit myšlenku, že případná opatření navrhovaná výše ke zlepšení stavu ve veřejném zadávání v České republice lze realizovat i případnými legislativními opatřeními.

³³⁰ Například zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách (ZVZ) byl za dobu své 10leté existence celkem 23krát novelizován.

Závěr

Disertační práce se věnovala analýze efektivnosti systému zadávání veřejných zakázek v České republice. Jako předmět výzkumu bylo zvoleno předražování veřejných zakázek, konkrétně analýza faktorů, které k předražování přispívají, a formulace obecných veřejně-politických doporučení za účelem zlepšení současného stavu. Práce využila kombinaci kvantitativních a kvalitativních metod. Byly stanoveny 4 hlavní výzkumné cíle: prozkoumat soudobý vědecký diskurz v oblasti, představit trh veřejných zakázek v ČR, EU a OECD, analyzovat faktory přispívající k předražování a formulovat doporučení pro veřejnou politiku.

První cíl lze charakterizovat jako rešeršní, přičemž byl kladen důraz na analýzu soudobé vědecké diskuze v oblasti veřejných zakázek s důrazem na propojení veřejných zakázek a veřejné politiky. Výzkum v této oblasti je obecně multidisciplinární. Byla věnována pozornost jednotlivým vědním oborům (ekonomie, sociologie, management aj.) a představeny teorie, které se v rámci těchto oborů ve výzkumu veřejných zakázek používají. Dále byly představeny podrobněji jednotlivé koncepty. Jednalo se například o komparaci efektivity veřejného a soukromého sektoru při zabezpečování produkce statků a služeb, politické motivy in-house produkce, kvalitu poskytovaných služeb, transakční náklady ve veřejném zadávání nebo korupci ve veřejných zakázkách. Přínos kapitoly lze spatřovat především v pokusu o napojení veřejných zakázek a veřejné politiky a také v prezentaci souhrnného přehledu teorií, které se v současném výzkumu používají. Výzkum by bylo možno v tomto smyslu obohatit o detailnější představení dalších používaných teorií ve výzkumu veřejných zakázek, například teorii aukcí, koncepty z teorie her nebo větší rozvinutí stávajících podkapitol, například v souvislosti s transakčními náklady ve veřejném zadávání, *principal-agent* teorémem nebo korupcí. Bylo by možné rovněž klást větší důraz na teoretickou aplikaci veřejně-politických metod na systém veřejných zakázek.

V rámci druhého cíle byly představeny jednotlivé atributy trhu veřejných zakázek. Důraz byl kladen nejen na podrobné představení situace v České republice, ale také na mezinárodní srovnání v této oblasti. Z hlediska celkových výdajů v poměru k HDP se Česká republika pohybuje v průměru zemí Evropské unie. Zajímavé bylo rovněž obohacení přehledu o země OECD nebo analýza alokace oblastí, na které se výdaje na veřejné zakázky používají. Dále byl podrobně představen trh veřejných zakázek v České republice. Byla zkoumána jeho velikost, podíl na HDP, podíl veřejných zakázek evidovaných v ISVZ, druhy zakázek, jejich rozdělení dle limitu a řada dalších veličin. U jednotlivých atributů byl analyzován jejich vývoj v čase. Přínos kapitoly můžeme vidět ve skutečnosti, že veřejné zakázky jsou dány do kontextu celkových veřejných výdajů a je zřetelná jejich důležitost v rámci celé ekonomiky. Možné rozšíření výzkumu lze spatřit v provedení rozsáhlejšího mezinárodního srovnání, které nebude obsahovat pouze země Evropské unie nebo OECD. Zároveň by bylo možno detailněji zkoumat rozdíly v systémech jednotlivých zemí v rámci zadávání a efektivity systému veřejných zakázek.

Třetím cílem bylo analyzovat faktory, které přispívají k předražování veřejných zakázek v České republice. První část se věnovala kvantitativní části analýzy. Byl využit vlastní vzorek 1 000 veřejných zakázek, které byly sesbírány z Informačního systému

veřejných zakázek. Jednalo se o 500 podlimitních a 500 nadlimitních zakázek. Ke každé zakázce byly přidány dodatečné informace, například možnost dohledání konečného vlastníka, rok založení dodavatele, cenový poměr nebo finanční ukazatele. Dále byla provedena kontingenční a regresní analýza s cílem identifikovat faktory přispívající k předražování. Byla potvrzena existence tzv. konkurenčního efektu, tj. že s rostoucím počtem nabídek klesá cenový poměr, jinými slovy vyšší počet nabídek vede díky tomuto efektu k nižší ceně veřejných zakázek. Tento závěr je v souladu s předchozími studiemi na toto téma. Dále se jako potenciálně problematické ukázaly nadlimitní veřejné zakázky zadané zadavateli se sídlem v Praze (v komparaci s ostatními kraji). Horší parametry vykazovaly taktéž veřejné zakázky zadané ministerstvy a veřejnoprávními institucemi. Z hlediska druhu zakázek měly dodávky relativně vyšší hodnoty cenového poměru a podílu počtu zakázek s jednou podanou nabídkou než ostatní druhy zakázek, a to v obou analyzovaných vzorcích. Dále se ukázalo, že otevřenější typy řízení jsou z hlediska cen veřejných zakázek pro zadavatele výhodnější. Diskutováno bylo také použití nejnižší nabídkové ceny jako jediného hodnotícího kritéria. Z hlediska roku založení dodavatele bylo pozorováno, že dodavatelé s rokem založení 2001 a dále realizují veřejné zakázky s mírně lepšími parametry než v tomto smyslu „starší“ dodavatelé. V rámci analýzy byla také zkoumána možnost dohledání konečného vlastníka dodavatele z veřejných zdrojů. Ukázalo se, že společnosti s dohledatelným vlastníkem realizují veřejné zakázky levněji než dodavatelé, u nichž není možné konečného vlastníka dohledat. Tento efekt byl silnější především u nadlimitních zakázek. Byla také podrobně zkoumána finanční situace dodavatelů veřejných zakázek a zjišťován její vliv na atributy veřejných zakázek, avšak tato analýza nevedla k signifikantním závěrům. V rámci regresní analýzy byly také diskutovány faktory, které mohou ovlivnit nejenom cenu veřejných zakázek, ale také samotné rozhodnutí dodavatele, zdali se zúčastnit výběrového řízení. Dále byl proveden kvalitativní výzkum spočívající v analýze dotazníků, které byly rozeslány 22 expertům na problematiku veřejných zakázek. Tito experti působí jak ve státní správě jako zadavatelé, tak v soukromém sektoru jako dodavatelé, tak i v akademické sféře jako nezávislí pozorovatelé. Experti vyhodnotili jako nejdůležitější faktor předražování korupci, přičemž zmiňovali například vliv zájmových skupin na zadávání veřejných zakázek, snahu o maximalizaci osobního prospěchu nebo propojenost s politickým spektrem. Jako další faktor přispívající k předražování bylo identifikováno slabé institucionální prostředí (nízká nezávislost státní správy, oportunistus, nedostatečná kontrola). Experti viděli problém také v chování samotných zadavatelů, především v nízké erudici státní správy, neznalosti trhu nebo přílišné obavy z použití kvalitativních kritérií výběru. Celkově můžeme shrnout, že analytická část práce identifikovala řadu faktorů, které mohou přispívat k předražování veřejných zakázek v České republice. Přínos této části můžeme vidět v obohacení diskuze v rámci sledování efektivity systému veřejného zadávání. Byly zkoumány některé faktory, které jsou analyzovány méně často, například možnost dohledání konečného vlastníka nebo finanční situace dodavatelů. Jako výhodu lze označit také spojení kvantitativních a kvalitativních metod. Kvantitativní část spočívající s aplikací kontingenční a regresní analýzy má určitá omezení, což může limitovat explanační sílu použitých metod. Může se jednat například o omezený vzorek dat nebo absenci proměnných, které mohou ovlivňovat cenu veřejných zakázek, ale z nějakého důvodu nebyly do analýzy zahrnuty (například proto, že k nim absentují data). Kvalitativní část poskytla některé závěry, které nebyly kvantitativní částí postihnuty, například korupci nebo slabé institucionální prostředí. Možných směrů rozšíření výzkumu je celá řada. V rámci kvantitativní části výzkumu by vyšší validitu výsledkům poskytl robustnější datový vzorek. Lze také doporučit analýzu dalších faktorů,

například detailnější zkoumání hodnotících kritérií, postkontrakčního chování zadavatelů i dodavatelů, přezkum kontrolních orgánů (ÚOHS), opakovaná vítězství jednotlivých dodavatelů, sledování napojení vlastníků dodavatelů a orgánů zadavatelů a řada dalších. Lze uvažovat i o výzkumu objemu a charakteru veřejných zakázek ve vztahu k politickému cyklu (viz. např. Plaček et al. (2016b)). U kvalitativní části lze rozšíření navrhnout v rozsáhlejší vzorku expertů nebo aplikaci jiných kvalitativních metod (*focus groups*, hloubkové rozhovory apod.).

Posledním cílem bylo na základě získaných poznatků navrhnout obecná veřejně-politická doporučení s cílem zlepšit současnou situaci v oblasti veřejného zadávání. Veřejné autority by měly mít snahu zvýšit počet uchazečů ve výběrových řízeních, například častějším využitím otevřených typů řízení, oslovováním více uchazečů nebo zvýšenou kontrolou zakázek pouze s jednou podanou nabídkou. Dále byla navrhována zvýšená kontrola nadlimitních veřejných zakázek zadávaných ministerstvy a veřejnoprávními institucemi, neboť tyto zakázky vykazují vyšší míru předražení. Zaměřeno by mělo být více také na veřejné zakázky, které zadávají zadavatelé z Prahy. Důslednější kontrolní opatření byla také navržena u nadlimitních zakázek na dodávky. Dále byla doporučena častější aplikace vícekritériálního rozhodování při vyhodnocování jednotlivých tendrů. Zadavatelé by rovněž neměli mít obavy spolupracovat s dodavateli, kteří nemají na trhu tolik zkušeností (měřeno rokem založení). Další doporučení směřovalo k nastavení procesů tak, aby byli preferováni dodavatelé s jasně dohledatelnou vlastnickou strukturou z veřejných zdrojů, především u nadlimitních zakázek. Dále bylo navrženo opatření spočívající ve 100% zveřejnění zakázek v Informačním systému veřejných zakázek (ISVZ), zároveň by měla být více kontrolována přesnost této databáze. Tato opatření by pomohla výzkumníkům v detailnější analýze trhu veřejných zakázek a v návrzích přesnějších veřejně-politických doporučení. Obecně byla rovněž navržena větší prezentace pozitivních příkladů ze zahraničí a maximální podpora vzdělávání zadavatelů veřejných zakázek.

Seznam literatury

- Amore, M., & Bennedsen, M. (2013). The value of local political connections in a low-corruption environment. *Journal of Financial Economics*, Vol. 110, Iss. 2, str. 387-402.
- Arrowsmith, S. (2010). Horizontal Policies in Public Procurement: A Taxonomy. *Journal of Public Procurement*, Vol. 10, Iss. 2, str. 149-186.
- Arrowsmith, S., & Kunzlik, P. (2009). *Social and Environmental Policies in EC procurement Law: New Directives and New Directions*. Cambridge: Cambridge University Press, 509 str.
- Bajari, P., & Tadelis, S. (2001). Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts. *The RAND Journal of Economics*, Vol. 32, No. 3, str. 387-407.
- Baldi, S., Bottaso, A., & Conti, M. (2016). To bid or not to bid: That is the question: Public procurement, project complexity and corruption. *European Journal of Political Economy*, Vol. 43, str. 89-106.
- Bel, G. (2010). Against the mainstream: Nazi privatization in 1930s Germany. *Economic History Review*, Vol. 63, Iss. 1, str. 34-55.
- Bel, G., & Costas, A. (2006). Do Public Sector Reforms Get Rusty? Local Privatization in Spain. *The Journal of Policy Reform*, Vol. 9, No. 1, str. 1-24.
- Bel, G., & Fageda, X. (2011). Big Guys Eat Big Cakes: Firm Size and Contracting in Urban and Rural Areas. *International Public Management Journal*, Vol. 14, Iss. 1, str. 4-26.
- Bel, G., Fageda, X., & Mur, M. (2013). Why Do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services? An Empirical Analysis. *Local Government Studies*, Vol. 39, Iss. 3, str. 435-454.
- Bel, G., Fageda, X., & Warner, M. (2010). Is Private Production of Public Services Cheaper Than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 29, No. 3, str. 553-577.
- Benito, B., Guillamón, M., & Bastida, F. (2015). Public versus Private in Municipal Services Management. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, Vol. 13, Iss. 4, str. 995-1018.
- Bertalanffy, L. (1968). *General System Theory: Foundations, Development, Applications*. New York: George Braziller, 289 str.
- Biais, B., & Perroti, E. (2002). Machiavellian Privatization. *The American Economic Review*, Vol. 92, Iss. 1, str. 240-258.
- Blagojević, S., & Damijan, J. (2013). The impact of corruption and ownership on the performance of firms in Central and Eastern Europe. *Post-Communist Economies*, Vol. 25, Iss. 2, str. 133-158.

- Bouckaert, G., Nemec, J., Nakrošis, V., Hajnal, G., & Tonnison, K. (2008). *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee Press, 375 str.
- Boycko, M., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1994). Voucher Privatization. *Journal of Financial Economics*, Vol. 35, Iss. 2, str. 249-266.
- Boyne, G. A. (1998). Competitive Tendering in Local Government: A Review of Theory and Evidence. *Public Administration*, Vol. 76, str. 695-712.
- Brannman, L., Klein, J. D., & Weiss, L. W. (1987). The Price Effects of Increased Competition in Auction Markets. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 69, No. 1, str. 24-32.
- Brezovnik, B., Oplotnik, Ž., & Vojinović, B. (2015). (De)Centralization of Public Procurement at the Local Level in the EU. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Vol. 11, Iss. 46, str. 37-52.
- Brown, T., & Potoski, M. (2003). Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, No. 4, str. 441-468.
- Burguet, R., & Che, Y. (2004). Competitive Procurement with Corruption. *The RAND Journal of Economics*, Vol. 35, No. 1, str. 50-68.
- Cartier-Bresson, J. (1997). Corruption Networks, Transaction Security and Illegal Social Exchange. *Political Studies*, Vol. 45, Iss. 3, str. 463-495.
- Cingano, F., & Pinotti, P. (2013). Politicians At Work: The Private Returns And Social Costs Of Political Connections. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 11, Iss. 2, str. 433-465.
- Cleveland, S. (2001). Norm Internalization and U.S. Economic Sanctions. *Yale Journal of International Law*, Vol. 26, Iss. 1, str. 1-102.
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, Vol. 4, No. 16, str. 386-405.
- Cohen, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences (2nd ed.)*. New York: Lawrence Erlbaum Associates, 567 str.
- ČEPRO, a.s. (2017). *Výroční zpráva 2016*. Praha: ČEPRO, a.s., 139 str.
- Český statistický úřad. (2018). Databáze národních účtů - makroekonomické tabulky. Získáno 31. 3 2018, z <http://apl.czso.cz/pll/rocenka/rocenka.indexnu>
- Dawar, K. (2017). *Openness of Public Procurement Markets in Key Third Countries*. Policy Department, Directorate-General for External Policies (EU): ISBN: 978-92-846-1253-6, 91 str.
- De Graaf, G., & Huberts, L. (2008). Portraying the Nature of Corruption Using an Explorative Case Study Design. *Public Administration Review*, Vol. 68, Iss. 4, str. 640-653.

- De Schepper, S., Haezendonck, E., & Dooms, M. (2015). Transaction Cost Analysis of Public Infrastructure Delivery. *International Journal of Managing Projects and Business*, Vol. 8, No. 3, 2015, str. 441-456.
- Dijkgraaf, E., & Gradus, R. (2003). Cost Savings of Contracting Out Refuse Collection. *Empirica*, Vol. 30, Iss. 2, str. 149-161.
- Dijkgraaf, E., & Gradus, R. (2007). Collusion in the Dutch waste collection market. *Local Government Studies*, Vol. 33, Iss. 4, str. 573-588.
- Dijkgraaf, E., & Gradus, R. (2013). Cost advantage cooperations larger than private waste collectors. *Applied Economics Letters*, Vol. 20, Iss. 7, str. 702-705.
- Dimitri, N. (2013). Best Value for Money in Procurement. *Journal of Public Procurement*, Vol. 13, Iss. 2, str. 149-175.
- Domberger, P., & Jensen, P. (1997). Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13, No. 4, 67-78.
- Domberger, S., & Rimmer, S. (1994). Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey. *International Journal of Economics and Business*, Vol. 1, No. 3, 439-453.
- Domberger, S., Hall, C., & Li, E. (1995). The Determinants of Price and Quality in Competitively Tendered Contracts. *The Economic Journal*, Vol. 105, Iss. 433, str. 1454-1470.
- Dvořák, D., Machurek, T., Novotný, P., Šebesta, M., Kosmáková, D., Krumbholc, F., & Mareš, D. (2017). *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 1320 str.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, Vol. 14, Iss. 1, str. 57-74.
- Entwistle, T. (2005). Why are local authorities reluctant to externalise (and do they have good reason)? *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 23 (2), str. 191-206.
- Estache, A., & Iimi, A. (2008). Procurement Efficiency for Infrastructure Development and Financial Needs Reassessed. *The World Bank Policy Research Working Paper*, WPS 4662, 42 str. Získáno 12. 5 2018, z <http://documents.worldbank.org/curated/en/763511468338513511/pdf/WPS4662.pdf>
- European Commission. (1992). *Commission Decision 92/204/EEC of 5 February 1992 relating to a proceeding pursuant to Article 85 of the ECC Treaty (IV/31.572 and 32.571) – Building and construction industry in the Netherlands, No. L 92, 30 str.* Získáno 1. 5 2018, z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1992:092:0001:0030:EN:PDF>
- European Commission. (1999). *Commission Decision 1999/60/EC of 21 October 1998 relating to a proceeding under Article 85 of the ECC Treaty (Case No. IV/35.691/E-4: - Pre-*

Isulated Pipe Cartel), No. L 24, 70 str. Získáno 1. 5 2018, z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:024:0001:0070:EN:PDF>

European Commission. (2004a). *Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors*. Official Journal of the European Union, L 134, str. 1-111. Získáno 1. 5 2018, z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32004L0017>

European Commission. (2004b). *Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts*. Official Journal of the European Union, L134, str. 114-134. Získáno 1. 5 2018, z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0018&from=EN>

European Commission. (2011). *Manual on Sources and Methods for the Compilation of COFOG Statistics*. Luxembourg: Eurostat Methodologies and Working Papers, 181 str.

European Commission. (2014a). *Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts*. Official Journal of the European Union, L 94, str. 1-64. Získáno 1. 5 2018, z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=EN>

European Commission. (2014b). *Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC*. Official Journal of the European Union, L 94, str. 65-242. Získáno 1. 5 2018, z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>

European Commission. (2014c). *Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC*. Official Journal of the European Union, L 94, str. 243-374. Získáno 1. 5 2018, z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0025&from=EN>

European Commission. (2015). *Commission Implementing Regulation (EU) 2015/1986 of 11 November 2015 establishing standard forms for the publication of notices in the field of public procurement and repealing Implementing Regulation (EU) No 842/2011 (Text with EEA relevance)*. Official Journal of the European Union, L 296, str. 1-146. Získáno 12. 5 2018, z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32015R1986>

European Commission. (2016a). *Public Procurement Indicators 2015, DG GROW G4 - Innovative and e-Procurement*. Načteno z <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20679>

European Commission. (2016b). *Study on SMEs access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU*. ECORYS; GHK Consulting; PWC: European Commission, ISBN: 978-92-79-29924-7, 170 str. Získáno 12. 5 2018, z

<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c0681db7-e56e-11e5-8a50-01aa75ed71a1>

- Fargher, L. F., & Blanton, R. F. (2007). Revenue, Voice, and Public Goods in Three Pre-Modern States. *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 49, No. 4, 848-882.
- Fazekas, M., Cingolani, L., & Tóth, B. (2018). Innovations in Objectively Measuring Corruption in Public Procurement. In: *Anheier, H., Haber, M., Kayser, M., Governance Indicators. Approaches, Progress, Promise*, Oxford University Press, str. 154-185.
- Flynn, A., & Davis, P. (2014). Theory in Public Procurement Research. *Journal of Public Procurement*, Vol. 14, Iss. 21, str. 139-180.
- Flynn, A., McKeivitt, D., & Davis, P. (2013). The Impact of Size on Small and Medium-sized Enterprise Public Sector Tendering. *International Small Business Journal*, Vol. 33, Iss. 4, str. 443-461.
- FN Motol. (2017). *Výroční zpráva 2016*. Praha: Fakultní nemocnice v Motole, 131 str.
- FN Motol. (2018). *Výroční zpráva 2017*. Praha: Fakultní nemocnice v Motole, 94 str.
- Francois, P. (2000). 'Public Service Motivation' as an argument for government provision. *Journal of Public Economics*, Vol. 78, Iss. 3, str. 275-299.
- Gailmard, S. (2010). Politics, Principal-Agent Problems, and Public Service Motivation. *International Public Management Journal*, Vol. 13, Iss. 1, str. 35-45.
- Gavurová, B., Tkáčová, A., & Tuček, D. (2017). Determinants of public fund's savings formation via public procurement process. *Administratie si Management Public*, Vol. 28, str. 25-44.
- Gilley, O. W., & Karels, G. V. (1981). The Competitive Effect in Bonus Bidding: New Evidence. *The Bell Journal of Economics*, Vol. 12, No. 2, str. 637-648.
- Gómez-Lobo, A., & Szymanski, S. (2001). A Law of Large Numbers: Bidding and Compulsory Competitive Tendering for Refuse Collection Contracts. *Review of Industrial Organization*, Vol. 18, No. 1, str. 105-113.
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, Vol. 91, No. 3, str. 481-510.
- Grega, M., & Nemeč, J. (2015). Factors Influencing Final Price of Public Procurement: Evidence from Slovakia. *16th Annual Conference on Finance and Accounting, ACFA Prague 2015, Procedia Economics and Finance*, Vol. 25, str. 543-551.
- Guccio, C., Pignataro, G., & Rizzo, I. (2014). Do local governments do it better? Analysis of time performance in the execution of public works. *European Journal of Political Economy*, Vol. 34, str. 237-252.
- Gujarati, D. N. (2004). *Basic Econometrics. 4th Edition*. New York: McGraw-Hill Companies, 1002 str.

- Gupta, S. (2002). Competition and Collusion in a Government Procurement Auction Market. *Atlantic Economic Journal*, Vol. 30, Iss. 1, str. 13-25.
- Hanák, T., & Muchová, P. (2015). Impact of Competition on Prices in Public Sector Procurement. *Conference on ENTERprise Information Systems/International Conference on Project MANagement/Conference on Health and Social Care Information Systems and Technologies, CENTERIS 2015. Procedia Computer Science*, Vol. 64, str. 729-735.
- Hart, O., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1997). The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4, str. 1127-1161.
- Hayek, F. A. (1945). The Use of Knowledge in Society. *The American Economic Review*, Vol. 35, Iss. 4, str. 519-530.
- Hefetz, A., & Warner, E. (2012). Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market and Management Characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 22, Iss. 2, str. 289-317.
- Hendl, J. (2009). *Přehled statistických metod : analýza a metaanalýza dat*. Praha: Portál, 696 str.
- Hudon, P.-A., & Garzón, C. (2016). Corruption in Public Procurement: Entrepreneurial Coalition Building. *Crime, Law & Social Change*, Vol. 66, Iss. 3, str. 291-311.
- Cheung, Y., Rau, P., & Stouraitis, A. (2012). How much do firms pay as bribes and what benefits do they get? Evidence from corruption cases worldwide. *NBER Working Papers*, Working Paper 17981, 38 str.
- Christoffersen, H., Paldam, M., & Würtz, A. H. (2004). Public Versus Private Production and Economies of Scale. *DK : University of Aarhus*, 35 str.
- Iimi, A. (2006). Auction Reforms for Effective Official Development Assistance. *Review of Industrial Organization*(str. 109-128), Vol. 28, Iss. 2, str. 109-128.
- Jancsics, D., & Jávora, I. (2012). Corrupt Governmental Networks. *International Public Management Journal*, Vol. 15, Iss. 1, str. 62-99.
- Janke, F., & Packova, M. (2016). Effect of Competition Among Suppliers on Public Procurement Efficiency. *Economic Annals - XXI*, Iss. 5-6, str. 38-42.
- Jurčík, R. (2014a). *Zákon o veřejných zakázkách: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 1229 str.
- Jurčík, R. (2014b). *Veřejné zakázky a koncese. 2. vyd.* Praha: C. H. Beck, 999 str.
- Jurčík, R. (2015). New Trends in the Evaluation of Public Contracts. The Lowest Tender Price or Economic Advantageousness of the Tender? *Current Trends in Public Sector Research. [Proceedings of the 19th International Conference.] Brno: Masaryk University*, str. 125-134.
- Kameník, M. (2011). *Otevřenost zadávacích řízení v ČR*. Praha: Oživení, o.s., 40 str.

- Karippacheril, G., & Beschel, P. (2014). *Measuring corruption risk using big public procurement data in Central and Eastern Europe*, *World Bank Governance for Development*. Získáno 9. 3 2019, z worldbank.org: <http://blogs.worldbank.org/governance/measuring-corruption-risk-using-big-public-procurement-data-central-eastern-europe>
- Kauppi, K., & van Raaij, E. (2014). Opportunism and Honest Incompetence - Seeking Explanations for Noncompliance in Public Procurement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 25, Iss. 3, str. 953-979.
- Kay, J. A., & Thompson, D. J. (1986). Privatisation: A Policy in Search of a Rationale. *The Economic Journal*, Vol. 96, No. 381, str. 18-32.
- Khan, A., & Rayner, G. (2003). Robustness to Non-Normality of Common Tests for the Many-Sample Location Problem. *Journal of Applied Mathematics and Decision Sciences*, Vol. 7, Iss. 4, str. 187.
- Klazar, M., & Maaytová, A. (2013). An Evaluation of Public Contracts in Teaching Hospitals in the Czech Republic in the Years from 2006 to 2011. In: *Finance and the Performance of Firms in Science, Education and Practice. [Proceedings of the 6th International Conference.] Zlín: Tomas Bata University in Zlín*, str. 348-357.
- Klitgaard, R. E. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Kuhlman, J. M., & Johnson, S. R. (1983). The Number of Competitors and Bid Prices. *Southern Economic Journal*, Vol. 50, Iss. 1, str. 213-220.
- Laerd Statistics. (2015a). Kruskal-Wallis H test using SPSS Statistics. *Statistical tutorials and software guides*. Získáno 6. 1 2019, z Laerd Statistics: <https://statistics.laerd.com/>
- Laerd Statistics. (2015b). Simple linear regression using SPSS Statistics. *Statistical tutorials and software guides*. Získáno 12. 1 2019, z <https://statistics.laerd.com/>
- Laerd Statistics. (2015c). Multiple regression using SPSS Statistics. *Statistical tutorials and software guides*. Získáno 11. 1 2019, z <https://statistics.laerd.com/>
- Laerd Statistics. (2016). Kendall's tau-b using SPSS Statistics. *Statistical tutorials and software guides*. Získáno 11. 1 2019, z <https://statistics.laerd.com/>
- Laerd Statistics. (2018a). Pearson's product-moment correlation using SPSS Statistics. *Statistical tutorials and software guides*. Získáno 11. 1 2019, z <https://statistics.laerd.com/>
- Laerd Statistics. (2018b). Spearman's correlation using SPSS Statistics. *Statistical tutorials and software guides*. Získáno 11. 1 2019, z <https://statistics.laerd.com/>
- Lamartina, S., & Zaghini, A. (2011). *Increasing Public Expenditure: Wagner's Law in OECD Countries*. *German Economic Review*, Vol. 12, Iss. 2, str. 149-164.
- Lambright, K. (2009). Agency Theory and Beyond: Contracted Providers' Motivations to Properly Use Service Monitoring Tools. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 19, No. 2, str. 207-227.

- Langr, I. (2014). Systémová korupce jako empirický výzkum: případ města Liberec. *Středoevropské politické studie / Central European Political Studies Review*, Vol. 16, Iss. 1, str. 1-28.
- Lee, M. (2010). An Exploratory Study on the Mature Level Evaluation of E-Procurement Systems. *Journal of Public Procurement*, Vol. 10, Iss. 3, str. 405-427.
- Lengwiler, Y., & Wolfstetter, E. (2010). Auctions and corruption: An analysis of bid rigging by a corrupt auctioneer. *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 34, Iss. 10, str. 1872-1892.
- Lennerfors, T. (2007). The Transformation of Transparency On the Act on Public Procurement and the Right to Appeal in the Context of the War on Corruption. *Journal of Business Ethics*, Vol. 73, No. 4, str. 381-390.
- Li, T., & Zheng, X. (2009). Entry and Competition Effects in First-Price Auctions: Theory and Evidence from Procurement Auctions. *The Review of Economic Studies*, Vol. 76, No. 4, str. 1397-1429.
- Lindert, P. H. (2004). *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century, Volume 1, The Story*. Cambridge University Press, 396 str.
- Lohr, S. (1982). *When Money Doesn't Matter in Japan (December 30, 1982)*. Získáno 3. 11. 2016, z New York Times: <http://www.nytimes.com/1982/12/30/business/when-money-doesn-t-matter-in-japan.html>
- Lowi, T. J. (1964). Review: American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory. *World Politics*, Vol. 16, No. 4, str. 677-715.
- Lundsgaard, J. (2002). Competition and Efficiency in Publicly Funded Services. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 331, 68 str.
- Macaulay, S. (1963). Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study. *American Sociological Review*, Vol. 28, Iss. 1, str. 55-67.
- MacDonald, J. M., Handy, C. R., & Plato, G. E. (2002). Competition and Prices in USDA Commodity Procurement. *Southern Economic Journal*, Vol. 69, No. 1, 128-143.
- Matthews, D. (2005). Strategic Procurement in the Public Sector: A Mask for Financial and Administrative Policy. *Journal of Public Procurement*, Vol. 5, Iss. 3, str. 388-399.
- McCue, C. P., Prier, E., & Swanson, D. (2015). Five Dilemmas in Public Procurement. *Journal of Public Procurement*, Vol. 15, Iss. 2, str. 177-207.
- McCue, C., & Gianakis, G. (2001). Public Purchasing: Who's Minding the Store? *Journal of Public Procurement*, Vol. 1, Iss. 1, str. 71-95.
- McCue, C., & Prier, E. (2008). Using Agency Theory To Model Cooperative Public Purchasing. *Journal of Public Procurement*, Vol. 8, Iss. 1, str. 1-35.
- McCue, C., & Roman, A. (2012). E-procurement: Myth or Reality? *Journal of Public Procurement*, Vol. 12, Iss. 2, str. 221-248.

- McDavid, J. C. (1985). The Canadian Experience with Privatizing Residential Solid Waste Collection Services. *Public Administration Review*, Vol. 45, Iss. 2, str. 602-608.
- McGuire, T. G. (1981). Budget-maximizing governmental agencies: An empirical test. *Public Choice*, Vol. 36, Iss. 2, str. 313-322.
- Milne, R., & McGee, M. (1992). Compulsory Competitive Tendering in the NHS. A New Look at Some Old Estimates. *Fiscal Studies*, Vol. 13, No. 3, str. 96-111.
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. (2012). *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice*. Praha: MMR ČR, 25 str.
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. (2013). *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2012*. Praha: MMR ČR, 80 str.
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. (2014). *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2013*. Praha: MMR ČR, 84 str.
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. (2015). *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2014*. Praha: MMR ČR, 78 str.
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. (2016). *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2015*. Praha: MMR ČR, 47 str.
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. (2017a). *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2016*. Praha: MMR ČR, 44 str.
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. (2017b). *Metodika k vyhlášce o uveřejňování formulářů pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek a náležitostech profilu zadavatele. Metodický dokument, verze 4*. Praha: MMR ČR, 43 str.
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. (2018a). *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2017*. Praha: MMR ČR, 33 str.
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. (2018b). *Informační systém o veřejných zakázkách (ISVZ)*. Načteno z <http://www.isvz.cz/ISVZ/Podpora/ISVZ.aspx>
- Moynihan, D. P. (2013). Does Public Service Motivation Lead to Budget Maximization? Evidence from an Experiment. *International Public Management Journal*, Vol. 16, Iss. 2, str. 179-196.
- Murray, G. (2009). Public procurement strategy for accelerating the economic recovery. *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 14, Iss. 6, str. 429-434.
- Nariadení vlády č. 471/2017 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek*. (2017). In: *Sbírka zákonů České republiky, 2017, částka 170, ISSN: 1211-1244, str. 5666-5680*.
- Nemec, J., Meričková, B., & Fantová Šumpíková, M. (2011). Is the Estonian Municipal Benchmarking Really Better? *Public Management Review*, Vol. 13, No. 4, str. 539-549.

- Nemec, J., Meričková, B., & Ochrana, F. (2008). Introducing benchmarking in the Czech Republic and Slovakia. *Public Management Review*, Vol. 10, Iss. 5, str. 673-684.
- Nikolovová, P., Palguta, J., Pertold, F., & Vozár, M. (2012). Veřejné zakázky v ČR: Co říkají data o chování zadavatelů?, Studie 5/2012. Praha.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and representative government*. New York: Aldine.
- North, D. C. (1985). *The Growth of Government in the United States: An Economic Historian's Perspective*. *Journal of Public Economics*, Vol. 28, Iss. 3, str. 383-399.
- OECD. (2009). *Pokyny pro boj proti kartelovým dohodám mezi uchazeči o veřejnou zakázku (dále také jako „bid rigging“). přeloženo z angl. originálu : "Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement"*. Získáno 1. 5 2018, z OECD: <http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42886665.pdf>
- OECD. (2016). Preventing Corruption in Public Procurement. *OECD Publishing*, 30 str.
- OECD. (2017a). *Government at a Glance 2017*. Paris: OECD Publishing, 277 str.
- OECD. (2017b). *Health at a Glance*. Paris: OECD Publishing, 215 str.
- Ohlsson, H. (2003). Ownership and Production Costs: Choosing between Public Production and Contracting-Out in the Case of Swedish Refuse Collection. *Fiscal Studies*, Vol. 24, No. 4, str. 451-476.
- Ochrana, F. (2019). *Metodologie, metody a metodika vědeckého výzkumu*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 148 str.
- Ochrana, F., & Maaytová, A. (2012). Východiska pro vytváření transparentního a nekorupčního systému zadávání veřejných zakázek. *Ekonomický časopis*, Vol. 60, No 7., str. 732-745.
- Ochrana, F., & Pavel, J. (2013). Analysis of the Impact of Transparency, Corruption, Openness in Competition and Tender Procedures on Public Procurement in the Czech Republic. *Central European Journal of Public Policy*, Vol. 7, Iss. 2, str. 114-134.
- Ochrana, F., & Stehlík, P. (2015). Předražování veřejných zakázek na stavební práce v České republice. *Ekonomický časopis (Journal of Economics)*, Volume 63, No. 3, str. 227-238.
- Ochrana, F., & Stehlík, P. (2015). The Effect of Transparency in Public Procurement in Terms of Traceability of the Beneficial Owner. *Proceedings of the 19th International Conference: Current Trends in Public Sector Research*. Brno. Masaryk University, stránky 46-54.
- Ochrana, F., & Šumpíková, M. (2007). Under what conditions are provided services in Czech municipalities. *Central European Journal of Public Policy*, Vol. 1, No. 1, str. 30-47.
- Onur, İ., Özcan, R., & Taş, B. (2012). Public Procurement Auctions and Competition in Turkey. *Review of Industrial Organization*, Vol. 40, No. 3, str. 207-223.

- Ostrom, E. (2007). *Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework*, In: Sabatier, P., *Theories of the Policy Process*. Westview Press, 344 str.
- Palguta, J., & Pertold, F. (2017). Manipulation of procurement contracts: Evidence from the introduction of discretionary thresholds. *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 9, Iss. 2, str. 293-315.
- Pavel, J. (2010). Analýza vlivu míry konkurence na cenu rozsáhlých staveb dopravní infrastruktury. *Politická ekonomie*, Iss. 3 str. 343-356.
- Pavel, J. (2014). Factors Affecting the Value of Compliance Costs of Public Procurement. In: SEDMIHRADSKÁ, L. (ed.): *Theoretical and Practical Aspects of Public Finance 2014 [Proceeding of the 19th International Conference]*. Praha: Wolters Kluwer, str. 222-227.
- Pavel, J., & Kubík, R. (2011). Faktory ovlivňující intenzitu konkurenčního efektu při zadávání veřejných zakázek na stavební práce v ČR. In: KUBÁTOVÁ, K. (ed.): *Theoretical and Practical Aspects of Public Finance. [Proceedings of XVI International Scientific Conference.]* Praha: Oeconomia, str. 3-10.
- Pavel, J., & Sičáková-Beblavá, E. (2008). Transparentnosť trhu verejného obstarávania v Českej republike a v Slovenskej republike. *Ekonomický časopis*, Vol. 56, No. 2, str. 168-181.
- Perl, A., & White, D. (2002). The Changing Role of Consultants in Canadian Policy Analysis. *Organisation and Society*, Vol. 21, Iss. 1, str. 49-73.
- Peters, B. G. (2013). *American Public Policy: Promise and Performance, 9th Edition*. CQ Press, 592 str.
- Peters, B. G. (2015). *American Public Policy: Promise and Performance*. CQ Press, 592 str.
- Picot, A., & Kaulmann, T. (1989). Comparative Performance of Government-owned and Privately-owned Industrial Corporations - Empirical Results from Six Countries. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, Vol. 145, No. 2, str. 298-316.
- Pistoresi, B., Rinaldi, A., & Salsano, F. (2017). *Government spending and its components in Italy, 1862-2009: Drivers and policy implications*. *Journal of Policy Modeling*, Vol. 39, str. 1117-1140.
- Plaček, M., Ochrana, F., Schmidt, M., Křápek, M., & Půček, M. (2017b). Avoidance of Risk from the Contracting Authorities: Public Procurement Case Study. *Ekonomický časopis*, Vol. 65, No. 7, str. 587-601.
- Plaček, M., Půček, M., & Ochrana, F. (2018). Identifying Corruption Risk: A Comparison of Bulgaria and the Czech Republic. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, str. 1-19.
- Plaček, M., Půček, M., Ochrana, F., Křápek, M., & Matějová, L. (2016b). Political Business Cycle in the Czech Republic: Case of Municipalities. *Prague Economic Papers*, Vol. 3, str. 304-320.

- Plaček, M., Schmidt, M., Ochrana, F., & Půček, M. (2016a). Impact of selected factors regarding the efficiency of public procurement (the case of the Czech Republic) with an emphasis on decentralization. *Ekonomický časopis*, Vol. 64, No. 1, str. 22-36.
- Plaček, M., Schmidt, M., Ochrana, F., & Půček, M. (2017a). Do the Selected Characteristics of Public Tenders Affect the Likelihood of Filing Petitions with the Regulators of Public Tenders? *Prague Economic Papers*, Vol. 26, No. 3, str. 317-329.
- Plaček, M., Schmidt, M., Ochrana, F., & Půček, M. (2019). Factors Affecting the Length of Procedure in Public Procurement: The Case of the Czech Republic. *Prague Economic Papers*, str. 1-17.
- Podešva, V., Sommer, L., Votrubec, J., Flaškár, M., Harnach, J., Měkota, J., & Janoušek, M. (2016). *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 1108 str.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press, 367 str.
- Popescu, A. I. (2015). Financing Democracy of Corruption? Political Party Financing in the EU's Southeastern and Eastern Member States. *Centre for European Studies (CES) Working Papers*, Vol 7, Iss. 2a, str. 573-581.
- Porter, R. H., & Zona, J. D. (1993). Detection of Bid Rigging in Procurement Auctions. *Journal of Political Economy*, Vol. 101, No. 3, str. 518-538.
- Pospíšil, I. (2012). Bid rigging. In: *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), Informační list 1/2012, 19 str.*(str. 4-7).
- Potůček, M. (2015). *Veřejná politika*. Praha: C. H. Beck, 336 str.
- Prager, J. (1994). Contracting out government services: Lessons from the private sector. *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 2, str. 176-184.
- Prier, E., & McCue, C. (2009). The Implication of a Muddled Definition of Public Procurement. *Journal of Public Procurement*, Vol. 9, Iss. 3&4, str. 326-370.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration and Theory*, Vol. 18, Iss. 2, str. 229-252.
- PSP ČR. (2015). *Sněmovní tisk 637/0 – Vládní návrh zákona o zadávání veřejných zakázek*. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 676 str. Získáno 1. 5 2018, z <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=122295>
- PwC EU Services. (2013). Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU. *Study prepared for the European Commission by PwC and Ecorys with support of Utrecht University*, 371 str.
- Qiao, Y., Thai, K., & Cummings, G. (2009). State and Local Procurement Preferences: A Survey. *Journal of Public Procurement*, Vol. 9, Iss. 3/4, str. 371-410.

- Reeves, E., & Barrow, M. (2000). The impact of contracting out on the costs of refuse collection services: the case of Ireland. *Economic & Social Review*, Vol. 31, No. 2, str. 129-150.
- Rose-Ackermann, S., & Palifka, B. (2016). *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 618 str.
- Salisbury, R. (1992). *Interests and Institutions: Substance and Structure in American Politics*. University of Pittsburgh Press, 386 str.
- Savas, E. S. (1993). It's time to privatize. *Government Union Review*, Vol. 14, No. 1, str. 37-52.
- Schapper, P. R., Veiga Malta, J. N., & Gilbert, D. L. (2006). An Analytical Framework for the Management and Reform of Public Procurement. *Journal of Public Procurement*, Vol. 6, Iss. 1, str. 1-26.
- Schmidt, M. (2017). Efektivnost institutu veřejných zakázek a její determinanty. Disertační práce, Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2017, 149 str.
- Schmidt, M., Ochrana, F., Plaček, M., & Půček, M. (2016). An empirical analysis of post-contractual behaviour in public works contracts: The Czech case as a secondary comparison with the Slovak Republic. *Ekonomický časopis / Journal of Economics*, Vol. 64, No. 6, str. 501-518 .
- Singer, M., Konstantinidis, G., Roubik, E., & Befferman, E. (2009). Does e-Procurement Save the State Money? *Journal of Public Procurement*, Vol. 9, Iss. 1, str. 58-78.
- Smith, A. (1981). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Vol. 1*. Indianapolis: Liberty Fund (reprint). Originally published: Oxford University Press, 1976, 543 str.
- Snider, K. F., & Rendon, R. G. (2008). Public Procurement Policy: Implications and Practice. *Journal of Public Procurement*, Vol. 8, Iss. 3, str. 310-333.
- Soukupová, J., Ochrana, F., Klimovský, D., & Mikušová Meričková, B. (2016). Factors Influencing the Efficiency and Effectiveness of Municipal Waste Management Expenditure. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, Vol. 14, Iss. 3, str. 359-378.
- Spencer, N. H., Lay, M., & de Lopez, L. K. (2017). Normal Enough? Tools to aid decision making. *International Journal of Social Research Methodology*, Vol. 20, No. 2, str. 167-179.
- Stehlík, P. (2018). The Competitive Effect on Public Procurement for Public Service Contracts: The Case of the Czech Republic. *Ekonomický časopis (Journal of Economics)*, Vol. 66, No. 4, 2018, str. 416-427.
- Stevens, B. (1978). Scale, Market Structure, and the Cost of Refuse Collection. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 60, No. 3, str. 438-448.

- Stevens, B. J. (1984). Comparing Public-and Private-Sector Productive Efficiency: An Analysis of Eight Activities. *National Productivity Review (pre-1986)*, Vol. 3, No. 4, 1984, str. 395-407.
- Studenmund, A. H. (2014). *Using Econometrics: Pearson New International Edition: A Practical Guide*. Harlow: Pearson Education Limited, 560 str.
- Sundell, A., & Lapuente, V. (2012). Adam Smith or Machiavelli? Political incentives for contracting out local public services. *Public Choice*, Vol. 153, Iss. 3/4, str. 469-485.
- Štaflová, L. (2012). První odhalený český případ typu bid rigging. In: *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), Informační list 1/2012*, 19 str.(str. 10).
- Tanzi, V. (1998). Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. *Staff Papers (International Monetary Fund)*, Vol. 45, No. 4, str. 559-594.
- Thai, K. V. (2001). Public Procurement Re-examined. *Journal of Public Procurement*, 1(str 9-50), Vol. 1, Iss. 1, str. 9-50.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, str. 416-424.
- Tonnisson, K., & Wilson, J. (2007). Best value in transitional countries? *Public Management Review*, Iss. 9, Vol. 1, str. 87-106.
- Transparency International. (2009a). *Global Corruption Report 2009. Corruption and the Private Sector*. Cambridge: Cambridge University Press, 462 str.
- Transparency International. (2009b). *The Anti-Corruption Plain Language Guide*. Načteno z http://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide
- Tresch, R. W. (2015). *Public Finance: A Normative Theory (3rd Edition)*. Academic Press (Elsevier Inc.), 534 str.
- UNCITRAL. (1993). *Model Law on Procurement of Goods and Construction*. United Nations Commission on International Trade and Law. Získáno 1. 5 2018, z <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/proc93/proc93.pdf>
- United Nations. (1994). *United Nations Commission on International Trade Law Yearbook, Volume XXIV: 1993*. New York: UN, 440 str.
- van der Does de Willebois, E., Halter, E., Harrison, R., Park, J., & Sharman, J. (2011). *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 270 str.
- van Gigch, J. P. (1991). *System Design Modeling and Metamodeling*. Springer Science & Business Media, 454 str.
- Veggeland, N. (2015). The Politics of Outsourcing in Western Europe. *Current Politics and Economics in Europe*, Vol. 26, No. 1, str. 65-91.

- Vergura, H. (2018). Hypothesis tests-based analysis for anomaly detection in photovoltaic systems in the absence of environmental parameters. *Energies*, Vol. 11, Iss. 3, str. 1-18.
- Veselý, A., & Nekola, M. (2007). *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha: SLON.
- Veselý, A., Ochrana, F., & Klazar, S. (2015). An Analysis of Expenses for the Outsourcing of Policy Advice on the Level of the Ministries of the Czech Republic. *Prague Economic Papers*, Vol. 5, str. 581-601.
- Vlach, J., & Nemec, J. (2001). *Verejné obstarávanie vo väzbe na korupciu a transparentnosť*. Bratislava: Transparency International Slovakia, 26 str.
- Vyhláška 250/2015 Sb., kterou se mění vyhláška č. 500/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.* (2015). In: Sbíрка zákonů, částka 102, str. 3034-3054.
- Vyhláška č. 168/2016 Sb. o uveřejňování formulářů pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek a náležitostech profilu zadavatele.* (2016). In: Sbíрка zákonů, částka 65, str. 2762-2823.
- Williams, C., Martinez-Perez, A., & Kedir, A. (2016). Does bribery have a negative impact on firm performance? A firm-level analysis across 132 developing countries. *International Journal of Entrepreneurial Behaviour and Research*, Vol. 22, Iss. 3, str. 398-415.
- Williamson, O. E. (1973). Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations. *The American Economic Review*, Vol. 63, Iss. 2, str. 316-325.
- Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, Vol. 87, No. 3, str. 548-577.
- Wilson, W. W., & Diersen, M. A. (2001). Competitive Bidding on Import Tenders: The Case of Minor Oilseeds. *Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol. 26, No. 1, str. 142-157.
- Withey, J. (2011). Small Manufacturing Businesses: Their Interest in Securing Contracts from Public Agencies. *Journal of Public Procurement*, Vol. 11, Iss. 3, str. 388-402.
- Wooldridge, J. M. (2013). *Introductory econometrics: A modern approach (5th ed.)*. Mason (OH): South-Western, Cengage Learning, 882 str.
- Zákon č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek.* (2016). In: Sbíрка zákonů České republiky, částka 51, ISSN: 1211-1244, str. 2346-2464.
- Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách.* (2006). In: Sbíрка zákonů, částka 47, str. 1650-1720.
- Zákon č. 199/2004 Sb. o zadávání veřejných zakázek.* (1994). In: Sbíрка zákonů České republiky, částka 62, str. 2002-2032.
- Zákon č. 40/2004 Sb. o veřejných zakázkách.* (2004). In: Sbíрка zákonů, částka 12, str. 644-677.

Zákon č. 513/1991 Sb. Obchodní zákoník. (1991). In: Sbírka zákonů České a Slovenské federativní republiky, částka 98, str. 2474-2568.

Zákon č. 90/2012 o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích). (2012). In: Sbírka zákonů, částka 34, str. 1370-1482.

Zander, I. (2007). Do You See What I Mean? An Entrepreneurship Perspective on the Nature Boundaries of the Firm. *Journal of Management Studies*, Vol. 44, Iss. 7, str. 1141-1164.