

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

DIPLOMOVÁ PRÁCE

2017

Pavel Seidl

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

Pavel SEIDL

Veřejné zakázky se zaměřením na ICT

Diplomová práce

Praha 2017

Autor práce: **Bc. Pavel Seidl**

Vedoucí práce: **Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.**

Rok obhajoby: **2017**

Bibliografický záznam

SEIDL, Pavel. *Veřejné zakázky se zaměřením na ICT*. Praha, 2017. 60 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Anotace (abstrakt)

Diplomová práce se zabývá problematikou zadávání veřejných zakázek, které představují velký objem výdajů veřejných rozpočtů – přibližně 14 % HDP v ČR. Konkrétně se zaměřuje na oblast ICT, jež je často zmiňovaná v souvislosti s předražeností zakázek. Smyslem práce je analyzovat procesy zadávání zakázek ve státní správě skrze komparaci a kvalitativní rozhovory s respondenty. Na základě zjištění z této analýzy pak práce navrhuje možná nová systémová řešení. Práce se také zabývá platností teorie zastoupení v této oblasti.

Abstract (angl.)

The diploma thesis covers placing public orders, which represent a large amount of expenses of the public sector – approximately 14% GDP in the Czech Republic. In detail, it focuses on the area of ICT, which is often mentioned in context with overpriced orders. The goal of the thesis is to analyze processes of placing orders in public sector via comparison and qualitative interviews with adequate respondents. Based on the outcomes of the analysis, there are proposed possible new system solutions. The work also deals with applicability of the Agency theory in this particular area.

Klíčová slova (česky):

Veřejné zakázky, ICT, státní správa, komparace, teorie zastoupení, případová studie

Keywords (in English):

Public procurement, ICT, state administrative, comparison, principal – agent theory, case study

Rozsah práce: 108 076

Prohlášení:

1. Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně a výhradně s použitím citovaných pramenů, literatury a dalších odborných zdrojů.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 6. 1. 2017

.....

Pavel Seidl

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval v první řadě prof. PhDr. Františku Ochronovi, DrSc. za jeho cenné rady, vstřícnost, otevřenost a trpělivost při vedení této práce. Děkuji velice mé rodině za podporu v průběhu celé doby mého studia. Srdečně děkuji i všem mým přátelům, kteří mě podporovali při vytváření práce – konkrétně manželům Bajerovým, Markétě Rýcové a Václavu Kašparovi. Na závěr děkuji Maritě Diblíkové za podporu i trpělivost.

Institut sociologických studií

Teze diplomové práce

Jméno studenta/studentky: Pavel Seidl

Název v jazyce práce: Veřejné zakázky na IT technologie

Název v anglickém jazyce: Public procurement of IT technology

Klíčová slova: veřejné zakázky, IT technologie, komparace

Klíčová slova anglicky: public procurement, IT, comparison

Akademický rok vypsání: 2015/16

Jazyk práce: čeština

Typ práce: diplomová

Ústav: Katedra veřejné a sociální politiky

Vedoucí / školitel: Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Obor práce: Veřejná a sociální politika

Teze diplomové práce (výzkumný projekt):

A. vymezení výzkumného problému

Veřejné zakázky lze definovat jako poptávání statků a služeb veřejnou institucí po privátním sektoru. Jsou významnou součástí veřejných výdajů, neboť je na ně v ČR alokováno přibližně 14 % HDP ročně, což odpovídá asi 600 miliardám Kč. V zemích EU je tento poměr ještě vyšší – okolo 19 % HDP. V tomto typu veřejných výdajů může docházet k jejich snadnému zneužití či korupčním a jiným jevům, což při objemu financí může znamenat značný problém. Například se ukazuje, že firmy, u kterých nelze dohledat konečného vlastníka realizují veřejné zakázky za vyšší cenu, než společnosti, které mají vlastnickou strukturu transparentnější.

Velmi specifickým je v oblasti veřejných zakázek segment informačních technologií (IT), kde se posouvá vývoj každým rokem dopředu a jak privátní sektor, tak i veřejný se snaží používat ty nejmodernější dostupné technologie. Problémem může být absence IT odborníků ve veřejných institucích a tedy i chybně vypsaná zakázka, popř. proběhlé řízení mimo soutěž. Pro laiky je obtížné určit co, za kolik a proč vlastně instituce potřebuje poptávat. V případě mimosoutěžních smluv může navíc docházet ke korupčním a různým lobbystickým vlivům.

Veřejné instituce potřebují navzájem komunikovat a k tomu by ideálně měly IT systémy sloužit, resp. být kompatibilní se systémy ostatních veřejných institucí. Propojenost je tedy také jedním z problematických aspektů. Určitý vliv na zadávání veřejných zakázek by mohl mít také politický cyklus.

IT technologie mohou přinášet mnoho inovativních prvků do veřejné správy a tudíž je důležité, aby zakázky na ně vypisované byly kvalitní a jednotlivé instituce obdržely potřebné technologie. Problém spočívá ve vysokém stupni odbornosti výpočetních technologií a jejím uchopení veřejnými institucemi. Dále pak v případných zneužitích zakázek pro obohacení určitých skupin.

B. Cíle diplomové práce

- Analýza veřejných zakázek vypsanych na IT technologie.
- Porovnání IT zakázek ve vybraných institucích - poukázání na pozitivní či negativní případ.
- Zhodnocení propojenosti IT systémů napříč veřejnými institucemi.
- Diskuze současné legislativy.

C. Výzkumné otázky

Existují významné rozdíly v cenách veřejných zakázek na podobné zboží či služby napříč veřejnými institucemi?

Jsou softwarové systémy veřejné správy vzájemně propojené?

Disponuje veřejná správa dostatečným množstvím IT expertů?

D. Teoretická východiska

Teorie veřejné správy

Veřejné finance

Teorie politického cyklu

E. Metody

Analýza a srovnání dat o veřejných zakázkách

Komparace cen a kvality zakázek

CBA analýza

Rozhovory s aktéry veřejných institucí a odborníky z oboru

F. Seznam odborné literatury a zdrojů empirických dat

BALÝOVÁ, Lucie. *Veřejné zakázky*. Vydání první. V Praze: C.H. Beck, 2015, 230 stran. ISBN 978-80-7400-560-2.

OCHRANA, F., *Metodologie vědy*. Úvod do problému. Praha : Karolinum, Univerzita Karlova v Praze, 2010. 978-80-246-1609-4, 156 str.

OCHRANA, F. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení a kontrola*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 219 s. ISBN 978-80-7357-644-8.

PAVEL, J., *Zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice*, Analýza projektu OPPA, FSV UK, 2011, 27 str.

PAVEL, J. *Veřejné zakázky a efektivnost*. Vyd. 1. Praha: Ekopress, 2013. 123 s. ISBN 978-80-87865-04-0.

RAUS, David. *Dělení veřejných zakázek a jejich zadávání po částech*. Právní rádce. 2008, roč. 16, č. 2, s. 28-33.

STŘECHOVÁ, L., *Zadávání veřejných zakázek: nejčastější pochybení*, Rigorózní práce, Právnická fakulta UK v Praze, 122 str.

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

Zdroje dat:

Informační systém o veřejných zakázkách

Obsah

Úvod	3
1 Uvedení do problému	5
1.1 Formulace cílů a výzkumných otázek.....	6
2 Teoretická východiska	8
2.1 Teorie zastoupení (model principál a agent).....	9
2.2 Teorie zastoupení na příkladu veřejných zakázek	11
2.3 Teorie neoinstitucionalismu	12
3 Metodologie.....	13
4 Veřejné zakázky.....	16
4.1 Pojem „veřejná zakázka“ a jeho právní úprava	16
4.2 Nová legislativa	17
4.3 Členění a procesy řízení VZ	18
4.4 Postup zadavatele v zadávacím řízení.....	20
4.5 Specifika veřejných zakázek u ICT	21
5 Mediální obraz problémů v zadávání VZ	22
6 Srovnání zakázek vypsanych na podobný produkt.....	25
6.1 Výchozí předpoklady a omezení.....	25
6.2 Srovnání	27
6.2.1 Tonery.....	27
6.2.2 Telekomunikační služby	28
7 Analýza rozhovorů	30
7.1 Shrnutí jednotlivých rozhovorů	31
7.1.1 Respondent 1	31
7.1.2 Respondent 2	33
7.1.3 Respondent 3	34

7.1.4	Respondent 4	37
7.1.5	Respondent 5	36
7.1.6	Respondent 6	38
7.2	Výstupy z rozhovorů.....	40
7.2.1	Tlaky.....	41
7.2.2	Kompetentnost ICT pracovníků	42
7.2.3	Anonymita	42
7.2.4	(De)centralizace.....	42
7.2.5	Volba druhu řízení a hodnotících kritérií.....	43
7.2.6	Hodnotící komise.....	43
7.2.7	Legislativa	44
7.2.8	Kontrolní instituce	44
7.2.9	Návrhy změn.....	44
7.2.10	Zakázky na mobilní operátory	45
8	Závěrečná diskuze a návrhy změn.....	45
8.1	Diskuze výsledků analýzy a rozhovorů	46
8.2	Návrhy změn v procesu zadávání	48
8.3	Fungování teorie zastoupení u VZ.....	50
	Závěr.....	51
	Summary.....	52
	Seznam zdrojů	53
	Seznam grafů, schémat a tabulek	57

Úvod

Veřejné zakázky představují velmi komplexní problematiku, kterou nelze vystihnout jednoduchou definicí. Můžeme o nich říci, že představují nástroj, jakým zainteresované subjekty co nejefektivněji nakládají s veřejnými zdroji tak, aby dosáhli tzv. optimálního veřejného transferu (Ochrana, 2004).

Veřejné zakázky představují významnou část veřejných rozpočtů a ročně je na ně vynaloženo množství prostředků odpovídajících 14 % HDP (MMR, 2015). Tento objem dává veřejným zakázkám značnou ekonomickou důležitost. Obecněji můžeme říci, že veřejné zakázky by měly odpovídat veřejným zájmům. Z podstaty této důležitosti by tedy měly být předmětem zkoumání různých vědních disciplín – ekonomie, práva, ale i politologie či veřejné politiky. Zvláště přístup veřejné politiky je schopný popisovat jevy v širších souvislostech a vysvětlovat podstatu problému (Veselý, 2005).

Veřejné zakázky jsou v současnosti upraveny zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Předcházel mu zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, kterému skočila účinnost na konci září roku 2016. Pro účely diplomové práce vycházím z této staré normy. Novou legislativou se však zabývá podkapitola popisující její změny a její dopady jsou dále předmětem kvalitativních rozhovorů.

Během práce na tomto tématu jsem se odchýlil od původních tezí diplomové práce. Vedly mě k tomu okolnosti, které jsem předem nepředpokládal, jako například omezení zdrojů dat a práce s nimi nebo změna legislativy. V souvislosti s veřejnými zakázkami se často skloňují korupční a jiné nekalé praktiky. Tato práce nemá ambici takové jevy dokazovat ani cíleně analyzovat. Snahou mé studie je spíše zjistit pohled na věc ze strany zainteresovaných pracovníků státní správy, komparovat jednotlivé zakázky mezi sebou a ověřovat platnost teorie.

Veřejné zakázky mohou zadávat různé typy subjektů. V práci jsem se omezil u analýzy konkrétních zakázek i u rozhovorů s respondenty na státní zadavatele, tedy ministerstva a státní úřady. Především kvalitativní rozhovory s respondenty jsou stěžejní částí této práce, neboť jejich výpovědi mohou být přínosné pro nejen pro ověřování teorie, ale i pro navrhování nových řešení v systému zadávání veřejných zakázek.

Práce obsahuje dvě základní části – teoretickou a praktickou. První kapitola této práce se věnuje uvedení do problematiky se snahou nastínit, v čem spočívá samotný problém veřejných zakázek. V jejím závěru jsou pak definovány výzkumné cíle a výzkumné otázky. Další kapitola vysvětluje teoretická východiska, na kterých je práce postavena. Důkladněji je

popsána teorie zastoupení, na níž se snažím ověřovat její mechanismy v praxi veřejných zakázek. Následuje kapitola vysvětlující metodologii celé práce. Pátá kapitola se zaměřuje na vysvětlení pojmů, právní úpravy, členění či procesů veřejných zakázek.

V praktické části práce se nejprve zaměřuji na přehled mediálních článků, které hovoří o veřejných zakázkách jako o problému, a uvádím několik kauz z oblasti ICT. Tato úvodní kapitola by měla přispět k podtrhnutí významu tématu. Následují stěžejní části práce: jednak komparace zakázek vypsanych na homogenní produkt napříč státní správou a jednak analýza kvalitativních rozhovorů s pracovníky české státní správy, v jednom případě s pracovníkem správy EU. Ze vzešlých podnětů je zpracována závěrečná kapitola, která diskutuje závěry a navrhuje změny současného systému.

1 Uvedení do problému

Veřejné zakázky lze definovat jako poptávání statků a služeb veřejnou institucí po privátním sektoru (Pavel, 2013). Jsou významnou součástí veřejných výdajů, neboť je na ně v ČR alokováno přibližně 14 % HDP (MMR, 2015). V absolutním vyjádření tedy trh s veřejnými zakázkami dosahuje objemu okolo 550 miliard ročně¹, což pro představu odpovídá 42 % státního rozpočtu. V zemích EU je výše trhu veřejných zakázek dokonce o něco vyšší – okolo 19 % HDP. I díky vysokým objemům finančních prostředků může v tomto typu veřejných výdajů docházet k jejich úmyslnému či neúmyslnému zneužití, nebo ke korupčním a jiným jevům. To vše znamená potencionální problém pro veřejné rozpočty. I jediné procento vynaložených prostředků ve formě veřejných zakázek totiž představuje stamiliony českých korun.

Častým problémem veřejných zakázek² bývá jejich předražení. Jak ukazuje například Ochrana a Stehlík ve svém článku Předražování veřejných zakázek na stavební práce v České republice (2015), že zakázky se výrazně prodražují rozdílem nabídkové ceny a ceny konečné a reálné. Analýza také dokazuje funkčnost konkurenčního efektu: s každým dalším uchazečem ve výběrovém řízení na veřejnou zakázku nabídková cena klesá. S tím také souvisí efekt neprůhlednosti: předražení zakázky můžeme nalézt u nabídek od firem, u kterých nelze dohledat konečného vlastníka. Ty realizují veřejné zakázky za vyšší cenu, než společnosti, které mají vlastnickou strukturu transparentnější. Zmíněné efekty jasně vyznačují cestu, kterou by se měly případné úpravy fungování veřejných zakázek ubírat – zvyšovat konkurenci na trhu veřejných zakázek a snižovat neprůhlednost jejich zadávání i všech zúčastněných stran.

Velmi specifickým segmentem jsou u veřejných zakázek informační technologie (IT). V této oblasti se vývoj posouvá každým rokem dopředu a jak privátní sektor, tak i veřejný se snaží na tento vývoj reagovat a používat pokud možno co nejmodernější dostupné technologie. Problémem může být absence IT odborníků ve veřejných institucích a tedy i chybně vypsaná zakázka, popř. proběhlé řízení mimo soutěž. Pro laiky je obtížné určit co, za kolik a proč vlastně instituce potřebuje poptávat. V případě mimosoutěžních smluv může navíc docházet ke korupčním a různým lobbistickým vlivům. Veřejné instituce potřebují navzájem

¹ Za rok 2014 to bylo dle MMR 577 miliard Kč.

² Dále používané i pod zkratkou VZ.

komunikovat a k tomu by ideálně měly IT systémy sloužit, resp. být kompatibilní se systémy ostatních veřejných institucí. Propojenost je tedy také jedním z problematických aspektů. Určitý vliv na zadávání veřejných zakázek by mohl mít také politický cyklus.

IT technologie mohou přinášet mnoho inovativních prvků do veřejné správy, a tudíž je důležité, aby zakázky na ně vypisované byly kvalitní a jednotlivé instituce obdržely potřebné technologie. Problém spočívá ve vysokém stupni odbornosti výpočetních technologií a jejím uchopení veřejnými institucemi, dále pak v případných zneužitích zakázek pro obohacení určitých skupin.

Dalším problematickým bodem může být samotný nástroj řízení veřejných zakázek – legislativa. Je otázkou, zda by měla být složitá a komplikovaná a znamenala tak spoustu administrativních nákladů na obou stranách, nebo by měla jít spíše cestou jednoduchosti a transparentnosti. Domnívám se, že v obou případech bude vždy prostor pro ty, kteří ji chtějí obejít.

Studie Palguty a kolektivu popisuje závěry z kvantitativní analýzy veřejných zakázek (2016).

Součástí závěrů studie jsou tato dvě tvrzení:

- „Pomocí statistické analýzy jsme ukázali, že limity pro zjednodušené řízení vedou k manipulování odhadovaných hodnot zakázek a dále k vyšším cenám zakázek.“ (Palguta, a další, 2016 str. 3)
- „Obecně lze tvrdit, že zjednodušené podlimitní řízení zvyšuje možnost korupce a diskriminace dodavatelů, protože snižuje transparentnost výběru potenciálních dodavatelů a dává tento výběr zcela do rukou zadavatelů.“ (Palguta, a další, 2016 str. 3)

Z uvedených tvrzení vyplývá, že veřejné zakázky jsou nepochybně tématem veřejné správy, které má smysl zkoumat. Obsahuje totiž mnohá úskalí, která mohou narušovat veřejný zájem – ať už se jedná o předražování veřejných zakázek, jejich manipulování, korupční jednání či nekalé praktiky.

1.1 Formulace cílů a výzkumných otázek

Cíle práce jsou definovány na základě nastíněných problémů v oblasti zadávání veřejných zakázek. Pro zjednodušení budu v práci zkoumat pouze zakázky týkající se státních zadavatelů. Předně si v práci kladu za cíl zanalyzovat proces zadávání veřejných zakázek na

vybraných ministerstvech. Dle tohoto zmapování bude možné dílčí ministerstva mezi sebou porovnávat. Dalším cílem práce je komparovat aspekty vybraných veřejných zakázek na homogenní produkt. Na základě tohoto porovnání bude možné říci, zda se u homogenního produktu liší cena veřejné zakázky napříč státním aparátem, či nikoliv. Třetím cílem je na základě výsledků předchozích cílů navrhnout případné změny v procesu zadávání veřejných zakázek na IT technologie. Podcílem je také nalézt případné příklady dobré praxe z jiných zemí či jiných úrovní veřejné správy (např. EU).

Hlavní cíl této práce je definován následovně:

1. Analyzovat proces zadávání veřejných zakázek na vybraných ministerstvech.

Vedlejší cíle pak takto:

2. Komparovat aspekty vybraných veřejných zakázek (VZ) na homogenní produkt.
3. Navrhnout změny v oblasti procesu zadávání veřejných zakázek.

Předmětem zkoumání jsou veřejné zakázky proběhlé v letech 2011–2015. Zaměřuji se na státní zadavatele, a to především na jednotlivá ministerstva. U navržených změn se zabývám podlimitními zakázkami, které upravuje česká legislativa a u kterých je možné navrhnout případné změny na národní úrovni.

Práce si klade tyto 4 základní otázky:

- Jsou postupy a názory v procesu zadávání na jednotlivých ministerstvech stejné? Pokud ne, v čem jsou pak odlišné?
- Umožňují veřejně dostupná data o veřejných zakázkách jednoduché srovnání zakázek na podobný produkt?
- Jsou ceny a druh řízení veřejných zakázek na homogenní produkt či službu napříč institucemi státní správy podobné, resp. srovnatelné?
- Projevuje se teorie zastoupení v praxi státní správy? Pokud ano, jakým způsobem?
- Disponuje státní správa kompetentními osobami, které pracují na zadávání veřejných zakázek na ICT technologie?

První otázka zkoumá procesy zadávání a jejich jednotnost, resp. rozdílnost. Druhá zvažuje předpoklad srovnávání zakázek mezi sebou. Ptá se, zda je srovnání jednoduše proveditelné. Další otázka se zaměřuje na srovnání cen a druhu řízení u zakázek na podobný produkt napříč

ministerstvy. Otázka předpokládá, že by ceny a druhy řízení měly být u homogenního produktu srovnatelné. Důležitá otázka se týká platnosti teorie zastoupení (principál–agent) ve státní správě. V práci si kladu i otázku týkající se kompetentnosti úředníků zadávajících zakázky na ICT, které svou specializovaností vyžadují určitou odbornost. V otázce vycházím z úvahy, že státní správa není schopná dostatečně ohodnotit své úředníky znalé tohoto dynamicky se rozvíjejícího se oboru, neboť v soukromé sféře je toto ohodnocení dvojnásobně i trojnásobně vyšší.

2 Teoretická východiska

Veřejné zakázky jsou většinou vnímány jako součást veřejné ekonomie ve vztahu k efektivnosti či hospodárnosti. Nepochybně na ně však můžeme nahlížet i z jiných hledisek – právního, politologického či veřejně-politického. VZ představují velmi praktické postupy a procesy, které je ale možno zkoumat i skrze optiku teoretickou. Pro účely práce vycházím především z teorie zastoupení, teorie veřejné volby a teorie neoinstitucionalismu. Tato teoretická východiska, která mají velký význam pro pochopení a kvalitnější analýzu skutečností ohledně veřejných zakázek, nyní rozeberu.

Teorie veřejné volby³ představuje politologicko-ekonomický koncept, který se zabývá rozhodováním o tvorbě a čerpání veřejných zdrojů. Zkoumá prostřednictvím ekonomické analýzy politické chování. Vychází ze základního předpokladu, že jedinci jednají racionálně a maximalizují svůj užitek. Dále teorie říká, že vstupem do politiky se jedinci nemění a nadále maximalizují svůj osobní prospěch. Pojmy veřejné blaho a mínění vnímá jako něco abstraktního. Veřejné rozdělení zdrojů je určováno politickými preferencemi a ovlivňuje ho rozhodování voličů, politiků a státních úředníků, přičemž každý z nich sleduje svůj vlastní partikulární zájem. Politici zajišťují vládnutí a rozdělování veřejných zdrojů. Vzhledem k tomu, že však usilují o znovuzvolení, používají i prostředků z veřejných zdrojů pro zájmové a jiné skupiny, které jim to zajistí. V tomto postupu mohou být zapleteni i úředníci, kteří mají vykonávat vládní příkazy. S tím souvisí i teorie zastoupení, o které se ještě zmíním dále.

Zajišťovat veřejné statky je možné ve dvou formách – buď přímo v rámci veřejného sektoru, nebo je zadat sektoru soukromému (tzv. outsourcing). Veřejné zakázky jsou typickým příkladem zajištění sektorem soukromým.

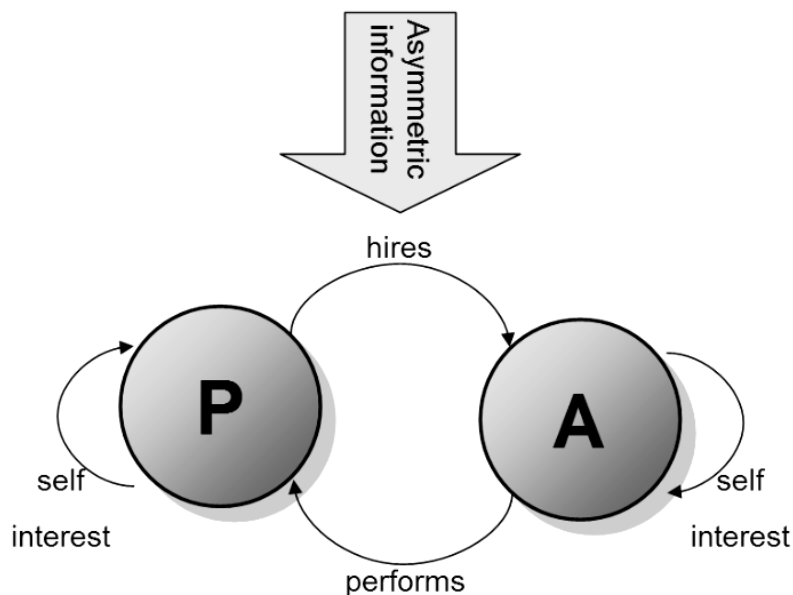
³ v angličtině *public choice*

Škola veřejné volby dále ovlivnila i další teorie – například teorii byrokracie, politického cyklu apod.

2.1 Teorie zastoupení (model principál a agent)

Teorie zastoupení se snaží popisovat vztahy mezi dvěma subjekty, které významně ovlivňuje informační asymetrie. Subjekty znázorňuje principál a agent⁴. Principál je v tomto vztahu příkazcem a zadavatelem, zatímco agent by měl odvádět výkony a plnit zadání. Důležité však je, že ne všechny činnosti agenta jsou pro principála sledovatelné. Dále platí to, co již bylo řečeno výše k teorii volby obecně, totiž že každý subjekt sleduje zároveň své vlastní zájmy. Pokud tedy nastane situace, kdy se zájmy principála a agenta liší, je pro příkazce velmi složité uhlídat, aby agent plnil právě jeho zájem. Čím větší má agent informační převahu, tím více má sklon k jednání ve svůj prospěch. Principálovy ztráty pak nazýváme náklady zastoupení. Teorie zastoupení stojí na dvou základních principech: neúplnost smluv a oddělení vlastnictví a kontroly/správy (Otáhal, 2010).

Schéma 1: Model principál a agent.



Zdroj: Boundless (2015)

⁴ Lze používat i pojmy „pán“ a „správce“.

Model principála a agenta, resp. pána a správce, lze nalézt nejen v soukromém sektoru, ale i v sektoru veřejném (Soundry, 2006). Tyto vztahy fungují stejně jako u firem – existuje rozdíl mezi pánem a správcem a informační asymetrií vedoucí někdy i k převaze naplňování cílů správce nad cíli pána. V případě správců ve veřejném sektoru nalezneme navíc ještě větší problém v kontrolních mechanismech. Zatímco soukromí správci jsou tlačeni rizikem snížení ceny podniku a tedy i vlastní zodpovědností, ve veřejných institucích tomu tak není, neboť subjekt principála obsahuje velkou a nehomogenní skupinu lidí (voličů, politiků, zájmových skupin). Proto také často správci veřejného sektoru často necítí dostatečný tlak na výkon, neboť není omezován tlakem trhu. U firmy je jednoduché změřit zisk, zatímco u veřejné instituce se za úspěch považuje veřejné blaho, které se jak známo velice špatně měří. Odtud tedy špatná měřitelnost a nejasné kontrolní mechanismy. V soukromém sektoru lze motivovat od jednání pouze ve vlastním zájmu odměnami, v sektoru veřejném se zdá být lepší zaměřit se na předejití tohoto jednání spíše prevencí.

V našem případě tedy roli pána představuje široká občanská veřejnost jako voliči, politici, média či zájmové skupiny. Správcem jsou míněni zaměstnanci veřejného sektoru či zaměstnanci institucí, které zachází s veřejnými zakázkami.

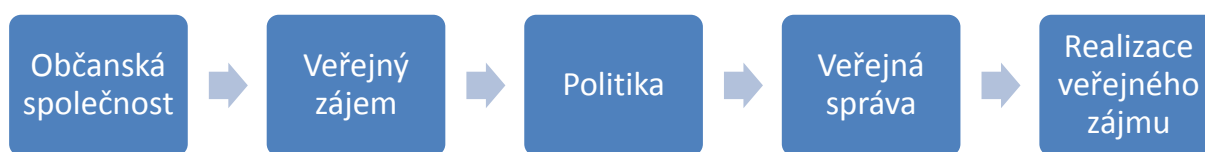
Otázkou zůstává, jak správně používat kontrolu nad správcem, aby nedocházelo ke zbytečným nákladům zastupování. V literatuře se popisují dva druhy mechanismů, které mají zajistit kontrolu správy veřejných zakázek. Jsou jimi opatření ex ante a ex post. Ex ante se zaměřuje na administrativní postupy s cílem omezit zneužití veřejných zdrojů. Jde například o procesní postupy, které by měly být založeny na principech transparentnosti, nediskriminace a rovných příležitostí. Tyto procesní věci by měla definovat legislativa a věc by měla mít snadnou kontrolu.

Opatření ex post nabízí více variant dohledu nad agentem, resp. správcem. Jejich nástrojem jsou kontroly, sankce či rozpočtová omezení. První možností je ministerská kontrola. Politici dohlédnou na realizaci projektů. Bohužel však sami často podléhají lobbistickým tlakům, a tak nejsou v tomto ohledu zcela spolehliví. Dále mohou zpětně provádět kontrolu nadřízené orgány či komisaři. Jejich výhodou je větší nezávislost na nátlakových skupinách. Mohou pocházet z externího či interního prostředí. Pokud jsou přímo ze stejné instituce, hrozí riziko zaujatosti. Poslední možnou skupinu kontroly zastávají soudy. Většinou zastávají až poslední instanci v momentě, kdy předchozí kontroly selhaly. Jejich značná výhoda je v jejich relativní nezávislosti na politických a lobbistických tlacích. Díky nim také dochází k potírání informačních asymetrií mezi pánem a správcem, což vede k efektivnějšímu fungování. Soudy však nelze použít jako preventivní kontrolní opatření.

2.2 Teorie zastoupení na příkladu veřejných zakázek

Dle popsané teorie jde tedy o vztah dvou subjektů – veřejnosti a úředníků. Veřejnost je reprezentována zvolenými politiky, kteří by měli jednat ve veřejném zájmu a zajistit ho skrze delegování úkolů na úředníky. V případě veřejné správy leží mezi principálem a agentem mezistupeň, kterým jsou politici. Již jsme si definovali, že v teorii zastoupení principála či pána představuje občanská veřejnost a agenta či správce zosobňují úředníci veřejné správy. Pokusím se vykreslit, jak by v ideálním případě měly fungovat vzájemné vztahy ohledně realizace veřejného zájmu:

Schéma 2: Proces realizace veřejného zájmu



Zdroj: vlastní tvorba

Od občanské společnosti vzejde veřejný zájem. Ten je následně skrze politiku jasně formulován do legislativy a různých rozhodnutí, kterými se řídí veřejná správa a její úředníci. Právě veřejná správa a úředníci jsou realizátory vůle občanů a uzavírají tento proces, který v ideálním případě doběhne do konce bez jakéhokoliv zdeformování. Můžeme bohužel říci, že tento ideální proces není často dodržován a veřejný zájem nedojde z různých důvodů k realizaci. V této práci budeme abstrahovat od vlivu politiky a politiků na tento proces. Zajímat nás bude především vliv veřejné správy, legislativy či soukromé sféry obchodující s veřejnou správou. Obecně řečeno vše, co zabraňuje, aby se zájem občanů stal realitou.

Tyto jevy budu ve své práci zkoumat, a ověřovat tak platnost teorie zastoupení, která říká, že agent vždy nejedná v zájmu principála. Toto jednání samozřejmě nemusí být vinou jen samotného agenta. Vstupuje sem i mnoho externích vlivů, které agent nemá ve svých rukou. Mohou jimi být různé tlaky ze strany nadřízených, politiků nebo samotných dodavatelů. Při

zadávání veřejných zakázek všech typů se vždy jedná o velké finanční prostředky, u kterých hrozí jejich zneužití. Často skloňovaným tématem jsou korupční praktiky, kvůli kterým se může zadávání zakázek ovlivnit ve prospěch některého dodavatele, a to za úplatu některého z úředníků, který rozhoduje. Dalším zneužitím může být předražení zakázek a obohacení se z veřejných prostředků.

2.3 Teorie neoinstitucionalismu

Teorie neoinstitucionalismu vznikla v 80. letech 20. století. Logicky navázala na institucionalismus a doplnila ho o neformální pravidla, vzorce a principy ve společnosti. V chápání původní teorie se stavělo na tom, že aktér jedná dle povinností, zatímco u nového institucionalismu se má za to, že aktér jedná dle zaběhnutých zvyklostí a praxe. Další rozdíl spočívá v metodách. Klasická teorie se zaměřovala spíše na metody deskriptivně induktivní, zatímco nová škola pracuje spíše s metodami deduktivními. Teorie neoinstitucionalismu zkoumá vzájemné vztahy a interakce jednotlivců, organizací a institucí. U popsání této nové teorie stáli March a Olsen (1984), kteří přepracovávali již zastaralou klasickou teorii.

Nový institucionalismus balancuje mezi přístupy behaviorismu a klasického institucionalismu. Existují tři různé přístupy k novému institucionalismu, jsou jimi historický institucionalismus (historical institutionalism), racionální institucionalismus (rational choice institutionalism) a sociologický institucionalismus (sociological institutionalism). Zajímavostí je, že všechny tři přístupy se vyvíjely téměř nezávisle na sobě, jak dokazují ve svém článku „*Political science and the three new institutionalisms*“ Hall a Taylorem (1996).

Racionalistický institucinalismus vychází ze světa americké politiky, kdy zkoumal, jak je možné, že se nehledě na vládnoucí většinu dostává politické stability. Empirický výzkum ukázal, že stabilitu přináší výbory Kongresu, které ovlivňují názory a postoje svých jednotlivých členů (Hall a Taylor, 1996). Ve svém ekonomickém pojetí se racionalistický přístup zabývá především termínem „transakční náklady“ (Mlčoch, 1996). Ty souvisí s náklady organizace na provoz – tj. náklady na smlouvání, plánování, vyjednání, rešerše trhu atp. Jako u všech nákladů je i u nich samozřejmá snaha o jejich minimalizaci.

Historický institucionalismus pracuje s klíčovým východiskem, že instituce představuje obtížně měnitelnou strukturu, resp. že se jednotlivým aktérům zdají náklady na její změnu příliš vysoké. Někdy jsou navíc vytvořeny mechanismy, které změnu téměř znemožňují (Sangiovanni, 2006).

V sociologickém přístupu představují instituce mechanismy, díky kterým se aktéři lépe orientují ve světě. Tento přístup si například všímá toho, že existují psaná, ale také nepsaná pravidla „hry“ v organizaci, která je potřeba dodržovat (Mlčoch, 1996). Dle sociologického institucionalismu se chová jedinec v souladu s „logikou vhodnosti“ (Pollack, 2003). Řídí se podněty, které vychází z institucí, a tím jsou ovlivňovány jejich preference. Nakonec se jednotlivci přizpůsobí chování instituce.

Pro náš případ zadávání veřejných zakázek, sledování chování pracovníků ministerstev a jejich interakcí s institucemi, bude nejvhodnější posledně jmenovaný přístup sociologický. V poslední době je však snaha všechny přístupy spojovat, neb se jedná o zajímavé multioborové spojení a teorie se tím stává obecnější.

3 Metodologie

Práce využívá metodologii dle dílčích cílů a výzkumných otázek. V první části analýzy komparuji veřejné zakázky vypsané na homogenní či podobný produkt napříč všemi ministerstvy. Jsou zkoumány jednotlivé fáze procesu zadávání a výskyt shod či odlišností. Jsou porovnány druhy a typy řízení, jak bylo na dílčích ministerstvech postupováno. V komparaci se snažím porovnávat dle jasně stanovených kritérií. Obecně by tato analýza měla probíhat formou případové studie, tedy kvalitativním výzkumem, který však bude podpořen i kvantitou v podobě finančního a procesního srovnání.

Druhá část analytické části se zaměřuje formou kvalitativního výzkumu na šetření o jednotlivých zadavatelích, resp. ministerských úřednících. Každé ministerstvo má svůj odbor starající se o agendu veřejných zakázek, ze kterého si budu primárně vybírat jednotlivé respondenty. Uskutečněním polo-strukturovaných rozhovorů na těchto odborech se získají data o fungování a způsobu zadávání na jednotlivých institucích. Dle struktury rozhovoru pak srovnávám výpovědi respondentů. Zaměřím se na jejich pohled a situaci, tlaky a obtíže, které vnímají. Pokusím se zhodnotit kompetentnost a odborné zaměření pracovníků, které zadávají technické parametry zakázek na ICT. Práce si klade za cíl provést přibližně 5 – 6 takovýchto rozhovorů. Celou metodologii nyní rozepíši detailněji dle metod sběru dat a metod jejich zpracování.

Metody sběru dat

Důležité budou pro práci zdroje dat. Těmi by měla být především databáze Informačního systému o VZ⁵ pro komparaci homogenního produktu. Tyto data jsou veřejně dostupná právě kvůli snaze o transparentnost. Dále to budou rozhovory s pracovníky ministerstva, eventuálně s odborníky na tuto problematiku.

Data pro analytickou část práce budu sbírat třemi způsoby. Pro porovnání homogenních produktů napříč ministerstvy použiji veřejně dostupnou databázi veřejných zakázek, která je uveřejněná na webových stránkách Informačního systému o veřejných zakázkách. Srovnání zakázek na vybrané produkty bude kvalitativního rázu. V databázi VZ jsou uveřejněny všechny zadané zakázky a je možné si z ní vygenerovat určité období. Pro účely této práce budu pracovat s obdobím let 2011-2015. Toto delší období jsem zvolil z důvodu snahy o zachycení většího množství podobných, homogenních produktů, na které byla vypsány veřejné zakázky. Pro přesnou analýzu by bylo vhodnější i delší období, avšak s takovým objemem dat už by byl zřejmě třeba profesionální software.

Dalším zdrojem dat budou výstupy z rozhovorů s pracovníky ministerstev a experty. Pracovníci ministerstev budou vybíráni z odpovídajících pracovišť souvisejících s veřejnými zakázkami. Rozhovory budou probíhat formou polo-strukturovaných rozhovorů, které budou se souhlasem dotázaných nahrávány. Polo-strukturovanou formu volím pro jasné stanovení témat rozhovoru předem, ale stále s možností přejít na témata, která z rozhovoru vyplynou a mohou být pro práci zajímavá. Respondenti budou předem seznámeni s okruhy témat. Dále si budou moci zvolit, zda chtějí vystupovat pro účely práce pod svým jménem, nebo anonymně. Toto opatření je z důvodu jejich komfortu a možnosti případně říci větší množství informací, než by řekli pod svým jménem. Délka rozhovoru bude přibližně 45 minut a bude na místě, které bude respondentovi vyhovovat. Rozhovor by měl probíhat dle předem dané struktury s možností přejetí na spontánní témata. Pokud s tím bude respondent souhlasit, z hovoru bude pořízen audio záznam pro účely dalšího zpracování. Samotný rozhovor začne představením diplomové práce a jejího cíle, dohodou ohledně formy a možnosti pořízení nahrávky. Následovat budou dotazy dle osnovy, kterou respondent obdržel předem. V průběhu rozhovoru bude možné odbočit od struktury rozhovoru, díky polo-strukturované formě, a hovořit o tématech, které vzejdou z rozhovoru.

⁵ K nalezení na webové stránce: <http://www.isvz.cz/>

V úvodu analytické části také proběhne obsahová analýza mediálních výstupů. Zdrojem pro ni budou různé novinové články či blogy, které budu čerpat skrze databázi medií dle klíčových slov.

Metody analýzy dat

Analýza sesbíraných dat bude probíhat ve třech rovinách. Jednak se bude jednat o analýzu homogenních či obdobných produktů napříč státní správou, jednak půjde o analýzu rozhovorů s pracovníky vybraných ministerstev a experty a konečně o obsahovou analýzu mediálních výstupů. Z těchto všech výstupů pak bude navrženo řešení pro zlepšení současného stavu oblasti veřejných zakázek.

V úvodu analytické části práce budu pracovat s mediálními výstupy, ze kterých se pokusí formou obsahové analýzy nalézt zajímavé a relevantní výstupy k tématu této práce. Díky tomu práce také otevře a lépe představí problematiku veřejných zakázek na ICT a ukáže jejich specifika.

Analýza dat z Věštníku VZ bude probíhat kvalitativně. Výběr podobných produktů bude dle kritéria možnosti co nejefektivnějšího srovnání podobných poptávaných věcí.

Pro kvalitativní porovnání si určím kritéria srovnání. Těmito kritérii budou:

- Druh VZ
- Rozsah zakázky (nadlimitní / podlimitní / malého rozsahu)
- Předpokládaná cena
- Druh zadávacího řízení
- Hlavní kritéria pro zadání zakázky
- Předpokládaná cena minus reálná cena

Dle těchto kritérií se pokusím dojít k určitým závěrům a trendům z toho vyplývajících.

Posledním dílem zpracování dat budou rozhovory s pracovníky ministerstev či experty. Ty budou mezi sebou porovnány dle zodpovězených otázek. Z některých výpovědí navíc vzejdou i další témata, kterým může tato práce věnovat pozornost.

4 Veřejné zakázky

4.1 Pojem „veřejná zakázka“ a jeho právní úprava

Již v dávných dobách potřebovaly obce a státy zajistit své potřeby od různých dodavatelů. Mohlo jít o stavbu hradeb, kanalizační sítě či vojenských služeb. Sofistikovanější pojetí veřejných zakázek se rozvíjelo až s kapitalistickou společností a postupně se vyvíjelo i právní zakotvení. Pojem veřejná zakázka je obecně známí a diskutovaný. U veřejnosti však najdeme mnoho nepřesných pochopení tohoto pojmu, proto se jej nejprve pokusím popsat z různých pohledů.

Dle Ochrany lze členit přístup k tomuto pojmu na právní a ekonomický (2010). Z ekonomického pohledu je veřejná zakázka poptávání určitého zboží či služby veřejným sektorem a vykonaná za úplatu. Pro tento typ zajištění věci externí silou se též používá pojem *outsourcing*. V laické veřejnosti také občas dochází ke směšování pojmů veřejná zakázka a veřejný projekt. Zakázka je však pouze podmnožinou projektu a jedním ze způsobů, jak projekt realizovat.

Právní hledisko se dívá na veřejné zakázky především jako na smlouvu mezi dvěma subjekty, která se řídí zákonem. Veřejné zakázky v České republice upravoval zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů⁶. U právního pojetí veřejné zakázky je zásadní pojem zadavatel. Kdo jím je, popisuje již paragraf č. 2 tohoto zákona. A oproti ekonomickému pojetí to nejsou pouze veřejné subjekty, ale rozlišujeme i skupiny zadavatelů dotovaných a sektorových. V případě veřejných zadavatelů se jedná například o státní organizace, státní příspěvkové organizace, nebo územní samosprávné celky a jimi zřízené příspěvkové organizace či jiné subjekty. Dotovaným zadavatelem má zákon na mysli subjekty, které sice nepatří do veřejného sektoru, ale získávají od něj účelové dotace, ze kterých dále pořizují zboží či služby od třetích subjektů. Sektoroví zadavatelé, ať už jsou či nejsou ovládnuti veřejným sektorem, podnikají v předem daných oborech na základě oprávnění, a tudíž podléhají zákonu o veřejných zakázkách.

Zákon o veřejných zakázkách je v zásadě postaven na třech principech:

- *transparentnosti,*
- *rovného zacházení,*
- *a nediskriminace.*

⁶ Od října roku 2016 nabyt účinnosti nový zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Princip transparentnosti poukazuje na povinnost zadavatele zveřejňovat všechny dokumenty a smlouvy související se všemi fázemi zadávacího procesu. Stejně tak musí být jasná všechna odůvodnění. Princip rovného zacházení a nediskriminace má zjednodušeně ten samí cíl přistupovat ke všem dodavatelům shodně a žádného z kvalifikovaných dodavatelů předem nevyločit z účasti v zadávacím řízení. Tyto principy je obtížné dodržet zvláště v podmínkách specifických produktů, které si žádají jiný, než otevřený druh řízení, všechny ostatní totiž určitým způsobem diskriminační jsou.

4.2 Nová legislativa

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, byl v tomto roce⁷ nahrazen novým zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který nabyl účinnosti 1.10.2016. V této části práce se budeme věnovat změnám v legislativě a srovnání těchto dvou norem.

Nový zákon přináší celou řadu změn. Jsou jimi nové druhy zadávání – řízení o inovačním partnerství, koncesní řízení a řízení pro zadávání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu. Důležitou změnou je také přidání nového principu přiměřenosti, který přibyl navíc k principům transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminace. Tento princip udává zadavateli přiměřený postup například v nárocích zadávací dokumentace apod. Lze očekávat, že tuto zásadu budou dodavatelé využívat při námitkách na postup zadavatele (Veřejná správa, 2016).

Dále přibyly různé pravomoci směřující jako samostatnost provozních jednotek v určování předpokládané hodnoty VZ. Nový zákon také mění některé pojmy, namísto subdodavatele zavádí poddodavatele nebo slučuje účastníka a zájemce pouze pod termín účastník. Dále zákon zavádí úpravu nových mechanismů jako předběžných tržních konzultací, zavádí zohlednění životního cyklu a nově mají zadavatelé možnost zadat více rozhodovacích kritérií pro výběr zakázky. U zadávací dokumentace přibyla povinnost uvést identifikaci externích osob, které se spolupodíleli na jejím vytváření, kromě advokátů a daňových poradců. Nový zákon oproti starému ruší zvýhodnění dodavatelů zaměstnávajících osoby se zdravotním postižením nebo ruší povinnost jmenovat hodnotící komise, s výjimkou veřejných zakázek nad 300 milionů Korun. Také je snaha lépe regulovat případný střet zájmů a zákon udává povinnost zadavateli takovému jednání zabránit (Veřejné zakázky v praxi, 2016).

⁷ 2016

Nový zákon jde spíše cestou decentralizace se snahou dát zadavateli v některých věcech volnější ruce. Jednotlivé provozní jednotky zadavatele si například mohou sami určovat předpokládanou hodnotu veřejné zakázky. Dále má zadavatel možnost volnějšího postupu v průběhu hodnocení nabídek. K mezení striktnosti zákona napomáhá o zkrácení lhůt pro podávání nabídek v některých druzích řízení. S novou normou je také přípustné doplnění údajů či dokladů v průběhu řízení, tak aby některý dodavatel nebyl vyloučen kvůli formalitě. Nově se také zavádí dvoufázové otevírání obálek s nabídkami z důvodu samostatného posouzení kvality dle směrnice EU. Zadávací dokumentace by také měla obsahovat například seznam technických pracovníků, kteří budou dohlížet na technickou kvalitu zakázky (Veřejná správa, 2016).

4.3 Členění a procesy řízení VZ

Zadavatel se dle zákona musí řídit všemi zákonnými předpisy, jako jsou proces zadávání, uzavření smlouvy a realizace projektu.

Členit veřejné zakázky můžeme dle dvou kritérií. Podle předmětu plnění zákon rozlišuje zakázky na dodávky, na služby a na stavební práce. Za druhé členíme veřejné zakázky na základě předpokládané ceny na nadlimitní, podlimitní a na zakázky malého rozsahu. Hledisko předpokládané ceny nám rozlišuje tedy 3 druhy zakázek, přičemž každý druh má svá pravidla procesu zadávání, podle kterých je nutno se dle zákona řídit. Pro určení do jaké kategorie daná veřejná zakázka spadá, slouží cenové limity a také to, o jaké zboží či službu se jedná – zda o zakázku na dodávku zboží a služeb či zakázku na stavební práce. Tabulka 1 níže ukazuje, jaké jsou současné platné limity pro jednotlivé kategorie v České republice.

Tabulka 1: Členění veřejných zakázek dle předpokládané ceny

	Veřejné zakázky na dodávky a služby		Veřejné zakázky na stavební práce	
	Předpokládaná hodnota v Kč bez DPH		Předpokládaná hodnota v Kč bez DPH	
	od (včetně)	do	od (včetně)	do
Veřejná zakázka malého rozsahu	0	2 000 000	0	6 000 000
Podlimitní veřejná zakázka	2 000 000	5 244 000	6 000 000	131 402 000
Nadlimitní veřejná zakázka	5 244 000	neurčeno	131 402 000	neurčeno

Zakázky nadlimitní se řídí směrnicemi Evropské unie a jsou vyhlášovány v Evropském věštníku. Lhůty pro podání nabídky jsou relativně dlouhé. To vše proto, aby byla možná účast subjektů ze zahraničí a tyto velké zakázky nebyly pouze vnitrostátními (Ochrana a kol., 2010) Další typ, podlimitní veřejné zakázky, jsou záležitostí národních legislativ. Jedná se o zakázky od 2 do 5,2 milionu Kč u dodání a služeb a od 6 do 121 miliónů Kč u stavebních prací. V České republice mají podobné regule jako zakázky vyššího typu s tím rozdílem, že termíny zadání a výběru mohou být kratší. Tento typ zakázek se zveřejňuje v Informačním systému VZ.

Posledním typem jsou veřejné zakázky malého rozsahu. Jejich hodnota je natolik malá, že by se často nevyplatilo organizovat kvůli nim výběrové řízení. U tohoto typu zakázek si může sám zadavatel zvolit, zda bude jednat pouze s jedním subjektem, nebo vypíše otevřenou soutěž.

V momentě, kdy zadavatel ví, v jakém typu veřejné zakázky se může pohybovat, může zahájit proces zadávacího řízení. V něm je pro zadavatele důležité, aby našel takového realizátora veřejné zakázky, který bude kompetentní zadání splnit, nabídne co možná nejnižší cenu a zároveň dodá co možná nejkvalitnější službu či zboží. V zadávacím řízení si zadavatel nejprve zvolí jeho druh, tedy jakým způsobem budou nabídky přijímány a vyhodnocovány.

Druhy zadávacího řízení jsou následující (Ochrana a kol., 2010):

- otevřené řízení,
- užší řízení,
- řízení s uveřejněním,
- řízení bez uveřejnění,
- soutěžní dialog,
- a zjednodušené podlimitní řízení.

Otevřené řízení se považuje za nejvíce transparentní a neomezuje přihlášení se do výběrového řízení na veřejnou zakázku. Uchazeč má v tomto řízení možnost předložit doklad o kvalifikaci i poté předložit nabídku na plnění.

Užší řízení probíhá dvoukolově. V prvním kole se může přihlásit jakýkoli uchazeč s předložením kvalifikace pro vyhlášenou zakázku. Zadavatel ověří tyto kvalifikace a

případně vyřadí ty uchazeče, kteří nesplňují podmínky. V druhém kole pak již postupující uchazeči předkládají své nabídky na plnění veřejné zakázky. V tomto kole provádí výběr zadavatel, a to buď losem, nebo na základě předem stanovených kritérií. Počet soutěžících subjektů by neměl být nižší než pět.

4.4 Postup zadavatele v zadávacím řízení

Pro lepší pochopení procesu zadávacího řízení si tento postup popíšeme dle staré legislativy. Každý veřejný zadavatel definovaný zákonem (137/2006 Sb.) by se měl řídit postupem zadávání veřejných zakázek dle jmenovaného zákona. Ministerstvo pro místní rozvoj za účelem správného pochopení a postupování dle zákona vydalo Metodiku zadávání veřejných zakázek, ze které v této kapitole kromě zákona také čerpám. Každý zadavatel s povinností veřejnou zakázku vypisovat se musí následně řídit metodickými kroky vedoucími k realizaci VZ. V první fázi by měl zadavatel určit o jaký druh VZ se v jeho případě jedná. Neboť VZ se mají v zásadě tři typy kategorií – dle svého předmětu se člení na (MMR ČR, 2015):

- veřejné zakázky na služby,
- veřejné zakázky na dodávky,
- a veřejné zakázky na stavební práce.

Největší podíl tvoří VZ na stavební práce. Svým objemem i charakterem jsou velmi specifické, a proto mají vlastní kategorii. Do VZ na dodávky řadíme pořízení věci či zboží zadavatelem. Jedná se o koupě, nájem, leasing apod. Za dodávku se považuje i dodání energií jako vody, tepla či plynu. Pod kategorií VZ na služby řadíme jednoduše vše, co nespadá do předchozích dvou předmětů.

Dalším krokem pro zadavatele je zjištění, zda se jedná o nadlimitní, podlimitní nebo veřejnou zakázku malého rozsahu. Určení velikosti zakázky vychází z předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Nadlimitní veřejné zakázky dále členíme z hlediska druhu veřejné zakázky a dále z hlediska typu zadavatele. Limity určující rozsah veřejné zakázky ukazuje Tabulka 1.

Pro určení předpokládané hodnoty VZ existuje pro zadavatele povinný postup. Nejprve by se měl porozhlédnout po příkladu podobné zakázky v minulosti, od které by se cena odvíjela. Pokud takovou nenajde, udělá si vlastní průzkum trhu za účelem najít co možná nejvíce odpovídající ceně dané služby či produktu. Do této ceny by zadavatel měl zahrnout všechny možné výdaje – například v případě zakázky na rámcovou smlouvu by měl sečíst maximální

možný rozsah plnění této smlouvy. Výše předpokládané ceny má pak ještě navíc dílčí pravidla pro dílčí druhy zakázek (stavební práce, dodávky a služby).

V zákoně existují také výjimky, které může (avšak nemusí) využít zadavatel pro nezádaní standardní veřejné zakázky. Jedná o případy utajovaných informací, bezpečnosti státu či některého výzkumu a vývoje. O veřejné zakázce může zadavatel vydat také tzv. předběžné oznámení, kterým informuje dodavatele o chystané zakázce.

Velmi důležitým krokem v procesu zadávání je pro všechny strany volba druhu zadávacího řízení. Jednotlivé druhy jsou vyjmenovány v předchozí kapitole. Otevřené a užší řízení může zvolit každý zadavatel bez omezení. Pro ostatní platí série zákonných podmínek, které musí zadavatel splnit, aby takový druh řízení mohl zvolit. Zvláštní řízení pak probíhají také pro rámcové smlouvy a dynamický nákupní systém.

Zadávací řízení se řídí podmínkami pro užití určitých druhů řízení. Krom otevřeného a užšího druhu je vždy třeba splnit zákonné podmínky pro jeho plnění.

4.5 Specifika veřejných zakázek u ICT

Veřejné zakázky vypisované na informační a komunikační technologie jsou do značné míry specifické – především s ohledem k náročnosti na odbornost nutnou k orientaci v problematice. Informační a komunikační technologie tvoří dvě základní složky – hardware a software. Hardwarová část je bližší běžným zakázkám na dodání, zatímco software více o službách, které mohou být velmi komplikované a vyžadující komplexitu a odbornost.

Velkým specifikem ICT technologií je v jejich stále rychlejší vývoji. Technologie, které byly ještě včera moderní, dnes mohou být již zastaralé. A s omezeními lhůt při procesu zadávání veřejných zakázek a celé komplexity veřejné správy je velmi obtížné s takto rychlým vývojem držet krok. S tímto extrémně rychlým progresem ICT je rovněž obtížné skloubit určitou koncepčnost a propojenost, vytvoření architektury, která se nebude muset každým rokem měnit.

Informační asymetrie a velké transakční náklady na vyjednávání ICT zakázek jsou dalším parametrem, který ovlivňuje zadávání. Pro zadavatele je obtížné správně nastavit technické podmínky tak, aby byly dostatečně konkrétní a zároveň nediskriminační. Další komplikací bývá volba správného druhu řízení zakázky. Problematické z pohledu zadavatele bývá i kompatibilita systémů. Současný výchozí stav, kdy již běží určité systémy a oni mají zavést

nové, které s nimi mají být kompatibilní. Této kompatibility lze někdy dosáhnout jen vyhledáním stejného dodavatele, soutěž se pak stává nesmyslnou. Někdy se také stává, že zadavatel používající určitý software, k němu nemá veškerá autorská práva, neb si takové podmínky neuvedl do smluv. U ICT zakázek je též třeba počítat s nutnou podporou pro některé produkty.

5 Mediální obraz problémů v zadávání VZ

Problematicke veřejného zadávání se věnují i média. Především kauzám, které se k nim dostanou a lze je mediálně uchopit. Pro ilustraci uvedu několik kauz, které dokazují, že ICT zakázky jsou velmi problematickou oblastí veřejného zadávání. Dále uvedu vybrané články za rok 2016, které jsem zadal vyhledat v mediální databázi a umožní nám náhled na současné problémy, resp. mediálně vnímané problémy.

Nejprve tedy několik vybraných kauz z oblasti informačních a komunikačních technologií:

Sčítání lidu 2011

Na zajímavou kauzu v oblasti ICT upozornil majitel společnosti Unicorn Vladimír Kovář. Z pozice neúspěšného uchazeče o zakázku jasně vypovídá o určitých nekalých praktikách v procesu zadávání veřejných zakázek. Jeho firma se účastnila výběrového řízení o veřejnou zakázku na informační systém pro Sčítání lidu v roce 2011. Kovář uvedl, že nabídka firmy byla o 120 milionů levnější, než nabídka vítězné firmy Hewlett-Packard. Problém spočíval v tom, že ještě v procesu výběrového řízení začal dostávat zprávy o tom, že vítězná firma neměla dostát formálních požadavků a měla být vyřazena. Také ho údajně dva muži přesvědčovali, aby řízení vzdal nebo na druhé straně obdržel sms zprávu s nabídkou dvou hlasů hodnotící komise za cenu 20 milionů. Kovář však nemohl svá tvrzení jasně dokázat. Zadávací řízení prošetřoval Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, ale dospěl k závěru, že vše bylo v souladu se zákonem o VZ (Tečka za zpochybnovaným tendrem, 2010).

Integrovaný operační program

Další kauza se týká tendrů Integrovaného operačního programu ministerstva vnitra. V současné době je vedeno trestní řízení s několika desítkami osob a dvou firem. Jsou

podezřelí z manipulace s těmito zakázkami, které v součtu zahrnovali stovky milionů korun. Trestní stíhání bylo započato v souvislosti s razií protikorupční policie v září roku 2014 v Olomouci, Zlíně a na dalších místech. Spekulovalo se i o úniku citlivých informací v souvislosti se stíháním, do kterého mohl být zapojen policejní prezident (ČTK, 2016).

Opencard

Velmi známá kauza z pražského magistrátu má za sebou dlouhý vývoj. Na jehož konci byli odsouzeni jiní lidé, než Ti kteří projekt zahájili. Ukazuje na hluboké problémy v oblasti zadávání. Původním záměrem projektu bylo zřízení multifunkční karty pro Prahu a relativně nízký rozpočet. Výsledkem bylo jen několik funkcí karty a především desetinásobně překročený rozpočet. Celý projekt Opencard na jeho počátku rozkouskovan na několik drobných zakázek, u kterých bylo zadání většinou ušité na míru konkrétní firmě. Známí je případ s firmou Haguess, která dostala zmanipulovanou zakázku ušitou na míru, přičemž byla jediným uchazečem a její nabídková cena nebyla přiměřená, což potvrdil i soud. Jakub Michálek ze současného zastupitelstva vidí problém v absenci stanovení a řádného odůvodnění předpokládané ceny zakázky, která byla nepochybně předražena (Michálek, 2015). Situace nakonec vyústila k zrušení celého projektu a zadání nové elektronické karty s názvem Lítačka. To je z pohledu veřejné – politiky značně nesystémové řešení.

Výše zmíněné kauzy jasně dokazují, že ICT zakázky jsou problematické pro svoji složitost, a tím pádem i zneužitelnost.

Následující články jsem čerpal z mediálního archivu. Vyhledával jsem články z roku 2016 s klíčovými slovy „veřejné zakázky“, „ICT“ a „korupce“. Snahou bylo zmapovat, jak česká média reflektují tuto problematiku. V mediálním archivu jsem na základě tohoto vyhledávání našel 24 článků, z nichž vybrané uvádím níže.

Problém digitalizace veřejné správy

Lidové noviny píší o problému digitalizace veřejné správy. Uvádí, že se jedná o určitý paradox. Soukromé podniky pocházející z České republiky začaly být jedny z nejlepších v Evropě přes digitalizaci a elektronický obchod. Oproti tomu veřejná správa se potýká se zcela opačným trendem. Článek také uvádí statistiky, dle kterých jsou Češi jako uživatelé internetu nebo nakupující na něm nad průměrem EU (Vyhnánovský, 2016).

Jak odvrátit českou e-katastrofu

Novinový článek ve formě komentáře hodnotí současný stav e-governmentu, tedy elektronizace veřejné správy, v České republice včetně vztahu k veřejným zakázkám. Zmiňuje, že je ještě na počátku tisíciletí Česko mělo některé slibné projekty v této oblasti jako základní registry obyvatel, osob a nemovitostí, systémy CzechPoint apod. Pak se prý vývoj zasekl. Autor zmiňuje, že Česká republika se propadla v žebříčcích hodnotících stav e-governmentu v jednotlivých zemích. Se žebříčky můžeme spekulovat, nicméně, současný nedobrá stav si uvědomují i odborná veřejnost. V letošním roce se nastartovala Iniciativa 2020, která má za cíl, aby ČR do roku 2020 bylo zemí hodnocenou v celosvětovém žebříčku hodnotícím e-government do 20. místa. Za tímto projektem stojí prezident ICT unie Zdeněk Zajíček a podpořil jí i premiér. Ohledně veřejných zakázek autor zmiňuje, že málo v kterém oboru lze tolik „fixlovat“ jako v ICT. Státní správa se však bez rozvoje v této oblasti neobejde (Koubský, 2016).

Kauza Šiška

Za manipulaci s veřejnou zakázkou byl nepravomocně odsouzen Vladimír Šiška, bývalý 1. náměstek ministerstva práce a sociálních věcí, informuje Český rozhlas. Dle soudu manipuloval veřejnou zakázku účelným vyloučením jednoho z uchazečů, aby vyhrála firma Fujitsu Technology. Náměstek Šiška tak prý ovlivnil výběr a předražil zakázku o více než čtvrt miliardy. Český rozhlas také podává informaci o zadávání ICT zakázek obecně, a totiž, že některé ICT zakázky mohou být dražší, než předchozí, ale to ještě nemusí znamenat, že jsou předražené. Může jít pouze o záměr ministerstva vybudovat lepší a bytelnější IT systém (Vladimír Šiška by měl jít na 6 let do vězení, 2016).

Skončí NEN stejně jako projekt IZIP?

Článek ředitele Nadačního fondu proti korupci Petra Soukenky pojednává o zprávě Nejvyššího kontrolního úřadu. Ta se zabývá tzv. Národním elektronickým nástrojem (NEN), který přišel stát na přibližně čtvrt miliardy a měl zprůhlednit zadávání veřejných zakázek. Výsledky v podobě úspor a zprůhlednění se však bohužel nedostavili, což konstatuje NKÚ ve své zprávě. Národní elektronický nástroj má nízkou využívanost veřejnou správou a navíc ho provázelo zpoždění a nejasnosti ohledně dodržení zákona o veřejných zakázkách. Autor článku vidí podobnost projektu NEN s projektem IZIP, který také nebyl povinně používán, byl vybudován za vysoké náklady a nakonec jeho efektivita byla velmi nízká. Autor se

zamýšlí, zda jde o neschopnost státní správy řídit ICT projekty nebo se jedná o záměr a tedy nekalou praxi. Nadějí pro NEN je fakt, že MMR plánuje do roku 2017 zrušit elektronická tržiště a nahradit je právě tímto nástrojem (Soukenka, 2016).

Tyto vybrané články ilustrují ožehavost tématu veřejných zakázek na informační a komunikační technologie a zvláště také na problém celé elektronizace veřejné správy, která dle autorů článků zamrzla v čase. Je jasné, že bez elektronizace nebude veřejná správa akceschopná v dnešním světě založeném na informatických vymoženostech. Potencionál do budoucna má, v tuto chvíli neúčinný, Národní elektronický nástroj, který by mohl sjednotit různé registry, které jsou rozestě zvlášť, byť spolu často souvisí. Z mediálního hlediska bude též zajímavé sledovat vývoj obviněných osob v různých kauzách a jejich výsledek (např. kauza Šiška, Opencard apod.). Z hlediska spravedlnosti spatřuji problém v tom, že ty osoby, co jsou za rozhodnutí různých projektů zodpovědní, pak tuto odpovědnost před soudem často nenesou.

Námětem pro jinou kvalifikační práci by mohla být analýza médií a ověřování pravdivosti výroků, které v nich zazní. Neboť mnoho zprostředkovaných kauz může v realitě mít zcela jiné rozměry.

6 Srovnání zakázek vypsaných na podobný produkt

6.1 Výchozí předpoklady a omezení

Při tvorbě této analýzy jsem v rámci celého procesu narazil na mnoho omezení či bariér pro získání potřebných dat na srovnání zakázek. Vyjmenuji také předpoklady pro komparaci v této kapitole, ze kterých vycházím. Dle zákona má zadavatel povinnost zveřejňovat mnoho informací, smluv a dokumentů. V souvislosti s veřejnými zakázkami se tomu děje, a to prostřednictvím Věštníku veřejných zakázek zřizovaným Ministerstvem pro místní rozvoj. Tam nalezneme celou databázi zakázek řadu let zpětně.

Bariéry, na které jsem v průběhu práce narazil, jsou následující:

1. Databáze VZ je veřejně dostupná, ale postrádá přehlednost a jednoduchou orientaci.
2. Ze syrových dat nelze jednoduše filtrovat požadované parametry.

3. Z názvu zakázky a jejího stručného popisu nelze vyčíst, o jaký produkt se přesně jedná a především si produkty nelze vyfiltrovat pro potřeby srovnání. Každý zadavatel navíc poptávané věci popisuje jinak.
4. Množství poptávaného zboží či služeb bývá vedeno pouze jako příloha zadávací dokumentace. U některých zakázek je možné se dostat k přílohám zadávací dokumentace jen v listinné podobě a to na vyžádání.
5. Profil zadavatele neumožňuje vyhledávací okno.

Bod 3 popisuje, jak jen velmi obtížně lze pro účely srovnání vyčíst, na jaký druh služby či produkt si zadavatel zakázku vypsál. Navíc zadavatelé nazývají stejné produkty jinými pojmy. Tak se může stát, že dva zadavatelé poptávají to samé, jen jeden věc nazve mobilní služby a druhý služby GSM.

Z bodu 4 vyplývá, že pokud chcete zjistit, množství poptávaného zboží, nelze to jednoduše vyhledat v databázi, ale je nutné projít každou jednotlivou zakázku zvlášť, vyhledat k ní zadávací dokumentaci a většinou v její příloze najít potřebné informace. To v praxi znamená, že pokud by někdo chtěl kvantitativně komparovat zakázky, musel by si vytvořit novou vlastní databázi, do které zanesl tyto potřebné údaje. Tato bariéra je tedy téměř nepřekročitelnou.

Tyto bariéry, ať už překročitelné či nikoliv, nekorrespondují s principem transparentnosti, který nalezneme v zákoně. Považuji to za poměrně vážné zjištění, kterým by se měla zabývat řídicí sféra státní správy.

Tato tvrzení potvrzuje i zkušenost serveru bezkorupce.cz, který kritizuje omezené funkce Věstníku veřejných zakázek. Za účelem větší přehlednosti o finančních tocích proto také zavedlo občanské sdružení Oživení webový portál⁸, který se databází veřejných zakázek zabývá. Umožňuje některé lepší funkcionality, než Věstník veřejných zakázek, pro účely mého srovnání homogenního produktu je ale bohužel také nedostačujícím.

Z těchto limitů a bariér pro komparaci zakázek vycházejí i předpoklady srovnání v této části práce. Těmi jsou:

- ministerstva mají u vybraných homogenních produktů podobné potřeby/nároky
- tyto potřeby zhruba odpovídají podobným hodnotám při použití výpočtu na jednoho zaměstnance

⁸ www.vsechnyzakazky.cz

Další omezení následujících srovnání spočívá v tom, že některá ministerstva ty samé produkty poptávají decentralizovaně jako zakázky malého rozsahu, tedy nejsou obsažené ve Věštníku VZ.

Konečné sumy veřejných zakázek jsem přepočítal na jednoho zaměstnance. Počty zaměstnanců jednotlivých úřadů a ministerstev jsem čerpal ze Státního závěrečného účtu za rok 2014.

6.2 Srovnání

V této kapitole budeme srovnávat zadané veřejné zakázky na homogenní produkt. Do okruhu sledovaných veřejných zadavatelů zahrneme všechna ministerstva, pod ně spadající instituce a státní úřady.

Veřejné zakázky, nebo především všechny jejich postupy a náležitosti, představují velmi složitou proceduru od jejího započetí až po dodání určitého zboží či služby. Veškeré problémy, na které jsem narazil při snaze o komparaci. Srovnání tedy vychází z výše zmíněných bariér a předpokladů. Pro účely komparace jsem použil hodnotu celkového vysoutěženého objemu VZ přepočtený na jednoho zaměstnance. Tím je umožněno relativní srovnání identického produktu.

6.2.1 Tonery

Pro první srovnání homogenního produktu jsem vybral dodávku tonerů. Druhem řízení v tomto srovnání byly podlimitní druhy zakázek. Tonery představují produkt, který využívají všechny instituce státní správy a tak je možné jej porovnávat.

Graf 1: Podíl objemu veřejné zakázky na počet zaměstnanců - tonery



Zdroj: ISVZ, vlastní zpracování

Ve srovnání můžeme vidět výrazné rozdíly ve výsledné ceně přepočítané na jednoho zaměstnance dané instituce. Může to být způsobeno rozdílnými potřebami institucí, nedokonalostí srovnání, ale i špatným zadáním zakázky, které ústí ve vysokou dodavatelskou cenu. Ministerstvo si ve vybraném období provádělo dokonce dvě zakázky na dodávku tonerů. Důležité je také zmínit, že většina ostatním ministerstev zřejmě soutěží tonery skrze zakázky malého rozsahu a proto nejsou součástí srovnání.

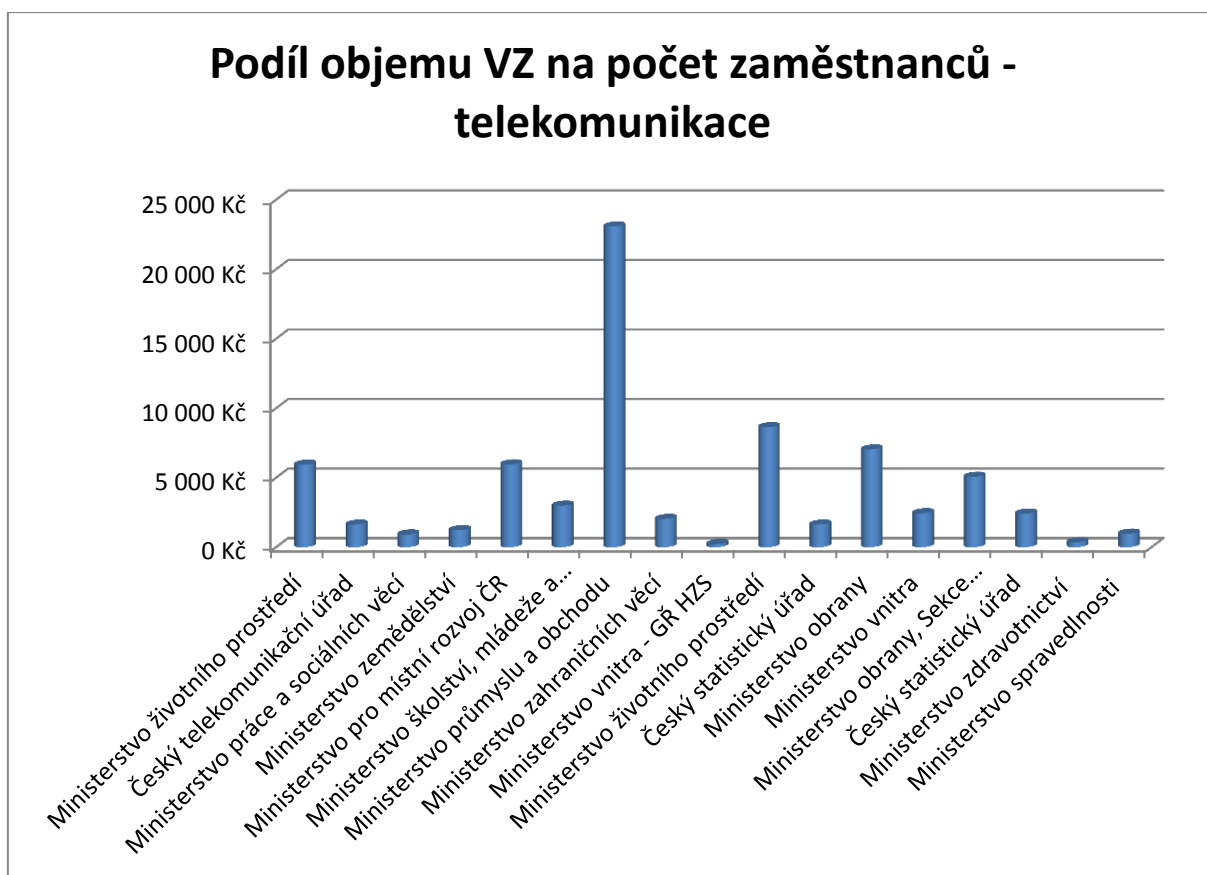
Pokud se zaměříme na druh řízení těchto veřejných zakázek, tak všechny probíhaly v otevřeném režimu. A rovněž u všech byla hodnotícím kritériem výběru nejnižší nabídková cena.

6.2.2 Telekomunikační služby

U poskytování telekomunikačních služeb porovnávám nadlimitní zakázky.

Při analyzování veřejných zakázek na dodavatele telekomunikačních služeb jsem nejprve vyfiltroval pro kolonku formuláře „kategorie služeb“ heslo „telekomunikační technologie“, čímž jsem získal jen zakázky na služby s tímto heslem spojené. Dál už není možné jednoduše filtrovat ve sloupcích těchto dat, a proto jsem vybíral zakázky ze seznamu, u kterých se jednalo o poskytování mobilních služeb. Ke srovnání jsem zvolil konečnou cenu veřejné zakázky, tedy s jakou sumou vyhrál soutěž výsledný dodavatel služby. Tu jsem pak vydělil počtem zaměstnanců ministerstva, aby se u sumy snížilo zkreslení z rozdílných podmínek na jednotlivých ministerstvech. Do srovnání jsem pro zajímavost zařadil i dva státní úřady – Český telekomunikační úřad a Český statistický úřad. Výsledek porovnání ilustruje následující graf:

Graf 2: Podíl objemu veřejné zakázky na počet zaměstnanců – telekomunikační služby



Zdroj: ISVZ, vlastní zpracování

Z grafu můžeme jasně vyčíst, že výsledná cena zakázek přepočtená na jednoho zaměstnance výrazně převyšuje všechny ostatní u Ministerstva průmyslu a obchodu. Může tomu být způsobeno celou řadou faktorů.

Pokud se zaměříme na druh řízení veřejných zakázek u tohoto produktu, tak jediné Ministerstvo vnitra zadalo zakázku v režimu jednání bez uveřejnění, všechny ostatní resorty vypsalí soutěž v otevřeném řízení. Můžeme tedy říci, že zadavatelé volili nejtransparentnější druh zadání. Nicméně ani zakázka v jednacím řízení zadaná Ministerstvem vnitra cenově nikterak nevybočuje a ve srovnání je levnější, než mnoho zakázek v otevřeném režimu.

Na závěr této kapitoly je dobré podotknout, že konečná cena veřejné zakázky se nemusí rovnat reálně vyplaceným financím. Na konci zadávacího procesu po výběru dodavatele se totiž nejprve podepíše smlouva, která garantuje určité kvality, ceny apod. A až po ní se objednává skrze další smlouvy reálné zboží či služby. Tato konečná, resp. výběrová cena, se ale zhruba bude reálným výdajům pravděpodobně blížit.

V původním plánu této části práce bylo zahrnout další produkty pro srovnávání. Vzhledem k velmi omezeným zjištěním tomu však není třeba věnovat prostor a otázkou spíše zůstává, proč není možné takovéto srovnání s dostupnou databází jednoduše udělat, resp. zda takto konstruovaná databáze absentující přehlednou kategorizaci, byla záměrem či pouze nedomyšlenou záležitostí.

7 Analýza rozhovorů

Důležitým zdrojem dat pro tuto práci byly rozhovory s vybranými pracovníky státní správy a jedním pracovníkem instituce EU uskutečněné formou kvalitativního výzkumu. V těchto rozhovorech jsem se ptal na otázky směřující k procesu veřejného zadávání z jejich pohledu. S čím se při zadávání střetávají, jaké problémy vidí a kde vidí prostor na zlepšení. Také bylo cílem zjistit jejich názor na kompetentnost osob v zadávacím procesu v oblasti informačních a komunikačních technologií.

Tato kapitola obsahuje jednak shrnutí toho nejpodstatnějšího z každého rozhovoru a dále výstup ze všech rozhovorů jako celku, shodujících se prvků a naopak odlišností.

7.1 Shrnutí jednotlivých rozhovorů

Část respondentů si přála zůstat v anonymitě a části nevadilo zveřejnit jejich jméno. Uvádím tedy všechny respondenty anonymně s informací o instituci, na které interně či externě působí. Seznam dotázaných popisuje následující tabulka:

Tabulka 2: Seznam respondentů

	Instituce	Délka (minuty)	datum pořízení rozhovoru
Respondent 1	Ministerstvo zemědělství	70	9.12.2016
Respondent 2	instituce orgánu EU	60	6.12.2016
Respondent 3	Ministerstvo vnitra	50	12.12.2016
Respondent 4	Ministerstvo zahraničních věcí	70	14.12.2016
Respondent 5	Ministerstvo obrany	60	6.12.2016
Respondent 6	Ministerstvo financí	50	21.12.2016

Zdroj: vlastní zpracování

7.1.1 Respondent 1

Na Ministerstvu zemědělství podává věcné požadavky na veřejné zakázky týkající se ICT Odbor informatiky. Odbor Veřejných zakázek pak řeší procesní věci a dodání požadovaného zboží či služby. Celou zakázku nejprve popíše v předmětu záměru veřejné zakázky. Dle zákona o finanční kontrole nutné uvést co je potřebou, co je cílem, jaké jsou varianty řešení toho cíle.

Respondent vnímá roli Odboru VZ jako příkazce operace, který rozhoduje dle podkladů dalších odborů. Respondent se domnívá, že nejlepší je jednat dle filozofie, aby každý úsek ministerstva dělal to, k čemu je kompetentní. Administrátor dle něj měl posoudit, zda je vše dle zákona. Právní úsek řekne, zda je správně a v pořádku napsaná smlouva. Věcný garant pak především kontroluje kvalitu samotných nabídek. Příslušný odbor pak na základě všech dostupných podkladů zodpovědně rozhodne.

Respondent absolvoval stáž ve Velké Británii, která mu umožnila určité mezinárodní srovnání v zadávání veřejných zakázek. Vyhodnocuje Británii jako příklad pozitivní praxe. V roce 2012 tam byla zavedena legislativa nazvaná „Social value act“, která umožňuje v oblasti veřejných zakázek více vyjednávat s dodavateli. Realizují často užší druh řízení, u kterého předchází

kvalifikační výběr uchazečů. Ti se vyberou dle předem stanovených kritérií. Bývá vybráno šest potencionálních dodavatelů. U složitých plnění se také postupuje formou soutěžního dialogu. Respondent vnímá, že toto vyjednávání s dodavateli je velmi důležité, neboť dodavatelé pak nabízejí více - kvalitnější službu či dodávku. Vnímá současný styl zakázek v ČR jako automat, kdy dle zadání vypadne dodavatel. Negativní na takovém procesu však je, že nebere ohled na to, co dodavatelé mohou nabídnout navíc oproti představě zadavatele.

Respondent se domnívá, že dřívější úprava zákona byla v některých ohledech až příliš striktní. Neumožňovala zadavateli pružně reagovat na nastalou situaci a občas vedla k zablokování procesu zadávání. Zmiňuje povinnost zřizování hodnotících komisí, které musely obsahovat alespoň 5 členů plus další náhradníci. Dle respondenta nebyly vždy smysluplné, neboť v nich nemuseli zasedat kompetentní úředníci. Vidí tedy spíše větší smysl v tom, aby se každý kompetentně vyjádřil ke své agendě a poté někdo dle daných informací manažersky rozhodl. Což také současný zákon umožňuje. Respondent dále viděl na staré legislativě negativum v podobě striktních lhůt bez možnosti jejich zkrácení dle potřeby. Ze statistiky projektů hrazených z eurofondů vyplývá, že korekce ze strany EU byly ze 30 % kvůli porušení evropských směrnic, zatímco ze 70 % z důvodu porušení české legislativy. Z toho lze usoudit, že česká legislativa byla v tomto směru přísnější, nežli evropská. Ve stavu legislativy vidí respondent problém v absenci provázanosti či propojení zákonů. Zákon o veřejných zakázkách upravuje pouze proces zadávání a pravidla soutěže, ale nestanovuje, co a proč by zadavatel měl poptávat. Tím se zabývá naopak Zákon o finanční kontrole. Problém spočívá v jejich vzájemném nepropojení.

Respondent kritizuje neexistenci standardů, které vymezují dokumenty jako studie proveditelnosti apod. Tyto dokumenty mohou výrazně pomoci, aby se zadávali opravdu smysluplné věci.

Ministerstvo zemědělství bylo prvním resortem, který zavedl tzv. předběžné tržní konzultace. Jsou to dle respondenta skvělé možnosti, jak ověřovat správnost úsudků resortu. Dnes již zakotveno v novém zákoně v paragrafu č. 33.

Respondent vnímá jako problém kontrolu ze strany Úřadu pro kontrolu hospodářské soutěže. Říká, že pravidla jsou velmi sešněrovaná pro zadavatele a že v některých případech sporů, kvůli dlouhým dodacím lhůtám ze strany UOHS, museli čekat na rozklad až rok. Proto vidí klady, které přináší v tomto ohledu nová legislativa.

Respondent také popsal několik příkladů potencionálně podvodného jednání u zadávání veřejných zakázek. Jak uvádí, sám se osobně nikdy s žádným takovým jednáním doposud nasetkal. Dle jeho slov by také musel takovou situaci ihned oznámit orgánům činným

v trestním řízení. Setkal se však se zakázkami, u kterých by šly některé věci zneužít. Dovede si tedy představit určité situace, kdy k takovému jednání docházet může. Poukazuje na několik možností zneužití veřejných zakázek pro jiný než veřejný zájem.

Jako první příklad uvádí nabalování jednotlivých zakázek na sebe nebo určitou sněhovou kouli – nejdříve zadavatel dostane software, posléze zjistí, že je bez nutného příslušenství, a tak musí zadat další zakázku. To může pokračovat sérií dalších zakázek a dodavatel se tím snaží vytěžit co nejvíce. Po prvním kroku zvolení softwaru je totiž obtížné měnit dodavatele a znovu regulérně soutěžit, neboť na ten či onen software má často dodavatel autorská práva. Jako další příklad situace uvádí respondent tzv. „výpalné“, kdy dodavatel blokuje proces zadávání zakázky svými možnostmi námitek apod., aby nakonec získal nějaký profit. Jedná se o určitou taktiku vydírání jak zadavatele, tak ostatních uchazečů o zakázku. Takový subjekt říká ostatním, že buď dostane subdodávku, nebo zakázku malého rozsahu, jinak bude blokovat celé řízení.

Respondent zmiňuje i konkrétní příklad dobrého hospodaření při snaze dosáhnout co největší efektivity při zadávání. V minulosti zadávali zakázku na právní software. Aby zjistili využitelnost všech tří firem na trhu, zaplatili všem třem za průzkum, jak ten či onen budou úředníci používat. Dle výsledků průzkumu pak zahájili zadávací dokumentaci a vybrali dle těchto výsledků dva z nich v určitém poměru.

7.1.2 Respondent 2

Respondent pracující pro jednu z evropských institucí nejprve popisuje, jakým způsobem funguje proces zadávání veřejných zakázek na evropské úrovni veřejné správy. Zadavatelem bývají jednotlivá generální ředitelství Evropské komise, které mají v kompetenci zadávat centrálně pro všechny evropské instituce. Při zadávání v rámci institucí EU se vychází ze dvou legislativních dokumentů: procurement directive⁹ a procurement rules¹⁰. Nákupy probíhají centrálně buď pro všechny instituce EU, nebo jen pro exekutivu. Smlouvy se uzavírají buď přímo, nebo rámcově na 4-6 let.

Na počátku celého procesu se vypracuje tzv. „Orientation document“, ve kterém se jasně popisují potřeby, jejich odůvodnění a jakým způsobem je možné je naplnit. Tento dokument

⁹ 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 Text with EEA relevance

¹⁰ Rules on Procurement (ECB/2007/5)

se rozešle na všech cca 64 míst, odkud poté přijdou s odpovědí, zda se za svou instituci chtějí nákupu zúčastnit či nikoliv. Poté se vypíše výběrové řízení a udá se lhůta pro účastníky soutěže. Ta bývá velmi dlouhá – až rok. Během lhůty lze řešit různou komunikaci s potencionálními dodavateli. Po uplynutí lhůty následuje otevření došlých nabídek od uchazečů o VZ. Evropská komise vypisuje často zakázky, kde důležitým hodnotícím kritériem je nejen cena, ale i kvalita. Při vyhodnocování došlých nabídek se striktně oddělují lidé, kteří hodnotí cenu a kteří hodnotí kvalitu, aby neměli informace o druhé části. Dále úředníci podepisují prohlášení, že nejsou ve střetu zájmů. Počet soutěžících bývá 3-5 subjektů. Hodnotící komise musí jasně vyargumentovat důvody toho či onoho hodnocení. Na konci procesu se provede „adward deccision“ a je vybrán nejlepší uchazeč, se kterým následně může být podepsána smlouva. V rámci ICT se dle respondenta většinou jednalo o rámcové smlouvy.

Specializované a velmi progresivní obory jako ICT se velmi rychle vyvíjí a proto časté znovutevírání soutěží. Ceny některých produktů jdou mnohdy rapidně dolů, a tudíž je pro EK důležité reagovat. Dodavatelé při vyjednávání slibují, že navrhované ceny mohou garantovat jen do určitého data.

7.1.3 Respondent 3

Průběh zadávání veřejných zakázek na Ministerstvu vnitra koordinuje odbor Veřejných zakázek. Je zodpovědný za technickou stránku věci, popř. poradní činnost při centrálním zadávání pro jiné odbory. Významný vliv na rozhodování o zadání zakázky má ekonomický odbor, který tvoří rozpočet a vyřizuje žádosti jednotlivých odborů. O některých nadlimitních zakázkách je nutné informovat vládu¹¹ a u ICT i Radu vlády pro informační společnost. Pod Ministerstvo vnitra spadá 50 organizačních složek, což znamená, že ministerstvo samotné je určitým centrálním zadavatelem pro všechny a může zastupovat až 60 zadavatelů. Ministr vnitra nařídil vyhláškou seznam komodit, které se poptávají centrálně pro všechny organizační složky, zbytek komodit se nakupuje dle celků jako Policie ČR, Hasičský sbor apod., nebo i dle dílčích organizačních složek.

Většinově lze říci, že nejen u ICT se ministerstvo snaží jako zadavatel zadávat otevřená řízení. Jediným kritériem pro výběr bývá cena, protože kvalita je těžko měřitelná. V budoucnu

¹¹ vychází z Usnesení vlády č. 246/2013

uvažují o zavedení hodnocení základů životního cyklu. Na otázku, zda ministerstvo provádí předběžné tržní konzultace, odpovídá respondent záporně. Jako důležitější považuje správnou definici předmětu VZ, pak zadavatel dostane, co potřebuje.

Předchozí zákon č. 137/2006 Sb. vnímal respondent jako velmi formalizovaná. Naráželo se na množství formálních detailů – například kvůli nedodržení lhůty pro svolání komise byl celý proces zadávání zablokovan. Dle respondenta zákon nebyl vždy v souladu s cílem hospodárnosti. Oproti tomu nový zákon vnímá jako flexibilnější. Ze starého zákona se na Ministerstvu vnírají zachovat institut hodnotících komisí. Zřizovat se budou na bázi vnitřního předpisu.

Na dotazy ohledně tlaků vyvíjených na pracovníky ministerstva v souvislosti s veřejnými zakázkami jmenuje respondent především různé námitky na procesní věci ze strany dodavatelů. Ti se snaží k zakázkám někdy dostat všemi možnými legálními cestami, až dojde k výraznému zdržení celého procesu. Tlaky ze strany nadřízených či politiků respondent nepocítuje a také mu nikdy nebyl nabídnut úplatek.

K oblasti ICT respondent uvádí, že jejich odbor věnující se ICT má kompetentní pracovníky, chybí jim spíše právní podpora. V této oblasti mají často problémy s autorskými právy nebo s absencí zdrojových kódů, kvůli kterým je obtížné změnit dodavatele.

Respondent by navrhl dvě změny, které by uvítal k lepšímu plnění své práce. Jednak nastavit pohled orgánů činných v trestním řízení tak, aby se na ně nehledělo preventivně jako na „kriminálníky“ a jednak aby platy úředníků byly více motivační a lépe ohodnotili zodpovědnou práci. Vyšší platové ohodnocení také dotazovaný vnímá jako nejlepší prevenci korupce.

U konkrétních dotazů na VZ odpovídal respondent stroze. U mobilních operátorů mají podepsané rámcové smlouvy. Stejně tak u serverů. Tonery nyní nakupují přes dynamický nákupní systém, dříve používali rámcové smlouvy. Nákup tiskáren je na útlumu a začíná se přecházet na pronájem tiskárny, kdy se platí dle počtu vytištěných stran (soutěží se přes e-sbírku). Dle respondenta má tedy ministerstvo snahu o elektronizaci.

7.1.4 Respondent 4

Na Ministerstvu zahraničních věcí mají kompetence v rozhodování o zakázkách rozdělené následovně. O nadlimitních i podlimitních zakázkách dělá konečné rozhodnutí náměstek ministra sekce provozní a ekonomické, většinou dle doporučení hodnotící komise. Zakázky malého rozsahu dělí na ministerstvu ještě na dvě kategorie: do 500 tis. Kč a nad 500 tis. do 2 mil. Kč. U zakázek do 500 tis. Kč rozhoduje samotný navrhující odbor a nad 500 tis. Kč je to v kompetenci Odboru VZ. Specifikem Ministerstva zahraničních věcí jsou zastupitelské úřady po celém světě. Ty si často zadávají sami, neb je obtížné zakázky kvůli vzdálenostem slučovat. Navíc mají v zákoně výjimku a musejí dle něj zadávat pouze nadlimitní zakázky, ostatní nemusejí.

Zadávací proces většinou začíná řešerší odboru pro VZ, který jednou ročně dostává odpovědi od ostatních odborů na veřejné zadávání. Odbor VZ je zodpovědný za celou zadávací dokumentaci, technické parametry však dodávají příslušné odbory. Na odboru pro VZ pracuje 10 zaměstnanců, nejsou tedy schopni pojmout veškeré obory, ve kterých se zadává. Respondent se domnívá, že je vždy lepší mít odborné lidi například přes ICT na ministerstvu, než si najímat externí poradenské firmy, které nenesou za rozhodnutí takovou zodpovědnost. Problém však vězí v potřebě dostatečného platového ohodnocení odborníků v daném oboru, které ministerstvo není schopné nabídnout.

U legislativy vidí respondent problém v uveřejňování smluv. Zákon o registrech smluv udává povinnost zveřejňovat vše nad 50 tis. Kč, zatímco zákon o veřejných zakázkách jen vše nad 500 tis. Kč. Zákon o registrech dále však uvádí výjimku pro zahraničí. Kvůli komplikovaným zákonům MZV raději uveřejňuje všechny smlouvy jak v registru smluv, tak i v profilu zadavatele u VZ. U starého zákona o veřejných zakázkách z roku 2006 viděl respondent pozitivum v institutu hodnotících komisí. Ten na MZV hodlají zachovat i nadále, protože s ním mají dobrou zkušenost. U nového zákona oceňuje respondent dobré ošetření zadávací dokumentace skrze zásadu přiměřenosti.

V oblasti ICT se často stává, že se zadává v jednacím řízení bez uveřejnění či přímo. U některých softwarů jsou často ve vleku nutnosti stejného dodavatele. U prvního zadávání se typicky zapomnělo na ošetření podpory či klíčů k programům. Zapomínalo se na dlouhodobý horizont. Respondent se domnívá, že centrální a strategické zadávání by bylo lepší, ale realisticky vnímá, že dnes to již není možné. Každé ministerstvo má totiž své vlastní softwary a naráží na častý problém kompatibility.

Tlak na svou práci respondent někdy pocítil ze strany náměstků či velvyslanců, kteří často kvůli neznalosti zákona o VZ chtějí něco mít dodáno co nejdříve. Zažil také odchod svého nadřízeného, který vyvíjel nadměrné tlaky na práci svých podřízených. Ze strany dodavatelů naráží respondent na typické procesní vysvětlování. O tom poznamenává, že jde o určité přetahování, ve kterém je nejlepší být dobře připraven kvalitní zadávací dokumentací a umět si ji obhájit. Za svou kariéru se respondent nikdy nesetkal s úplatkem.

Respondent uvádí, že mnoho ICT zakázek dělají přes elektronická tržiště a co je nad 2 miliony dávají do otevřeného typu řízení. O slučování a centralizaci zakázek je důležité uvažovat, pokud k sobě spadají místně, časově a věcně. Lze uvést, že např. servery či mobilní operátor byli zadáni přes otevřené řízení. Několikrát po sobě ministerstvo u mobilních služeb ušetřilo nově vypsanou zakázkou a snížila cenu těchto služeb.

7.1.5 Respondent 5

Respondent v krátkém rozhovoru uvádí, že proces zadávání veřejných zakázek má každé ministerstvo trochu po „svém“. On ze své pozice do konkrétních mechanismů na Ministerstvu obrany nevidí. Zmiňuje však, že postupy ministerstva jsou od ostatních rozdílné v tom, že nakupují velmi specializované produkty jako kupříkladu tanky nebo další vojenské vybavení. To obnáší specifický přístup k zadávání, zvláště pokud některé věci umí dělat pouze pár firem. K legislativě respondent uvádí několik poznámek týkajících se širších souvislostí výdajů ministerstev. Poznamenává, že veřejné zakázky jsou jen zlomkem výdajů a určitým způsobem souvisí i se zákonem č. 218/2000 Sb., o státním rozpočtu a dalších normách. Tento systém je třeba vidět v souvislostech. U legislativy vidí pozitivní změnu v novém zákoně o zadávání veřejných zakázek. Především v nižším byrokratickém zatížení.

Problém nejen u veřejného zadávání vidí ve fenoménu utrácení peněz z rozpočtu až ke konci roku. Jedná se o snahu ministerstva využít sto procent rozpočtu. V případě, že by totiž nevyužili celou sumu, hrozilo by, že následující rok dostanou jen rozpočet, který doopravdy utratili.

Co se týká zakázek na ICT, respondent zmiňuje, že většina ministerstev musí navazovat na ty softwary, se kterými začínali při procesu elektronizace již v devadesátých letech. S tím se snoubí i potřeba si nechat dodávat od těch stejných firem. Konkrétně respondent zmiňuje informační systémy Gordic či Aura. Problém ICT vidí také v nedostatečném platovém ohodnocení pracovníků ministerstva s touto odborností.

O personální politice ministerstva hovoří respondent také obecně. Někteří pracovníci mu přijdou platově nedocenění, někteří přecenění. Chybí platová motivace a proto některé práce dělají lidé bez odborné kvalifikace. Zmiňuje také problém nemožnosti vyhodit některé pracovníky.

Respondent také zmiňuje tlaky ze strany dodavatelů, kdy všemi cestami se snaží zakázku získat. Jejich chování také odůvodňuje tím, že zájem soukromým firmám nejde o veřejný zájem. Vzhledem k tomu, že jejich cílem je maximalizace zisku, snaží se získat maximum zakázek, které mohou pokrýt, za co možná největší cenu.

7.1.6 Respondent 6

Respondent uvádí, že proces zadávání na Ministerstvu financí začíná u zadavatelských útvarů, tedy jednotlivých odborů a úseků ministerstva, kteří popíší samotnou potřebu a stávají se příkazcem operace. Zadavatelské útvary také činí zásadní rozhodnutí v průběhu celého procesu. Pouze o vybraných nadlimitních zakázkách rozhoduje náměstek ministra příslušné sekce – u oblasti ICT je to náměstek sekce Informační a komunikační technologie. Odbor Veřejných zakázek zajišťuje přípravu zadávacích podmínek. Zde probíhá určitá spolupráce odborů, v praxi dvou nejvíce zainteresovaných osob.

V oblasti ICT vidí respondent existenci obecně mnoha problémů. Odbor ICT na Ministerstvu financí dle něj funguje stabilizovaně. Zmiňuje, že na něm pracují lidé spíše ve středním a vyšším věku. Naproti tomu privátní sektor v tomto odvětví využívá spíše lidi mladé a využívá jejich schopnost pracovat více hodin denně a flexibilitu se rychleji učit nové věci. Faktorem, který nepomáhá přilákat mladé lidi do státní správy, jsou také tabulkové platy, které až příliš zohledňují věk a zkušenosti pracovníků ministerstva. Ty tvoří až třetinu platu. Respondent též zmiňuje problém nového služebního zákona, který při výpočtu výše mzdy úředníka nezohledňuje odsloužená léta v privátním sektoru.

Respondent také zmiňuje problematiku informačních systémů, u kterých vnímá řadu problémů a nastiňuje, že by bylo dobré se porozhlédnout po dobré praxi v zahraničí. Jde především o propojenost hardwarové a softwarové složky.

V okruhu otázek týkajících se legislativy respondent mluvil především o novele zákona 137/2006 z roku 2012. Vnímá ji spíše jako snahu politiků udělat dojem na voliče. Její

negativa viděl především v povinnosti psaní „sáhodlouhých“ protokolů. Zadavatel tím musel řešit až příliš mnoho formálních náležitostí, což mu bránilo v řešení podstaty věci. Pozitivní na novele vidí respondent úpravu zadávací dokumentace.

V novém zákoně z roku 2016 vidí pracovník ministerstva jak výhody, tak nevýhody. Výhody spatřuje ve větší flexibilitě výběru druhu řízení a v odstranění některých výjimek ze zákona. Zadavatel má tak možnost volby, což může napomoci k větší efektivitě zadávání. Za nevýhodu respondent považuje povinnost zadavatele provést před podpisem smlouvy udělat majetkovou kontrolu. Navzdory nové legislativě se Ministerstvo financí chystá zachovat institut hodnotících komisí a to na bázi vnitřního předpisu. Výhody komisí spatřuje v jejich odborných znalostech a vzájemné kontrole, ke které tak dochází. Respondent na novém zákoně neshledává šťastným snahy o zelené, resp. elektronické zadávání. EU se prý snaží řešit mnoho cílů skrze veřejné zakázky, ale to dle něj není řešení. Navíc mu přijde, že elektronická forma není mnoha subjektům stále vlastní a necítí se v ní komfortně.

Spolupráci napříč resorty proběhla například v podobě nákupu papírů. Tato aktivita proběhla v prvním pololetí roku 2016 a bylo do ní zapojeno šest resortů. Centrální zadávání obecně je dle respondenta vhodné pouze u některých produktů a určitá harmonizace by měla probíhat postupně. Problém centrálního zadávání spatřuje v tom, že dodavatelé nejsou schopni některé produkty dodat v tak velkém množství.

Na otázky ohledně různých tlaků odpovídá respondent zdrženlivě. Nejvíce vnímá nátlak ze strany dodavatelů. Ti se snaží skrze písemná dodání a jiné legální prostředky zadavateli znepříjemňovat proces zadávání tak, aby z toho měli maximální prospěch. Další problematický subjekt je UHOS, který se snaží mj. hlídat princip neutrality. Zadavatel často potřebuje předmět zakázky vypsát co možná nejkonkrétněji, to však někdy může vést proti tomuto principu. Zvláště u ICT oblasti je toto patrné. Na ministerstvu respondent žádné výrazné tlaky nevnímá. Maximálně z řad jiných odborů, které potřebují dodat do určitého termínu. Nadřízení nevyvíjí žádné přehnané nátlaky.

U konkrétních zakázek si nepřál respondent zacházet do detailů. Pro oblast ICT nyní zadávají dynamický nákupní systém na datové služby. Na mobilního operátora bylo nové řízení zrušeno. K tiskárnám, tonerům či serverům se dotázaný nemohl vyjádřit.

7.2 Výstupy z rozhovorů

Rozhovory s respondenty probíhaly polo-strukturovanou formou. Cílem rozhovoru bylo zjistit pohled na zadávání veřejných zakázek ze strany pracovníků státní správy a dostat tak kvalitativní obraz o tom, jak pracují, s čím se potýkají, na jaké problémy narážejí a v čem vidí možnosti k zlepšení současného stavu. Od předem daných otázek se rozhovor místy vzdálil k tématům, které byly zajímavé pro účely práce, nebo o nich měl respondent potřebu hovořit. Ze všech odpovědí budeme vycházet pro analýzu, ve které kvalitativně popíšeme opakující se teze a názory respondentů, srovnám je dle témat a výstupy z nich v následující kapitole práce zhodnotím.

Výpovědi obsahovali mnoho zajímavých informací, které je obtížné při kvalitativním výzkumu kvantifikovat. Přesto jsem pro přehlednost zjednodušené výpovědi respondentů zakódoval do tabulky níže. V té naleznete symboly nebo slovní hodnocení, které popisují postoje respondentů a umožňují vzájemné srovnání. Výrazem „+“ jsem označil pozitivní pohled k věci, „-“ logicky negativní pohled a výraz „0“ znamená neutrální postoj.

Tabulka 3: Matice výpovědí respondentů

respondent	1	2	3	4	5	6
instituce	MZ	EU	MV	MZV	MO	MF
zřizování hodnotících komisí	-	+	+	+	+	+
centralizace zadávání	-	+	0	0	0	0
názor na kompetentnost pracovníků ICT	+	+	+	0	0	+
nová legislativa oproti staré	+	0	+	+	+	0
předběžné tržní konzultace	+	+	-	-	-	-
tlaky ze strany dodavatelů	+	-	+	+	+	+
tlaky ze strany instituce	-	-	-	+	0	0
volba řízení	dle druhu zakázky	otevřená cena i kvalita	otevřená cena	dle druhu zakázky	otevřená cena	otevřená cena
volba hodnotícího kritéria	cena i kvalita	cena i kvalita	cena	cena	cena	cena
potřeba anonymity	-	+	+	-	+	+
souhlas s nahráváním	+	+	-	+	-	-
návrhy na zlepšení	UOHS	kritérium kvality	platy, orgány činné v trestním řízení		financovat průběžně	platy, změnit služební zákon

Z výpovědí respondentů na stejné otázky či témata můžeme popsat následující výsledky. Jejich názory na některá témata se zcela shodují, zatímco u jiných věcí by jednotně nesmysleli. Nejvíce u respondentů panuje shoda týkající se vnějších tlaků na jejich práci. Rozdílné názory pak nalezneme na způsoby zadávání řízení, předběžné tržní konzultace a několik dalších bodů. Nejprve popíšeme názory a postupy na nichž panovala mezi respondenty shoda:

7.2.1 Tlaky

Největší shoda mezi oslovenými respondenty panuje ohledně tlaků ze strany některých dodavatelů. Tyto tlaky jsou většinou vytvářeny legální cestou skrze obstrukce v zadávacím řízení. Jedná se o časté podávání námitek a snaha všemi dostupnými prostředky zadávání znepříjemnit v momentě, kdy si je dodavatel vědom, že jeho šance na úspěch je malá. Další problém s veřejným zadáváním zvláště v oblasti ICT mají respondenti při soutěži na nového dodavatele. Často jsou totiž podmínkami natolik svázaní, že jim nezbyde nic jiného, než odebrat od toho starého. Dodavatelé jednájí ekonomicky racionálně a snaží se o maximalizaci zisku. Využívá tedy všechny možné legální prostředky k tomu, aby veřejnou zakázku získal. Jednou z dalších metod, tentokrát již na hraně zákona, kterou dodavatelé dle respondentů uvádí je „podseknutí“ cenou. To znamená, že vítězný dodavatel nastaví takovou cenu, které nemůžou jiní konkurovat.

Dalšími tlaky, které na pracovníky ministerstva mohou být kladeny, jsou ze strany nadřízených či kolegů. Takovéto situace dle respondentů nejčastěji vznikají časovým presem a neznalostí zákona těmi osobami, které tlak vyvíjí. Naopak nikdo v rozhovoru nezmiňoval potencionální tlaky způsobené například korupčním jednáním.

Zajímavou informací též je, že se nikdo z respondentů nikdy neseťkal s nabídkou úplatku. Lze samozřejmě usoudit, že i kdyby se některý z respondentů s korupcí setkal, pravděpodobně by to v rozhovoru nesdělil. I hypotetické nepřijetí úplatku by pro státního úředníka znamenalo povinnost nahlásit takový čin orgánům činným v trestním řízení.

7.2.2 Kompetentnost ICT pracovníků

Na otázku, zda daný resort disponuje dostatečně kompetentními pracovníky se znalostí oboru ICT, odpovídali respondenti kladně. Dle nich mají kvalitní lidi. Jako negativum však spatřují obrovskou platovou propast v tomto oboru mezi zaměstnanci soukromého a veřejného sektoru. Respondenti uznávají, že má značně nemotivační vliv na tyto pracovníky a může to znamenat jejich odliv do soukromého sektoru. Další problém je věk této skupiny pracovníků. Respondent z Ministerstva financí uvádí, že odborníky na ICT jsou na ministerstvech často lidé středního a vyššího věku. Zmiňuje také problematiku tabulkových platů, které stanovují až třetinu výše platu dle věku a odpracovaných let. Mladí odborníci v ICT tedy nejsou vůbec motivováni k těmto pracovním pozicím.

U následujících témat se respondenti svými názory odlišovali:

7.2.3 Anonymita

Přání anonymizovat rozhovor měla polovina respondentů. Někteří z nich si také nepřáli být nahráváni. Tyto skutečnosti jsou v kontextu analýzy vedlejší, ale mohou vypovídat o určitém pracovním klimatu či kultuře té konkrétní instituce. V jednom případě se i stalo, že při oslovení konkrétního úředníka, přizval dotyčný respondent k rozhovoru i svého nadřízeného, což na mě budilo dojem určité uzavřenosti a možného strachu dané osoby.

7.2.4 (De)centralizace

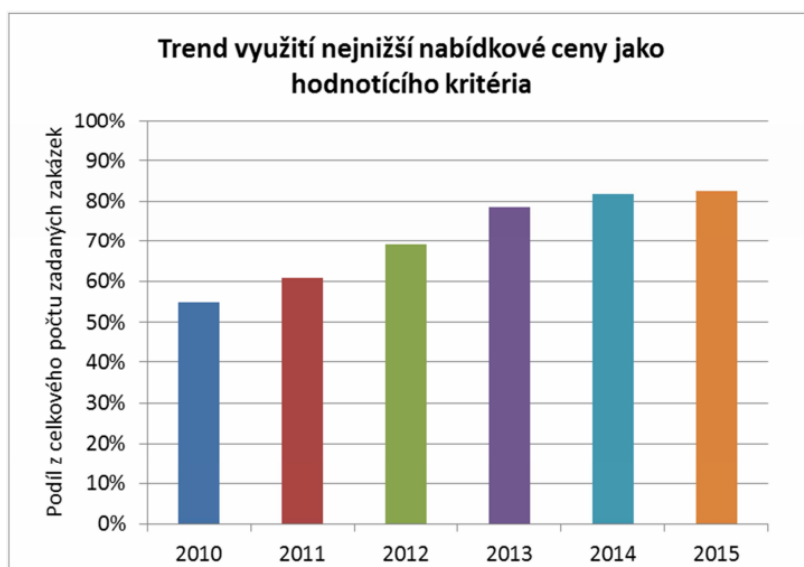
Rozdílné názory měli také respondenti na to, zda má být obecně zadávání zřizováno spíše centralizovaně, nebo naopak decentralizovaně. Někteří dotázaní zastávali také střední cestu – tedy rozhodovat se dle druhu poptávaného produktu. V českém prostředí veřejných zakázek je známým fenoménem, že objem zakázek malého rozsahu je vysoký (MMR, 2015). Zadavatelé se pravděpodobně k těmto malým zakázkám někdy uchylují, aby se vyhnuli složitějšímu zadávání v podobě podlimitních a nadlimitních zakázek. Důvodů k zvolení zakázek malého rozsahu může být ale více. Respondenti se v tomto smyslu shodovali, že ne vždy s větším objemem poptávaného zboží cena za jednotku klesá. Některé produkty totiž firmy nejsou schopny dodat v tak velkém objemu z vlastních zdrojů. Aby zakázce dostáli, musí zvýšit své náklady a tedy i nabídkovou cenu.

7.2.5 Volba druhu řízení a hodnotících kritérií

Ve volbě druhu řízení se jako zadavatelé snaží zvolit takový, který jim umožní získat přesně to, co poptávají. V zásadě všichni respondenti se ideálně snaží zvolit otevřené řízení.

Často využívaným hodnotícím kritériem u zadavatelů je nejnižší nabídková cena, jak dokazuje graf níže ze Zprávy o stavu veřejných zakázek za rok 2015, kterou každoročně vydává Ministerstvo pro místní rozvoj:

Graf 3: Trend využití nejnižší nabídkové ceny jako hodnotícího kritéria



Zdroj: MMR, 2016

I dotázaní respondenti odpovídali v tomto ohledu dle trendu všech zadavatelů a volí při zadávání u drtivé většiny zakázek nejnižší nabídkovou cenu. Respondent z MV toto vysvětloval tím, že pokud si nastaví dobře zadávací dokumentaci, je určitá kvalita již vyřešena tímto způsobem.

7.2.6 Hodnotící komise

Co se týká názoru na hodnotící komise, tak většina respondentů se shoduje v podpoře tohoto institutu a dodává, že jejich resort bude hodnotící komise nadále ustanovovat. Na těchto ministerstvech je či bude tento postup vyhlášen v podobě vnitřního předpisu. Respondenti mají za to, že komise může věci lépe posoudit odborně a že určitým způsobem zabraňuje korupci. Jeden respondent byl opačného názoru a přiznává, že ne vždy bylo složení komisí

odborně způsobilé. Přijde mu vhodnější spolupráce Odboru veřejných zakázek s kompetentními osobami z ostatních odborů tak, aby se každý vyjádřil dle své odbornosti. Velmi pozitivní zkušenost s institutem komisí má respondent pracující ve strukturách EU. Jasně postupy mu připadají vhodné nejen jako prevence korupce, ale i jako spravedlivé a transparentní řízení.

7.2.7 Legislativa

Většina respondentů novou legislativu vítá a zmiňují především pozitivní efekt ve snížení administrativy. Dle teorie neoinstitucionalismu jde tedy o snížení transakčních nákladů. Tím, že není úředník zatížen přílišným vyplňováním formulářů a protokolů, má poté více času na řešení opravdového obsahu zakázek.

Často respondenti kritizovali nepropojenost zákonů a jejich nekonceptnost. Jedná se například o propojenosti zákona o zadávání veřejných zakázek a zákona o finanční kontrole nebo zákona o registrech smluv.

7.2.8 Kontrolní instituce

Dva z respondentů vidí jako problematický prvek v zadávání Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Potýkají se s komplikacemi v podobě dlouhých dodacích lhůt v případě, že tento úřad něco přezkoumává. V některých případech museli čekat až rok.

Dalším kontrolním orgánem veřejných zadavatelů je Národní kontrolní úřad. Ten sleduje více než procesní správnost podstatu zakázky, tedy zda vůbec měla být vypisována. V minulosti již upozornil na řadu problémů v této oblasti.

7.2.9 Návrhy změn

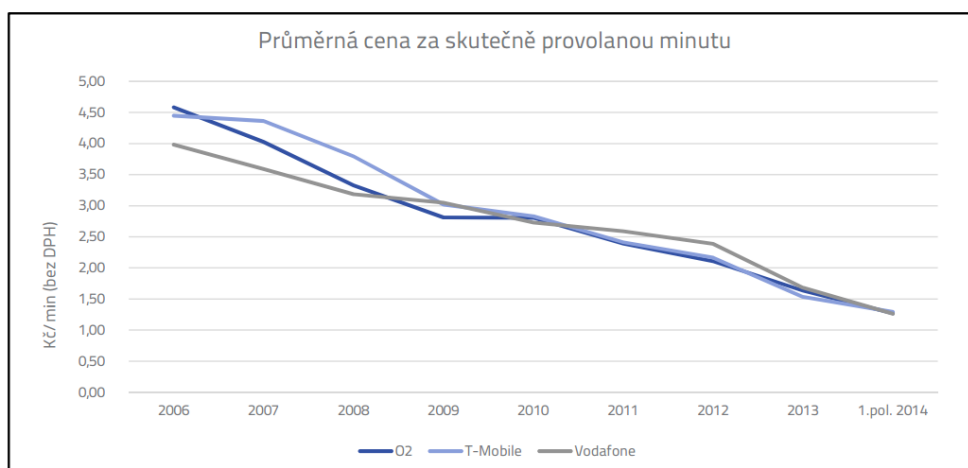
Zajímavé poznatky vzešly i z odpovědí na otázku: „Jaké změny byste provedl/a ke zlepšení současného stavu?“. Jeden respondent by dle příkladu Velké Británie zavedl více nástrojů pro vyjednávání s dodavateli. Vnímá totiž současnou legislativu jako automat, kdy dle zadání vzejde dodavatel. Tento mechanismus však dle něj nebere v úvahu, že někdy můžou dodavatelé nabídnout více, než o co si zadavatel zadává – tedy lepší technologie apod.

7.2.10 Zakázky na mobilní operátory

U zakázek na mobilní operátory se respondenti v rozhovoru většinou shodovali na trendu snižování dodavatelských cen. Podařilo se jim tedy vysoutěžit nižší ceny, které byly nabídnuty novým operátorem. Na některých ministerstvech operátora měnili dokonce několikrát, za účelem snížení nákladů na tyto služby. Takže o mobilních operátorech respondenti hovoří jako o oblasti ICT, kde mohli v poslední době nejvíce ušetřit.

Jak ukazuje graf průměrné maloobchodní ceny za provolanou minutu níže, trend poklesu cen je zcela signifikantní. Vzhledem k tomuto výraznému poklesu maloobchodních cen lze předpokládat, že i ceny pro veřejné zadavatele by mělo být možné zadat nižší, než v předchozích kontraktech.

Graf 4: Průměrná cena za skutečně provolanou minutu



Obrázek 4 Průměrná maloobchodní cena za skutečně provolanou minutu

Zdroj: ČTÚ, 2015

8 Závěrečná diskuze a návrhy změn

V této kapitole shrnu zjištěné poznatky a pokusím se z nich vyvodit závěry, popř. navrhnout řešení identifikovaných problémů. Nejprve rozeberu výsledky komparace homogenního produktu, analýzy médií a výsledky z rozhovorů s respondenty. Z těchto výsledků následně navrhu změny, které by mohly pomoci v procesu zadávání veřejných zakázek k větší

efektivitě a především k lepší realizaci veřejného zájmu. V závěru zhodnotím proces zadávání veřejných zakázek z pohledu teorie zastoupení a ověřím její platnost.

8.1 Diskuze výsledků analýzy a rozhovorů

Komparace

Významným zjištěním při výzkumu komparace homogenního produktu ve veřejném zadávání napříč státní správou bylo, že srovnání není realizovatelné za současného nastavení databáze veřejných zakázek. V kapitole věnující se tomuto srovnání jsem k tomu sepsal podkapitulu s výčtem bariér, na které jsem při snaze o srovnání narazil. Jedná se o alarmující zjištění pro státní správu, neboť toto zjištění jde de facto proti zákonu a jeho zásadě transparentnosti. Databáze VZ je na jedné straně nabitá informacemi, na straně druhé je není možné použít pro tento druh vzájemných komparací. Pro účely srovnání homogenního produktu jsem tedy musel postupovat se zjednodušeními a předpoklady.

K tomuto závěru, že databáze veřejných zakázek není zcela použitelná pro širokou veřejnou, došli i výzkumníci z Univerzity Karlovy, kteří společně rozjeli projekt webové stránky zIndex.cz¹². Na tomto webu je možné si najít k vybranému zadavateli hodnocení dle různých kritérií, které vytváří relativně komplexní pohled na zadavatele. Autoři webu sledují tvrdá data za poslední tři roky, z nichž vypočítávají jedenáct ukazatelů, které popisují různé fáze zadávacího řízení. V rámci mého studia jsem na tento projekt narazil až v samém závěru zpracování mé práce a proto jsem jeho možnosti nevyužil. Komparace homogenního produktu by tímto nástrojem možná nebyla, ale některé jiné obecnější funkcionality by mohly být pro další výzkum zajímavé.

Nicméně, z výsledků srovnání nákupu tonerů (dle nutných zjednodušení) vyšlo, že existují velké rozdíly ve výsledném objemu vysoutěžených zakázek přepočtených na jednoho zaměstnance instituce. Tyto rozdíly mohou mít mnoho příčin – některé instituce potřebují více tisknout, srovnání je nedokonalé, nebo se samozřejmě nabízí i spekulace o předražení některých zakázek. Dle srovnání nejdražší tonery nakupovalo Ministerstvo životního prostředí, a to hned ve dvou zakázkách. Což je vzhledem ke kompetenci resortu celkem úsměvná záležitost.

Druhé srovnání se věnovalo mobilním službám. Je prokazatelné, že ceny na trhu s těmito službami v posledních letech rapidně klesaly. Z toho lze usoudit, že by i zadavatelé při výběru

¹² www.zindex.cz

nového dodavatele těchto služeb měli být schopni dosáhnout nižších dodavatelských cen. Někteří respondenti také toto tvrzení potvrzují a říkají, že se jim v minulosti podařilo přesoutěžit tyto služby a ušetřit tak svému resortu desítky milionů Kč. Jsou však i resorty, kde při zadání nové zakázky bylo řízení stopnuto na základě připomínek dosavadního dodavatele služeb a tak byli nuceni prodloužit nevýhodné smlouvy.

Rozhovory

Z výsledků kvalitativních rozhovorů se jeví, že častým problémem, na který zadavatelé, resp. pracovníci ministerstev, narážejí, jsou interakce s potencionálními dodavateli. Respondenti uváděli, že někteří dodavatelé obstruují proces zadávání formou podávání různých připomínek za účelem získání maximalizace svého prospěchu.

Tento vztah, kdy jsou zadavatelé zdržováni od své práce takovým obstrukčním jednáním, byť legálním vnímám jako problém. Stejně tak mi na druhé straně přijde problematický postoj některých zadavatelů, kteří si o dodavatelích myslí, že chtějí za každých okolností jen získat zakázku a je jim jedno, jak s ní zákazník bude spokojený.

Respondenti vidí pozitivní dopady nové legislativy ve snížení byrokratické zátěže a ve větší flexibilitě v procesu zadávání. Přínos spatřují například ve zkrácení některých lhůt nebo možnosti si zadávat zakázku více na míru. Ze starého zákona naopak plánují zachovat institut hodnotících komisí formou vnitřního předpisu. Až na jednoho respondenta všichni uvádí, že v jejich instituci je hodlají zřizovat nadále.

Většinový postoj respondentů se stavěl k předběžným tržním konzultacím negativně. Jeden z respondentů naopak uvádí, že takové konzultace vnímá jako skvělý nástroj pro lepší partnerství s dodavatelem. Díky konzultacím se může v IT dozvědět více o nových technologiích a nechat si poradit. Také je možné si dodavatelé otestovat, který produkt zadavatel nejvíce využije a tím zadavatel lépe zjistí, jaké jsou doopravdy jeho potřeby.

Respondenti také uvádí, že rozhodovacím kritériem pro výběr uchazeče bývá nejnížší nabídková cena, což ostatně vyplývá i ze statistik.

Jedním z problémů ve veřejném zadávání je nepochybně nejnížší nabídková cena jako hlavní rozhodovací kritérium o udělení zakázky. Shodují se na tom odborníci a je to i příklad dobré praxe z nadnárodní úroveň institucí EU. Použijme k zadávání veřejných zakázek příměr dobrého hospodáře, který si chce nechat postavit dům (Matzner, 2014). Zřejmě by jeho úvahy byly ve smyslu, aby byl dům postaven co nejkvalitněji a zároveň pokud možno co nejmenší prostředky. Určitě by zmapoval trh se stavebními firmami, zjistil, jaké jsou schopny jeho dům

postavit. Důležitou roli by zřejmě také hrálo doporučení. Dobrému hospodáři by však nestačilo osvědčení od firmy, že je schopná dům postavit na základě toho, že již nějaký dům v minulosti stavěla. Kritérií, dle kterých by se z nabídek nakonec rozhodoval o svém dodavateli, by bylo více. Jen těžko si lze představit, že by jediným rozhodovacím hlediskem byla nejnižší nabídková cena.

Rozhodování na základě nejnižší nabídkové ceny se však běžně děje a je zřejmé, že v mnoha případech tomu není dobře. Zvláště pak u zakázek v oblasti ICT, kde určité „know-how“ nese jen malá skupina osob, navíc většinou zaměstnaných právě pro potencionálně dodavatelské firmy. Každý software je trochu jiný a neexistují na něj unifikované nároky. Z toho všeho vyplývá, že pro zadavatele je nezbytné si buď sehnat dostatečně kvalifikované odborníky do svých řad, nebo trpělivě konzultovat věci s dodavatelskými firmami tak, aby bylo i v jejich zájmu dodat co nejlepší produkt na míru.

Z mediálního přehledu vyplývá, že ICT zakázky jsou častým tématem novinových článků. Je tomu bohužel většinou v souvislosti s kauzami a podezřeními z trestné činnosti, které se prošetřují. Média tedy poukazují na ICT zakázky jako na problém a často o něm komunikují.

8.2 Návrhy změn v procesu zadávání

Problémy v zadávání veřejných zakázek nepochybně není možné vyřešit pár jednoduchými kroky. Dovolím si však nastínit několik bodů, které by měly vést ke zlepšení současného stavu. Alespoň dle toho, jak jsem dokázal téma zkoumat.

Často kritizovanou praxí veřejných zakázek je nejnižší nabídková cena jako jediné rozhodovací kritérium. Tento problém jsem již nastínil v předchozí subkapitole a použil jsem příměr hospodáře poptávajícího firmu na stavbu svého domu. Nejen dle tohoto příměru mi přijde logické, že rozhodování se pouze dle nejnižší ceny není nejlepším kritériem. Ostatně tuto praxi kritizuje celá řada odborníků a i nová legislativa se snaží zadavatele více pobízet k zahrnutí dalších kritérií. Doporučil bych tedy zadavatelům více zohledňovat kvalitu při rozhodování o výběru zakázek.

Aby měli úředníci možnost hledět více na kvalitu, potřebují k tomu věnovat samozřejmě adekvátní čas. Ten jim často chybí z důvodu byrokratické zátěže. Zvláště u předchozí legislativy museli úředníci vyplňovat velké množství protokolů a formulářů. Proto doporučuji

obecně snižovat byrokratické zatížení pracovníků státní správy, aby měli volnější ruce na řešení podstaty a obsahu veřejných zakázek.

V odvětví ICT, které je tolik důležité pro budoucnost státní správy, je nezbytné, aby zadavatelé disponovali kvalifikovanými pracovníky či spolupracovníky. Dle mého názoru jsou zde dvě možné cesty. Na té první se bude státní správa orientovat na to, aby měla dostatek kvalifikované síly v oblasti ICT a také ji bude schopná adekvátně zaplatit. Tito pracovníci mohou být buď na po jednotlivcích na dílčích ministerstvech, nebo jako externí poradní skupina působící centrálně pro všechny ministerstva. Druhá cesta je spolupráce s potencionálními dodavateli, která bude chytře zaměřena na zmapování a vysvětlení toho, co dodavatel může nabídnout. S kritickým odstupem s dodavateli úzce spolupracovat.

Celkově u vztahů mezi zadavatelem a dodavatelem je důležité podporovat vzájemnou komunikaci a spolupráci, ve které se dodavatelé budou řídit heslem „náš zákazník, náš pán“ a budou šít produkty na míru.

Určitě bych ze zjištěných výsledků doporučil centralizaci nákupů produktů. Samozřejmě centralizaci pouze těch produktů, u kterých se to vyplatí. Domnívám se však, že především u informačních a komunikačních technologií nalezneme takových softwarových i hardwarových produktů dostatek. Jako příklad dobré praxe bych použil zadávání veřejných zakázek na bázi institucí Evropské unie. Zadávání probíhá velmi centralizovaně a s dlouhými lhůtami, které mají zajistit kvalitní postup při výběru uchazečů. Proces zadávání na bázi EU mi popsal jeden z respondentů, shrnutí tohoto rozhovoru je v kapitole 7.1.2.

Co se jinak centralizace či decentralizace týče, myslím si, že ideální je, když na velké zakázky jsou dány dostatečně dlouhé lhůty a naopak na menší jsou lhůty kratší, aby tak byly více flexibilnější.

Co se týká legislativy, tak se aktéři shodují na pozitivním očekávání s příchodem nového zákona o zadávání veřejných zakázek. Vítají menší byrokratické zatížení a větší možnosti volby při výběru uchazečů. Z mého pohledu hodnotím českou legislativu jako relativně přísnou normu. Jeden z respondentů se odkazoval na studii, která kontrolovala zakázky, u kterých byly využity peníze z EU. Většina korekcí, které za těmito zakázkami šly, tak byly kvůli české normě (ze 70 %), zatímco zbytek byl kvůli směrnici EU.

Domnívám se, že zákon je minimem morálky a žádná norma není schopná plně obsáhnout a zregulovat jednání jednotlivých aktérů. Zodpovědnost za plnění veřejného zájmu nesou úředníci a záleží jen na tom, jak kvalitní lidé se na daném úradě nacházejí.

8.3 Fungování teorie zastoupení u VZ

Kapitola 2.2 této práce nastiňuje fungování teorie zastoupení v praxi. Ta nastiňuje vztahy subjektů pána a správce, které v našem případě představuje občanská veřejnost a úředníci státní správy. Teorie říká, že správce (úředník) by měl realizovat pokyny svého pána (občanské veřejnosti). Zároveň však dodává, že tomu tak často není především z důvodu rozdílných zájmů těchto skupin. Občanská veřejnost vyjadřuje svůj „veřejný zájem“ u voleb, ze kterých vzejdou volení zástupci občanů a ti úkolují pracovníky úradů, kteří mají vykonávat onen „veřejný zájem“. Teorie tedy předpokládá, že tento proces zcela nefunguje, neboť aktéři neplní pouze zájem občanů, ale například svůj vlastní parciální zájem. V této teorii i práci abstrahujeme od jednání a zájmů politických zastupitelů. Práce se věnuje především jednání a zájmům agentů, resp. pracovníků státní správy.

Dle mých zjištění v rámci pronikání do problematiky zejména skrze rozhovory s respondenty, jsem došel k závěru, že teorie minimálně z části platná je. Správci, resp. úředníci skutečně neplní vždy veřejné zájmy. Na základě mojí analýzy problému, tomu většinou není z důvodu úmyslného jednání jít proti veřejnému zájmu. Dle mých zjištění se správci neplní pánovi zájmy především z těchto důvodů:

- byrokratická zátěž,
- časový tlak ze strany nadřízených,
- úředníci tomu nevěnují dostatečné úsilí.

Jednou možností, proč tak správce nejedná je byrokratická zátěž, kterou je zavalen a kvůli které nemá prostor na řešení věcí, které by řešit měl. Také nemusí plnit veřejný zájem na základě informační asymetrie – nemá dostatek informací, kompetencí ke své práci. To může platit zvláště pro oblast informatiky. Další možností je správčova laxnost ve smyslu splnění své povinné pracovní doby a nic více ho nezajímá. Třetí možnost spatřuji tlaku ze strany kolegů a nadřízených ve snaze stíhat všechny šibeniční termíny. Člověk pod neúměrným tlakem logicky dělá chyby. Poslední možnost či hypotéza jsou správčovy nekalé praktiky ve smyslu korupce. Nejvíce se kloním k první varianta byrokracie a informační asymetrie.

Závěr

Veřejné zakázky představují významnou složku veřejných výdajů a veškeré snahy o efektivní zacházení s nimi mají velkou důležitost. V práci jsem se zaměřil na veřejné zadávání v oblasti informačních a komunikačních technologiích. Jedná se o oblast s často mediálně známými kauzami a tedy předem podezřelá z nekalých praktik.

Hlavní zjištění této práce je možné rozdělit na komparaci veřejných zakázek vypsaných na homogenní produkt a na analýzu rozhovorů s respondenty z vybraných státních institucí. Vedlejší zjištění pak zkoumalo platnost teorie zastoupení.

Východiskem pro komparaci veřejných zakázek na homogenní produkt byla databáze VZ, která je dle principu transparentnosti ze zákona veřejně přístupná. Při analýze dostupných dat jsem ale narazil na velké bariéry bránící ve srovnání jednotlivých zakázek. Nakupované produkty státní správou totiž nejsou jasně kategorizovány a navíc jsou v názvech zadávací dokumentace používány pro stejnou věc rozdílné pojmy. Tato nejednotnost mě v práci vedla ke značně nedokonalé komparaci. Jako produkty pro srovnání byly nakonec vybrány tonery a telekomunikační služby. Ze srovnání vzešlo, že objem VZ přepočtený na zaměstnance dané instituce se dosti výrazně liší.

Druhou oblastí výzkumu byla analýza kvalitativních rozhovorů s respondenty z vybraných úřadů. Z nich vyplynulo, že významným problémem, se kterým se respondenti potýkají, jsou některá obstrukční jednání potenciálních dodavatelů. Respondenti vnímají pozitivně změnu legislativy a s tím spojený úbytek byrokratické zátěže. Mezi respondenty panovaly na mnoho témat rozdílné názory. Jednalo se o názory na volbu druhu řízení či volbu hlavního kritéria hodnocení, míru centralizace zakázek, odlišné postupy také volí u zřizování hodnotících komisí. Rozdílná byla nakonec i míra otevřenosti, se kterou respondenti k rozhovoru přistupovali.

V rámci analýzy rozhovorů jsem se také respondentů dotazoval na kompetentnost pracovníků úřadu v oblasti ICT. Většina reagovala, že jejich instituce disponuje kvalitními odborníky, problém viděli spíše v jejich platovém ohodnocení a případně jejich věku.

Práce též nabídla náhled na praxi skrze teorii zastoupení. V zásadě se teorie v praxi potvrdila tím, že správce vždy nejedná dle zájmu pána.

Dle zjištěných výsledků se mi podařilo odpovědět na výzkumné otázky a tím i naplnit cíle diplomové práce.

Summary

Public procurement form an important part of public expenditure and the efforts to effectively dealing with them are of a great importance. The thesis is focused on public procurement in the field of information and communication technologies which is an area with frequent medially known causes and thus a suspect of collusions.

The main findings of this work are comparison of public contracts of a homogeneous product and an analysis of interviews with respondents from selected government institutions. Further, the work examined the validity of the principal--agent theory.

The starting point for comparison of procurement of homogeneous product was a database of public procurement, which is accessible to the public by law. However, the comparison of individual contracts using these data were hardly possible as the purchased products are not clearly categorized and the same thing is mentioned by different terms. Finally, toners and telecommunication services were selected as products for comparison. It emerged that the total price of public procurement divided by the number of employees of the institution is significantly different.

The second area of the research was the qualitative analysis of interviews with respondents from selected offices. The major problem which respondents face is the obstructive behavior of potential suppliers. Respondents acknowledged a positive change in legislation and the associated decrease in bureaucratic burdens as well as different choices of the main evaluation criteria, the degree of centralization of procurement, or different approaches to election of evaluation committees. Additionally, rather different was also the openness with which respondents approached for an interview. Most respondents regard their institution ICT department as high quality experts, the problem seen more in their pay and possibly their age. This work also offered an insight through the principal--agent theory. Basically, the theory confirmed that the administrator is not always based on the interest of his principal.

According to the findings, the main research questions were answered and thus the work meets the objectives of the thesis.

Seznam zdrojů

BALÝOVÁ, Lucie. *Veřejné zakázky*. Vydání první. V Praze: C.H. Beck, 2015, 230 stran. ISBN 978-80-7400-560-2.

Boundless (2015) Boundless Economics. Available at:

<https://www.boundless.com/economics/textbooks/boundless-economics-textbook/challenges-to-efficient-outcomes-15/sources-of-inefficiency-83/principle-agent-problem-319-12416/> .

Česká národní banka [online]. Praha: Česká národní banka, 2016 [cit. 2016-02-09]. Dostupné z:

https://www.cnb.cz/cs/dulezite/verejne_zakazky/cleneni_zakazek_podle_hodnoty/index.html

ČTK (2016). V souvislosti s IT zakázkami čelí obvinění 27 lidí a dvě firmy.

ČTK. ČTK [online]. ČTK, 2016, 1 [cit. 2017-01-01]. Dostupné z:

<http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/v-souvislosti-s-it-zakazkami-celi-obvineni-27-lidi-a-dve-firmy/1403183>

ČTÚ. *Výroční zpráva Českého telekomunikačního úřadu za rok 2014* [online]. Praha: Český telekomunikační úřad, 2015, 2015 [cit. 2016-12-27]. Dostupné z: <http://www.ctu.cz/vyrocnizpravy-rok-2014>

HALL, Peter A., Rosemary C. R. TAYLOR a Rosemary C.R. TAYLOR. 1996. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies* [online]. 44(5), 936-957 [cit. 2016-12-30]. ISSN 00323217.

KOUBSKÝ, Petr. 2016. Jak odvrátit českou e-katastrofu. *E15*. 2016, 13.

MARCH J., OLSEN J., 1984, The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, v *The American Political Science Review*, vol. 78, pp. 734-749, 1984

MATZNER, Jiří. 2014. JAK SE VYVAROVAT CHYB PŘI ZADÁVÁNÍ IT ZAKÁZEK. In: *FYI* [online]. Praha: FYI [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: <http://www.fyi.cz/jak-se-vyvarovat-chyb-pri-zadavani-it-zakazek/>

Metodika zadávání veřejných zakázek. *Portál o veřejných zakázkách a koncesích* [online].

Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2013, s. 336 [cit. 2016-12-07]. Dostupné z:

[https://www.portal-vz.cz/getmedia/33963307-4c88-4f14-a816-6f33057648b7/Metodika_uprava2014-\(5\)-\(obnoveny\).pdf](https://www.portal-vz.cz/getmedia/33963307-4c88-4f14-a816-6f33057648b7/Metodika_uprava2014-(5)-(obnoveny).pdf)

MICHÁLEK, Jakub. 2015. *Analýza kauzy Opencard* [online]. Praha [cit. 2017-01-02].

Dostupné z: http://www.openkarta.cz/wp-content/uploads/2015/10/Pirati_Analyza-kauzy-Opencard-Dil-prvni.pdf

MLČOCH, Lubomír. *Institucionální ekonomie: učební text pro studenty vysokých škol*. Praha: Karolinum, 1996. ISBN 80-7184-270-2.

MMR. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2014*. Praha, 2015: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Odbor veřejného investování.

MMR. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2015*. Praha, 2016: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Odbor veřejného investování. ISBN 978-80-7538-093-7.

OCHRANA, F. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení a kontrola*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 219 s. ISBN 978-80-7357-644-8.

OCHRANA, F., *Metodologie vědy. Úvod do problému*. Praha : Karolinum, Univerzita Karlova v Praze, 2010. 978-80-246-1609-4, 156 str.

OCHRANA, František a Petr STEHLÍK. *Předražování veřejných zakázek na stavební práce v České republice*. Ekonomický časopis. 2015, č. 63 (3): 227-238.

OCHRANA, František, Analytičtí a koncepční pracovníci rezortu Ministerstva obrany v zrcadle výzkumného projektu „Analytici politiky v ústřední státní správě České republiky: praktiky, profesní hodnoty a identita“, *Vojenské rozhledy*, 2014, roč. 23 (55), č. 1, s. 50–80, ISSN 1210-3292

OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, 261 s. ISBN 978-80-247-3228-2.

OCHRANA, František. 2004. *Veřejné zakázky*. Praha: Ekopress, 173 s. ISBN 8086119793.

OTÁHAL, Tomáš. *Korupce v ekonomické teorii (Corruption in Economic Theory)* (February 2, 2010). Available at

SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2389583> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2389583>

PALGUTA, Ján a Filip PERTOLD. *K čemu vede (ne)transparentnost veřejných zakázek?*. Praha: Národohospodářský ústav AV ČR, 2016, 16 s. Studie. ISBN 978-80-7344-370-2.

PAVEL, J. *Veřejné zakázky a efektivnost*. Vyd. 1. Praha: Ekopress, 2013. 123 s. ISBN 978-80-87865-04-0.

PAVEL, J., *Zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice, Analýza projektu OPPA*, FSV UK, 2011, 27 str.

Pollack, Mark A. (2008): *The New Institutionalisms and European Integration*. Constitutionalism Web-Papers, ConWEB 1.

RAUS, David. *Dělení veřejných zakázek a jejich zadávání po částech*. Právní rádce. 2008, roč. 16, č. 2, s. 28-33.

SANGIOVANNI, Mette Eilstrup. 2006. *Debates on European integration: a reader*. New York: Palgrave Macmillan. ISBN 9781403941046.

SOUDRY, Ohad. „A Principal-Agent Analysis of Accountability in Public Procurement.“ In *Advancing Public Procurement: Practices, Innovation and Knowledge Sharing* [online]. USA : PrAcademics Press, 2006 [cit. 2011-02-21+]. Dostupné z WWW: <http://www.ippa.org/IPPC2/BOOK/Chapter_19.pdf>. ISBN 0-9668864-3-7.

SOUKENKA, Petr. 2016. *Skončí NEN stejně jako projekt IZIP? Parlamentní listy* [online]. **2016** [cit. 2017-01-04]. Dostupné z: <http://www.parlamentnilisty.cz/article.aspx?rubrika=1415&clanek=432704>

STŘECHOVÁ, L., *Zadávání veřejných zakázek: nejčastější pochybení*, Rigorózní práce, Právnická fakulta UK v Praze, 122 str.

Tečka za zpochybnovaným tendrem: ČSÚ a Hewlett-Packard podepsaly smlouvu. 2010. *Hospodářské noviny* [online]. **2010**, 1 [cit. 2017-01-01]. Dostupné z: <http://domaci.ihned.cz/cesko/c1-43127350-tecka-za-zpochybnovanim-tendrem-csu-a-hewlett-packard-podepsaly-smlouvu>

Veřejná správa: odborný časopis pro otázky veřejné správy. 2016. Praha: Práce, **2016**(2), 1 sv.

Veřejné zakázky v praxi: aktuality, rady, názory a užitečné informace. Praha: Forum, 2016, **2016**(5). ISSN 18058523.

VESELÝ, Arnošt. *Metody a metodologie vymezení problému : (strukturace, definice, modelování a formulace problému v policy analysis)*. 1. vyd. Praha: CESES FSV UK, 2005. ISBN

Vladimír Šiška by měl jít na 6 let do vězení. 2016. *ČRo Radiožurnál*. **2016**, 02.

VYHNANOVSKÝ, Ondřej. 2016. Digitalizace veřejné správy vážne. *Lidové noviny*. **2016**, 14.

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

Seznam grafů, schémat a tabulek

Graf 1: Podíl objemu veřejné zakázky na počet zaměstnanců - tonery.....	28
Graf 2: Podíl objemu veřejné zakázky na počet zaměstnanců – telekomunikační služby	29
Graf 3: Trend využití nejnižší nabídkové ceny jako hodnotícího kritéria	43
Graf 4: Průměrná cena za skutečně provolanou minutu.....	45
Schéma 1: Model principál a agent.	9
Schéma 2: Proces realizace veřejného zájmu	11
Tabulka 1: Členění veřejných zakázek dle předpokládané ceny	18
Tabulka 2: Seznam respondentů	31
Tabulka 3: Matice výpovědí respondentů.....	40