

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Petr Stehlík

**Analýza předražování veřejných zakázek
v České republice**

rigorózní práce

Praha 2013

Autor: **Petr Stehlík**

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

Rok obhajoby: 2013

Bibliografický záznam

STEHLÍK, Petr. *Analýza předražování veřejných zakázek v České republice*. Praha, 2013. 82 s. Rigorózní práce (PhDr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí rigorózní práce Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Abstrakt

Cílem této práce je analýza dvou dílčích konceptů souvisejících s problematikou předražování veřejných zakázek, a to efektu konkurence a efektu neprůhlednosti. Na vzorku 326 veřejných zakázek je potvrzena existence tzv. konkurenčního efektu, tj. že s rostoucím počtem uchazečů o veřejnou zakázku klesá její cena. Cenově levnější pro zadavatele jsou také otevřené typy výběrových řízení. Analýza efektu neprůhlednosti spočívá v tom, že u každého realizátora veřejné zakázky se zkoumá možnost dohledání konečného vlastníka z veřejných zdrojů. Výsledky ukazují, že společnosti, u kterých nelze dohledat konečného vlastníka, realizují veřejné zakázky draž než jejich v tomto ohledu transparentnější konkurenti. Výsledky analýzy jsou diskutovány s ohledem na doporučení pro veřejnou politiku.

Abstract

The aim of this thesis attempts to analyse two concepts connected with public procurement overpricing, competition effect and non-transparent effect. Dataset consists of 326 public procurement contracts. Existence of competition effect is proved, thus increase of competitors in selection procedure causes that final price decreases. Open types of selection procedures are also cheaper for public authorities. Analysis of non-transparent effect lies in possibility to find beneficial owner of each winner of selection procedure from public sources. Results show that companies with clear and visible owners realize public contracts cheaper than their non-transparent competitors. Findings are also discussed in public policy approach.

Klíčová slova

Veřejné zakázky, předražování, konkurence, neprůhlednost

Keywords

Public Procurement, Overpricing, Competition, Non-transparency

JEL Classification

C200, D730, H570

Rozsah práce: 151 963 znaků

Prohlášení

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

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

V Praze dne 3. 9. 2013

Petr Stehlík

Poděkování

Chtěl bych tímto poděkovat panu prof. PhDr. Františku Ochronovi, DrSc., za trpělivý a velmi vstřícný přístup při psaní mé diplomové práce, která byla obhájena na ISS FSV UK dne 21. 6. 2013 a kterou nyní předkládám jako práci rigorózní podle čl. 7 odst. 1 Rigorózního řádu FSV UK.

Institut sociologických studií UK FSV Teze RIGORÓZNÍ práce Tyto teze tvoří přílohu „Přihlášky ke státní rigorózní zkoušce“	
TUTO ČÁST VYPLŇUJE ŽADATEL:	
Informace o žadateli:	Razítko podatelny:
Příjmení a jméno: Petr Stehlík	
E-mail: petrus.stehlik@gmail.com	
Telefon (nejlépe mobilní): +420 602 361 579	
	katedra: k rukám:
Předpokládaný název rigorózní práce v češtině:	
Analýza předražování veřejných zakázek v České republice	
Předpokládaný název rigorózní práce v angličtině:	
Bribery and Overpricing in Public Procurement - The Case of The Czech Republic	
Předpokládaný termín předložení práce:	
31.7.2013	
Pedagog, s nímž byly teze konzultovány:	
Prof. PhDr. František Ochraňa, DrSc.	
Charakteristika tématu a jeho dosavadní zpracování žadatelem (rozsah do 1000 znaků):	
<p>Problematika předražování veřejných zakázek je téma vysoce aktuální a úzce související s veřejnými financemi a veřejnou politikou. Pokud vezmeme v potaz potenciální dopad předražování veřejných zakázek a prostředky, které by mohly být ušetřeny na jiné potřeby v rámci veřejných zájmů, můžeme říci, že snaha o analýzu této oblasti je velmi důležitá.</p> <p>V rámci navazujícího magisterského studia oboru Veřejná a sociální politika na ISS FSV UK byla žadatelem zpracována a obhájena diplomová práce na toto téma. Tuto diplomovou práci si žadatel dovoluje předložit jako práci rigorózní podle čl. 7 odst. 1 Rigorózního řádu FSV UK.</p>	
Předpokládaný cíl rigorózní práce, původní přínos autora ke zpracování tématu, případně formulace problému, výzkumné otázky nebo hypotézy (rozsah do 1200 znaků):	
<p>Hlavním přínosem práce je analýza originálního vzorku veřejných zakázek, vytvoření vlastní metodiky v rámci analýzy efektu neprůhlednosti a snaha o kompozici teoretického rámce předražování veřejných zakázek. Žadatel zároveň přikládá abstrakt práce:</p> <p>Cílem této práce je analýza dvou dílčích konceptů souvisejících s problematikou předražování veřejných zakázek, a to efektu konkurence a efektu neprůhlednosti. Na vzorku 326 veřejných zakázek je potvrzena existence tzv. konkurenčního efektu, tj. že s rostoucím počtem uchazečů</p>	

o veřejnou zakázku klesá její cena. Cenově levnější pro zadavatele jsou také otevřené typy výběrových řízení. Analýza efektu neprůhlednosti spočívá v tom, že u každého realizátora veřejné zakázky se zkoumá možnost dohledání konečného vlastníka z veřejných zdrojů. Výsledky ukazují, že společnosti, u kterých nelze dohledat konečného vlastníka, realizují veřejné zakázky draž než jejich v tomto ohledu transparentnější konkurenti. Výsledky analýzy jsou diskutovány s ohledem na doporučení pro veřejnou politiku.

Předpokládaná struktura práce (rozdělení do jednotlivých kapitol a podkapitol se stručnou charakteristikou jejich obsahu):

Úvod

Metodologie, výzkumné otázky a cíle

1. Teorie a definice veřejných zakázek

První kapitola se soustředí na vymezení veřejných zakázek v teoretickém a veřejné-politickém kontextu. Je představena ekonomická a zákonná definice veřejných zakázek a představení vybraných pojmů. Prostor je věnován také srovnání efektivity soukromého a veřejného sektoru.
jednotlivé podkapitoly:

1.1 Efektivita veřejného a soukromého sektoru

1.2 Vymezení a definice veřejných zakázek

1.2.1 Definice vybraných pojmů

2. Předražování veřejných zakázek

Tato část se pokusí o systematický výklad konceptů souvisejících s předražováním veřejných zakázek. U každého konceptu je nejdříve vyložen jeho obecný rámec a následně provedena aplikace na problematiku veřejných zakázek.

jednotlivé podkapitoly:

2.1 Teorie asymetrických informací

2.2 Principal-agent teorém

2.3 Nepříznivý výběr ve veřejných zakázkách

2.4 Kartelové dohody

2.5 Bid rigging

3 Veřejné zakázky v České republice

Třetí kapitola představuje veřejné zakázky v České republice a v mezinárodním srovnání. Soustřeďuje se také na komparaci odhadů velikosti „trhu“ veřejných zakázek podle různých studií.

jednotlivé podkapitoly:

3.1 Mezinárodní srovnání

3.2 Situace v ČR

4 Analýza předražování veřejných zakázek

V empirické části práce je nejdříve představen datový soubor a následně zkoumány stanovené hypotézy v oblasti konkurenčního efektu a efektu neprůhlednosti. U analýzy efektu neprůhlednosti je představena vlastní metodika zkoumání. Z dosažených výsledků jsou dána doporučení pro veřejnou politiku, resp. veřejné authority.

jednotlivé podkapitoly:

4.1 Datový soubor

4.2 Konkurenční efekt

4.3 Efekt neprůhlednosti

4.4 Doporučení pro veřejnou politiku

Závěr
Seznam literatury
Appendix – výpočty

Vymezení podkladového materiálu (např. analyzované tituly a období, za které budou analyzovány) **a metody (techniky) jeho zpracování:**

V teoretické části jsou analyzovány tituly, které souvisejí s jednotlivými zkoumanými koncepty. Například při zkoumání problematiky nepříznivého výběru ve veřejných zakázkách je nejprve analyzován originální článek (Akerlof (1970)), poté je provedena aplikace na veřejné zakázky.

V empirické části práce je bází pro samotnou analýzu soubor 326 veřejných zakázek týkajících se stavebnictví zveřejněných v Informačním systému o veřejných zakázkách (ISVZ). Při vlastní analýze konkurenčního efektu je použita metoda korelační a regresní analýzy. V případě analýzy efektu neprůhlednosti je vzorek zkoumán pomocí aplikace kontingenčních tabulek a grafů.

Základní literatura (nejméně 10 nejdůležitějších titulů k tématu a metodě jeho zpracování; u všech titulů je nutné uvést stručnou anotaci na 2-5 řádků):

Thai, Khi V. 2001. Public Procurement Re-examined. *Journal of Public Procurement*. Vol. 1, Iss. 1, str 9-50.

Tento článek se mj. zabývá ve své úvodní části také historií veřejného kontraktování a přikládá také rešerši literatury na toto téma. Pro práci článek poskytuje úvodní vhled právě do historie veřejných zakázek a obohacuje tak úvodní část první kapitoly.

Hommen, L. a Rolfstam, M. 2009. Public Procurement and Innovation: Towards a Taxonomy. *Journal of Public Procurement*. Vol. 9, Iss. 1, str. 17-56.

Článek poskytuje definici veřejného kontraktování a následně diskutuje technologické inovace a způsob jejich veřejného zadávání. Práci článek poskytuje především definici veřejných zakázek, která je srovnávána například s definicí stanovenou zákonem.

Iimi, A. 2006. Auction Reforms for Effective Official Development Assistance. *Review of Industrial Organization*. Vol. 28, Iss. 2, str. 109-128.

Autor analyzoval veřejné zakázky v Japonsku se zjištěním, že jednocentní zvýšení v počtu uchazečů o zakázku snižuje výslednou cenu o 0,2 %. Z toho vyplývá, že zvýšená konkurence ve výběrových řízeních snižuje výslednou cenu kontraktů a může ve svém důsledku snižovat zadlužení zemí. Jeho zkoumání je podobné analýze konkurenčního efektu, který je předmětem zkoumání v práci.

Christoffersen, H., Paldam, M. a Würtz, A. H. 2004. Public Versus Private Production and Economies of Scale. DK : University of Aarhus, 35 str.

Autoři porovnávali výdaje na úklidové služby v Dánsku. Zaměřili se na komparaci různých modelů financování se zjištěním, že privátní úklidové služby jsou levnější než zajištění pomocí veřejných prostředků. Tento článek slouží jako úvod do porovnání soukromého a veřejného zajištění v kapitole 1.

OECD. 2007. Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Counter-measures. 978-92-64-01394-0, 103 str.

Tato publikace se detailně zabývá neefektivitou a korupcí ve veřejném zadávání. Definuje metody a předkládá nástin možných řešení. Je jedním ze základů teoretické části práce, kde jsou některé metody více rozpracovány.

Nikolovová, Pavla, a další. 2012. Veřejné zakázky v ČR: Co říkají data o chování zadavatelů?, Studie 5/2012. Praha : Národohospodářský ústav AVČR, CERGE, 67 str.

Studie detailně zkoumá data z Informačního systému o veřejných zakázkách. Soustředí se mj. na rozdíly v různých typech výběrových řízení, zkoumá chování zadavatelů v okolí zákonem stanovených limitů. Také v jedné ze svých částí analyzuje tzv. konkurenční efekt, který je předmětem zkoumání i v předkládané práci.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. 2012. Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice. Praha: Odbor veřejného investování, 25 str.

Materiál MMR odhaduje velikost a strukturu trhu veřejných zakázek v České republice na roční bázi. Práce porovnává tento odhad s odhady jiných studií a přispívá tak k představení trhu veřejných zakázek v ČR.

Pavel, J.. 2011. Zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice. Praha: Fakulta sociálních věd UK, Analýza Projektu OPPA, 27 str.

Autor zkoumá některé problematické koncepty ve veřejném zadávání v České republice. Soustředí se především na problém transparentnosti a navrhuje možná řešení. Práce poskytuje možnou inspiraci v aplikační části při zkoumání efektu neprůhlednosti.

Reimarová, H. 2012. Transaction Costs in Public Procurement. Rigorous Thesis. Prague : Charles University in Prague, Faculty of Social Sciences, Institute of Economic Studies, 88 str.

Autorka se v aplikační části zabývá problematikou transakčních nákladů ve veřejném zadávání. Přínosem pro práci je však část teorie, kdy autorka aplikuje některé teoretické koncepty (asymetrické informace, „principal-agent teorém“) na veřejné zakázky. Tato aplikace je inspirací pro kapitolu z teoretické části předkládané práce.

Kameník, M. 2011. Otevřenost zadávacích řízení v ČR. Praha : Oživení, o.s., 978-80-904829-2-0, 72 str.

Práce se okrajově zabývá tzv. efektem konkurence, který je předmětem analýzy také v předkládané práci. Dále porovnává různé typy řízení ve veřejném zadávání s chováním zadavatelů.

Diplomové a disertační práce k tématu (seznam bakalářských, magisterských a doktorských prací, které byly k tématu obhájeny na UK, případně dalších oborově blízkých fakultách či vysokých školách za posledních pět let)**

Reimarová, H. 2012. Transaction Costs in Public Procurement. Rigorous Thesis. Prague : Charles University in Prague, Faculty of Social Sciences, Institute of Economic Studies, 88 str.

Csorba, C. 2012. Nadlimitní veřejné zakázky na stavební práce zadávané v otevřeném výběrovém řízení, diplomová práce. Praha: Právnická fakulta UK v Praze, 2012. 134 str.

Bachan, M. 2011. Odhad pasívneho a aktivneho plytvania pri zadávaní verejných zakaziek na Slovensku, diplomová práce. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 66 str.

Koscelanský, J. 2011. Analýza konkurenčního efektu při zadávání veřejných zakázek ve

Skotsku, bakalářská práce. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 51 str.

*** Bakalářských, diplomových a disertačních prací na téma veřejné zakázky bylo napsáno velmi mnoho, nelze vytvořit úplný seznam. Jenom po zadání výrazu „veřejné zakázky“ v informačním systému VŠE bylo nalezeno 79 prací na toto téma.*

Datum / Podpis studenta

8.7.2013 v Praze

.....

Petr Stehlík

TEZE JE NUTNO ODEVZDAT **VYTIŠTĚNÉ** (včetně části, kterou vyplňuje institut!), **PODEPSANÉ** A VE **DVOU** VYHOTOVENÍCH DO TERMÍNU UVEDENÉHO V HARMONOGRAMU PŘÍSLUŠNÉHO AKADEMICKÉHO ROKU, A TO PROSTŘEDNICTVÍM PODATELNY UK FSV.
PŘIJATÉ TEZE JE NUTNÉ SI **VYZVEDNOUT** V SEKRETARIÁTU PŘÍSLUŠNÉ KATEDRY A **NECHAT VEVÁZAT** DO RIGORÓZNÍ PRÁCE.

TUTO ČÁST VYPLŇUJE INSTITUT:			
Vyjádření katedry:		Schváleno <input type="checkbox"/>	
		Neschváleno <input type="checkbox"/>	
Důvody případného neschválení práce		Téma je již zpracované <input type="checkbox"/> Špatně formulované téma a cíl <input type="checkbox"/> Špatně zvolená metoda práce <input type="checkbox"/> Nedostatečná rešerše literatury <input type="checkbox"/> Nevhodně zvolené prameny <input type="checkbox"/> Nedostačující úroveň tezí <input type="checkbox"/> Jiné <input type="checkbox"/>	
Navržený konzultant	Souhlas konzultanta navrženého vedením institutu	Příjmení a jméno	Datum /Podpis
Návrhy na další konzultanty		Příjmení a jméno	Příjmení a jméno
Schválené teze převzal/a žadatel/ka		Příjmení a jméno	Datum /Podpis
Návrhy na oponenta:		Příjmení a jméno	

OBSAH

Úvod	14
Metodologie, výzkumné otázky a cíle	17
1. Teorie a definice veřejných zakázek	19
1.1 Efektivita veřejného a soukromého sektoru	19
1.2 Vymezení a definice veřejných zakázek	21
1.2.1 Definice vybraných pojmů	23
2. Předražování veřejných zakázek	28
2.1 Teorie asymetrických informací	28
2.2 Principal-agent teorém	29
2.3 Nepříznivý výběr ve veřejných zakázkách	32
2.4 Kartelové dohody	34
2.5 Bid rigging	35
3. Veřejné zakázky v České republice	42
3.1 Mezinárodní srovnání	42
3.2 Situace v ČR	45
4. Analýza předražování veřejných zakázek	54
4.1 Datový soubor	55
4.2 Konkurenční efekt	59
4.3 Efekt neprůhlednosti	65
4.4 Doporučení pro veřejnou politiku	70
Závěr	72
Seznam literatury	73
Appendix – výpočty	80

ÚVOD

Veřejné zakázky tvoří v zemích OECD přibližně 15 % celkového HDP.¹ Díky tomu se jedná o poměrně ostře sledovanou oblast podléhající značným regulatorním pravidlům, jejichž cílem je zvýšit transparentnost a zabránit plýtvání veřejnými prostředky.² V České republice byla Pavlem (2009) odhadnutá velikost trhu s veřejnými zakázkami přibližně na 14 % HDP. Za předpokladu, že se relativní velikost trhu s veřejnými zakázkami nemění, můžeme říci, že v roce 2011 se jedná o částku přibližně 533 mld. Kč³. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR argumentuje dopady úsporných opatření vlády a svůj odhad objemu veřejných zakázek za rok 2011 má nižší, 496 mld. Kč, přibližně 13 % HDP.⁴ Ať již vezmeme jakýkoli odhad, můžeme říci, že „trh“ veřejných zakázek je významný při porovnání například s ročním rozpočtem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, který činil přibližně 57 mld. Kč.⁵

Trh veřejných zakázek má však na rozdíl od soukromých trhů několik specifíků. Tím hlavním je samozřejmě povaha kontraktování, kdy veřejná autorita (prostřednictvím svých úředníků) nakupuje statky od soukromého sektoru. Tento fakt s sebou přináší v teoretické rovině 2 problémy⁶. Tím prvním je problém „*principal-agent*“, kdy občané (*principal*) delegují nákup statků pomocí veřejných zakázek na úředníky (*agents*), kteří mohou mít jiné zájmy než občané. Protože úředníci (*agents*) neoperují s vlastními peněžními prostředky, vzniká zde prostor pro oportunistické jednání, kdy úředníci například nedbají tolik na princip hospodárnosti při zadávání či vyhodnocování veřejných zakázek. Druhým problémem je tzv. *informační asymetrie*, kdy dodavatel zakázky (soukromá firma) disponuje lepšími informacemi o specifikách a finanční náročnosti zakázky než zadavatel (veřejná autorita). Tuto *informační asymetrii* může dodavatel (soukromá firma) využít ve svůj prospěch tím, že bude nadhodnocovat cenu veřejné zakázky nad skutečné náklady a zvyšovat tím svůj zisk. Veřejná autorita (zadavatel) má právě díky *informační asymetrii* menší šanci odhalit skutečné náklady projektu (zakázky). Oba tyto zmíněné koncepty (*principal-agent problém* a *informační asymetrie*) mohou vést k tomu, že veřejná zakázka bude realizována za vyšší cenu, než by byla dosažena např. při kontraktu dvou soukromých firem. Můžeme hovořit o konceptu **předražování veřejných zakázek**.

¹ OECD, Bribery in Public Procurement, OCED Publishing, 2007, str. 3

² Např. Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách aj.

³ HDP ČR 2011: 3 807 802 MCZK * 0,14 = 533 mld. CZK

⁴ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice, Odbor veřejného investování, 2012, str. 5

⁵ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky, Rozpočet kapitoly 333 MŠMT na rok 2011 a rozdělení závazných ukazatelů mezi jednotlivé školské úseky, str. 5

⁶ Teoretických konceptů je více, ale zde zmiňujeme pouze 2.

Efektivita systému veřejných zakázek, zvláště v České republice, je předmětem diskuze. Tlak na hospodárnost veřejných zakázek je obsažen i v samotné legislativě⁷, která je (nejenom díky tomu) poměrně složitá⁸. Pak je otázkou, zdali právě přílišná složitost legislativy nezvyšuje transakční náklady pro zadavatele i dodavatele (kteří si musí najímat např. externí firmy na samotné podání přihlášky do veřejné soutěže) a tím finálně nezvyšuje neefektivitu systému. I přes tuto „výtku“ však můžeme konstatovat, že problém efektivity (předražování) je řešitelný veřejně-politickými nástroji (legislativou)⁹. Vzhledem k velikosti „trhu“ veřejných zakázek může i poměrně malé zvýšení efektivity přinést významné úspory. Za předpokladu 10% úspory by došlo k „uvolnění“ prostředků ve výši zhruba 50 mld. Kč, což představuje přibližně roční rozpočet Ministerstva vnitra ČR nebo přibližně polovinu plánovaného schodku státního rozpočtu na rok 2013. S přihlédnutím k předchozímu textu můžeme říci, že **problematika předražování veřejných zakázek** splňuje definiční kritéria Bardacha (2000) a Pattona a Sawického (1993)¹⁰ a je **veřejně-politickým problémem**.

Jak analyzovat předražování? Lze vůbec nalézt hodnotu předražených zakázek v peněžním ekvivalentu? Při zkoumání musíme vycházet z dostupných statistik a zde narážíme na problém neúplnosti. Informační systém o veřejných zakázkách (ISVZ), který je provozován Ministerstvem pro místní rozvoj, zachycuje pouze 56 %¹¹ celkové hodnoty veřejných zakázek v daném roce. Důvodem je absence zákonné povinnosti veřejně evidovat tzv. zakázky malého rozsahu do informačního systému plus další výjimky. Z toho vyplývá, že např. v roce 2011 nebyly nikde centrálně evidovány veřejné zakázky v objemu přibližně 219 mld. Kč¹². Identifikovat tedy celkové předražení veřejných zakázek naráží na absenci datové základny, můžeme se zde opírat pouze o expertní odhady.

Tato diplomová práce se zaměří na analýzu dvou dílčích konceptů souvisejících s předražováním veřejných zakázek. Prvním je **hypotéza konkurence**, která říká, že čím více konkurentů se uchází o veřejnou zakázku, tím vyšší je pravděpodobnost, že výsledná cena zakázky bude nižší právě díky konkurenci mezi uchazeči. Výzkumy na toto téma potvrdily přítomnost tzv. „konkurenčního efektu“, např. Pavel (2008), Pavel-Kubík (2011), GHK (2010) nebo Nikolovová, Palguta, Pertold a Vozár (2012). Naší snahou bude na základě vlastního

⁷ Např. § 78 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, kde jsou stanoveny základní hodnotící kritéria pro vyhodnocení veřejné zakázky, a to ekonomická výhodnost nabídky nebo nejnižší nabídková cena.

⁸ Samotný Zákon č. 137/2006 Sb. byl za dobu své existence celkem 18x novelizován a v současné podobě má celkem 190 stran.

⁹ Ne samozřejmě stoprocentně.

¹⁰ In: Veselý, A., *Metody a metodologie vymezení problému (Strukturace, definice, modelování a formulace problému v policy analysis)*, Praha, UK FSV CESES, 2005, str. 23

¹¹ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice, Odbor veřejného investování, 2012, str. 6, statistika je odhadem za rok 2011.*

¹² tamtéž, vlastní výpočet

výzkumu, který se bude opírat o sesbíraná data z Informačního systému o veřejných zakázkách (ISVZ), zkoumat tento efekt a porovnat výsledky se zjištěními předchozích studií. Budeme zkoumat rozdíl mezi původní předpokládanou hodnotou zakázky a celkovou konečnou hodnotou zakázky ve vztahu k počtu uchazečů v dané zakázce. Výsledky z předchozích studií jsou takové, že při vyšším počtu uchazečů jsou rozdíly mezi původní a konečnou cenou menší¹³, nebo je dokonce konečná cena zakázky nižší, než byla předpokládaná cena. Následná diskuze bude vedena především z pohledu interpretace výsledků analýzy a praktickými doporučeními pro veřejnou politiku. V rámci této analýzy budou provedeny i dílčí výzkumy, jako např. míra „úspory“ vzhledem k otevřenosti řízení apod.

Druhým zkoumaným konceptem bude **hypotéza neprůhlednosti**. Zde budeme vycházet z představy transparentnosti veřejných zakázek. Obecně můžeme říci, že čím jsou veřejné zakázky méně transparentní, tím vyšší je šance, že budou předražené. Jedním ze znaků transparentnosti je také možnost identifikace tzv. konečného vlastníka (*Beneficial Owner*) společnosti, která je pověřena realizací veřejné zakázky. Pokud je konečný vlastník dohledatelný, může podléhat veřejné kontrole, mohou se zkoumat jeho vazby např. na úředníky, kteří rozhodovali o veřejné zakázce apod. Pokud není konečný vlastník dohledatelný, vyvolává to otázky o skutečných tocích peněz a celá zakázka se tak stává méně transparentní, a tudíž náchylnější k předražení. Cílem naší analýzy tedy bude pokusit se identifikovat¹⁴ konečné vlastníky jednotlivých společností, které vyhrály veřejnou zakázku, a tato zjištění aplikovat vzhledem například k otevřenosti řízení, druhu zakázky či rozdílu mezi původní a konečnou cenou zakázky.

Po úvodu bude následovat pasáž o volbě metodologie a explicitní stanovení cílů a výzkumných metod. Poté se již první kapitola práce bude věnovat obecnému vymezení veřejných zakázek, identifikaci a vysvětlení pojmů. Druhá kapitola se zaměří na problém předražování veřejných zakázek z teoretického hlediska, budou analyzovány jednotlivé „techniky“ předražování. Zjištění budou následně použita pro diskuzi nad výsledky analýzy. Třetí kapitola se bude věnovat představení trhu veřejných zakázek v České republice a ve světě, hlavních trendů a souvislostí. Čtvrtá kapitola se bude věnovat samotné analýze svou konceptů, které byly popsány výše. Výsledky budou diskutovány ve vztahu k možným veřejně-politickým opatřením a k budoucímu vývoji. V závěru shrneme dosažené výsledky zkoumání a navrhneme alternativy do budoucna.

¹³ Myšleno cenová diference, podrobně vysvětleno v kap. 4.2.

¹⁴ Na stejném vzorku dat jako v první části analýzy

METODOLOGIE, VÝZKUMNÉ OTÁZKY A CÍLE¹⁵

Ještě před začátkem první kapitoly se pokusíme objasnit volbu předmětu výzkumu, metodologie a explicitní stanovení cílů. **Objektem** našeho **výzkumu** v nejširším slova smyslu je *předražování veřejných zakázek*. Vzhledem k možnostem a rozsahu textu je nutné tento objekt výzkumu zúžit a stanovit předmět výzkumu, na něž jsou zaměřeny stanovené cíle. **Předmětem výzkumu** je tedy *databáze veřejných zakázek a teoretické koncepty související s předražováním*. Dále jsou stanoveny výzkumné cíle (2 primární a jeden sekundární) a z nich definované výzkumné otázky:

Výzkumné cíle:

Provést analýzu konkurenčního efektu pro případ veřejných zakázek (*primární cíl*)

Prozkoumat efekt neprůhlednosti ve veřejném zadávání (*primární cíl*)

Vytvoření teoretického rámce předražování veřejných zakázek (*sekundární cíl*)

Výzkumné otázky:

1. Snižuje se s rostoucím počtem uchazečů o veřejnou zakázku její výsledná cena?
2. V jakých typech výběrových řízení jsou výsledné ceny veřejných zakázek vyšší?
3. Ovlivňuje možnost dohledání konečného vlastníka (*Beneficial owner*) výslednou cenu veřejné zakázky, resp. náchylnost k předražení?
4. Jak ovlivňují výslednou cenu zakázky realizátoři vlastnění zahraničními vlastníky?
5. Souvisí nějak rok založení společnosti, která realizuje veřejnou zakázku, s potenciálním předražením?

První otázka souvisí s primárním cílem analýzy konkurenčního efektu. S rozborem této otázky souvisí i komparace s výsledky jiných výzkumů na podobné téma, což by se dalo považovat za jistý sub-cíl. Samotná analýza bude spočívat v provedení korelační a regresní analýzy podle standardních postupů a výsledky budou diskutovány s ohledem na stanovený cíl výzkumu. Zbývající výzkumné otázky se soustředí na prozkoumání druhého primárního cíle, a to efektu neprůhlednosti. V rámci dohledání konečného vlastníka (*Beneficial owner*) je použita vlastní metodika, která je vysvětlena v příslušné kapitole. Sekundární cíl je definován jako vytvoření

¹⁵ Podrobně rozebráno v: Ochrana, F., Metodologie vědy. Úvod do problému, Univerzita Karlova v Praze, Karolinum, 2010, kap. 1

teoretického rámce předražování veřejných zakázek. Nejedná a vytvoření tohoto rámce na „zelené louce“, ale spíše o shromáždění různých poznatků a pokus o jejich systematický výklad. Je zde ve větší míře uplatněna kompilace vybraných děl, zároveň se však text snaží přinést i vlastní přínos. Vzhledem k čistě teoretické rovině sekundárního cíle není zvolena explicitní výzkumná otázka.

Při samotné práci s daty a teoriemi se práce snaží o **metodologicky nenormativní** přístup k problematice. To znamená, že text se snaží vyhnout ve větší míře hodnotovým soudům a osobním preferencím autora. Například při analýze konkurenčního efektu je postup takový, že na základě dat z databáze veřejných zakázek je realizována korelační a regresní analýza a provedena objektivní prezentace výsledků pouze na základě sesbíraných dat. Jak upozorňuje Rickert (1968), pohybujeme se však v sociálním světě, který je založen na hodnotách, a tak by měl být také analyzován.¹⁶ Navzdory Ayerově kritice¹⁷ normativního poznání¹⁸ se však text přidrží i jisté linie normativismu, a sice že předražování veřejných zakázek je v principu špatné. V závěru práce tedy můžeme najít i jisté prvky *metodologického normativismu*.

Co se týče *obecně vědní metody* použité v práci, převažuje **analýza**, tj. dekompozičně-rozkladový přístup. Jak vysvětluje Ochrana (2010): „*Je to takový myšlenkový postup, kdy daný celek je dekomponován na jednotlivé části (resp. prvky). Cílem je vysvětlit daný problém detailním prozkoumáním jeho složek.*“¹⁹ Jako předmět zkoumání si práce vymezila *předražování veřejných zakázek*. Rozklad na dílčí komponenty byl uskutečněn definováním výzkumných cílů a otázek. Provedená dekompozice respektuje možnosti sběru dat a rozsahu textu. „*Analýza vyústuje v následném detailním prozkoumání prvků a jejich vlivu na celek, resp. v prozkoumání vztahů závislosti mezi různými veličinami zkoumaných jevů. Na základě analýzy jsou poté obvykle metodou syntézy formulovány syntetické závěry.*“²⁰ V závěru (doporučení pro veřejnou politiku) jsou na výsledky aplikovány zpět na předmět zkoumání, tj. předražování veřejných zakázek. Lze tedy říci, že v závěru se vyskytuje taktéž syntetický přístup.

Nyní se již text bude soustředit na samotnou podstatu práce, tj. analýzu předražování veřejných zakázek. V úvodní kapitole se zaměříme na teorii a definování veřejných zakázek.

¹⁶ Ochrana, F., Metodologie vědy. Úvod do problému, Univerzita Karlova v Praze, Karolinum, 2010, str. 64

¹⁷ tamtéž, str. 63

¹⁸ Ayer (2006) považuje poznání založené na hodnotových soudech (normativismus) za „ne-vědu“ a považuje vědecké výpovědi vzešlé z tohoto přístupu za nesmyslné.

¹⁹ Ochrana, F., Metodologie vědy. Úvod do problému, Univerzita Karlova v Praze, Karolinum, 2010, str. 19

²⁰ tamtéž, str. 20

1. TEORIE A DEFINICE VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

V obecné rovině může veřejný sektor pro zajištění určitých služeb nebo nákupu statků využít dvě možnosti – externí a interní zajištění. V případě interního zajištění dochází k přímé produkci statků (nebo služeb) veřejným sektorem. V případě externího zajištění si veřejná autorita kupuje od soukromého sektoru statky (služby) a formou tohoto externího zajištění jsou právě veřejné zakázky.

1.1 EFEKTIVITA VEŘEJNÉHO A SOUKROMÉHO SEKTORU

Ačkoliv v mediálním diskurzu můžeme pozorovat řadu případů neefektivnosti a předražování veřejných zakázek ze strany soukromých subjektů, v obecné rovině by měly být soukromé subjekty schopny zabezpečit veřejné statky v mnoha případech levněji, než je tomu u veřejného sektoru. Důvodů je několik, jedná se především o absenci ziskového motivu u veřejného sektoru a s ním související tlak na úsporu nákladů. Soukromý sektor pohybující se v konkurenčním prostředí je silami trhu tlačěn k úspoře nákladů²¹, aby si zachoval ziskové marže. Pokud je kontraktován veřejným sektorem, dokáže tuto svou efektivitu „přenést“ i do ceny veřejné zakázky, která je nižší, než kdyby kontrakt zabezpečoval veřejný sektor sám. Důvodem souvisejícím s efektivitou je také (ne)absence bankrotu u jednotlivých sektorů. Zatímco veřejný sektor ze své podstaty nemůže zbankrotovat²², soukromý subjekt, pokud si neudrží nízké náklady spolu s dobrou kvalitou služeb, zbankrotovat může. To ho znovu vede k efektivitě, která vyústí v nižší cenu veřejné zakázky. Samotná podstata systému veřejného sektoru nedovoluje být podle některých autorů efektivní z důvodu přítomnosti byrokracie, která nesleduje motiv efektivnosti a ziskovosti, nýbrž podle některých autorů motiv maximalizace rozpočtu a vlivu (Mieses (2002), Niskanen (1994)).

Skutečnost, že soukromý sektor je efektivnější v zabezpečování veřejných statků, je potvrzena mnoha studiemi. Například Domberger et al. (1993) analyzovali kontraktování prostřednictvím veřejných zakázek v Austrálii. Následné výzkumy ukázaly, že průměrná úspora při zadání soukromému sektoru je 19,6 %.²³ Christoffersen, Paldam a Würtz (2004) kontaktovali

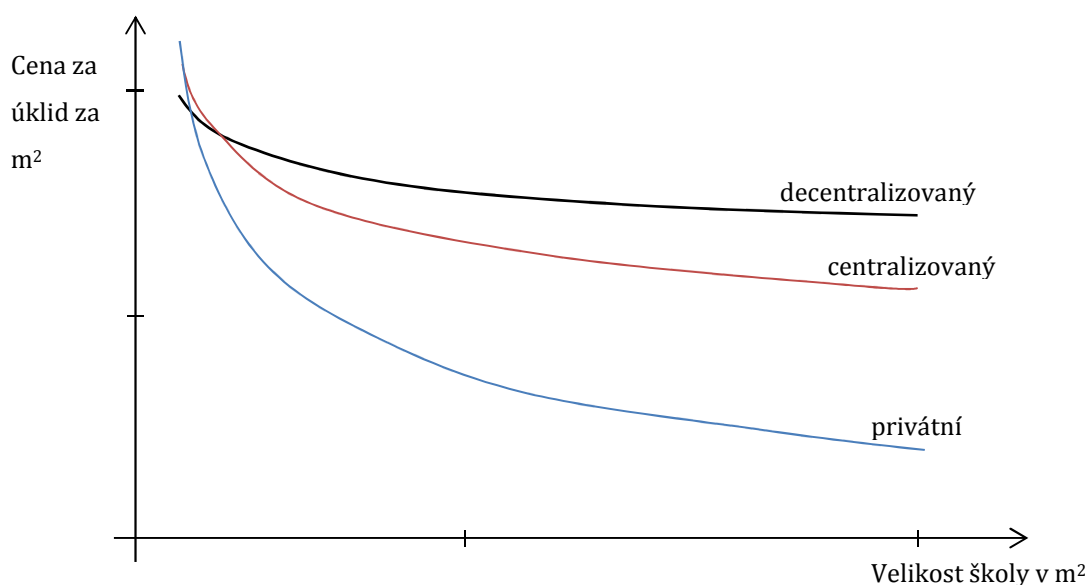
²¹ Pokud nepočítáme různé formy oligopolních a monopolních struktur.

²² Teoreticky ano, ale pro naše potřeby tuto možnost nebudeme uvažovat.

²³ Figgis, H., Griffith, G., Outsourcing in the Public Sector, NSW Parliamentary Library Research Service, Briefing Paper No. 22/97, 1997, str. 7

1081 škol v Dánsku²⁴ a zjišťovali jejich výdaje na úklidové služby. Existovaly tři modely, podle kterých školy postupovaly při zajišťování úklidových služeb. Decentralizovaný model spočíval v tom, že municipalita (obec) přidělila z rozpočtu určitou částku na úklid škol a školy podle této částky najímaly pracovníky a kontrolovaly je. Centralizovaný model fungoval tak, že municipalita zaměstnávala vlastní pracovníky, kteří prováděli úklid, mj. i ve školách. A poslední část škol si na úklid najímala soukromé firmy jako vítěze výběrových řízení (privátní model). Výsledky analýzy ilustruje obrázek č. 1.

Obr. 1 – Závislost velikosti školy a ceny za úklid vzhledem k modelu úklidových služeb



Zdroj: Christoffersen, Paldam, Würtz (2004), str. 31, vlastní úprava

Z analýzy vyplynulo, že pokud by všechny školy v Dánsku „privatizovaly“ své úklidové služby, došlo by k celkové úspoře na nákladech přibližně 25 %, což by odpovídalo platu 1 000 nových učitelů.²⁵ Jeden z dalších výzkumů provedl McDavid (1985) na přibližně 130 obcích v Kanadě se zjištěním, že průměrný pokles nákladů z titulu kontraktování soukromým sektorem je přibližně 50 % (při mírném snížení kvality 41 %).²⁶ Proč jsou tedy veřejné zakázky podrobovány kritice, když mohou zabezpečit službu levněji? Problém je jednak v otázce kvality služeb a jednak v prostoru pro korupci. V prvním případě jde o to, že soukromý dodavatel služby pro veřejnou autoritu dokáže službu zajistit při nižších nákladech, ale mnohdy také v nižší kvalitě. Kvantifikace kvality služeb je v mnoha případech velmi obtížná, ne-li nemožná, a problematické je také porovnávání kvality služeb v různých časových obdobích. V druhém

²⁴ Jednalo se o téměř polovinu všech škol v Dánsku.

²⁵ Christoffersen, H., Paldam, M., Würtz, A. H., Public Versus Private Production and Economies of Scale, University of Aarhus, 2004, str. 3

²⁶ Ochrana, F., Pavel, J., Vítek, L., Veřejný sektor a veřejné finance, Grada Publishing, Praha, 2010, str. 245

případě se jedná o vyvádění veřejných prostředků pro jiné účely, než je samotná realizace zakázky (např. na úplatky, osobní potřebu apod.). Tímto způsobem se může kontrakt natolik prodražit, že neefektivnost může být ještě vyšší, než kdyby byl kontrakt zrealizován interně (*in-house*), tj. samotným veřejným sektorem.

1.2 VYMEZENÍ A DEFINICE VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Samotný pojem „veřejné zakázky“ je v dnešním kontextu spojen s moderní společností, v níž má veřejný sektor silné postavení²⁷ a využívá institutu veřejného kontraktování zcela běžně. Pokud se podíváme do historie, veřejné zakázky jako takové existovaly už v antických dobách. Thai (2001) dodává: „*Napsáno na hliněných destičkách, první zmínka o veřejné zakázce pochází ze Sýrie z období 2400 – 2800 let př. Kr. Zakázka se týkala „50 sklenic vonného oleje“ (Coe, 1989, str. 87). Další zmínky o veřejných zakázkách zahrnují poznatky o obchodování s hedvábím mezi Řeckem a Čínou kolem roku 800 př. Kr.*“²⁸ Ve Spojených státech bylo veřejné kontraktování na centrální úrovni poprvé ustaveno ve státě Oklahoma v roce 1810²⁹. Při sledování historického kontextu nemůžeme opominout skutečnost, že rozsah veřejných zakázek (a tím i například jejich analýza) jde ruku v ruce s vývojem veřejného sektoru jako takového. A nejde jen o časový vývoj, ale také o normativní vymezení veřejných potřeb v jednotlivých státech. Zde se dostáváme do teoretické roviny, která obsahuje diskuzi ohledně vymezení role státu ve společnosti. Existují tři základní koncepty rozsahu veřejného sektoru a s tím související rozsah „trhu“ veřejných zakázek, jak uvádí tabulka 1:

Tab. 1 – Rozsah veřejného sektoru a „trhu“ veřejných zakázek

Přístup vlády	Rozsah veřejných výdajů	Velikost „trhu“ veřejných zakázek	Dopady na financování
Liberální	Jen selektivní, omezené výdajové programy	Malá	„štíhlá“ výdajová stránka rozpočtu
Konzervativní	Cílově orientované programy s relativně omezenou redistribucí	Střední*	Střední rozsah financování
Sociální	Rozsáhlé „univerzalistické“ veřejné programy se silnou redistribucí	Velká*	Rozsáhlý rozpočet

* při předpokladu stejného rozložení výdajů mezi veřejné zakázky a tzn. *in-house* produkci

Zdroj: Ochrana (2011), str. 35, upraveno

²⁷ Ve srovnání např. se situací před 150 lety.

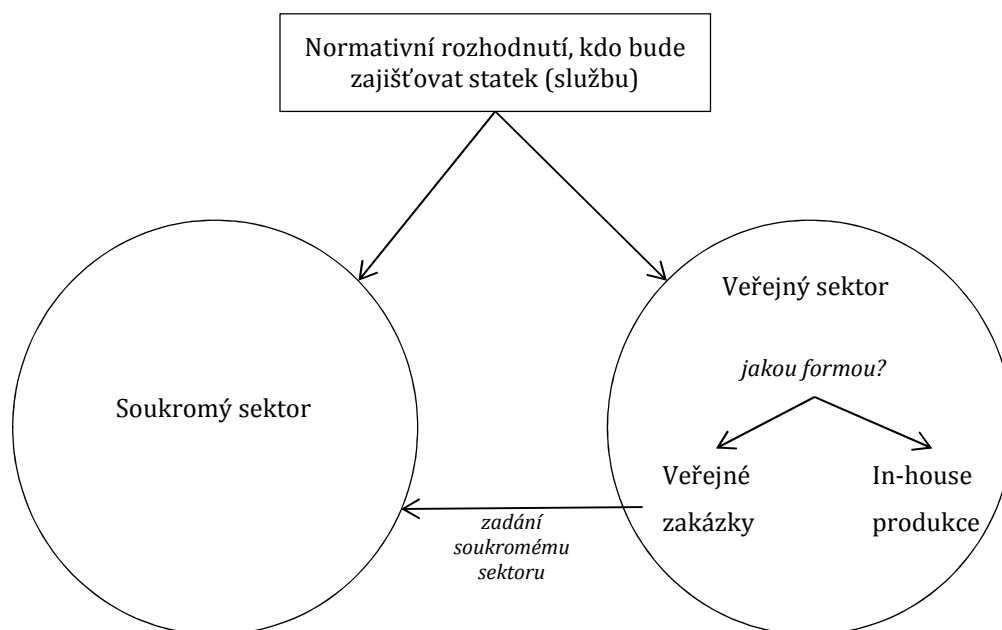
²⁸ Thai, K. V., Public Procurement Re-examined, Journal of Public Procurement, Vol. 1, Issue 1, 2001 str. 11

²⁹ tamtéž

Diskuze o velikosti veřejného sektoru ve společnosti je rozsáhlá, například Titmuss (1969), Esping-Andersen (1993), Potůček (1997), Musgrave (1994), Potůček (2010) a další. Nicméně pokud zůstaneme u rozdělení podle tabulky 1 na předchozí stránce, vidíme tři možné přístupy k rozsahu veřejných výdajů a s tím související velikosti trhu veřejných zakázek. Nyní si uvedeme teoretický příklad, kdy se municipalita (obec) rozhoduje, jak zajistí úklid chodníků v obci. Má několik možností, jak se k této problematice postavit. Pokud bude zvolen *liberální přístup*, veřejná autorita bude zajišťovat úklid chodníků pouze před veřejnými budovami (například radnicí) a o ostatní chodníky v obci se nechá starat obyvatele. Ti si mohou uklízet chodníky sami nebo se sdružit a najmout si na úklid soukromou firmu. Pokud obec zvolí *konzervativní přístup*, bude zajišťovat kromě úklidu chodníků před veřejnými budovami také úklid všech chodníků v obci během zimních měsíců. Bude vycházet z myšlenky, že během zimy by bylo příliš náročné pro obyvatele starat se o chodníky (a zajišťovat například posyp), proto vezme veřejná autorita tyto starosti „na sebe“. V případě aplikování *sociálního přístupu* bude municipalita zajišťovat celoroční úklid všech chodníků v obci, protože představitelé obce si normativním způsobem zvolí, že úklid chodníků je veřejná služba, kterou má zajišťovat veřejná autorita.

Pokud je skutečně rozhodnuto, že určitý statek či služba je považovaná za „veřejnou“, pak vyvstává otázka, kdo tuto službu (statek) bude zajišťovat. Skutečnost, že určitou službu zajišťuje veřejná autorita, ještě neznamená, že provádí také její realizaci. Tuto myšlenku ilustruje schéma na obrázku 2.

Obr. 2 – Rozhodování o produkci statků (služeb)



Zdroj: vlastní zpracování

Pokud padne rozhodnutí, že službu má zajišťovat soukromý sektor, aktivity veřejné autority tím končí (může provádět například monitoring). Jestliže je však rozhodnuto, že službu má zajišťovat veřejný sektor, následuje otázka, jakou formou? Veřejný sektor má dvě možnosti³⁰ - buď zajišťovat službu vlastními silami (tzv. *in-house produkce*), tzn. pomocí vlastních zaměstnanců a prostředků - nebo formou *veřejné zakázky*, tzn. zadat produkci tohoto statku soukromému sektoru. Tím se dostáváme k **ekonomické definici veřejných zakázek**: „*Veřejnou zakázku lze vymezit jako případ, kdy určitý veřejný projekt nerealizuje přímo veřejný sektor, ale za úplatu subjekt z jiného než veřejného sektoru.*“³¹

Nyní se vraťme k našemu příkladu s úklidem ulic. V případě aplikace *sociálního přístupu* bude obec zajišťovat úklid všech chodníků v obci celoročně. Má dvě možnosti jak toho dosáhnout. První je *in-house produkce*. Obec vytvoří odbor úklidu, najme pracovníky, koupí komunální techniku (sypače vozovek, sněhové frézy, silniční zametače apod.) a bude sama „produkovat“ službu. Druhou možností je situace, že v obci působí soukromá úklidová firma, která je vybavena (jak personálně, tak technicky) na úklid chodníků a obec jí zadá veřejnou zakázku na celoroční úklid. Soukromá firma realizuje veřejnou službu a obec jí za to platí. Jedná se tedy vždy o rozhodnutí veřejné autority, zdali bude zajišťovat veřejnou službu sama, nebo jestli si na její realizaci najme soukromou firmu.

I v případech, kdy je veřejný sektor rozsáhlý (aplikace *sociálního přístupu*) je možná situace, že „trh“ veřejných zakázek může být malý³². Tak tomu bylo například v socialistických ekonomikách, kdy velikost veřejného sektoru byla enormní, ale téměř veškeré služby byly zajišťovány tzv. *in-house produkcí*. Taktéž je možno teoreticky uvažovat o aplikaci *liberálního přístupu* s malým veřejným sektorem, ale relativně velkým trhem veřejných zakázek.

1.2.1 DEFINICE VYBRANÝCH POJMŮ

Nyní se přesuneme k vymezení pojmů týkajících se veřejných zakázek z hlediska právního řádu České republiky, abychom s těmito pojmy mohli v další analýze pracovat. Výše uvedená ekonomická definice pojmu veřejná zakázka není identická s právní definicí. Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách ji definuje jako: „*zakázku realizovanou na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. Veřejná zakázka, kterou je zadavatel povinen*

³⁰ Pokud neuvažujeme koncese.

³¹ Ochrana, F., Pavel, J., Vitek, L., Veřejný sektor a veřejné finance, Grada Publishing, Praha, 2010, str. 243

³² Teoreticky i nulový.

*zadat podle tohoto zákona, musí být realizována na základě písemné smlouvy.*³³ Zadavatelem je myšlen v ekonomickém smyslu subjekt veřejné autority, který zadává veřejnou zakázku soukromému subjektu, tedy dodavateli. Zákon o veřejných zakázkách rozlišuje tři druhy zadavatelů: veřejného, dotovaného a sektorového. Zákon dále říká:

„Veřejným zadavatelem je:

- a) Česká republika*
- b) státní příspěvková organizace*
- c) územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek*
- d) jiná právnická osoba, pokud*
 - 1) byla založena či zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a*
 - 2) je financována převážně státem či jiným veřejným zadavatelem nebo je státem či jiným veřejným zadavatelem ovládána nebo stát či jiný veřejný zadavatel jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu.*³⁴

Zákonná definice veřejného zadavatele je zřejmě nejbližší ekonomickému pojetí prezentovanému na str. 23. Další skupinou zadavatelů jsou dotovaní, přičemž platí, že:

*„Dotovaným zadavatelem je právnická nebo fyzická osoba, která zadává veřejnou zakázku hrazenou z více než 50 % z peněžních prostředků z veřejných zdrojů nebo pokud peněžní prostředky poskytnuté na veřejnou zakázku z těchto zdrojů přesahují 200 000 000 Kč; peněžní prostředky jsou poskytovány z veřejných zdrojů i v případě, pokud jsou poskytovány prostřednictvím jiné osoby.”*³⁵ Pokud tedy soukromý subjekt obdržel účelovou dotaci z veřejných zdrojů na nákup statků či poskytnutí služeb z titulu veřejného zájmu, splňuje definici dotovaného zadavatele. Třetím typem zadavatele je zadavatel sektorový:

„Sektorovým zadavatelem je osoba vykonávající některou z relevantních činností podle § 4, pokud

- a) tuto relevantní činnost vykonává na základě zvláštního či výhradního práva, nebo*
- b) nad touto osobou může veřejný zadavatel přímo či nepřímo uplatňovat dominantní vliv; dominantní vliv veřejný zadavatel uplatňuje v případě, že*
 - 1) disponuje většinou hlasovacích práv sám či na základě dohody s jinou osobou, nebo*

³³ Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, § 7, odst. 1

³⁴ Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, § 2, odst. 2

³⁵ Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, § 2, odst. 3

2) *jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu.*³⁶

„Relevantní činností se pro účely tohoto zákona rozumí

a) v odvětví plynárenství

1) výroba plynu za účelem poskytování služby veřejnosti,

2) poskytování nebo provozování přepravní či distribuční soustavy určené k poskytování služeb veřejnosti,

3) poskytování nebo provozování těžebního plynovodu, nebo

4) poskytování nebo provozování podzemního zásobníku plynu zajišťujícího provozuschopnost přepravní či distribuční soustavy určené k poskytování služby veřejnosti

b) v odvětví teplárenství

1) výroba tepelné energie za účelem poskytování služby veřejnosti, nebo

2) poskytování nebo provozování rozvodného tepelného zařízení určeného k poskytování tepelné energie odběratelům

c) v odvětví elektroenergetiky

1) výroba elektřiny za účelem poskytování služby veřejnosti, nebo

2) poskytování nebo provozování přenosové či distribuční soustavy určené k poskytování služby veřejnosti...³⁷

Dále předpis vyjmenovává další tzv. síťová odvětví, jako například vodárenství, dopravní a poštovní služby aj. Zajímavým sektorovým zadavatelem je ČEZ, a.s., jehož hlavním akcionářem je Česká republika, která je majitelem 70,29 % akcií společnosti (údaj k 31. 12. 2011)³⁸. Hlavním zdrojem příjmu společnosti je výroba, distribuce a obchod s elektřinou (tvoří přibližně 82 % zisku)³⁹, přičemž zákazníci jsou soukromé společnosti, občané i stát. ČEZ tedy inkasuje prostředky od nestátních subjektů a při otázce, jak s těmito prostředky naloží ve své investiční činnosti, se musí řídit podle Zákona o veřejných zakázkách, což je trochu paradoxní situace. Proč tomu tak je? Vychází se z představy, že tzv. činnosti vyjmenované v zákoně, resp. jejich provozovatelé, mají tendenci vytvářet na trhu monopolní a oligopolní struktury, a spolu s vysokými fixními náklady na vstup do odvětví můžeme říci, že není vytvořen prostor pro vznik konkurence a tlak na snížení ceny v rámci zájmu spotřebitelů. Csorba (2012) k tomu dodává: „Ačkoliv jde často o subjekty soukromoprávního charakteru, zákon, vzhledem k absenci

³⁶ Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, § 2, odst. 6

³⁷ Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, § 7, odst. 1

³⁸ ČEZ, a.s., Výroční zpráva 2011, str. 49

³⁹ ČEZ, a.s., Výroční zpráva 2011, str. 62, vlastní výpočet

signifikantní konkurence, reguluje jejich hospodaření za účelem zajištění hospodárnosti vynaložených finančních prostředků⁴⁰, jakož i ochrany koncových odběratelů.“⁴¹ Problematika souvisí i s udělováním různých povolení a licencí ze strany státu. „Ve vyjmenovaných oblastech totiž tyto subjekty podnikají na základě zvláštních povolení, která jim většinou propůjčují charakter místních monopolů. Vzhledem k tomu, že stát svou legislativou, resp. udělováním určitých privilegií, tento stav umožnil, snaží se uvalením povinnosti postupovat podle legislativy o veřejných zakázkách možnost přenosu neefektivního chování na spotřebitele minimalizovat. Legislativa EU tak v institutu veřejných zakázek vidí nástroj pro zajištění efektivní alokace prostředků tam, kde nejsou přítomny tržní síly.“⁴² Přejděme nyní na chvíli k teorii nedokonalých tržních struktur.⁴³ Monopol je situace, kdy na trhu existuje pouze jeden nabízející (prodávající), který může ovlivnit jak cenu, tak množství vyráběného výstupu. Monopol je charakteristický tím, že na rozdíl od dokonalé konkurenčního prostředí je tzv. tvůrcem ceny. Tuto cenu stanovuje vyšší, než by byla dosažena v dokonalé konkurenci, a je díky tomu schopen generovat zisk i v dlouhém období. Pokud svůj realizovaný zisk daný jeho tržním postavením hodlá investovat, musí se řídit zákonem o veřejných zakázkách a celý proces je tak podle výše zmíněné argumentace transparentnější. Je však nasnadě, že legislativa v oblasti veřejných zakázek rozhodně není schopna napravit skutečnost, že monopol stanovuje svým zákazníkům vyšší ceny, pouze dbá na to, aby zisk z těchto vyšších cen byl investován hospodárněji.

Jak vidíme, zákonné vymezení zadavatelů veřejných zakázek je poměrně složité a zahrnuje jak státní, tak soukromé subjekty. Toto vymezení se tedy přesně nekryje s ekonomickou definicí veřejných zakázek, která říká, že: „Veřejnou zakázku lze vymezit jako případ, kdy určitý veřejný projekt nerealizuje přímo veřejný sektor, ale za úplaty subjekt z jiného než veřejného sektoru.“⁴⁴

Při diskuzi nad typologií zadavatelů je důležité si uvědomit jejich skutečný význam v praktickém realizování veřejných zakázek. Podle Informačního systému o veřejných zakázkách (ISVZ) bylo v roce 2012 zadáno (tj. někdo se stal vítězem výběrového řízení a dostal pověření k realizaci zakázky) celkem 10 682 zakázek, z nichž většina byla zadána veřejným zadavatelem.

⁴⁰ Šťovíček, P., Vácha, M., Osobní působnost připravovaného zákona, Právní rádce 2005, č. 6, str. 10 nebo též Raus, R., Neruda, R., Zákon o veřejných zakázkách: komentář, Linde, 2007, str. 34

⁴¹ Csorba, C., Nadlimitní veřejné zakázky na stavební práce zadávané v otevřeném řízení, diplomová práce, Právnická fakulta UK v Praze, 2012, str. 20

⁴² Ochrana, F., Pavel, J., Vítek, L., Veřejný sektor a veřejné finance, Grada Publishing, Praha, 2010, str. 244

⁴³ Podrobnosti například Holman (2007), kap. 16; Hořejší, Soukupová, Macáková, Soukup (2010), kap. 9; ze zahraničních Frank (2009), kap. 12; Gravelle-Rees (2004), kap. 9

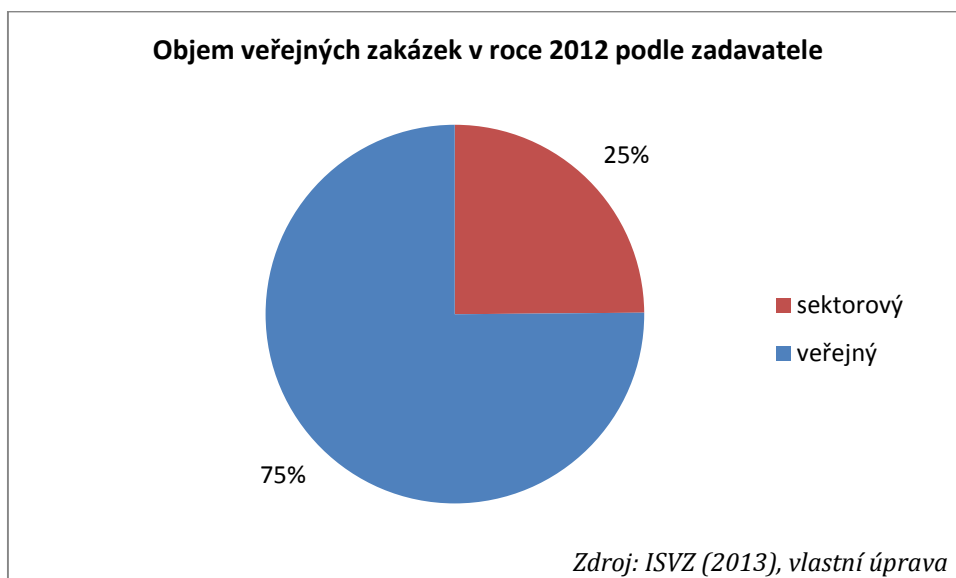
⁴⁴ Ochrana, F., Pavel, J., Vítek, L., Veřejný sektor a veřejné finance, Grada Publishing, Praha, 2010, str. 243

Obr. 3 – Počet veřejných zakázek zadaných v roce 2012 podle zadavatele



Veřejní zadavatelé zadali naprostou většinu veřejných zakázek v roce 2012. Pokud se podíváme na objem zadaných veřejných zakázek v KČ, tak v roce 2012 byly veřejnými zadavateli zadány zakázky v celkové hodnotě 199 mld. Kč, což představuje 75 % celkového objemu veřejných zakázek registrovaných v ISVZ, zatímco sektorovými zadavateli byly zadány zakázky v hodnotě 66 mld. Kč. Dotovaní zadavatelé se ve statistice nevystytují vůbec.

Obr. 4 – Objem veřejných zakázek zadaných v roce 2012 podle zadavatele



V další kapitole přesuneme svou pozornost k teoretickým konceptům ve veřejných zakázkách, které souvisí s neefektivní alokací zdrojů, resp. předražováním.

2. PŘEDRAŽOVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

V této kapitole si nejprve představíme dva úzce spojené teoretické koncepty související s veřejnými zakázkami, a to teorii *asymetrických informací* a *principal-agent teorém*. Diskuze bude vedena také nad problematikou *nepříznivého výběru* a odpovědnosti. Ve druhé části kapitoly se zaměříme na jednotlivé techniky předražování z teoretického pohledu.

2.1 TEORIE ASYMETRICKÝCH INFORMACÍ

Ekonomická teorie ve svých modelech často pracuje s konceptem tzv. *dokonalé informovanosti subjektů*, což znamená, že všichni aktéři na trhu vědí všechno o produktech, cenách, kvalitě, svých konkurentech apod. Jedná se samozřejmě o teoretickou abstrakci, která se v realitě téměř nevyskytuje, nicméně použití této abstrakce zjednodušuje pochopení některých tržních mechanismů. V realitě je však daleko častější přítomnost nedokonalé nebo asymetrické informovanosti. Asymetrická informace znamená, že jedna strana kontraktu disponuje větší informovaností než druhá strana. Může se jednat o různé typy informací. Typickým příkladem je návštěva lékaře, kdy lékař díky své odbornosti disponuje informační převahou nad pacientem. Nebo situace, kdy si chceme koupit ojeté auto, a zajdeme do autobazaru. Vidíme, jak auto vypadá, sedneme si do něj a líbí se nám. O skutečné historii automobilu či potenciálních vadách však nevíme nic a při vyjednávání jsme v nevýhodě. Naproti tomu prodejce automobilu má naprosto přesné informace o stavu vozidla, má tedy informační převahu nad potenciálním kupujícím.

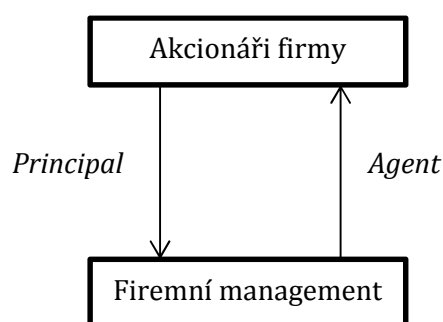
Podobná situace může nastat i v případě zadávání veřejných zakázek. Ilustrujme si to na příkladu obchvatu města. Veřejná autorita stanovila, že veřejným zájmem pro další období je stavba obchvatu města. Současná situace je taková, že centrem města vede hlavní silnice, na které je velký provoz včetně nákladních vozidel. To má za následek vyšší nehodovost ve městě a větší znečištění. Obyvatelé jsou znepokojeni, a tak ve volbách dají hlas těm stranám, které jim podle jejich názoru zajistí mj. fungující obchvat. Zastupitelstvo rozhodne o vypsání zakázky na stavbu obchvatu a do výběrového řízení se přihlásí stavební firma A, působící v regionu. Realizovala už mnoho stavebních zakázek, má dokonalý přehled o vývoji cen stavebních materiálů a má přesné povědomí o legislativě související se stavbou silnic. Dále dokáže přesně odhadnout náklady na subdodávky a platy zaměstnanců a s velkou přesností také délku stavby. Naproti tomu v nově zvoleném zastupitelstvu nemají zkušenosti se stavebnictvím, nikdy

podobnou zakázku nezadávali. Můžeme tedy konstatovat, že stavební firma A (dodavatel) disponuje lepšími informacemi o nákladnosti zakázky než veřejná autorita (zadavatel). Z toho vyplývá, že existuje informační asymetrie mezi zadavatelem a dodavatelem, v tomto případě ve prospěch dodavatele. Právě existence informační asymetrie je podmínkou pro vznik *principal-agent* problému (Zatlukal, 2012, str. 23), kterému je věnována následující subkapitola.

2.2 PRINCIPAL-AGENT TEORÉM

Ačkoliv jsme se v kapitole 1.2.1 poměrně podrobně zabývali tím, kdo všechno podle českého právního řádu spadá do skupiny zadavatelů veřejných zakázek, v následujícím textu se přidržíme ekonomické definice veřejných zakázek: „*Veřejné zakázky odpovídají pořízení statků nebo služeb vládou nebo veřejnými autoritami.*“⁴⁵ Právě povaha veřejného kontraktování bývá považována za náchylnou k problému „*principal-agent (nebo také “Agency Theory”)*“. Výzkum na tohoto téma je široký, například Arrow (1971); Wilson (1968); Jensen & Meckling (1976) aj. Zjednodušeně se jedná o situaci, kdy jedna strana (*principal*) pověřuje určitou činností druhou stranu (*agent*), přičemž obě strany mají rozdílné zájmy.⁴⁶ Tento teorém lze aplikovat na různé situace, jako je například vztah manažer - zaměstnanec, kupující – prodávající a další.⁴⁷ Nyní vezmeme klasický příklad vztahu akcionářů a managementu firmy, jehož schéma ilustruje obrázek 5.

Obr. 5 – Vztah akcionářů a managementu firmy



Zdroj: vlastní zpracování

⁴⁵ Hommen, L., Rolfstam, M., Public Procurement and Innovation: Towards a Taxonomy, Journal of Public Procurement, Vol. 9, Iss. 1, 2009, str. 20

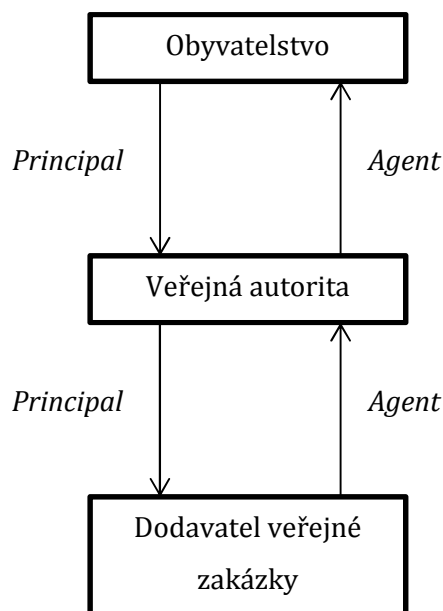
⁴⁶ Eisenhardt, K. M., Agency Theory: An Assessment and Review, The Academy of Management Review, Vol. 14, No. 1, 1989, str. 58

⁴⁷ Moe, E. C., Theoretical Foundations for Analyzing Procurement of IS in Public Sector, University of Agder, str. 90

V případě velkých akciových společností bývá vlastnická struktura rozdrobená. Akcionáři nemohou všichni firmu řídit, proto si na valné hromadě zvolí management (představenstvo), které pověří řízením společnosti. V rámci teorie tedy akcionáři vystupují jako *principal*, zatímco management jako *agent*. Akcionáři (*principal*) delegují své pravomoci k řízení firmy na management (*agent*). Zájmy obou těchto skupin však mohou být rozdílné. Zatímco akcionáři mají zájem na tom, aby firma dobře prosperovala a dařilo se jí, protože z dobře prosperující firmy plynou hodnotné dividendy, manažeři mohou mít zájem jiný, například pouze vlastní prospěch. Jelikož mají rozhodovací pravomoc, nastaví si vysoké platy, zakázky zadají přátelům apod. Firma neprosperuje tak, jak by měla, ale manažeři sledující svůj cíl jsou spokojeni. Díky tomu, že manažeři mají nad akcionáři informační převahu (vědí, co se ve firmě děje), mohou tuto informační převahu využít ve svůj prospěch. Ekonomická teorie to označuje jako *morální hazard*.

Analogicky jako vztah mezi akcionáři a manažery fungují i vztahy v rámci problematiky veřejných zakázek. Obecně můžeme říci, že obyvatelstvo deleguje své pravomoci na veřejnou autoritu, která prostřednictvím institutu veřejných zakázek deleguje pravomoci na dodavatele. Toto schéma ilustruje obrázek 6.

Obr. 6 – Principal-agent problém v teorii veřejných zakázek



Zdroj: Reimarová (2012) str. 17, vlastní úprava

Vztah obyvatelstvo – veřejná autorita

Obyvatelstvo můžeme s jistou mírou nadsázky označit za akcionáře národního celku, kteří prostřednictvím voleb delegují své pravomoci do rukou veřejných autorit, resp. jejich

zástupců. Veřejné autority v tomto vztahu vystupují jako *agents*, kteří spravují zemi z titulu pověření od obyvatelstva. Mezi obyvatelstvem a zástupci veřejných autorit mohou existovat rozsáhlé informační asymetrie, které zástupci veřejných autorit mohou využívat ve svůj prospěch. Tento přístup, vycházející z metodologického individualismu, je základem tzv. teorie veřejné volby (*Public Choice*). Vychází se z představy, že jedinci ve veřejných funkcích nesledují veřejné blaho, ale pouze svůj vlastní prospěch. Výzkum na toto téma je široký, například Black (1948), Buchanan (1949), Arrow (1951), Downs (1957) aj. Problém je v tom, že obyvatelstvo má pouze malou šanci zástupce veřejných autorit kontrolovat a postihovat. Prakticky jedinou šancí obyvatelstva je přijít jednou za několik let k volbám. Obyvatelé, vědomi si své nepatrné šance kontrolovat a ovlivnit chování zástupců veřejných autorit, nemusí přijít k volbám vůbec. Nebo vědí, že zkoumat chování zástupců veřejných autorit je příliš nákladné, a tak to nedělají. Tento fenomén se nazývá *racionální ignorace*.⁴⁸

Vztah veřejná autorita – dodavatel VZ

Obyvatelé tedy delegují pravomoci do rukou zástupců veřejných autorit, přičemž předpokládají, že tito zástupci budou zajišťovat služby v rámci veřejného zájmu (zájmu obyvatelstva). Veřejná autorita se může rozhodnout pro zajištění těchto veřejných zájmů pomocí vlastní produkce (*in-house*), nebo prostřednictvím veřejných zakázek delegovat tuto pravomoc na soukromé subjekty (dodavatele veřejné zakázky). Zde tedy veřejná autorita vystupuje jako *principal* a soukromý subjekt (dodavatel VZ) jako *agent*. McCue a Prier (2007) také upozorňují na fakt, že jednotliví aktéři nejsou odděleni. Například pokud předpokládáme, že dodavatel je subjekt domácí provenience, osoby reprezentující dodavatele VZ, kteří vystupují vůči veřejné autoritě jako *agent*, jsou zároveň občany, kteří vystupují vůči veřejné autoritě jako *principal*. Každopádně informační asymetrie přítomná v tomto vztahu (veřejná autorita – dodavatel VZ) může způsobit prodražování veřejných zakázek a spolu s morálním hazardem může v konečné fázi úplně zastříť původní cíl obyvatelstva.

Možnost částečné eliminace tohoto nebezpečí nabízí Soudry (2007), který vidí jako důležité stanovení odpovědnosti a upozorňuje na tři následující problémy. Za prvé, pokud není stanovena odpovědnost na straně zadavatele (veřejné autority), například tím, že nelze jednoznačně dohledat, kdo zakázku s určitými parametry zadal apod., zvyšuje to pravděpodobnost vzniku dodatečných nákladů z titulu korupce, protěžování či nepotismu⁴⁹. Tyto náklady pak mohou způsobit prodražení veřejné zakázky, například proto, že konečný vítěz nebude tak efektivní a hospodárný. Za druhé upozorňuje na absenci zodpovědnosti na straně dodavatele (soukromého subjektu), která může vést k tomu, že v konečném důsledku nebudou

⁴⁸ Holman, R., Dějiny ekonomického myšlení, 3. Vydání, C.H. Beck, 2005, str. 484

⁴⁹ Z lat. *nepos* – *synovec*, představuje formu preferování příbuzných.

nabízeny služby nebo prodávány statky v tak vysoké kvalitě. Na druhou stranu můžeme říci, že dodavatel by měl mít zájem na tom produkovat co nejkvalitnější službu, protože právě produkce kvalitních služeb mu může zajistit další kontrakty od veřejných autorit.⁵⁰ Za třetí je zde problematika veřejné kontroly, která se týká celé společnosti. Aby bylo zaručeno, že veřejné zdroje jsou vynakládány efektivně, je právě stanovení odpovědnosti a z ní vyplývající možnost veřejné kontroly klíčová. V konečném důsledku narážíme na dvě roviny, jednak jsou šetřeny prostředky daňových poplatníků a jednak je zajištěna dlouhodobá efektivnost a růst trhu tím, že jsou prostředky alokovány efektivně.⁵¹ Tato teoretická konstrukce však nedokáže eliminovat existenci *principal-agent* problému, jehož důsledkem nemusí být pouze samotné prodražování veřejných zakázek, čemuž se bude věnovat následující text.

2.3 NEPŘÍZNIVÝ VÝBĚR VE VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH

S výše popsaným „*principal-agent*“ problémem a *informační asymetrií* souvisí také problematika tzv. *nepříznivého výběru*. Akerlof (1970) upozorňoval na tento fenomén na příkladu trhu ojetých automobilů. Nejdříve se zamýšlel nad tím, proč existuje velká cenová diference mezi novým a lehce ojetým automobilem⁵². „*Klasické vysvětlení tohoto fenoménu je čistá radost z vlastnictví úplně nového vozu.*“⁵³ Nabídl však i jiné vysvětlení. Předpokládejme, že existují dva typy ojetých automobilů - dobré (*good*) a poruchové (*bad nebo lemons*). Prodejci ojetých automobilů mají informace o tom, které auto je *dobré* a které *poruchové*, mají tedy informační asymetrii nad kupujícími. Kupující vědí, že mezi nabízenými auty jsou auta obou typů, *dobrá* i *poruchová*. Pouze nevědí přesně, které auto je *poruchové* a které *dobré*. Proto jsou ochotni zaplatit pouze průměrnou cenu za auto, protože riskují, že zakoupí auto *poruchové*. Pokud někdo chce nabídnout na trhu ojetých automobilů své auto k prodeji (a ví, že je *dobré*, bezporuchové), nedostane nikdy odpovídající cenu, protože kupující nevědí, že zrovna toto auto je *dobré*, a nejsou za něj ochotni zaplatit tak vysokou cenu. Co bude důsledkem? Prodávající, kteří nabízejí *dobrá* auta, začnou trh opouštět. Tím se sníží celková kvalita aut a potenciální kupující budou ochotni zaplatit ještě méně. Nakonec nastane situace, že: „*Většina prodávajících*

⁵⁰ Spíše teoretická konstrukce.

⁵¹ Soudry, O., A Principal-Agent Analysis of Accountability in Public Procurement. In: Thai, K. V., Piga, G., Advancing Public Procurement: Practices, Innovation, and Knowledge Sharing, PrAcademic Press, 2007, str. 433-434

⁵² Klasická situace, kdy novému auto klesá hodnota i o několik desítek procent po pouhém „vyjetí z autosalonu“.

⁵³ Akerlof, G., A., The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, No. 3, 1970, str. 489

*aut budou auta poruchová a dobrá auta se nebudou prodávat vůbec. Poruchová auta vytlačí z trhu dobrá auta.*⁵⁴

Podobná situace může nastat i na trhu úvěrů: „...poskytovatelé mají problém determinovat, zdali je potenciální dlužník tzv. *good risk* (bude solventní, bezproblémový), nebo tzv. *bad risk* (nebude platit, bude problémový). Pokud není poskytovatel úvěrů schopen rozpoznat mezi dobrou a špatnou kvalitou potenciálních dlužníků (stejná analogie jako s dobrými a poruchovými auty), poskytne úvěr za úrokovou sazbu, která reflektuje průměrnou kvalitu mezi dobrými a špatnými dlužníky. Výsledkem je, že dobrý dlužník (*good risk*) bude platit vyšší úrokovou sazbu, než by měl, zatímco špatný dlužník (*bad risk*) bude platit nižší úrokovou sazbu, než by mu náleželo. Jedním z důsledků bude, že dobří dlužníci (*good risk*) mohou opustit trh...“⁵⁵

Je možné, že podobná analogie může fungovat i na trhu veřejných zakázek⁵⁶ Představme si situaci, kdy zadavatel rozhoduje o zadání veřejné zakázky, přičemž se může rozhodovat z několika nabídek. Zadavatel (veřejná autorita) však nedokáže rozpoznat, jakým dodavatelem a v jaké kvalitě bude zakázka provedena. Nedokáže to rozpoznat jednoduše proto, že kvalita služby se projeví až poté, co bude vítěz zakázku realizovat. Potenciální dodavatelé se dělí na dva typy: jedni dokážou poskytnout perfektní službu a druzí poskytnou službu menší kvality. Zadavatel neví, který dodavatel je špatný a který dobrý, a tak bude ochoten zaplatit za zakázku pouze průměrnou cenu, která v sobě zahrnuje riziko vybrání špatného dodavatele. Stanovení této nižší ceny způsobí, že „dobří“ dodavatelé nebudou zakázku realizovat a opustí trh, protože za svoje perfektní služby nemohou dostat zapláceno tak, jak by jim náleželo. Zakázky jsou tedy v konečném důsledku realizovány „špatnými“ dodavateli, kteří nedokáží poskytnout služby nejvyšší kvality.

⁵⁴ Akerlof, G., A., The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, No. 3, 1970, str. 489-490

⁵⁵ Mishkin, F., S., Asymmetric Information and Financial Crises: A Historical Perspective. In: Hubbard, R., G., Financial Markets and Financial Crises, University of Chicago Press, 1991, str. 71

⁵⁶ Touto problematikou se zabývali například Cox, Isaac, Cech a Conn (1996) nebo Albano a Sparro (2010).

2.4 KARTELOVÉ DOHODY

Předchozí kapitoly se věnovaly konceptům, které mohou způsobit předražování veřejné zakázky z pohledu jednoho dodavatele a možnostem jeho oportunistického jednání. V následujícím textu si představíme teorii kartelových dohod a vztáhneme ji na problematiku veřejných zakázek.

Klasické pojetí konkurence vycházející od Smithe (2001⁵⁷) spočívá ve skutečnosti, že právě sobectví a sledování vlastního zájmu nabízejících na trhu způsobuje to, že odvádějí kvalitní služby a prodávají kvalitní statky za přiměřené ceny. Pokud by tak nabízející nečinili (buď by prodávali statky pochybné kvality nebo za vysokou cenu), spotřebitelé by si statek koupili od jiného nabízejícího. Právě soutěž mezi nabízejícími ve stanovení cen a kvality zboží je hybnou silou konkurence. Existuje však teoretická možnost, že se nabízející mezi sebou dohodnou a přestanou soutěžit, stanoví například jednotnou (vyšší) cenu. Tato situace se označuje jako kartel (*koluze, collusion*). Spotřebitelé tak musí platit vyšší ceny (protože nemohou přejít ke konkurenci) a nabízející mají vyšší zisky. Jak upozorňuje Harrington (2006), koluze může být doprovázena také dohodou o rozdělení nabídky (resp. nabízeného množství), nejenom ceny.⁵⁸ Koluzivní dohody mohou být smluvené (*explicit*) nebo tiché (*tacit*).⁵⁹ Pokud je koluze mezi nabízejícími úspěšná, mohou dosáhnout tzv. monopolního zisku i přesto, že se jich na trhu vyskytuje víc. Udělají to například tak, že společně sníží množství nabízeného výstupu, a tím zvýší cenu.⁶⁰ Nebo stanoví pouze vyšší cenu. Kartelové dohody mají větší tendenci se uzavírat na velmi koncentrovaných trzích nebo na trzích s oligopolní⁶¹ strukturou.⁶² Příkladem takového trhu může být prodej pohonných hmot. V případě čerpacích stanic si při pohledu na ceny (které bývají velmi podobné) můžeme položit otázku, zdali jde pouze o vliv konkurence, nebo jestli mezi účastníky neexistuje nějaká forma kooperace. V České republice Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) stanovil jednu z nejvyšších pokut v historii právě za dohodu v oblasti pohonných hmot:

⁵⁷ Původní vydání 1776.

⁵⁸ Harrington, J., E., Jr., How Do Cartels Operate?, Foundations and Trends in Microeconomics, Vol. 2, No. 1, 2006, str. 6

⁵⁹ Motta, M., Cartels in the European Union: Economics, Law, Practice. European University Institute, Florence, 2007, str. 2

⁶⁰ Bolotova, Y., Connor, J., M., Miller, D., J., The Impact of Collusion of Price Behaviour: Empirical Results From Two Recent Cases, Purdue University (IL), 2005, str. 4

⁶¹ Na trhu se vyskytuje pouze malý počet subjektů (nabízejících), takže v jejich chování existuje vzájemná závislost.

⁶² Bolotova, Y., Connor, J., M., Miller, D., J., The Impact of Collusion of Price Behaviour: Empirical Results From Two Recent Cases, Purdue University (IL), 2005, str. 4

„313 mil. Kč - šest distributorů pohonných hmot AGIP Praha, a.s, Aral ČR a.s., BENZINA a.s., CONOCO Czech Republic s.r.o., OMV Česká republika, s.r.o. a Shell Czech Republic a.s. V období od 28. 5. 2001 nejméně do konce měsíce listopadu roku 2001 firmy upravovaly ve vzájemné shodě prodejní ceny automobilového benzínu Natural 95. Pokuty byly uhrazeny, společnosti Benzina bylo 98 mil. vráceno do doby rozhodnutí soudu. Krajský soud v Brně 27. 9. 2006 uznal žalobu distributorů a rozhodnutí zrušil.“⁶³

Teoretický problém, na který narážíme při zkoumání kartelových dohod, je jejich stabilita. Představme si situaci, kdy jsou na trhu dva pouliční prodejci ovoce. Oba prodávají hrušky identické kvality a oba platí svým dodavatelům za jednu hrušku 1 \$. Aby zvýšili svůj zisk, dohodou se, že oba budou prodávat hrušky za 2 \$/kus. Když prodejce přijde ráno ke stánku a stanovuje cenu na 2 \$/kus, začne přemýšlet. Pokud nechá cenu 2 \$/kus a jeho konkurent taky, rozdělí si trh na polovinu, tzn. půlka zákazníků koupí ovoce od jednoho, půlka od druhého. Pokud by ale stanovil cenu nižší, například 1,9 \$/kus, všichni zákazníci budou kupovat hrušky od něj (proč platit více za identický produkt?) a on bude mít vyšší zisk. Tento jev se nazývá odchýlení od kartelové dohody (*deviation*).⁶⁴ Výskyt těchto jevů může být vyšší například v případě poptávkového šoku nebo provokujícího jednání kupujících (pokud existuje velký kupující, který poptává slevu od nabízejících, kteří mají mezi sebou kartelovou dohodu, může to vyvolat tendence k porušení koluze).⁶⁵

Kartelové dohody obecně jsou předmětem širokého výzkumu (další například Symeonidis (2003), Ivaldi, Jullien, Rey, Seabright a Tirole (2003) nebo Fonseca a Normann (2012)). V případě veřejných zakázek můžeme mluvit o zvláštních formách koluzivního jednání, především aplikaci tzv. smluvených nabídek (*bid rigging*). Analýza tohoto jevu bude předmětem následující subkapitoly.

2.5 BID RIGGING

Obecné pojetí veřejných zakázek je takové, že veřejná autorita (zadavatel) kupuje od soukromého sektoru (dodavatele) statky nebo službu. Veřejná autorita tedy vystupuje jako

⁶³ Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), Přehled nejvyšších pokut uložených ÚOHS za porušení Zákona o ochraně hospodářské soutěže s následným vývojem jednotlivých kauz, 2012.

Dostupné z www.uohs.cz → informační centrum → statistiky → přehled nejvyšších pokut uložených v oblasti hospodářské soutěže

⁶⁴ Motta, M., *Cartels in the European Union: Economics, Law, Practice*. European University Institute, Florence, 2007, str. 3

⁶⁵ Bolotova, Y., Connor, J., M., Miller, D., J., *The Impact of Collusion of Price Behaviour: Empirical Results From Two Recent Cases*, Purdue University (IL), 2005, str. 5

kupující a soukromý sektor vystupuje jako nabízející. Konečné stanovení dodavatele se většinou realizuje přes výběrové řízení, kde soukromé subjekty nabízí své služby. Jak z předcházejícího textu vyplývá, existuje možnost, že nabízející se mezi sebou dohodnou a vytvoří tzv. koluzi za účelem zvýšení zisku. V případě veřejných zakázek se jedná o tzv. *bid rigging*.

Definice podle OECD:

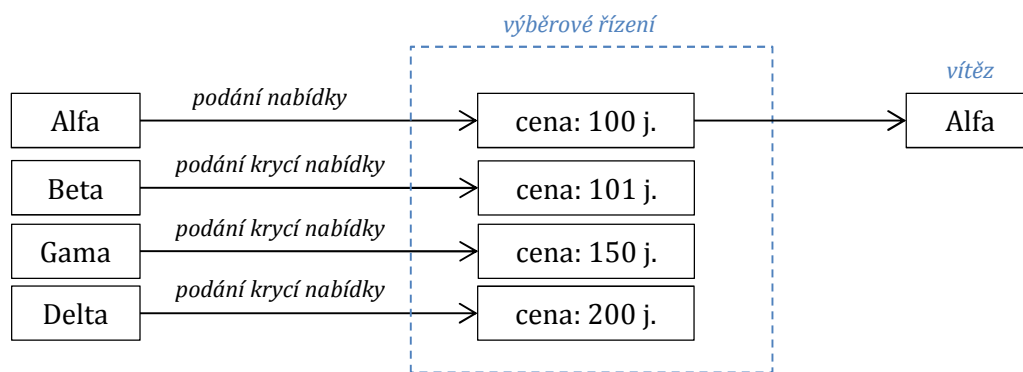
„*Bid rigging (neboli smluvená nabídka) se vyskytne, pokud se podniky, u kterých by se jinak očekávalo, že si budou konkurovat, tajně dohodnou a zvýší ceny či sníží kvalitu zboží nebo služeb pro kupující, kteří si přejí získat zboží nebo služby prostřednictvím výběrového řízení.*“⁶⁶

Kupující jsou v tomto případě veřejné autority. Pokud je *bid rigging* úspěšně aplikován, veřejné prostředky mohou být vynakládány neefektivně, neúčelně a ne hospodárně. Ve svém důsledku tak mohou zvyšovat schodky veřejných rozpočtů, a to následně může vyústit například ve zvýšení daní.⁶⁷ Jedná se o redistribuci zdrojů směrem k účastníkům těchto dohod, která by se dala označit jako jev nesplňující atributy veřejného zájmu. Existuje několik strategií v rámci této metody, které si nyní představíme.

Krycí nabídky (*cover bidding*)

Podstata krycích nabídek tkví v tom, že soutěžící ve výběrovém řízení se předem dohodnou, která nabídka vyhraje. Ostatní podají nabídky buď moc vysoké, nebo s nesplněnými parametry. Výsledkem je, že výběrové řízení vyhraje předem určená nabídka. Toto schéma ilustruje obrázek 7.

Obr. 7 – Schéma krycích nabídek



Zdroj: vlastní zpracování

⁶⁶ OECD, Pokyny pro boj proti kartelovým dohodám mezi uchazeči o veřejnou zakázku (dále také jako „bid rigging“), 2009, str. 1

⁶⁷ Hypotetická konstrukce

Předpokládejme, že do výběrového řízení na určitou veřejnou zakázku se přihlásí čtyři firmy: Alfa, Beta, Gama a Delta. Dále pro jednoduchost budeme předpokládat, že rozhodujícím kritériem pro vyhodnocení výběrového řízení bude pouze cena zakázky. Před zahájením výběrového řízení se sejdou zástupci uchazečů a domluví se, že nejlepší nabídku podá firma Alfa, která stanoví cenu 100 jednotek. Ostatní uchazeči vědomě podají horší nabídky: firma Beta nabídku za 101 jednotek, Gama za 150 jednotek a Delta za 200 jednotek. Tyto nabídky mají za úkol zdánlivě „simulovat“ volnou soutěž v rámci výběrového řízení. Výsledek výběrového řízení bude přesně takový, jaký si uchazeči domluvili – vítězem je nabídka firmy Alfa. Co z toho ostatní firmy mají? Alfa jim může nabídnout tzv. *kompensační platby* za to, že vědomě podali horší nabídku. Dejme tomu, že náklady na provedení zakázky budou 75 jednotek. Alfa nabídne ostatním firmám kompenzační platbu 5 jednotek za to, že se zúčastní výběrového řízení s horší nabídkou. Vyplatí tedy zbylým firmám celkem 15 jednotek, a stále je v zisku 10 jednotek. Firmy Beta, Gama a Delta dostanou 5 jednotek v podstatě „bez práce“, pouze za podání nabídky. Je zřejmé, že pokud takováto dohoda funguje, uchazeči mohou svým jednáním výrazně zvyšovat cenu nad náklady zakázky a získávat tak vyšší profit.

Příkladem fungování krycích nabídek byla dohoda stavebních společností v Nizozemsku v osmdesátých letech 20. století. Organizace nazývaná SPO (*Vereniging van Samenwerkende Prijsregelende Organisaties in de Bouwnijverheid*)⁶⁸ sdružovala 28 holandských svazů stavebních společností a vytvořila si pravidla pro své členy, která se týkala účastí ve výběrových řízeních na veřejné tendry. Před určitým výběrovým řízením musel každý uchazeč oznámit, že se do něj chystá vstoupit. Poté se uspořádala schůzka mezi uchazeči, kde se stanovily podrobnosti spolupráce (kompenzace pro „poražené“ apod.). Pak se uchazeči přihlásili do výběrového řízení. Tato rozsáhlá koluze značně deformovala stavební trh v Nizozemí a dlouhodobě odčerpávala prostředky z veřejných zdrojů směrem ke stavebním firmám. Orgány Evropské Unie za toto jednání udělily pokutu 22,5 mil. ECU (€), což představovalo zhruba 0,5 % průměrné roční hodnoty všech dotčených kontraktů.⁶⁹

V České republice byla první pokuta za koluzi typu *bid rigging* udělena v roce 2010. „Zadávací řízení neslo název „Provozování ubytoven u provozních středisek Vojenské ubytovací a stavební správy Litoměřice“ a jeho zadavatelem bylo v roce 2006 Ministerstvo obrany ČR – Vojenská ubytovací a stavební správa Litoměřice... Správní řízení pro podezření z porušení § 3 soutěžního zákona nedovolenou dohodou typu *bid rigging* zahájil Úřad v roce 2009 na základě

⁶⁸ European Commission, Commission Decision 92/204/EEC of 5 February 1992 relating to a proceeding pursuant to Article 85 of the ECC Treaty (IV/31.572 and 32.571) – Building and construction industry in the Netherlands, No. L 92, str. 1

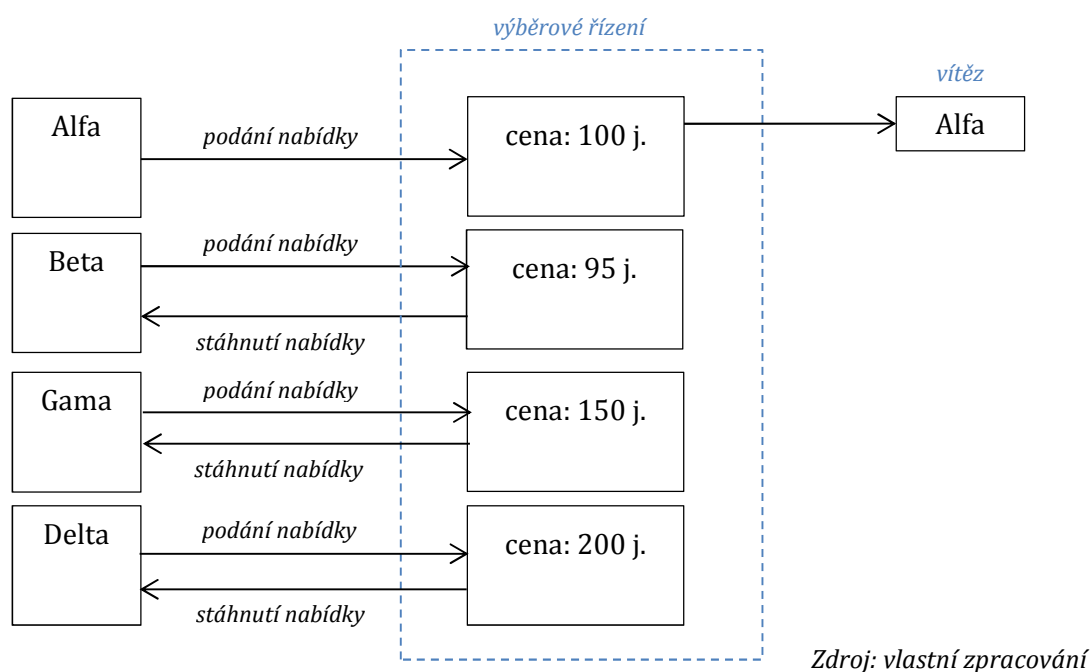
⁶⁹ European Commission, Competition Policy Newsletter, The quarterly publication of the Competition Directorate of the European Commission, Vol. 1, No. 4, 1995, str. 36

rozsáhlého podnětu orgánů činných v trestním řízení. Účastníky řízení byly společnosti HOKRA Spedition, s.r.o., INZET, s.r.o., PROMINECON GROUP a.s. (dříve NAVATYP GROUP a.s.), CBK SHIFT s.r.o. a NATURAL MYSTIC s.r.o. Předmětem zakázky v celkovém objemu cca 10 milionů korun bylo poskytování služeb spojených se správou a údržbou nemovitostí, ubytovacích, recepčních a dalších služeb. Smlouva byla uzavírána na dobu neurčitou. Společnost HOKRA Spedition, s.r.o., která měla být od počátku vítězem výběrového řízení, vypracovala za ostatní čtyři uchazeče jejich nabídky, zaslala jim je a pro jistotu poučila, aby změnili formální úpravu tak, aby nebyla podobnost tak zřetelná. Tento aktivní uchazeč zašel dokonce tak daleko, že své konkurenty následně obešel a většinu jejich nabídek osobně doručil na podatelnu zadavatele... Správní řízení Úřad v první instanci uzavřel v roce 2010, přičemž byla uložena celková pokuta ve výši 4,906 milionu korun... Většina účastníků řízení podala proti pravomocnému rozhodnutí žalobu ke správnímu soudu, který ve věci dosud nerozhodl.⁷⁰ Jak můžeme vidět, koncept krycích nabídek není pouze teoretickou abstrakcí, ale vyskytuje se také v realitě.

Utlumení nabídek (*bid suppression*)

Uchazeči o zakázku podají nabídky, ale poté je podle dohodnutého scénáře stahují tak, aby v konečném důsledku vyhrála předem určená nabídka. Tuto myšlenku ilustruje obr. 8.

Obr. 8 – Utlumení nabídek



⁷⁰ Štaflová, L., První odhalený český případ typu bid rigging. In: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), Informační list 1/2012, 2012, str. 10

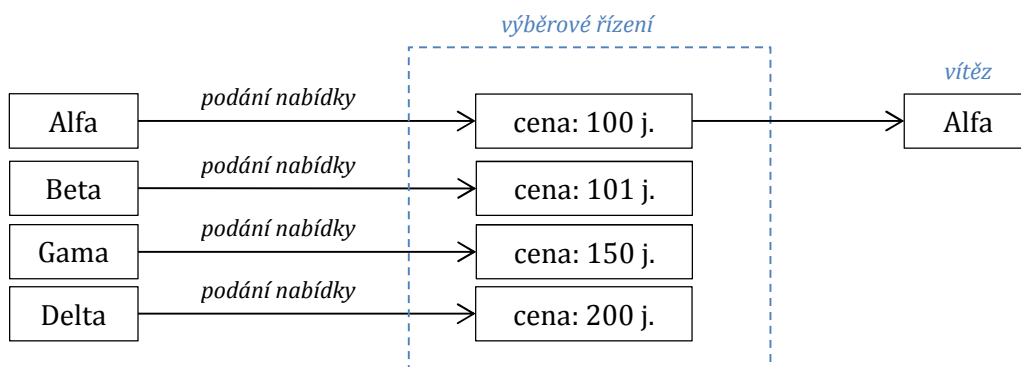
Opět předpokládejme, že se do výběrového řízení přihlásí čtyři firmy: Alfa, Beta, Gama a Delta. Předem se dohodnou na podávání *utlumených nabídek* a přihlásí se do výběrového řízení. I když to vypadá, že vítězem by se měla stát nabídka firmy Beta (protože má nejnižší cenu: 95 jednotek), firma na poslední chvíli (například před konečným vyhodnocením) nabídku stáhne. Totéž udělají i ostatní firmy a nakonec se vítězem stane nabídka firmy Alfa s cenou 100 jednotek. Systém kompenzačních plateb může fungovat obdobně jako u metody *krycích nabídek*.

Rotace nabídek (*bid rotation*)

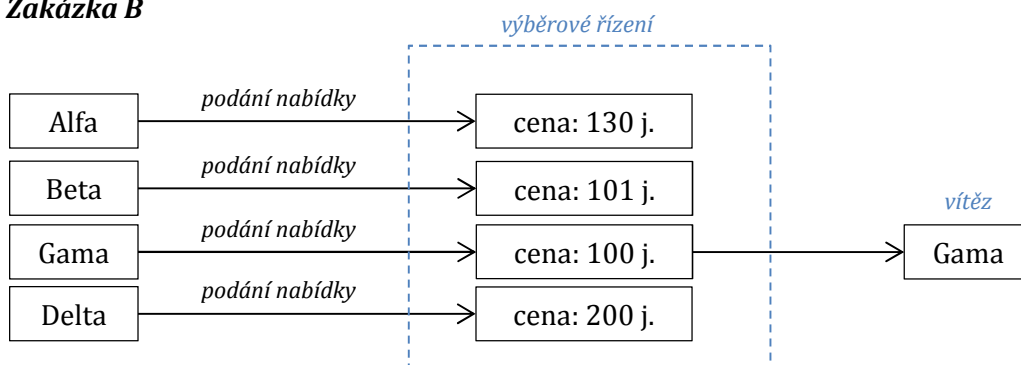
V tomto konceptu se soutěžící dohodnou, že se budou na pozici vítěze výběrového řízení střídat. Jedná se tedy o dlouhodobější strategii, která se dá uplatňovat v opakovaných výběrových řízeních nebo v případě více veřejných zakázek. Opět provedeme ilustraci pomocí obrázku 9.

Obr. 9 – Schéma rotace nabídek

Zakázka A



Zakázka B



Zdroj: vlastní zpracování

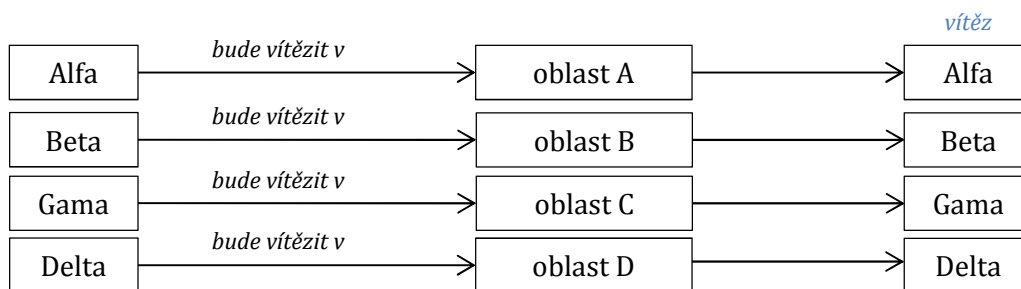
V případě zakázky A je dohoda taková, že nejnižší nabídku podá firma Alfa. Ta následně také celé výběrové řízení vyhraje. Uchazeči jsou však dohodnuti na *rotaci nabídek*, takže v případě jiné

zakázky (konkrétně zakázky B) firma Alfa již nebude usilovat o vítězství, ale podá záměrně horší nabídku (130 jednotek). To způsobí, že zakázku B vyhraje firma Gama, přesně podle předem dohodnutých instrukcí. *Kompenzační platbou* za podání záměrně horší nabídky může být v tomto případě právě možnost vyhrát jiné výběrové řízení. V našem případě 4 firem by v případě zakázky C a D vyhrály nabídky ostatních uchazečů (firmy Beta a Delta). Co se týče velikosti kompenzačních plateb, jsou různé možnosti. Firmy si mohou rozdělit stejné množství peněz z určité skupiny kontraktů nebo proporcionálně například podle velikosti společnosti.⁷¹

Přidělení trhu (market allocation)

Market allocation je také typem dlouhodobější strategie, jejímž základem je dohoda účastníků, že v určitých geografických či jiných oblastech si nebudou konkurovat (nebo budou podávat pouze *krycí nabídky*). Jako *kompenzační platbu* v tomto případě můžeme vidět skutečnost, že uchazeč má jistotu, že v daném segmentu nebude mít konkurenci jako oplátku za to, že v jiném segmentu se soutěží nezúčastňuje nebo podává už zmíněné *krycí nabídky*. Ilustrace na obrázku 10.

Obr. 10 – Schéma přidělení trhu



Zdroj: vlastní zpracování

Můžeme vidět, že všechny 4 zmíněné techniky (*krycí nabídky*, *utlumení nabídek*, *rotace nabídek* a *přidělení trhu*) se mohou vzájemně propojovat a působit sladně. Například systém *rotace nabídek* obsahuje v každé jednotlivé zakázce koncept *krycích nabídek* nebo v případě strategie *přidělení trhu* se může aplikovat koncept *utlumení nabídek* apod.

⁷¹ OECD, Pokyny pro boj proti kartelovým dohodám mezi uchazeči o veřejnou zakázku (dále také jako „bid rigging“), 2009, str. 2

Kombinace různých metod *bid rigging* řešila Evropská komise v rámci kauzy „*Pre-insulated pipe-cartel*“ v polovině devadesátých let. Dánští a němečtí výrobci izolačních trubek⁷² vytvořili koluzní dohodu, která obsahovala rozdělení trhu mezi výrobce, součinnost v rámci veřejných tendrů pomocí výše popsaných technik, systémy kvót a dohodnutých cen.⁷³ „*S tím souviselo zajištění vyšších krycích nabídek a vynucování, aby se ostatní členové kartelu zdrželi podávání nabídek, případně aby stáhli nebo změnili cenově nižší nabídky tak, aby předem stanovený favorit dané výběrové řízení vyhrál. Jako kompenzace tohoto jednání bylo „neúspěšným“ uchazečům přislíbena rozdělení zakázky v podobě subdodávek, přislíbena pozice favorita v jiném výběrovém řízení či jiné náhrady. Komise za toto jednání udělila členům kartelu celkovou pokutu ve výši 92 milionů euro.*“⁷⁴

Různé formy *bid rigging* mají tendenci se objevovat ve zvýšené míře spolu s určitými charakteristikami trhu či struktur. Rizikový je především malý počet společností a vysoké náklady na vstup do odvětví (typické pro tzv. síťová odvětví, jako je energetika či telekomunikace). Dále pak stálost poptávky ze strany veřejného sektoru. *Bid rigging* se může také ve zvýšené míře objevovat v různých průmyslových sdruženích apod. Identické poptávané služby nebo zboží nebo malá technologická změna může také napomáhat k bujení těchto technik.⁷⁵ Pospíšil (2012) k tomu dodává: „*Existence bid riggingové dohody může běžně prodražit veřejnou zakázku o 10 až 50 %, zatímco každý další uchazeč, který se zúčastní soutěže jako coby nesmluvený konkurent, zlevní výsledné plnění až o 5 %. Vzhledem k tomu, že každoročně je do veřejných zakázek investováno průměrně 14,5 procenta hrubého domácího produktu České republiky, řádově stovky miliard korun, jsou devastující účinky kartelových dohod flagrantní. Že se nejedná o akademické úvahy, ale tvrdou realitu tuzemské ekonomiky, dokazuje každodenní mediální masáž poukazující na předražené zakázky, netransparentní průběh výběrových řízení a sladěné postupy uchazečů.*“⁷⁶

Po analýze teoretických konceptů souvisejících s veřejnými zakázkami se v další kapitole pustíme do představení trhu veřejných zakázek v České republice.

⁷² Konkrétně se jednalo o společnosti: ABB IC Møller A/S (DEN), Løgstor Rør A/S (DEN), Dansk Rørindustri A/S (DEN), Tarco Energie A/S (DEN), Pan-Isovit GmbH (GER), Isoplus Fernwärmetechnik GmbH (GER)

⁷³ European Commission, Commission Decision 1999/60/EC of 21 October 1998 relating to a proceeding under Article 85 of the ECC Treaty (Case No. IV/35.691/E-4: - Pre-Isulated Pipe Cartel), No. L 24, str. 9

⁷⁴ Doležalová, E., Bid rigging a jeho evropský rozměr. In: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), Informační list 1/2012, 2012, str. 10

⁷⁵ OECD, Pokyny pro boj proti kartelovým dohodám mezi uchazeči o veřejnou zakázku (dále také jako „bid rigging“), 2009, str. 3

⁷⁶ Pospíšil, I., Bid rigging In: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), Informační list 1/2012, 2012, str. 4

Další výzkum na téma *bid rigging* provedli například Porter a Zona (1993) nebo Lengwiler a Wolfstetter (2010).

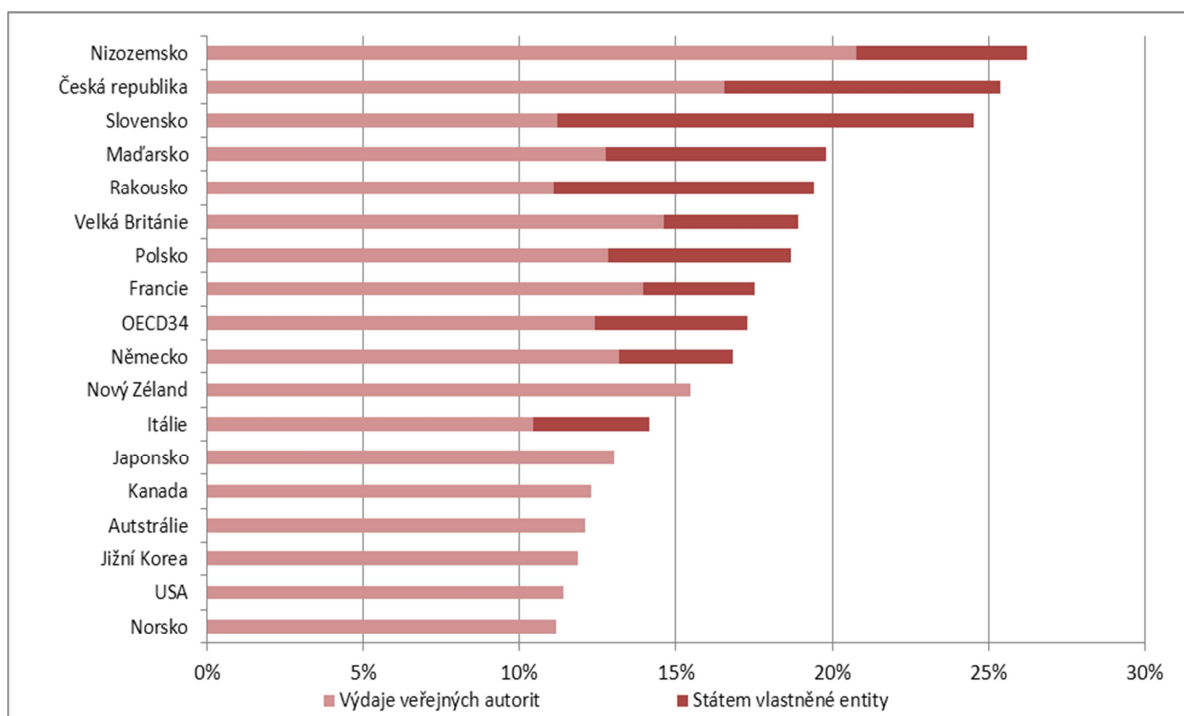
3. VEŘEJNÉ ZAKÁZKY V ČESKÉ REPUBLICE

V této kapitole si představíme systém veřejných zakázek v České republice a ekonomické souvislosti. V první části provedeme mezinárodní srovnání „trhů“ veřejných zakázek ve vyspělých zemích, poté se zaměříme přímo na Českou republiku.

3.1 MEZINÁRODNÍ SROVNÁNÍ

Objem veřejného kontraktování je poměrně složitý na změření vzhledem ke značné složitosti systému a rozdílnosti legislativ v různých zemích. Například OECD (2007) odhaduje objem „trhu“ veřejných zakázek přibližně na 15 % HDP, zároveň však zmiňuje, že v mnoha zemích je tento poměr vyšší.⁷⁷ Zároveň se porovnávají výdaje veřejných autorit (vlády, municipalit) a výdaje státem vlastněných společností, což lze v jistém smyslu považovat také za veřejné zakázky. Na obrázku 11 můžeme vidět srovnání veřejného kontraktování ve vybraných zemích OECD:

Obr. 11 – Srovnání vybraných zemí OECD z pohledu veřejného kontraktování⁷⁸ (jako % z HDP)



Zdroj: OECD (2011), str. 149, vlastní úprava

⁷⁷ OECD, Bribery in Public Procurement, OCED Publishing, 2007, str. 9

⁷⁸ Údaje jsou za rok 2008

Můžeme vidět, že Česká republika a Slovensko jsou spolu s Nizozemskem zeměmi, kde je trh veřejných zakázek rozšířený, a především se zde vyskytuje kontraktování státem vlastněných entit. Na druhou stranu musíme zde opět zdůraznit skutečnost, že měření trhu veřejných zakázek nemusí být přesné z důvodu rozdílnosti legislativ v různých zemích světa.

Nyní vezmeme data Eurostatu za rok 2010 nabízející statistiku poměru veřejných zakázek zveřejněných v oficiálním věstníku, vzhledem k celkovému objemu výdajů na zakázky.

Tab. 2 – Zveřejněné VZ vzhledem k celkovému objemu výdajů na zakázky za rok 2010 (v %)

EU - 27	18,6
Česká republika	21,5
Německo	6,9
Itálie	21,0
Maďarsko	24,5
Rakousko	10,0
Polsko	42,6
Slovinsko	26,3
Slovensko	48,8
Švédsko	24,5
Velká Británie	28,2

Zdroj: Eurostat (2013), vlastní úprava

Vidíme, že v oficiálním věstníku EU bylo zveřejněno průměrně 18,6 % objemu veřejných zakázek v daném roce. Nejvyšší poměr v tomto ohledu vykazují Slovensko a Polsko, nejnižší pak Německo. Tabulka 3 nám poskytuje přehled o hodnotě zveřejněných veřejných zakázek ve věstníku vzhledem k celkovému HDP.

Tab. 3 – Hodnota VZ v oficiálním věstníku vzhledem k celkovému HDP za rok 2010 (v %)

EU - 27	3,70
Česká republika	5,60
Německo	1,30
Itálie	3,40
Maďarsko	5,60
Rakousko	2,30
Polsko	8,70
Slovinsko	4,60
Slovensko	11,60
Švédsko	4,90
Velká Británie	6,50

Zdroj: Eurostat (2013), vlastní úprava

Objem zveřejněných zakázek ve věstníku EU se pohybuje průměrně pod 4 procentními body ročního hrubého domácího produktu. V případě Polska a Slovenka můžeme říci, že jejich veřejné zakázky se objevují ve věstníku relativně častěji než v případě jiných zemí. Pokud disponujeme

údaji z předchozích dvou tabulek, jsme schopni spočítat celkovou hodnotu veřejných zakázek ve vztahu k HDP podle vzorce:

$$VZ_{HDP} = VZ_C \frac{100}{OVZ_{HDP}} \quad (1)$$

kde VZ_{HDP} je hodnota veřejných zakázek ve vztahu k HDP, OVZ_{HDP} jsou zveřejněné zakázky v oficiálním věstníku vzhledem k celkovému objemu zakázek (údaje z tabulky 2) a VZ_C jsou zveřejněné VZ v oficiálním věstníku vzhledem k celkovému HDP (údaje z tabulky 3). V případě České republiky tedy za rok 2010 platí, že hodnota veřejných zakázek ve vztahu k HDP činí přibližně 26 %⁷⁹. Nyní provedeme tento výpočet od roku 2006 pro vybrané země Evropské unie. Ilustraci poskytuje tabulka 4:

Tab. 4 – Objem výdajů na veřejné zakázky ve vztahu k HDP (v %)

Země/rok	2006	2007	2008	2009	2010
EU - 27	17,3	17,8	17,8	20,0	19,9
Česká republika	25,6	24,1	25,4	26,5	26,0
Německo	17,0	16,7	17,4	18,9	18,8
Itálie	14,3	14,7	14,9	16,3	16,2
Maďarsko	22,4	20,2	20,1	22,7	22,9
Rakousko	20,0	20,0	20,7	22,3	23,0
Polsko	18,2	18,0	18,3	19,9	20,4
Slovinsko	15,5	15,2	16,0	17,4	17,5
Slovensko	26,7	23,7	21,6	23,9	23,8
Švédsko	17,5	17,4	18,1	20,5	20,0
Velká Británie	19,8	19,9	20,6	23,8	23,0

Zdroj: Eurostat (2013), vlastní úprava

Objem výdajů na veřejné zakázky se průměrně pohybuje okolo 20 % HDP. Je zajímavé, že tranzitivní ekonomiky (Česká republika, Maďarsko, Slovensko a Polsko) se většinou pohybují nad průměrem Evropské unie. V České republice se objem výdajů příliš nemění a tvoří přibližně čtvrtinu HDP. Pavel (2009) odhadl velikost trhu veřejných zakázek na přibližně 14 % HDP. Rozdíl je v zahrnutí různých typů zadavatelů a zakázek do statistiky. „Absolutně se roční objem trhu veřejných zakázek v ČR odhaduje na relativně konstantních 640 až 660 mld. Kč.“⁸⁰ Ať už je odhad trhu veřejných zakázek jakýkoli, můžeme konstatovat, že se jedná o významné částky a efektivita tohoto systému má výrazný dopad na stabilitu veřejných rozpočtů. V dalším textu se zaměříme na trh veřejných zakázek v České republice.

⁷⁹ $5,6 * (100 / 21,5) = 26$

⁸⁰ Nikolovová, P., Palguta, J., Pertold, F., Vozár, M., Veřejné zakázky v ČR: Co říkají data o chování zadavatelů?, Studie 5/2012, Národohospodářský ústav AV ČR, CERGE, 2012, str. 10

3.2 SITUACE V ČR

V České republice z hlediska informovanosti při zadávání můžeme veřejné zakázky rozdělit na skupinu těch, které se objevují v informačním systému o veřejných zakázkách (ISVZ) a na skupinu, která se zde uveřejňovat nemusí. Zakázky, které se nemusí uveřejňovat v systému, tvoří především tzv. veřejné zakázky malého rozsahu (VZMR), které jsou mj. i značně jednodušší z hlediska procedur a administrativních nákladů. „Vzhledem k jejich malé předpokládané hodnotě se jeví jako neefektivní realizovat složitá formální výběrová řízení, neboť vynaložené administrativní náklady by mohly překročit případnou úsporu plynoucí z přítomnosti konkurence na nabídkové straně.“⁸¹ Obecně se dá říci, že pokud je zakázka v režimu VZMR, zadavatel má volnou ruku ve výběru metod výběrového řízení, v krajním případě může zadat zakázku bez řízení určenému dodavateli a zároveň nemá povinnost informovat o struktuře a ceně veřejné zakázky v informačním systému, který podléhá veřejné kontrole. Naopak povinnost informovat prostřednictvím věstníku mají zadavatelé, kteří zadávají tzv. podlimitní nebo nadlimitní veřejnou zakázku. Rozhodujícím činitelem, který určuje typ veřejné zakázky z tohoto pohledu, je předpokládaná hodnota zakázky.

Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách stanoví, že: „Předpokládanou hodnotou veřejné zakázky se pro účely tohoto zákona rozumí zadavatelem předpokládaná výše peněžitého závazku vyplývající z plnění veřejné zakázky, který je zadavatel povinen stanovit pro účely postupu v zadávacím řízení před jeho zahájením. Při stanovení předpokládané hodnoty je vždy rozhodná cena bez daně z přidané hodnoty.“⁸² Obecně řečeno je to cena, za kterou veřejná autorita předpokládá, že zakázku pořídí. Rozdělení veřejných zakázek podle předpokládané ceny je tedy následující:

- Nadlimitní veřejná zakázka
- Podlimitní veřejná zakázka
- Veřejná zakázka malého rozsahu (VZMR)

Dalším dělením veřejných zakázek je rozdělení podle předmětu zakázky⁸³, a to následující⁸⁴:

- Veřejná zakázka na dodávky
- Veřejná zakázka na služby
- Veřejná zakázka na stavební práce

⁸¹ Ochrana, F., Pavel, J., Vitek, L., Veřejný sektor a veřejné finance, Grada Publishing, Praha, 2010, str. 248

⁸² Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, § 13, odst. 1

⁸³ Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, § 7,8,9 a 10

⁸⁴ Ve výčtu chybí veřejná zakázka v oblasti obrany a bezpečnosti, která podléhá různým výjimkám.

Právě zmíněné dva druhy dělení jsou klíčovým faktorem pro určení složitosti výběrového řízení a informační povinnosti zadavatele. S tím může souviset i otázka transparentnosti. Typy veřejných zakázek z hlediska povinnosti informovat ilustruje obrázek 12:

Obr. 12 – Rozdělení zakázek z hlediska finančních limitů (do 31. 3. 2012)

	povinnost informovat	nepovinnost informovat
<i>úprava do 31. 3. 2012</i>	nadlimitní a podlimitní	zakázky malého rozsahu
dodávky	nad 2 mil. Kč	pod 2 mil. Kč
služby		
stavební práce	nad 6 mil. Kč	pod 6 mil. Kč

Zdroj: Zákon č. 137/2006, vlastní úprava

Do začátku dubna 2012 byla situace taková, že informační povinnost neměly zakázky na dodávky a služby pod 2 mil. Kč a stavební zakázky pod 6 mil. Kč. Od 1. 4. 2012 je v platnosti nová právní úprava stanovující limity na veřejné zakázky, jak naznačuje obrázek 13:

Obr. 13 - Rozdělení zakázek z hlediska finančních limitů (od 1. 4. 2012)

	povinnost informovat	nepovinnost informovat
<i>úprava do 1. 4. 2012</i>	nadlimitní a podlimitní	zakázky malého rozsahu
dodávky	nad 1 mil. Kč	pod 1 mil. Kč
služby		
stavební práce	nad 3 mil. Kč	pod 3 mil. Kč

Zdroj: Zákon č. 137/2006, vlastní úprava

Snížení limitů pro zakázky malého rozsahu mělo za cíl mimo jiné zvýšit transparentnost při zadávání. Podle platného zákona se mají snížit od 1. 1. 2014 i limity na zakázky stavebních prací.

Obr. 14 – Rozdělení zakázek z hlediska finančních limitů (od 1. 1. 2014)

	povinnost informovat	nepovinnost informovat
<i>úprava do 1. 1. 2014</i>	nadlimitní a podlimitní	zakázky malého rozsahu
dodávky	nad 1 mil. Kč	pod 1 mil. Kč
služby		
stavební práce	nad 1 mil. Kč	pod 1 mil. Kč

Zdroj: Zákon č. 137/2006, vlastní úprava

Zda k tomuto snížení dojde, však není jasné. Toto snížení kritizuje opozice i současný ministr průmyslu a obchodu Kuba (ODS): „Hrozí tak, že by od tohoto data muselo být velké výběrové řízení i na malé stavební práce. Zadavatel přitom musí oslovit minimálně pět dodavatelů. Za jeden milion korun se už přitom v malé obci nepostaví vůbec nic. Velmi by to zkomplikovalo život obcím, krajům a veřejným institucím, které potřebují v nějakém rozumném čase realizovat malé investice.“⁸⁵

Na začátku této kapitoly jsme hovořili o tom, že z hlediska informovanosti existují v podstatě dvě skupiny veřejných zakázek: ty, které se uveřejňují v informačním systému o veřejných zakázkách (ISVZ) a které se neuveřejňují. Jaká část veřejných zakázek se tedy objevuje v informačním systému? Zde využijeme statistiky Ministerstva pro místní rozvoj ČR, které sleduje objemy veřejných zakázek, které jsou zveřejňovány v ISVZ, jak ukazuje tabulka 5.

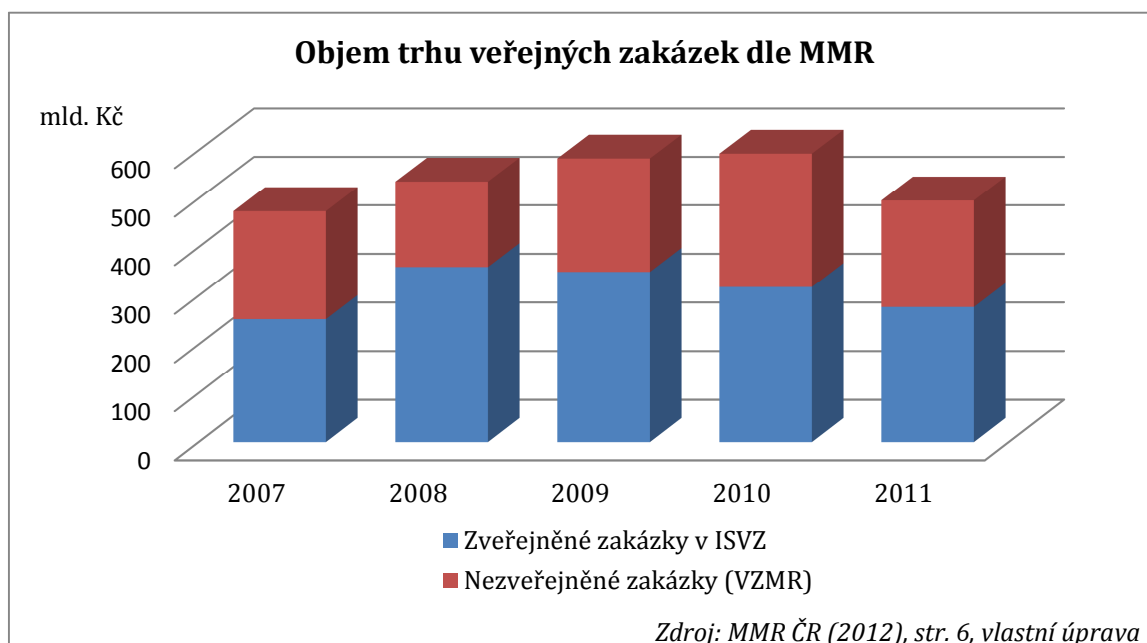
Tab. 5 – Trh veřejných zakázek dle MMR ČR

Odhad MMR	2007	2008	2009	2010	2011
Zveřejněné zakázky v ISVZ (v mld. Kč)	252	359	349	318	277
Nezveřejněné zakázky (VZMR) (v mld. Kč)	222	176	234	275	219
Poměr	53,2 %	67,1 %	59,9 %	53,6 %	55,8 %
Celý "trh" veřejných zakázek (v mld. Kč)	474	535	583	593	496

Zdroj: MMR ČR (2012), str. 6, vlastní úprava

Můžeme vidět, že zveřejněné zakázky v informačním systému ISVZ tvořily 55,8 % celkového objemu zakázek v roce 2011. Hodnoty jednotlivých veličin lépe ilustruje obrázek 15.

Obr. 15 - Trh veřejných zakázek dle MMR ČR



⁸⁵ ČTK, Limit pro malé stavební zakázky by měl zůstat na třech mil. Kč, (online), dostupné z: <http://www.vz24.cz/clanky/limit-pro-male-stavebni-zakazky-by-mel-zustat-na-trech-mil-kc/>

Výkyvy v celkovém objemu trhu veřejných zakázek jsou podle MMR způsobeny tím, že trh veřejných zakázek reaguje na vývoj ekonomického cyklu a také na politiku vlády. „Prudký růst v roce 2008 je jednoznačně důsledek zvýšeného zadávání realizovaného pod dojmem dostatku finančních prostředků v období konjunktury, naopak poklesy v roce 2010 a 2011 jsou dokladem úsporného chování vlády, které se následně projevují postupnou redukcí celkového rozsahu trhu veřejných zakázek.“⁸⁶

Trh veřejných zakázek nesleduje jenom Ministerstvo pro místní rozvoj, ale také řada dalších organizací (vč. neziskových). Nyní si ukážeme, jak se na velikost trhu dívá Nikolovová, Palguta, Pertold a Vozár (2012), kteří analyzovali vzorek zhruba 40 000 veřejných zakázek evidovaných v ISVZ. Jejich odhad mezi roky 2007-2010 ukazuje tabulka 6.

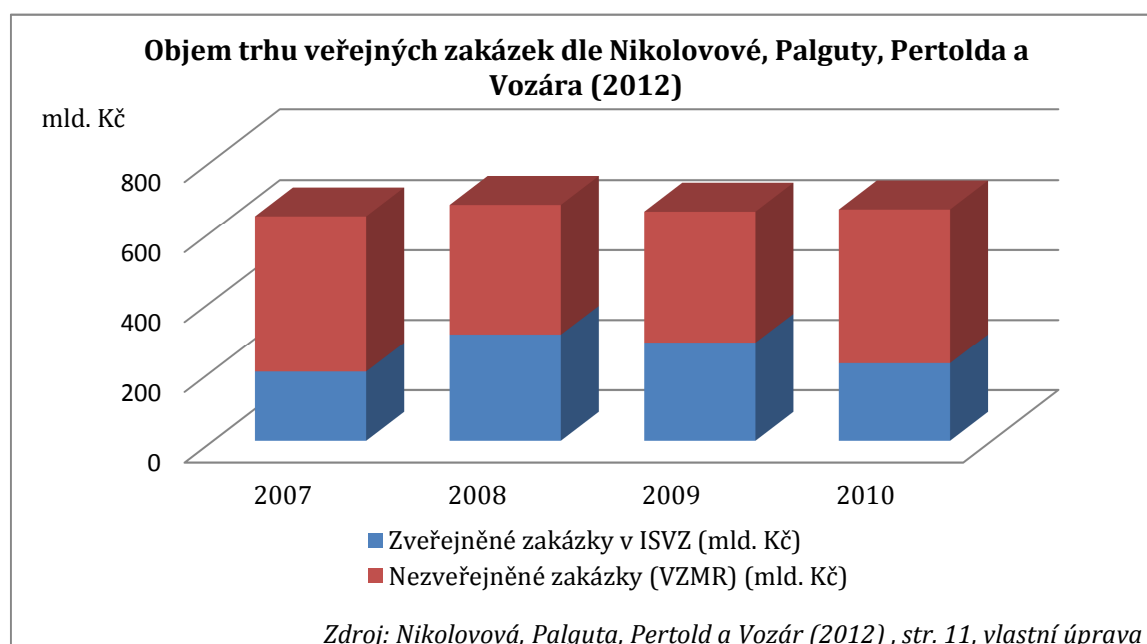
Tab. 6 - Trh veřejných zakázek dle Nikolovové, Palguty, Pertolda a Vozára (2012)

<i>Odhad Nikolovová, Palguta, Pertold a Vozár (2012)</i>	2007	2008	2009	2010
Zveřejněné zakázky v ISVZ (mld. Kč)	197	302	279	220
Nezveřejněné zakázky (VZMR) (mld. Kč)	444	372	375	440
Poměr	30,7 %	44,8 %	42,6 %	33,3 %
Celý "trh" veřejných zakázek (v mld. Kč)	641	674	654	661

Zdroj: Nikolovová, Palguta, Pertold a Vozár (2012), str. 11, vlastní úprava

Podle autorů je trh veřejných zakázek v České republice větší, než uvádí MMR, přibližně o 150 mld. Kč. Pro ilustraci vývoje trhu a poměru zveřejnění použijeme stejný typ grafu jako u MMR.

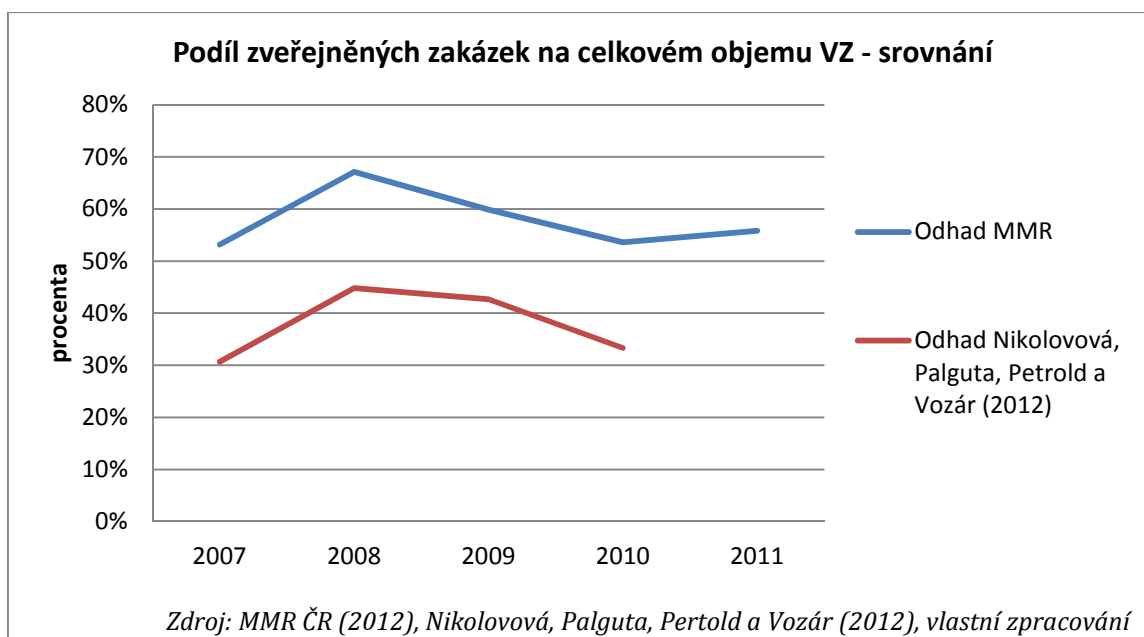
Obr. 16 - Trh veřejných zakázek dle Nikolovové, Palguty, Pertolda a Vozára (2012)



⁸⁶ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice, Odbor veřejného investování, 2012, str. 6

Autoři předpokládají více „konstantní“ objem trhu veřejných zakázek v průběhu let a především nacházejí odlišný poměr mezi zveřejněnými a nezveřejněnými zakázkami. Podle jejich studie je zhruba 30-40 % celkového objemu veřejných zakázek zveřejňováno v ISVZ, což nekoresponduje s odhadem Ministerstva pro místní rozvoj ČR, které predikuje tento poměr téměř o 20 % vyšší. Pro srovnání využijeme obrázek 17.

Obr. 17 – Podíl zveřejněných zakázek – srovnání studií⁸⁷



Rozdíl mezi odhady, pokud si uvědomíme celkový objem trhu veřejných zakázek, je značný. Obecně se dá říci, že Ministerstvo pro místní rozvoj pokládá ISVZ za bohatší zdroj informací vzhledem k celkovému objemu zakázek.

Většina studií, které se zabývají veřejnými zakázkami, vychází z dat právě z informačního systému o veřejných zakázkách (ISVZ). Je důležité připomenout, že ať už jsou výsledky studií a závěry jakékoli, mají vždy pouze omezenou vypovídací schopnost, právě vzhledem k poměru zveřejněných a nezveřejněných zakázek. Pokud studie odhalí určitou skutečnost, můžeme konstatovat, že to platí pouze pro zakázky uveřejněné v ISVZ, nikoli pro trh veřejných zakázek jako celek. Dokonce bychom mohli vyslovit myšlenku, že v Informačním systému o veřejných zakázkách (ISVZ) se vyskytují především zakázky většího rozsahu, které budou zajímat více potenciálních dodavatelů, kteří se začnou ucházet o zakázku. Vzhledem k veřejné kontrole prostřednictvím databáze můžeme předpokládat, že z hlediska transparentnosti a potenciálního

⁸⁷ Pozn.: Údaj pro rok 2011 je k dispozici pouze u studie MMR ČR. Lze však předpokládat, že poměr by se v případě druhé studie zásadně nezměnil.

předražení na tom bude tato skupina zakázek lépe⁸⁸ než zakázky, které se v informačním systému zveřejňovat nemusí. Z toho vyplývá, že pokud určitá studie zjistí netransparentnosti a předražování u zveřejněných zakázek v ISVZ, situace vzhledem k celkovému trhu veřejných zakázek bude s velkou pravděpodobností horší.

Charakteristiky souboru zakázek v ISVZ

V kapitole 1.2.1 jsme konstatovali, že zadavatelé se dělí na veřejné, sektorové a dotované zadavatele. Statistika pro rok 2012 uvádí, že v ISVZ bylo 75 % objemu zakázek zadáno veřejnými zadavateli a 25 % sektorovými zadavateli, přičemž dotovaní zadavatelé se ve statistice nevyskytují. Nyní se podívejme na největší zadavatele veřejných zakázek v České republice tak, jak je eviduje systém ISVZ.

Tab. 7 – Největší zadavatelé veřejných zakázek v České republice v období 2007-2013⁸⁹

<i>pořadí</i>	<i>název</i>	<i>počet nabídek</i>	<i>cena</i>
1	Ředitelství silnic a dálnic ČR	1785	149 233 181 202 Kč
2	OKD, a.s.	192	102 148 095 444 Kč
3	ČEPRO, a.s.	101	87 649 141 184 Kč
4	Správa železniční dopravní cesty, státní organizace	357	82 894 635 488 Kč
5	České dráhy, a.s.	175	76 955 632 361 Kč
6	ČEZ, a. s.	333	47 540 413 328 Kč
7	Hlavní město Praha	1030	34 344 144 548 Kč
8	Česká republika - Ministerstvo financí	839	32 113 999 650 Kč
9	Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost	128	29 583 744 339 Kč
10	Česká republika - Ministerstvo obrany	995	24 690 524 392 Kč
11	Lesy České republiky, s.p.	2333	24 525 087 183 Kč
12	Česká republika - Ministerstvo vnitra	747	20 396 364 115 Kč
13	Česká pošta, s.p.	222	17 006 760 004 Kč
14	Plzeňské městské dopravní podniky, a.s.	41	15 965 266 496 Kč
15	ČEPS, a.s.	662	13 907 149 396 Kč
16	Statutární město Brno	662	13 907 149 396 Kč
17	Technická správa komunikací hlavního města Prahy	602	13 784 030 456 Kč
18	Středočeský kraj	483	11 835 377 011 Kč
19	Česká republika - Ministerstvo informatiky	2	11 500 000 000 Kč
20	Česká republika - Ministerstvo zemědělství	1876	11 224 155 481 Kč

Zdroj: ISVZ (2013), vlastní úprava

⁸⁸ Tzn., že nebudou tolik předražené a budou transparentnější.

⁸⁹ Přesné období je od 1. 1. 2007 do 3. 3. 2013. Důvodem je to, že databáze začala naplno fungovat až od roku 2006.

Za posledních zhruba 6 let bylo největším veřejným zadavatelem Ředitelství silnic a dálnic ČR, které zadalo vítězům výběrových řízení zakázky v celkové hodnotě téměř 150 mld. Kč. Na předních místech se vyskytují také sektoroví zadavatelé, jako například ČEPRO a.s. nebo ČEZ a.s. Zajímavostí také je, že Dopravní podnik hl. města Prahy zadal větší objem zakázek než jakékoliv ministerstvo České republiky (s výjimkou Ministerstva financí) nebo že Technická správa komunikací hl. města Prahy je 17. největším zadavatelem vůbec a zadala větší objem zakázek než Středočeský kraj a většina ministerstev. Co se týče počtu veřejných zakázek, nejvíce jich zadaly Lesy České republiky, s.p., Ministerstvo zemědělství ČR a Ředitelství silnic a dálnic ČR. Na opačném pólu se vyskytuje dnes už neexistující Ministerstvo informatiky, které zadalo pouhé 2 zakázky v celkovém objemu 11,5 mld. Kč.

Které společnosti realizují veřejné zakázky? Pro zodpovězení této otázky opět využijeme databáze ISVZ, která poskytuje přehled největších dodavatelů veřejných zakázek.

Tab. 8 – Největší dodavatelé veřejných zakázek v České republice v období 2007-2013

<i>pořadí</i>	<i>název</i>	<i>počet nabídek</i>	<i>cena</i>
1	EUROVIA CS, a.s.	801	49 240 236 018 Kč
2	Skanska a.s.	498	44 702 423 560 Kč
3	Metrostav a.s.	284	42 523 677 386 Kč
4	OHL ŽS, a.s.	273	33 983 633 265 Kč
5	STRABAG a.s.	896	27 471 540 869 Kč
6	METALIMEX a.s.	9	17 353 172 732 Kč
7	IMOS Brno, a.s.	186	13 721 760 353 Kč
8	HOCHTIEF CZ a.s.	190	12 574 360 907 Kč
9	ČEZ Prodej, s.r.o.	55	10 625 316 320 Kč
10	Pars nova a.s.	17	9 296 279 913 Kč
11	SUBTERRA a.s.	88	9 121 400 260 Kč
12	IBM Česká republika, spol. s r.o.	151	8 593 023 819 Kč
13	Viamont DSP a.s.	80	8 142 542 421 Kč
14	T & B CZ	1	8 000 000 000 Kč
15	UNIPETROL RPA, s.r.o.	8	7 820 482 324 Kč
16	Sdružení firem Advanced World Transport a.s., AWT SPEDI-TRANS Praha, s.r.o.	1	7 650 007 087 Kč
17	PARAMO, a.s.	10	7 623 275 139 Kč
18	ŠKODA VAGONKA a.s.	5	7 607 550 000 Kč
19	CZ BASTAV s.r.o.	4	7 240 000 000 Kč
20	GEOSAN GROUP a.s.	50	6 971 896 251 Kč

Zdroj: ISVZ (2013), vlastní úprava

Můžeme vidět, že největší dodavatelé jsou většinou stavební firmy. Stavební zakázky bývají z hlediska transparentnosti a korupce často označovány jako problematické. Při pohledu na tuto

tabulku je také důležité si uvědomit, že vychází pouze ze zveřejněných údajů. Teoreticky je tedy možné, že mezi největšími dodavateli veřejných zakázek jsou i jiné firmy v tabulce neuvedené. Tyto firmy mohly například realizovat mnoho zakázek malého rozsahu, které se ve statistice nevyskytují. Je to však spíše nepravděpodobné.

Na začátku kapitoly jsme si rozdělovali zakázky podle povinnosti informovat, přičemž jsme směřovali dohromady zakázky nadlimitní a podlimitní. Oba tyto typy zakázek musí být uveřejněny v informačním systému ČR (ISZV), avšak jsou mezi nimi rozdíly týkající se administrativní zátěže a způsobů řízení, jak ukazuje tabulka 9:

Tab. 9 – Nadlimitní a podlimitní řízení – rozdíly

Nadlimitní	Podlimitní
Zadavatel nemůže použít zjednodušené podlimitní řízení	Zadavatel může použít zjednodušené podlimitní řízení
Zadavatel musí uplatnit delší zákonné lhůty	Zadavatel může použít kratší zákonné lhůty
Zakázky musejí být publikovány v evropském věstníku TED	Zakázky nemusí být publikovány v evropském věstníku TED
Nařízení Evropské komise musí být implementována do národních zákonů úplně a bezvýjimečně	Státy mohou vnášet do národních zákonů různé výjimky z nařízení Evropské komise
Legislativa vyžaduje nejvyšší stupeň transparentnosti	Ne všechny postupy mířící na transparentnost jsou povinné

Zdroj: Nikolovová, Palguta, Pertold a Vozár (2012), str. 14

U tzv. podlimitních zakázek platí zjednodušená pravidla pro zadávání. Například § 38, odst. 1 Zákona o veřejných zakázkách stanoví, že:

„Ve zjednodušeném podlimitním řízení vyzývá veřejný zadavatel písemnou výzvou nejméně 5 zájemců k podání nabídky a k prokázání splnění kvalifikace.“⁹⁰

Veřejný zadavatel si tedy v tomto typu řízení může vybrat společnosti, které se budou účastnit výběrového řízení. Tento postup je samozřejmě administrativně méně náročný než klasické veřejné (otevřené) výběrové řízení, může však vzbuzovat obavy z nižší míry transparentnosti. Na druhou stranu v Zákoně je klauzule zakazující oslovovat stejný okruh zájemců. Zjednodušené podlimitní řízení se také vyznačuje kratšími lhůtami. Kameník (2011) konstatuje, že: *„Zjednodušené podlimitní řízení (ZPŘ) je svými zákonnými podmínkami, za kterých je lze použít, pro zadavatele velmi atraktivní. Podle § 25 ZVZ může ZPŘ použít veřejný zadavatel pro jakékoli*

⁹⁰ Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, § 38, odst. 1

podlimitní zakázky na dodávky a služby a podlimitní zakázky na stavební práce s předpokládanou hodnotou do 20 mil. Kč⁹¹ bez DPH.“⁹² Dále prokazuje oblíbenost použití zjednodušeného výběrového řízení, jak můžeme vidět v tabulce 10:

Tab. 10 – Používání zjednodušeného podlimitního řízení

předmět veřejné zakázky	počet řízení celkem	zjednodušené podlimitní řízení	podíl ZPŘ (%)
dodávky	12 730	1 892	15 %
služby	19 357	2 511	13 %
stavební práce	17 315	5 019	29 %
celkem	49 402	9 422	19 %

Zdroj: Kameník (2011), str. 57

Zjednodušené podlimitní řízení se používá téměř při pětině veřejných zakázek, u stavebních prací ještě více (29 %). Nyní se podíváme na distribuci veřejných zakázek podle odhadované ceny, což ilustruje následující graf.

Obr. 18 – Rozdělení stavebních zakázek podle odhadované ceny



⁹¹ V roce 2012 byl limit snížen na 10 mil. Kč pro stavební práce (pozn. autor).

⁹² Kameník, M., Otevřenost zadávacích řízení v ČR, Oživení, o.s., 2011, str. 57

Kameník (2011) k tomu dodává: „Údaje ukazují ostrou kumulaci počtu zakázek na stavební práce v předpokládaných i soutěžních cenách těsně pod limitem 20 mil. Kč pro použití zjednodušeného podlimitního řízení. U 16 % stavebních zakázek byla předpokládaná hodnota stanovena v těsném rozmezí 19 a 20 mil. Kč, což potvrzuje jednoznačnou snahu zadavatelů ulehčit si zadávací proceduru na úkor možnosti otevřít řízení tržní soutěži a získat cenově a kvalitativně optimální nabídku.“⁹³

Po představení trhu veřejných zakázek v České republice, mezinárodního srovnání a popsání mechanismů fungování se v další kapitole budeme věnovat samotné analýze předražování veřejných zakázek na vybraném vzorku.

4. ANALÝZA PŘEDRAŽOVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

„Předražování“ v případě veřejných zakázek může být zkoumáno různými způsoby. Jistou komplikací pro komplexní analýzu je absence ucelených dat v této problematice⁹⁴, nicméně i přes tento nedostatek mohou být analyzovány dílčí oblasti. Jak jsme uvedli již v úvodu práce, vlastní výzkum se nyní zaměří na analýzu dvou jevů, které souvisejí s předražováním veřejných zakázek, a to:

- **Konkurenční efekt**

Představa, že s větším počtem uchazečů se zvýší míra konkurence a tím sníží cena veřejné zakázky. Předražení veřejné zakázky tedy může být implicitně obsaženo při řízeních s malým počtem uchazečů.

- **Efekt neprůhlednosti**

Vycházíme z myšlenky, že dodavatelem veřejné zakázky by měla být společnost, u níž lze transparentně dohledat vlastníky. Ti tak mohou podléhat veřejné kontrole. Pokud tomu tak není, je narušena transparentnost a tím zvýšena pravděpodobnost předražení zakázky.

Oba analyzované problémy budou popsány v jednotlivých sub-kapitolách. Nejdříve se zaměříme na představení zkoumaného datového souboru a popis jeho charakteristik, poté bude následovat analýza obou jevů a diskuze nad výsledky.

⁹³ Kameník, M., Otevřenost zadávacích řízení v ČR, Oživení, o.s., 2011, str. 58

⁹⁴ Jak jsme uvedli v kapitole 3.2, přibližně polovina veřejných zakázek je evidována v informačním systému, resp. věstníku veřejných zakázek (ISVZ).

4.1 DATOVÝ SOUBOR

Při naší analýze budou použity údaje z věstníku veřejných zakázek⁹⁵, který sdružuje informace o veřejných zakázkách, u nichž platí zákonná povinnost zveřejnění. Dále vycházíme z faktu, že stavební zakázky jsou, co se týče ceny, nejnáročnějším druhem veřejných zakázek. Například v roce 2012 byly zadány veřejné zakázky na stavební práce v objemu 108 mld. Kč, na dodávky 95 mld. Kč a na služby 63 mld. Kč.⁹⁶ Proto analýzu omezíme pouze na stavební zakázky. Posledním předpokladem je snaha o maximální aktuálnost datového souboru, vybíráme tedy zakázky v období od 20. 12. 2012 do 1. 2. 2013. Ve věstníku veřejných zakázek⁹⁷ byly pro filtraci datového souboru použity tyto charakteristiky:

- *Druh formuláře: 3 – Oznámení o zadání zakázky*
- *Druh zakázky: Stavební práce*
- *Zveřejnění: 20/12/2012 – 1/2/2013*

Celkem bylo při použití této filtrace v uvedeném období zveřejněno **326 veřejných zakázek**, které budou základem datového souboru. U každé zakázky byly do databáze zaneseny tyto charakteristiky (*v závorce uveden příklad pro konkrétní zakázku*):

- *Zadavatel (Česká republika - Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje)*
- *Druh zadavatele (Ministerstvo nebo jiný celostátní či federální orgán)*
- *Druh řízení (Otevřené)*
- *Počet obdržených nabídek (15)*
- *Původní předpokládaná cena zakázky (5 302 000 Kč)*
- *Celková konečná cena zakázky (2 424 573 Kč)*
- *Vítěz veřejné zakázky – dodavatel (STAVRON s.r.o.)*

Pro potřeby analýzy *efektu neprůhlednosti* byly u každého vítěze veřejné zakázky zkoumány doplňující charakteristiky:

- *Rok založení společnosti (2004)*
- *Vlastník společnosti (Fyzická osoba)*
- *Byl konečný vlastník (Beneficial Owner)⁹⁸ nalezen? (ANO)*

⁹⁵ <http://www.vestnikverejnychzakazek.cz/>

⁹⁶ Informační systém veřejných zakázek, roční sumář zadáných VZ podle druhu zakázky

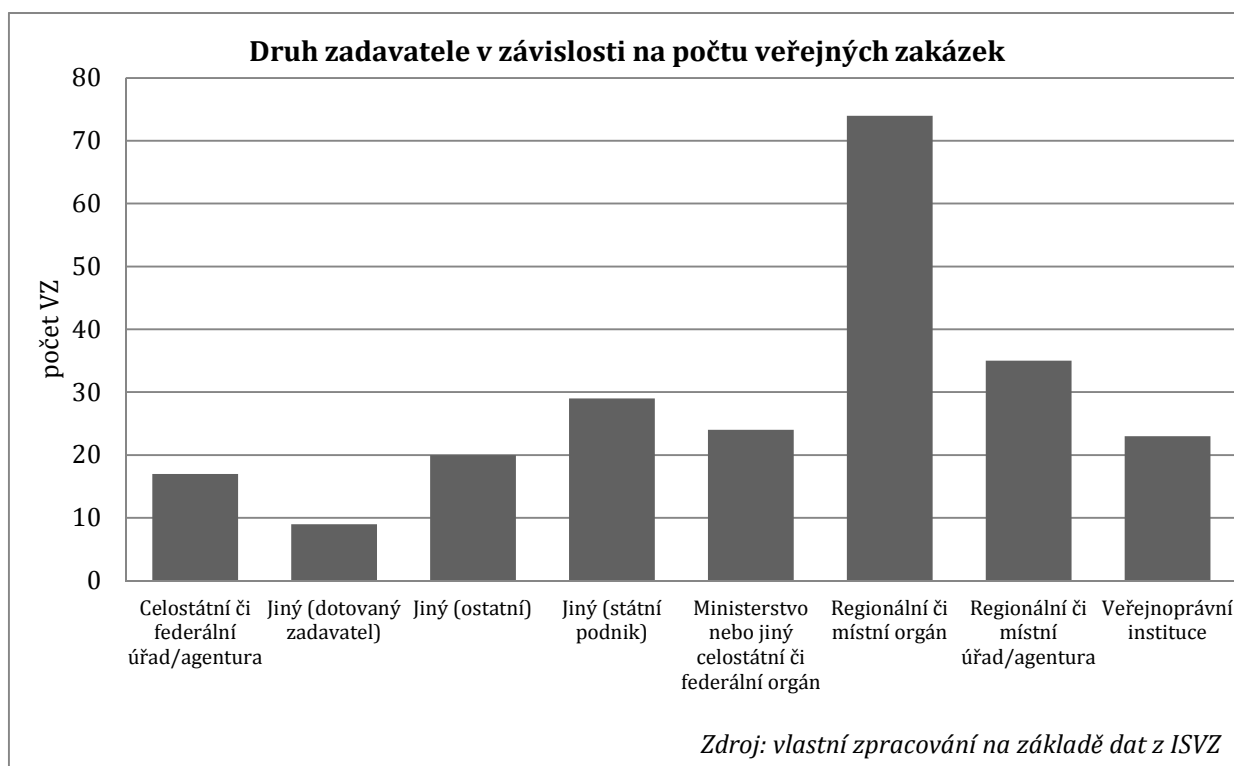
⁹⁷ Věstník veřejných zakázek → Vyhledávání formulářů → Podle více parametrů

⁹⁸ Beneficial Owner je termín označující konečného vlastníka společnosti, kterým je určitá fyzická osoba (osoby). Pokud je například společnost A vlastněna společností B, a společnost B je vlastněna osobou X, pak Beneficial Owner společnosti A je osoba X.

Charakteristickým rysem databáze veřejných zakázek je poměrně velká chybovost, která se objevila i v sesbíraném aktuálním vzorku. K provedení analýzy je potřeba, aby všech 7 charakteristik⁹⁹ zmíněných na předchozí stránce bylo vyplněno. Situace, kdy alespoň jedna charakteristika v databázi chyběla, se vyskytla celkem v 93 případech, což představuje **chybovost v databázi¹⁰⁰ přibližně 28,5 %**. Nejčastěji chyběl údaj o původní předpokládané ceně zakázky (celkem v 85 případech z 93). V rámci chybně (neúplně) zadaných veřejných zakázek se také častěji vyskytovaly zakázky s omezeným typem výběrového řízení¹⁰¹ či zakázky, při nichž byla podána pouze jedna nabídka¹⁰². V rámci naší analýzy se tedy **zaměříme na vzorek zakázek, u nichž byly vyplněny všechny potřebné údaje. Těchto zakázek bylo 231.**

Jejich rozdělení z hlediska druhu zadavatele ilustruje obrázek 19.

Obr. 19 – Rozdělení podle druhu zadavatele



Vidíme, že nejvíce veřejných zakázek zadali regionální zadavatelé, následovaní státními podniky, veřejnoprávními institucemi a ministerstvy. Na tomto místě je třeba uvést, že tabulka slouží

⁹⁹ Zadavatel, druh zadavatele, druh řízení, počet obdržených nabídek, původní předpokládaná cena zakázky, celková konečná cena zakázky a vítěz veřejné zakázky – dodavatel.

¹⁰⁰ V rámci sesbíraného vzorku.

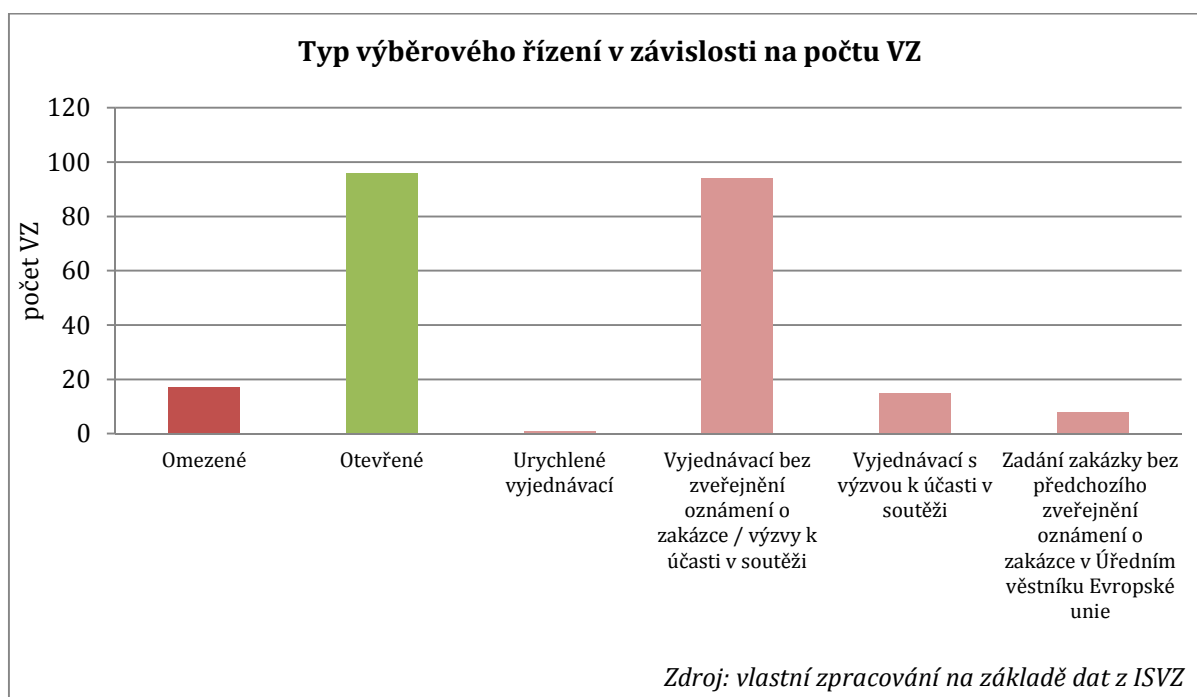
¹⁰¹ V „chybovém vzorku“ se otevřené řízení vyskytovalo v 32 % případů, zatímco v „nechybovém vzorku“ bylo otevřené řízení zastoupeno v 42 % případů.

¹⁰² V „chybovém vzorku“ byla 1 nabídka podána v 45 % případů (přičemž v dalších 19 % údaj nebyl vyplněn a je možné, že se jednalo také pouze o jednu nabídku), zatímco v „nechybovém vzorku“ byla jedna nabídka podána v 41 % případů.

pouze jako přehled vzhledem k nekonzistenci jednotlivých zadavatelů. Například Ředitelství silnic a dálnic ČR zadalo ve vzorku celkem 20 zakázek, z nichž v 15 samo sebe označilo jako *celostátní* či *federální úřad/agentura*, ve 4 případech jako *regionální* či *místní úřad/agentura* a v 1 případě jako *ministerstvo nebo jiný celostátní či federální orgán*.

Dalším rysem datového souboru, který nás bude zajímat, je typ jednotlivých řízení. K ilustraci využijeme následující obrázek.

Obr. 20 – Rozdělení podle typu řízení



Z celkového počtu 231 veřejných zakázek bylo v rámci otevřeného výběrového řízení „soutěženo“ celkem 96 veřejných zakázek, což představuje přibližně 42 % ze zkoumaného vzorku. Zbytek jsou různé typy omezeného řízení, z nichž jednoznačně dominuje řízení *vyjednávací bez zveřejnění oznámení o zakázce / výzvy účasti k soutěži*. Zde je zapotřebí poznamenat, že znění zákona a typů řízení se přesně nekryje s terminologií používanou v informačním systému veřejných zakázek. Nicméně při jisté míře zobecnění můžeme konstatovat, že poměr otevřeného a užších řízení je přibližně 40 : 60. Kameník (2011) k tomu dodává: „S nadužíváním těchto¹⁰³ zadávacích řízení souvisí riziko růstu korupce a s korupcí spojený pokles efektivity zadávacího řízení. Zákonné výjimky a omezovací mechanismy mohou být totiž snadno zneužívány k manipulacím v procesu zadání zakázky (např. minimální soutěžní lhůty, losování minimálního počtu soutěžících, zadávání jednomu dodavateli bez soutěže atp.).“¹⁰⁴

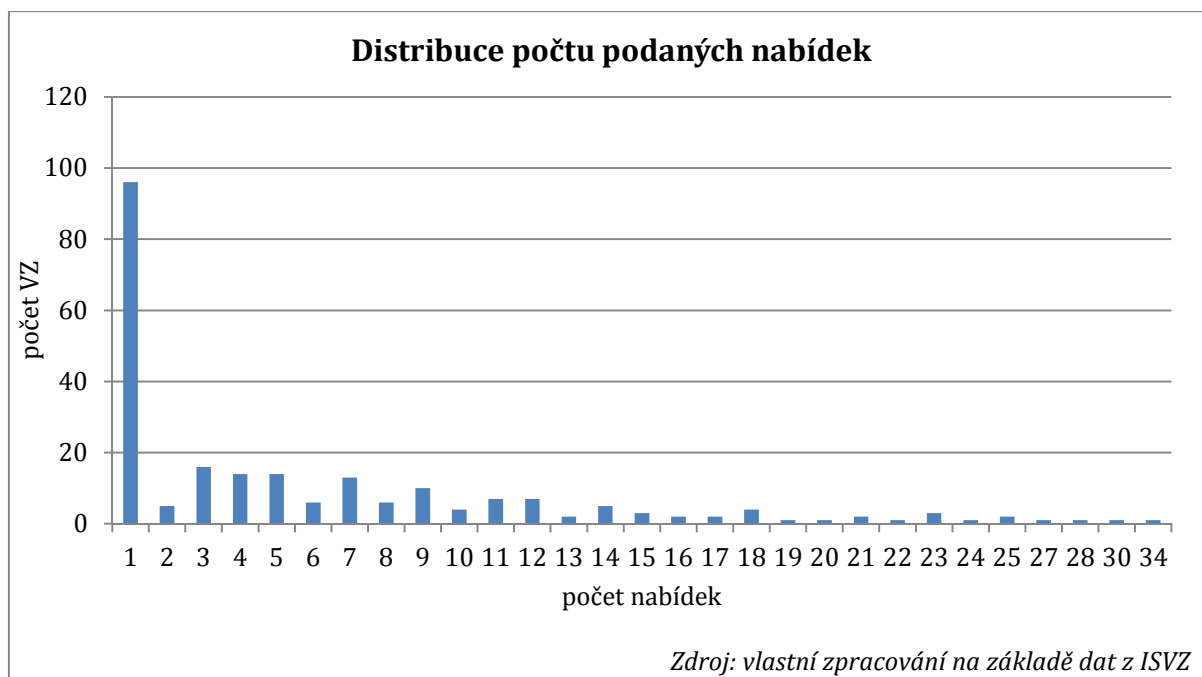
¹⁰³ Jiných typů než otevřených zadávacích řízení, pozn. autor.

¹⁰⁴ Kameník, M., Otevřenost zadávacích řízení v ČR, Oživení, o.s., 2011, str. 46

Zároveň je faktem, že používání otevřených řízení je v Evropské unii převažující (73,4 % z objemu soutěží v roce 2008) a Česká republika v tomto ohledu zaostává za průměrem EU.¹⁰⁵

Další charakteristikou veřejné zakázky z hlediska transparentnosti je i počet nabídek. Distribuci počtu podaných nabídek vzhledem k jednotlivým veřejným zakázkám ukazuje následující graf.

Obr. 21 – Rozdělení podle počtu nabídek



Vidíme, že datovému souboru dominují veřejné zakázky, při kterých byla ve výběrovém řízení podána pouze jedna nabídka. Celkově je těchto zakázek 96, což tvoří přibližně 41,6 % zkoumaného souboru. Zbytek jsou veřejné zakázky, u nichž bylo podáno více nabídek. Z grafu je zřejmé, že nejčastěji jsou podávány 3, 4 nebo 5 nabídek. Vyšší počet nabídek než 10 se vyskytuje zřídka. Nejvyšší počet nabídek, který byl v rámci výběrového řízení podán, je 34.

Počet obdržných nabídek úzce souvisí s mírou konkurence při výběrovém řízení. V případě vyššího počtu nabídek se očekává vyšší míra konkurence, která teoreticky vyústí v nižší realizovanou cenu. Právě tomuto efektu bude věnována následující kapitola.

¹⁰⁵ Kameník, M., Otevřenost zadávacích řízení v ČR, Oživení, o.s., 2011, str. 46-47

4.2 KONKURENČNÍ EFEKT

Elementární představa, že s vyšší mírou konkurence klesá cena pro konečného spotřebitele, se dá v případě veřejných zakázek transformovat na analýzu tzv. *konkurenčního efektu*. Iimi (2006) analyzoval veřejné zakázky v Japonsku se zjištěním, že jednocentní zvýšení v počtu uchazečů o zakázku sníží výslednou cenu o 0,2 %. Z toho vyplývá, že zvýšená konkurence ve výběrových řízeních snižuje výslednou cenu kontraktů a může ve svém důsledku snižovat zadlužení zemí.¹⁰⁶ V podmínkách České republiky byl *konkurenční efekt* analyzován ve studii Pavla (2008): „*Vztah mezi počtem nabízejících a dosahovanou cenou je nepřímo úměrný, přičemž každý dodatečný nabízející s sebou přináší pokles konečné ceny v průměru o 4,4 % předpokládané ceny.*“¹⁰⁷ Pavel a Kubík (2011) testovali přibližně 9 500 veřejných zakázek s podobným zjištěním: „*Model potvrzuje existenci konkurenčního efektu, a to v poměrně významném rozsahu. Dodatečná nabídka s sebou v průměru přináší pokles vysoutěžené ceny o 2,2 až 2,6 %.*“¹⁰⁸ Nikolovová, Palguta, Pertold a Vozár (2012) ve své studii konstatují, že otevřené řízení pomáhá snižovat vysoutěženou cenu, a zároveň dodávají, že otevřené řízení zvyšuje počet nabídek v soutěži.¹⁰⁹ Nepřímo tak také potvrzují existenci konkurenčního efektu.

Předchozí studie prokazují existenci konkurenčního efektu. Bude existovat tento efekt i na nejnovějších datech z našeho vzorku? K analýze využijeme sesbíraná data. Míru konkurence budeme sledovat *počtem podaných nabídek do výběrového řízení (PN)*. Jak sledovat klesající cenu? Máme k dispozici *původní předpokládanou cenu zakázky (PC)* a *konečnou cenu zakázky (KC)*. Nyní definujeme *rozdíl mezi cenami (DiffC)* jako:

$$DiffC = \frac{KC}{PC} \quad (2)$$

kde *DiffC* je rozdíl mezi konečnou a původní cenou v procentech, *KC* konečná cena zakázky a *PC* původní cena zakázky. Pokud je tedy původní předpokládaná cena zakázky 1 806 000 Kč a konečná cena zakázky 1 013 472 Kč, pak cenová diference (*DiffC*) vychází 56 %, což se dá interpretovat jako skutečnost, že konečná cena zakázky je na 56 procentech ceny původní, takže oproti původnímu plánu došlo k úspoře 44 %.

¹⁰⁶ Iimi, A., Auction Reforms for Effective Official Development Assistance, Review of Industrial Organization, Vol. 28, Iss. 2, 2006, str. 109

¹⁰⁷ Pavel, J., Vliv počtu nabízejících na cenu stavebních zakázek v oblasti dopravní infrastruktury 2004-2007, Transparency International ČR, 2008, str. 11

¹⁰⁸ Pavel, J., Zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice, Analytická studie projektu OPPA: Od praxe k teorii a zpět: inovace magisterského a doktorského studijního oboru Veřejná a sociální politika, 2001, str. 11

¹⁰⁹ Nikolovová, P., Palguta, J., Pertold, F., Vozár, M., Veřejné zakázky v ČR: Co říkají data o chování zadavatelů?, Studie 5/2012, Národohospodářský ústav AV ČR, CERGE, 2012, str. 3-4

Základem našeho rozboru bude tedy zkoumání vztahu mezi počtem soutěžních nabídek (PN) a rozdílem mezi konečnou a původní předpokládanou cenou zakázky ($DiffC$). Skutečně platí, že s rostoucím počtem nabídek klesá konečná cena zakázky¹¹⁰? Analýza bude rozdělena na dvě části - korelační a regresní.

Korelační analýza

Nejprve si musíme položit otázku: souvisí spolu nějak sledované veličiny? Existuje mezi nimi nějaká závislost? Jaká je asociace počtu soutěžních nabídek a rozdílu mezi cenami? Ke zjištění závislosti využijeme Pearsonův korelační koeficient¹¹¹, který počítá míru síly vztahu dvou proměnných pomocí kovariance a směrodatných odchylek a v našem případě je definován jako:

$$r_{PNDiffC} = \frac{S_{PNDiffC}}{s_{PN}s_{DiffC}} \quad (3)$$

kde $r_{PNDiffC}$ je korelační koeficient mezi počtem nabídek a rozdílem mezi cenami, $S_{PNDiffC}$ je kovariance počtu nabídek a rozdílu mezi cenami, s_{PN} je směrodatná odchylka počtu nabídek a s_{DiffC} je směrodatná odchylka cenového rozdílu. K tomu, abychom stanovili korelační koeficient, musíme nejprve spočítat jeho dílčí části. Kovariance počtu nabídek a rozdílu mezi cenami je definována jako:

$$S_{PNDiffC} = \frac{\sum_{i=1}^n (PN_i - \overline{PN})(DiffC_i - \overline{DiffC})}{n - 1} \quad (4)$$

kde $S_{PNDiffC}$ je kovariance počtu nabídek a rozdílu mezi cenami, PN_i počet nabídek v rámci jednoho pozorování, \overline{PN} celkový průměr počtu nabídek, $DiffC_i$ je rozdíl mezi cenami v rámci jednoho pozorování, \overline{DiffC} je celkový průměr rozdílů cen a n je počet pozorování. Dále definujeme směrodatnou odchylku počtu nabídek jako:

$$s_{PN} = \sqrt{\frac{\sum (PN_i - \overline{PN})^2}{n - 1}} \quad (5)$$

¹¹⁰ Tzn. bude klesat i cenová diference (DiffC)

¹¹¹ Podrobně vysvětleno v: Hendl, J., Přehled statistických metod: analýza a metaanalýza dat, Portál, Praha, 2009, kap. 7.2.1, nebo v: Hindls, R., Hronová, S., Seger, J., Fischer, J., Statistika pro ekonomy, osmé vydání, Professional Publishing, 2007, kap. 4

kde s_{PN} je směrodatná odchylka počtu nabídek, PN_i počet nabídek v rámci jednoho pozorování, \overline{PN} celkový průměr počtu nabídek a n je počet pozorování. Stejným způsobem definujeme směrodatnou odchylku rozdílu mezi cenami jako:

$$s_{DiffC} = \sqrt{\frac{\sum(DiffC_i - \overline{DiffC})^2}{n-1}} \quad (6)$$

kde s_{DiffC} je směrodatná odchylka cenového rozdílu, $DiffC_i$ je rozdíl mezi cenami v rámci jednoho pozorování, \overline{DiffC} je celkový průměr rozdílů cen a n je počet pozorování. Nyní jsme již schopni definovat a spočítat Pearsonův korelační koeficient:

$$r_{PNDiffC} = \frac{s_{PNDiffC}}{s_{PN}s_{DiffC}} = \frac{\frac{\sum_{i=1}^n (PN_i - \overline{PN})(DiffC_i - \overline{DiffC})}{n-1}}{\sqrt{\frac{\sum(PN_i - \overline{PN})^2}{n-1}} \sqrt{\frac{\sum(DiffC_i - \overline{DiffC})^2}{n-1}}} \quad (7)$$

$$r_{PNDiffC} = \frac{s_{PNDiffC}}{s_{PN}s_{DiffC}} \doteq \frac{-0,978}{6,679*0,213} \doteq -0,689 \quad (8)$$

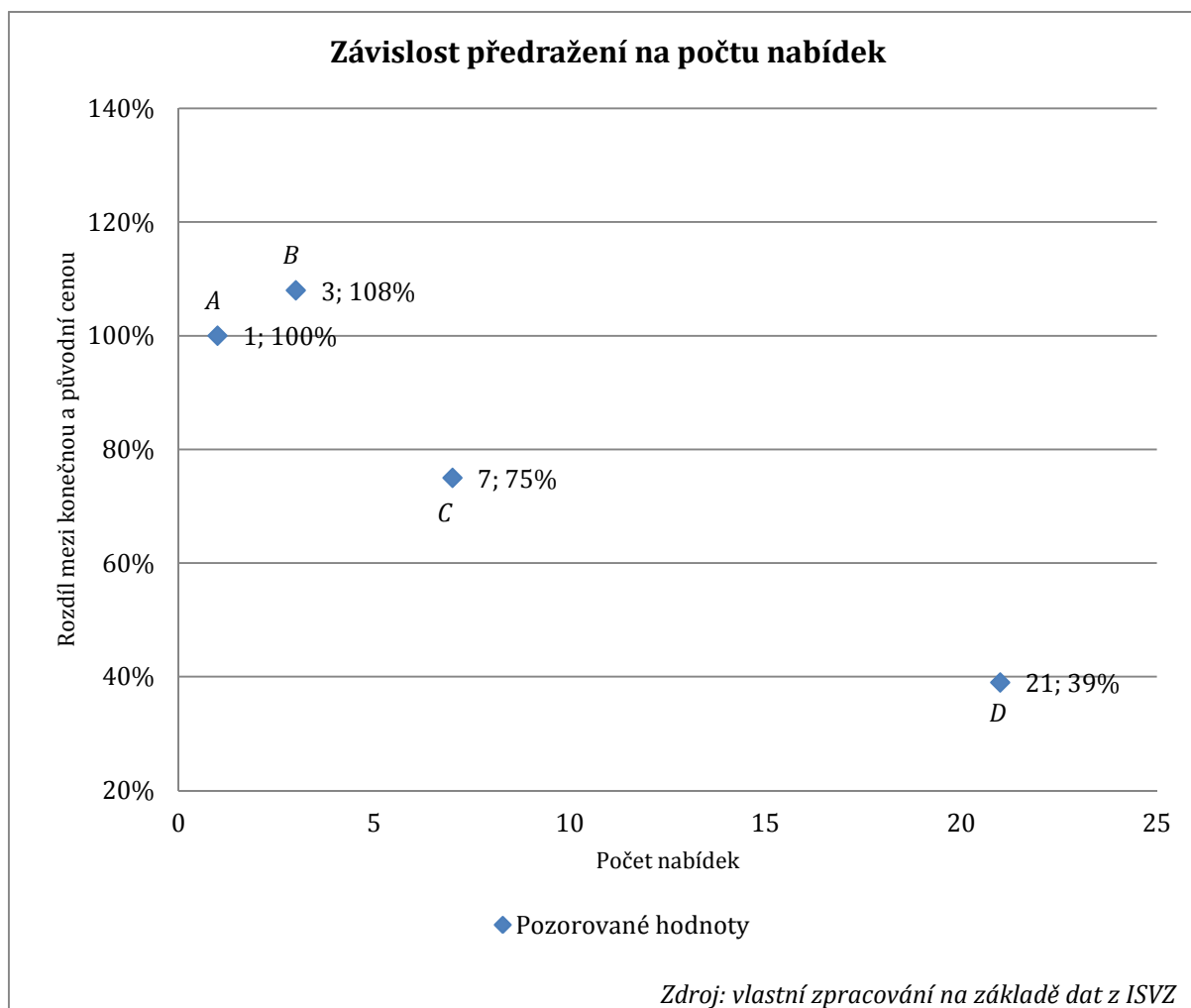
Korelační koeficient mezi počtem nabídek a rozdílem cen vychází přibližně na hodnotu -0,689, což značí poměrně silnou negativní závislost. Interpretace je taková, že rostoucí počet nabídek poměrně silně koreluje s nižší konečnou cenou, než byla cena předpokládaná. Jak upozorňuje Hendl (2009), i poměrně silná korelace (jako v tomto případě) neznamena nalezení příčinného vztahu, tj. že počet nabídek působí sám o sobě změnu cen.¹¹² Pouze konstatujeme, že tyto dvě proměnné vykazují poměrně silnou negativní korelaci. Taktéž máme na paměti omezení korelačního koeficientu, jako je např. formální korelace nebo nehomogenita základního materiálu. I zde je samozřejmě možná existence zdánlivé (formální) korelace, nicméně vzhledem k předchozím výzkumům na toto téma je možno toto riziko považovat za poměrně malé. Co se týče nehomogenity základního materiálu, náš výběr byl čistě náhodný (omezený pouze obdobím a druhem zakázky). Zkoumání většího období či jiných druhů zakázek je nad ambicemi tohoto textu. Nyní přesuneme svou pozornost na regresní část analýzy.

¹¹² Hendl, J., Přehled statistických metod: analýza a metaanalýza dat, Portál, Praha, 2009, str. 254

Regresní analýza

Po stanovení korelačního koeficientu budeme nyní analyzovat data pomocí regresní analýzy. Hledáme závislost mezi počtem podaných nabídek a rozdílem mezi původní předpokládanou a konečnou cenou zakázky. Pro názornost vybereme čtyři napozorované hodnoty a vyneseme je na graf. Výsledek ilustruje obrázek 22.

Obr. 22 – Závislost předražení na počtu nabídek – příklad¹¹³



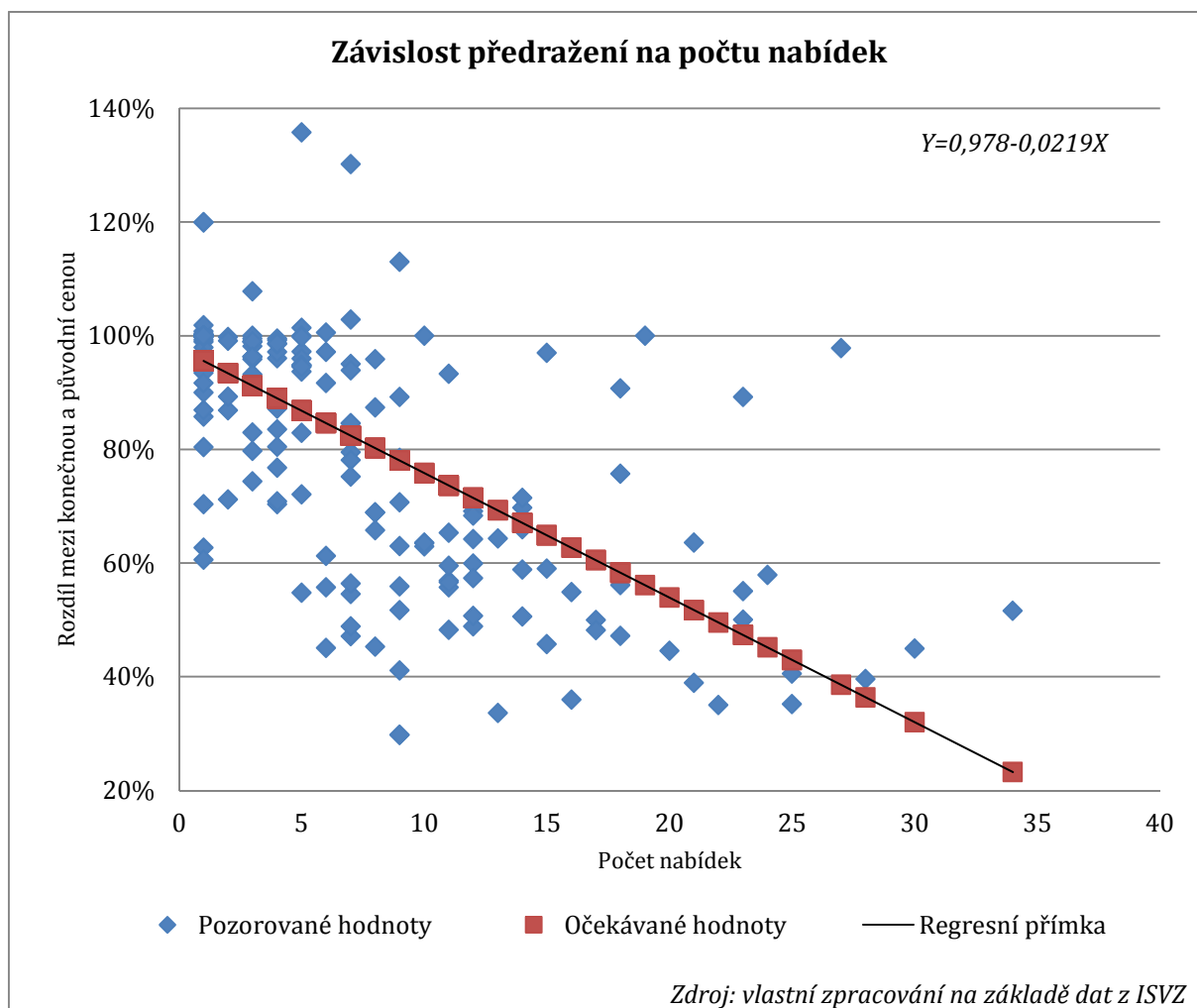
Můžeme vidět, že v bodě A byla podána v rámci výběrového řízení pouze 1 nabídka a rozdíl mezi konečnou a původní cenou je 1 (úroveň 100 %). Znamená to, že původní předpokládaná a konečná cena jsou stejné. Veřejný zadavatel tedy utratil veškeré prostředky, které původně plánoval za veřejnou zakázku. Bod B představuje situaci, kdy v případě podání 3 nabídek je konečná cena dokonce o 8 % vyšší, než byla původní předpokládaná cena zakázky. V tomto případě tedy nemůžeme hovořit o působení konkurenčního efektu. V bodě C se výběrového řízení zúčastnilo 7 uchazečů a konečná cena je na úrovni 75 % z ceny základní. Došlo tedy

¹¹³ Pozorované hodnoty představují údaje o skutečných veřejných zakázkách z databáze ISVZ.

k úspoře 25 %. Bod D představuje velké výběrové řízení s 21 uchazeči a velkou úsporou oproti předpokládané ceně přes 60 %.

Nyní do grafu zaneseme všech 231 pozorovaných veřejných zakázek a pomocí regresní analýzy (metody nejmenších čtverců) zkonstruujeme očekávané hodnoty a regresní přímkou. Výsledek můžeme vidět na obrázku 23.

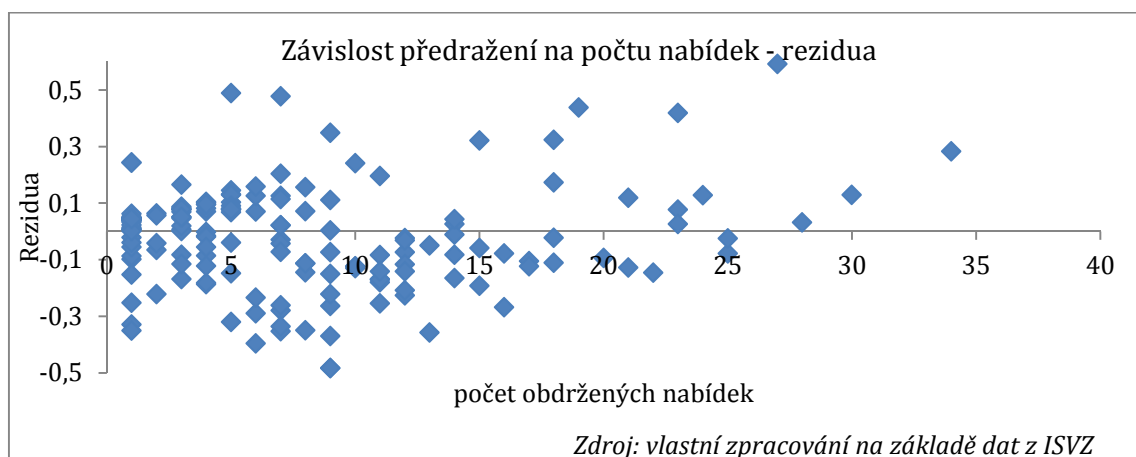
Obr. 23 – Závislost předražení na počtu nabídek – regresní analýza



Vidíme, že velký počet veřejných zakázek se na vertikální ose pohybuje okolo hranice 100 %, tzn., že se nepodařilo dosáhnout úspor oproti předpokládané ceně. Týká se to především zakázek s jednou podanou nabídkou, kde se konečná a předpokládaná cena většinou shodují. S rostoucím počtem nabídek však můžeme pozorovat klesající poměr konečné a předpokládané ceny. V případě velkého počtu nabídek v soutěžním řízení můžeme konstatovat, že se relativně často dosáhlo významných úspor oproti předpokládané ceně. Celkově se dá vztah vyjádřit

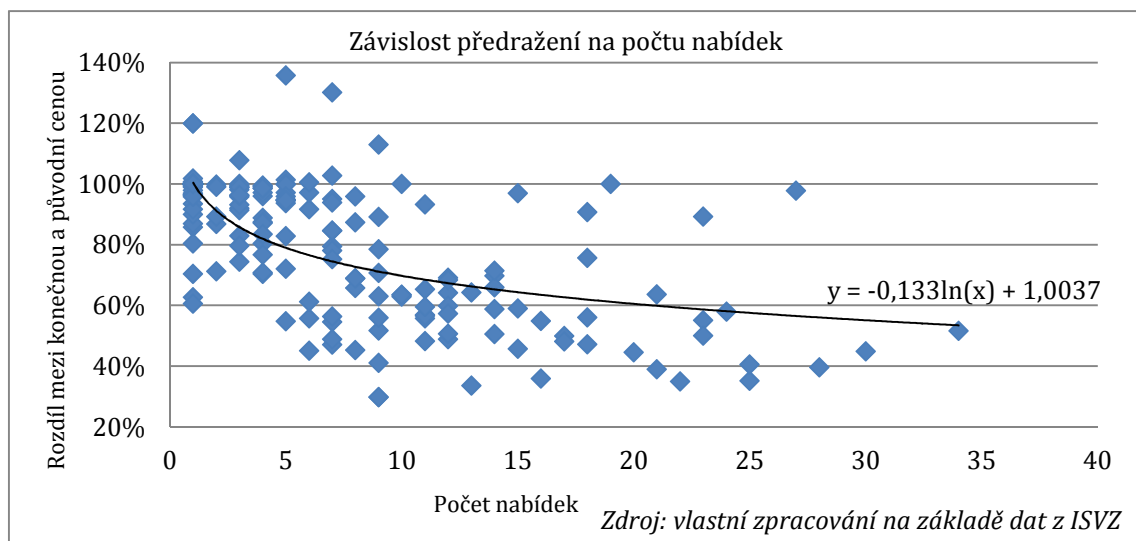
lineární křivkou¹¹⁴, kterou lze v obecné rovině interpretovat tak, že s každou další dodatečně podanou nabídkou do výběrového řízení se výsledná cena zmenší o 2,19 %, resp. rozdíl mezi konečnou a předpokládanou cenou. **Konkurenční efekt tedy existuje.** Čím více bude podaných nabídek do výběrového řízení, tím je větší šance, že výsledná konečná cena bude nižší vzhledem k původní plánované ceně. Jsou tak potvrzeny výsledky předchozích studií, kde byl konkurenční efekt také přítomen. Při použití explorační analýzy si promítneme rezidua vzniklá na základě regrese na obr. 24.

Obr. 24 - Závislost předražení na počtu nabídek – rezidua



Opět vidíme, že existuje mnoho pozorování při nízkém počtu nabídek. S jistou mírou abstrakce můžeme konstatovat, že grafická analýza reziduí potvrzuje opodstatnění použití lineárního modelu. Při pohledu na grafické zobrazení dat lze uvažovat i o použití logaritmické křivky, jak naznačuje obr. 25.

Obr. 25 - Závislost předražení na počtu nabídek – logaritmický vztah



¹¹⁴ Rovnice: $Y=0,978-0,0219X$

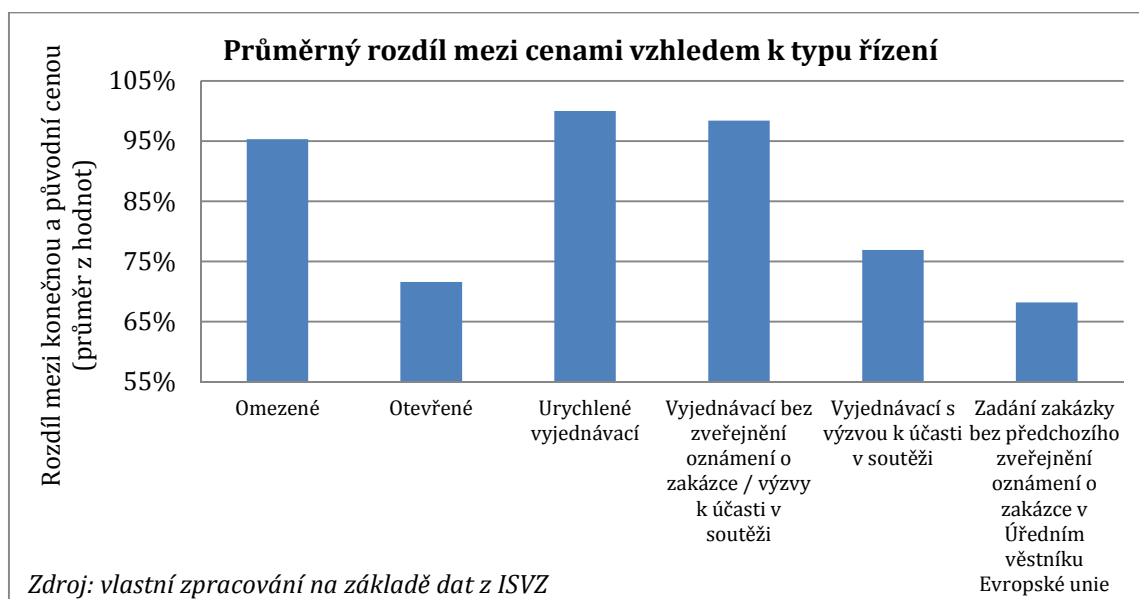
Můžeme diskutovat, že vzhledem k povaze dat by bylo možné zkonstruovat i některý z nelineárních modelů, nicméně faktem zůstává, že existenci konkurenčního efektu by volba modelu nezměnila, pouze by se některá ze složitějších konstrukcí stala méně přehlednou. Proto zůstaneme u původní myšlenky lineární regrese jako důkazu existence konkurenčního efektu.

Jaká z toho plynou doporučení pro veřejnou politiku? Pokud budeme akceptovat myšlenku, že s rostoucím počtem nabídek klesá cena, potom by veřejné autority měly mít co největší snahu dostat do výběrového řízení na veřejnou zakázku co nejvíce uchazečů. Tím se zaručí (pravděpodobně) nižší vysoutěžená cena a z toho plynoucí úspory. Ušetřené prostředky se mohou použít na jiné aktivity v rámci veřejných zájmů. Čím bude naopak soutěžitelů méně, tím bude konečná cena vyšší, a samozřejmě se bude zvyšovat i pravděpodobnost předražení veřejné zakázky, například z důvodu kartelové dohody na straně uchazečů.¹¹⁵ Nyní zaměříme svou pozornost na *analýzu neprůhlednosti* ve výběrových řízeních.

4.3 EFEKT NEPRŮHLEDNOSTI

Transparentnost veřejných zakázek souvisí také s typem řízení, ve kterém je zakázka „soutěžena“. Souvisí nějak typ řízení s rozdílem mezi konečnou a původní cenou zakázky? Na obrázku 26 je promítnut průměr z hodnot cenových rozdílů v jednotlivých typech řízení.

Obr. 26 – Průměrný rozdíl mezi konečnou a původní cenou vzhledem k typu řízení

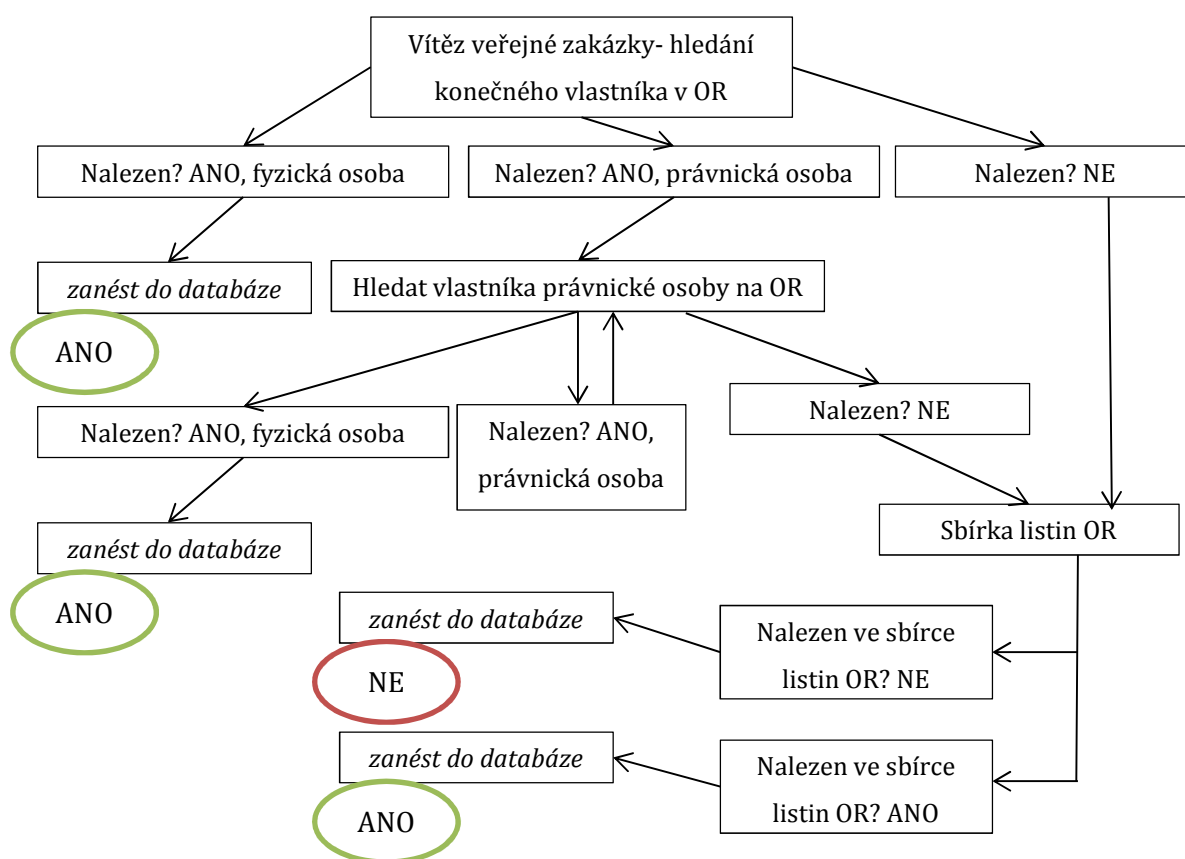


¹¹⁵ Diskutováno v kapitole 2.4

Z předchozího grafu vyplývá, že nejvyšších úspor průměrně dosahují veřejné autority v rámci otevřeného typu výběrového řízení. V rámci otevřeného typu řízení je konečná cena průměrně na 72 % ceny původní předpokládané, dochází tedy k tvorbě úspor. Naopak omezené typy řízení nevykazují zásadní rozdíly mezi konečnou a původní cenou, a k úsporám tak dochází pouze v menší míře. Z hlediska potenciálního předražování jsou tedy vhodnější otevřené typy řízení.

Dalším faktorem z hlediska transparentnosti veřejných zakázek je možnost dohledat tzv. konečného vlastníka společnosti, která bude realizovat veřejnou zakázku. Pokud je konečný vlastník (*Beneficial Owner - BO*) dohledatelný, může podléhat veřejné kontrole. Lze například zjišťovat, zdali nemá vazby na úředníky, kteří o zakázce rozhodovali apod. Tato veřejná kontrola je však možná jen tehdy, pokud je konečný vlastník dohledatelný z veřejných zdrojů. Jako veřejné zdroje budeme v tomto případě považovat Obchodní rejstřík České republiky¹¹⁶ a Administrativní registr ekonomických subjektů¹¹⁷. U každé veřejné zakázky bylo provedeno dohledání konečného vlastníka podle následujícího schématu, které vidíme na obrázku 27.

Obr. 27 – Dohledání konečného vlastníka – schéma



Zdroj: vlastní zpracování

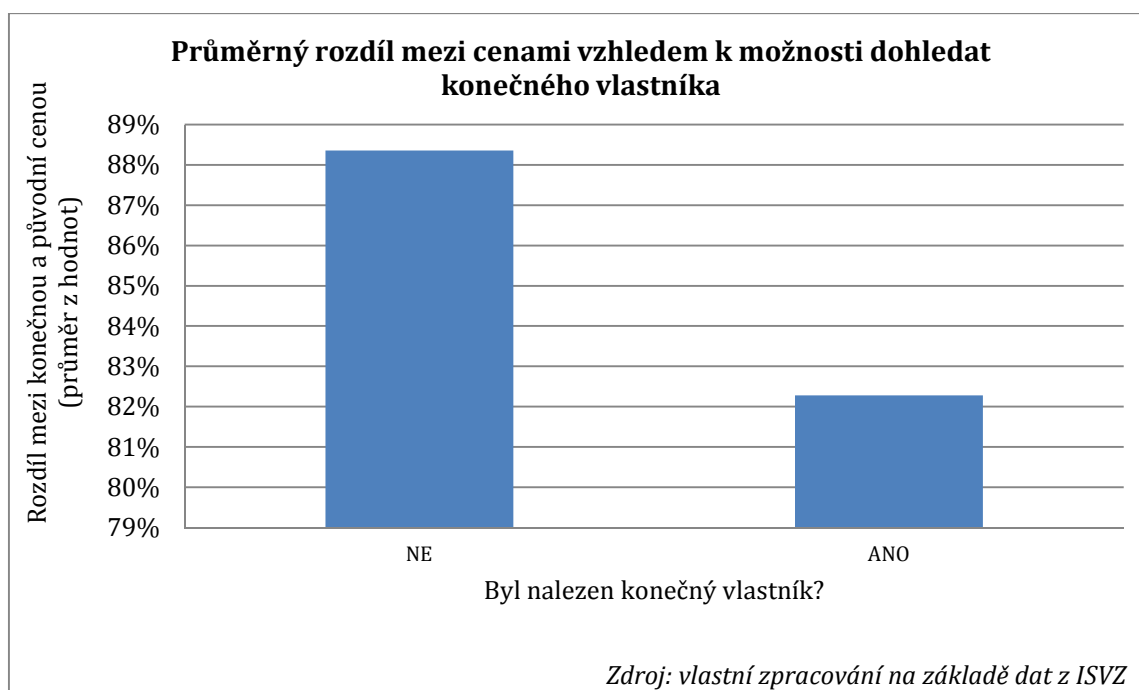
¹¹⁶ Obchodní rejstřík (OR) je provozován Ministerstvem spravedlnosti ČR a je dostupný na adrese: <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik->

¹¹⁷ Administrativní registr ekonomických subjektů (ARES) je provozován Ministerstvem financí ČR a je dostupný na adrese: <http://wwwinfo.mfcr.cz/ares/ares.html>

Pokud bylo vítězem veřejné zakázky sdružení společností, pak byl analyzován z hlediska konečného vlastníka vedoucí člen sdružení. V případě, že vítěz veřejné zakázky nebyl v Obchodním rejstříku k nalezení, byl použit Administrativní registr ekonomických subjektů (ARES). Jednalo se v drtivé většině o případy, kdy byl vítězem veřejné zakázky podnikatel jako fyzická osoba nezapsaná v OR. Tyto subjekty jsou však součástí databáze ARES.

Jak souvisí rozdíl mezi původní předpokládanou cenou zakázky a konečnou cenou zakázky se skutečností, zdali je konečný vlastník realizátora veřejné zakázky dohledatelný? Využijeme opět průměr z cenových rozdílů a vztáhneme ho k možnosti dohledání konečného vlastníka. Výsledky ilustruje obrázek 28.

Obr. 28 – Průměrný rozdíl mezi cenami vzhledem k možnosti nalezení konečného vlastníka



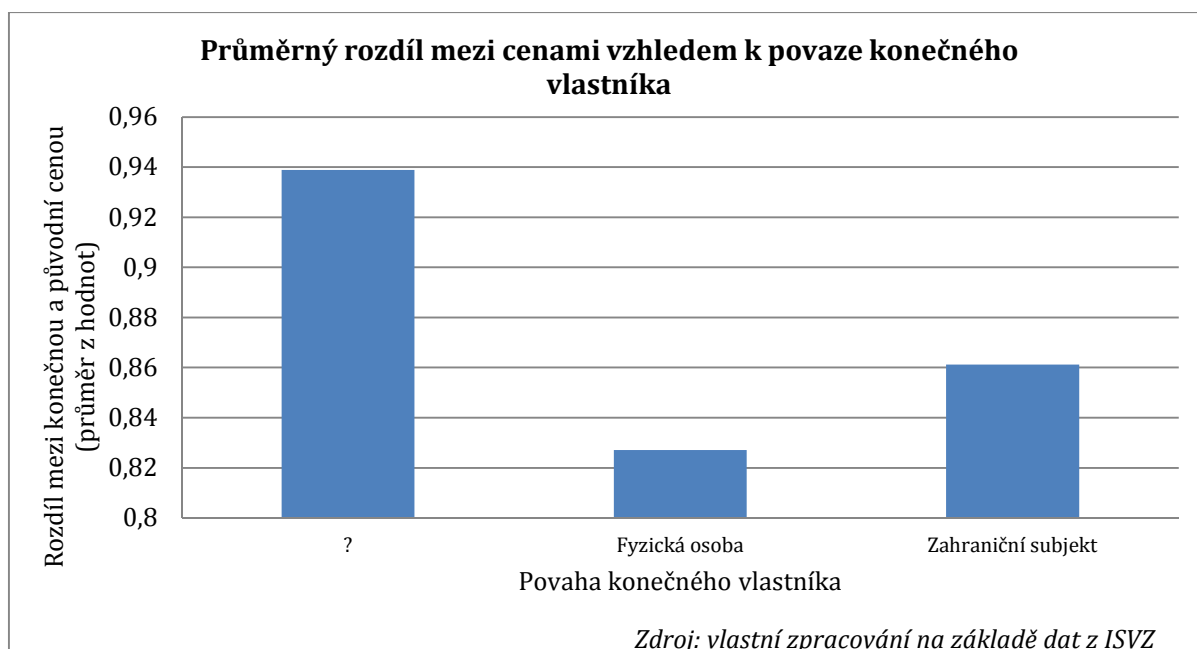
Můžeme vidět zajímavou skutečnost, že v případech, kdy nebylo možné z veřejných zdrojů konečného vlastníka společnosti realizující veřejnou zakázku dohledat, byl rozdíl mezi konečnou a původní cenou veřejné zakázky menší. Jinými slovy řečeno, společnosti, u nichž nelze dohledat konečného vlastníka, realizují veřejné zakázky s relativně vyšší cenou oproti společnostem, u nichž lze konečného vlastníka dohledat. Z hlediska veřejného zadavatele je tedy vhodnější (levnější) vybírat takové realizátory veřejných zakázek, u nichž není problém dohledat konečného vlastníka. *Efekt neprůhlednosti*, který byl definován na začátku kapitoly, pracuje s hypotézou, že v případech, kdy lze dohledat konečné vlastníky společností, tito vlastníci mohou podléhat veřejné kontrole. Pokud naopak neexistuje možnost dohledat konečné vlastníky, je zde vyšší pravděpodobnost předražení zakázky. Podle výše zmíněné evidence **můžeme**

konstatovat, že efekt neprůhlednosti existuje, protože společnosti s nemožností dohledat konečného vlastníka realizují veřejné zakázky dráž než jejich transparentnější konkurenti.

Transparentnost realizátora veřejné zakázky se v našem pojetí soustřeďuje na možnost dohledat konečného vlastníka společnosti (*Beneficial Owner*). Tvrdíme, že společnosti, u nichž lze v českých veřejných databázích dohledat konečného vlastníka, jsou transparentnější než ty, u nichž to není možné. Lze však namítnout, že některé společnosti mohou být transparentní, avšak konečného vlastníka dohledat nepůjde. U stavebních zakázek se, především v rozsáhlejších případech, stávají realizátory společnosti vlastněné zahraničními vlastníky.¹¹⁸ U rozsáhlých mezinárodních koncernů, jako je například Skanska, Strabag nebo Hochtief nelze tvrdit, že jsou netransparentní jen proto, že nelze z českých zdrojů dohledat konečného vlastníka společnosti. Společnost Skanska a.s. je vlastněna mateřskou společností ze Švédska¹¹⁹ a celý koncern má 85 979 akcionářů¹²⁰, kteří nejsou dohledatelní z českých zdrojů. Nelze však *a priori* tvrdit, že díky tomu je společnost Skanska a.s. netransparentní.

Ve schématu dohledání konečného vlastníka¹²¹ nebyla zmíněna možnost, že vlastníkem realizátora je zahraniční subjekt. Provedený výzkum však tuto alternativu u každého zahraničního vlastníka zaznamenal. Výsledek srovnání vidíme na obrázku 29.

Obr. 29 - Průměrný rozdíl mezi cenami vzhledem k povaze konečného vlastníka



¹¹⁸ Jako příklady ze zkoumaného vzorku můžeme uvést společnosti: STRABAG a.s., BÖGL a KRÝSL, k.s., EUROVIA CS, a.s., GEOSAN GROUP a.s., CGM Czech a.s., COLAS CZ a.s., EUROMONT GROUP a.s., HABAU CZ s.r.o., HOCHTIEF CZ a.s., Skanska a.s. a další

¹¹⁹ Skanska Kraft AB

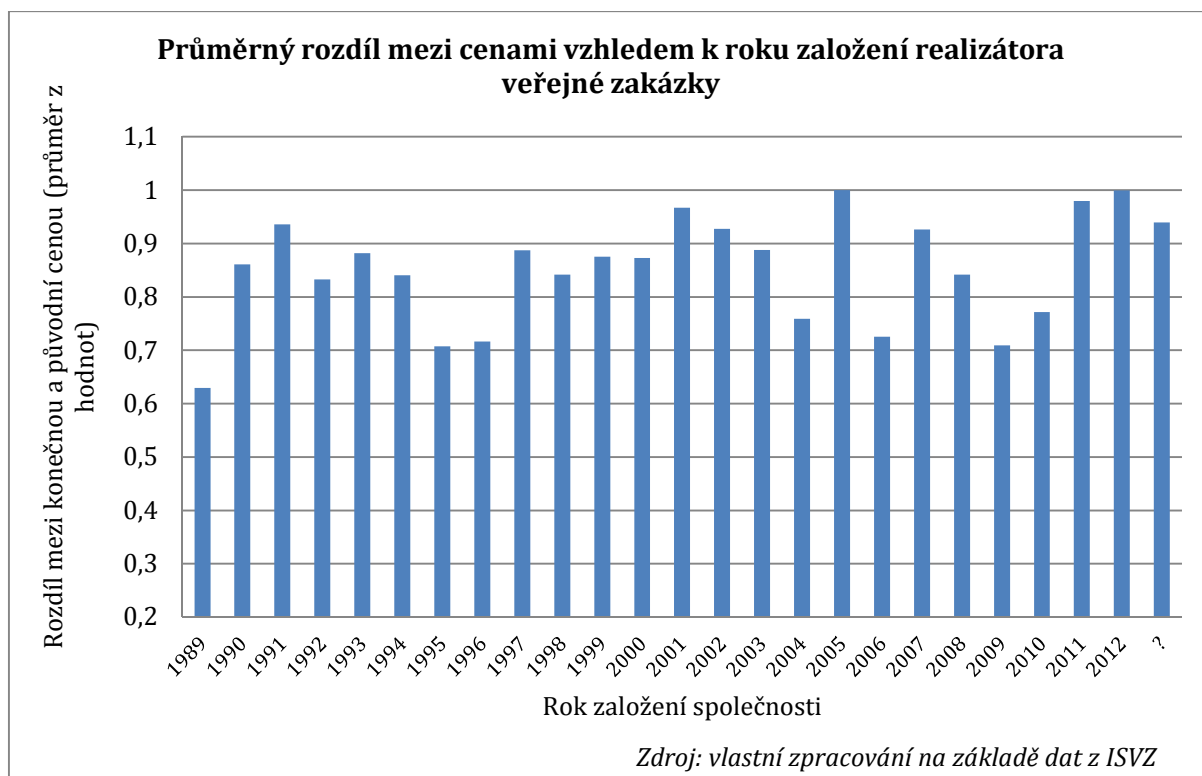
¹²⁰ Skanska AB, Annual Report 2012, 2013, str. 24

¹²¹ Obr. 26

V případě, že se podařilo najít konečného vlastníka společnosti realizující veřejnou zakázku, tyto zakázky vykazují nejnižší stupeň předražení. Naopak nejvyšší stupeň předražení (rozdíl mezi konečnou a původní cenou je téměř na úrovni 100 %) představují zakázky, jejichž realizátoři nejsou dohledatelní z veřejných zdrojů. Společnosti vlastněné zahraničními subjekty (především velké mezinárodní koncerny) jsou na tom o něco hůře než realizátoři s dobrou dohledatelností a naopak výrazně lépe než netransparentní subjekty s nemožností dohledat konečného vlastníka.

Koncept transparentnosti nyní ještě doplníme o myšlenku *stáří společnosti*. Pokud veřejná autorita pověří soukromý subjekt realizací určité veřejné zakázky, měl by tento soukromý subjekt mít zkušenosti v oboru realizace. Pokud například stavební zakázku realizuje společnost etablovaná na trhu s dvacetiletou tradicí a desítkami úspěšně realizovaných projektů, dá se předpokládat určitý vysoký standard, jak z hlediska kvality, tak i ceny¹²². Působí naopak netransparentně, pokud rozsáhlou zakázku realizuje společnost, která byla založena před rokem. Existuje nějaký vztah mezi rokem založení společnosti a cenou zakázky? Odpověď nabízí následující graf.

Obr. 30 - Průměrný rozdíl mezi cenami vzhledem k roku založení společnosti¹²³



¹²² Myšlenka je taková, že zavedená firma dokáže díky navázaným dodavatelsko-odběratelským vztahům nabídnout konkurenceschopnou cenu, tj. nižší.

¹²³ Rok založení společnosti se nepodařilo identifikovat pouze v jednom případě, kdy realizátorem veřejné zakázky bylo sdružení společností, ale nebylo stanoveno, o jaké společnosti se jednalo. Tento případ je v grafu označen symbolem “?”

Z předchozího grafu nelze vysledovat zásadní závěry. Levnější i dražší zakázky jsou realizovány etablovanými i nově založenými společnostmi. Společnosti založené v roce 2011 a 2012 vykazují relativně vyšší cenu oproti ostatním, ale vyvozovat silné závěry z této skutečnosti, vzhledem k počtu takto nalezených firem, nelze.

4.4 DOPORUČENÍ PRO VEŘEJNOU POLITIKU

V začátku kapitoly jsme stanovili dva koncepty, které byly podrobeny analýze, a to *efekt konkurence* a *efekt neprůhlednosti*. Jaká plynou z provedené analýzy doporučení pro veřejnou politiku (resp. veřejné autority)?

Efekt konkurence

Potvrdila se existence konkurenčního efektu, tj. že s počtem nabídek ve výběrovém řízení klesá výsledná cena veřejné zakázky. ***Veřejné autority by tedy měly volit takové podmínky, aby se do výběrového řízení přihlásilo co nejvíce uchazečů o veřejnou zakázku.*** Tím se zvýší pravděpodobnost, že konečná cena veřejné zakázky bude nižší a sníží se šance na potenciální předražení veřejné zakázky. Ušetřené prostředky pak mohou být použity na jiné projekty v rámci veřejného zájmu.

Trh veřejných zakázek v České republice se pohybuje v rámci stovek miliard korun každý rok. Pokud budeme uvažovat, že veřejné autority budou volit takové podmínky, které povedou k co nejotevřenějšímu řízení u každé veřejné zakázky, může dojít k výrazným úsporám. Objem realizace veřejných zakázek se přitom nezmění (veřejných zakázek bude pořád stejně, akorát budou díky efektu konkurence levnější). Pouze rozdílnou distribucí výběrových řízení (směrem k otevřenějším typům) se dá teoreticky dosáhnout výrazných úspor. A jak to bude s toky peněz? Zisková marže, kterou realizují firmy provádějící zakázky v méně konkurenčních řízeních, zůstává majitelům těchto firem. Ti je mohou použít například na korupci v rámci dalších veřejných zakázek, k vlastnímu prospěchu nebo k investicím. Můžeme tedy hovořit o individuálních benefitech¹²⁴. V případě konkurenčních řízení se tato zisková marže „přesune“ jako úspora do veřejného rozpočtu. Jsou to prostředky navíc, které by „vznikly“ pouze díky větší míře otevřenosti ve výběrovém řízení. Veřejná autorita z nich může zabezpečovat produkci

¹²⁴ V jistém smyslu lze hovořit i o benefitech pro společnost. To v případě, že podnikatel z inkasované ziskové marže například rozšíří výrobu, zaměstná další pracovníky, nebo nakoupí statky, které zaručí tržby jiným firmám atp.

veřejných statků (opravit silnici apod.). Lze hovořit o dodatečném benefitu v rámci veřejného zájmu.

Efekt neprůhlednosti

Nižší konečná cena veřejné zakázky je pravděpodobnější v otevřených typech výběrového řízení. Proto by měly být preferovány právě tyto typy řízení. Co se týče transparentnosti realizátorů veřejných zakázek vzhledem k možnosti dohledat konečného vlastníka, potvrdila se myšlenka, že realizátoři, u kterých nelze najít konečného vlastníka společnosti, realizují veřejné zakázky draž, než jejich transparentnější konkurenti. ***Veřejné authority by tedy měly preferovat ty subjekty, u nichž je jasný dohledatelný vlastník.*** V takovém případě se zvýší šance na levnější realizaci veřejné zakázky. Společnosti vlastněné zahraničním subjektem (typicky velké mezinárodní koncerny) realizují veřejné zakázky nepatrně draž než jejich konkurenti s dohledatelným vlastníkem, avšak výrazně levněji než společnosti, u nichž vlastník dohledatelný není. Rok založení společnosti, která realizuje veřejnou zakázku, nehraje z hlediska ceny velkou roli. Není nutné jasně preferovat společnosti, které na trhu působí dlouho. Dražší zakázky mohou stejně tak realizovat společnosti etablované jako společnosti s novějším datem založení.

I zde můžeme použít podobný vzorec uvažování jako v případě efektu konkurence. Zisková marže se v tomto případě přesouvá do rukou majitelů společností, kteří nejsou dohledatelní z veřejných zdrojů. Veřejné prostředky tudíž plynou do „neznámých rukou“. Nebezpečná může být situace, kdy je nedohledatelný vlastník nějakým způsobem napojen na veřejné authority, které o přidělení veřejných zakázek rozhodují.¹²⁵ V případě realizace transparentním vlastníkem má tato situace dvě výhody. Za prvé - existuje pravděpodobnost, že realizace veřejné zakázky bude provedena levněji (nebude docházet k předražování). Za druhé - dohledatelný vlastník může podléhat veřejné kontrole. Benefit v rámci veřejného zájmu tkví tedy nejen v ušetřených prostředcích v rámci veřejných rozpočtů, ale také v celkově transparentnější situaci na trhu veřejných zakázek.

¹²⁵ V extrémním případě to může být tatáž osoba.

ZÁVĚR

Cílem této práce bylo analyzovat některé koncepty související s předražováním veřejných zakázek v České republice, a to především *efekt konkurence* a *efekt neprůhlednosti*. Výsledky výzkumu byly diskutovány z pohledu doporučení pro veřejnou politiku.

Po vymezení kontextu veřejných zakázek v ekonomice a definování některých pojmů byl sestaven teoretický rámec týkající se předražování veřejných zakázek. Ten využívá poznatky jak z ekonomických teorií (*principal-agent teorém*, *adverse selection*), tak i z dokumentů OECD (*bid rigging*) a diskutuje tyto koncepty s ekonomickou realitou veřejných zakázek. Poté byl představen „trh“ veřejných zakázek v České republice, jemuž se věnovala provedená analýza.

Bází pro samotnou analýzu byl soubor 326 veřejných zakázek týkajících se stavebnictví zveřejněných v informačním systému o veřejných zakázkách (ISVZ). Na základě sesbíraných údajů byla potvrzena existence *efektu konkurence*, tj. že s rostoucím počtem uchazečů o veřejnou zakázku klesá výsledná cena zakázky. Cena zakázky byla také nižší v otevřených typech řízení. Z toho plyne doporučení pro veřejné autority nastavit takové podmínky, aby se do výběrových řízení hlásilo co nejvíce uchazečů, a snažit se o maximální otevřenost řízení. V rámci *efektu neprůhlednosti* byla zkoumána možnost dohledat konečného vlastníka (*Beneficial owner*) realizátora veřejné zakázky. Bylo zjištěno, že vítězové výběrových řízení realizují zakázku průměrně za vyšší cenu, pokud nelze z veřejných zdrojů dohledat jejich konečného vlastníka. Naopak transparentnější firmy v tomto ohledu realizovaly veřejné zakázky relativně levněji. Diskuze byla vedena i nad problematikou zahraničních vlastníků realizátorů veřejných zakázek.

Prostor pro rozšíření analýzy tkví jednak v rozvinutí teoretického rámce předražování veřejných zakázek a jednak na straně samotné analýzy. Její výsledky by mohly být zpřesněny rozšířením zkoumaného vzorku, a to nejenom počtem zkoumaných zakázek, ale také typologií. Zajímavé by bylo srovnání výsledků s jinými typy zakázek, se službami nebo dodávkami. U analýzy efektu neprůhlednosti se nabízí precizace použité metody, například použitím sofistikovanějších statistických metod. Vyšší validitě podobných analýz by v budoucnu přispěla jistě i menší chybovost informačního systému o veřejných zakázkách a především vyšší poměr zveřejněných zakázek v systému.

SEZNAM LITERATURY

- Akerlof, G. A. 1970.** The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 84, No. 3, 1970, str. 488-500.
- Albano, G. L. a Sparro, M. 2010.** Flexible Strategies for Centralized Public Procurement. *Review of Economics and Institutions*. Vol. 1, No. 2, 2010.
- Arrow, K. 1971.** *Essays in the Theory of Risk Bearing*. Chicago : Markham, 1971.
- Arrow, K. J. 1951.** *Social Choice and Individual Values*. New York : John Wiley and Sons, 1951.
- Ayer, A. J. 2006.** Dôkaz nemožnosti metafyziky. In: *Logický pozitivizmus. Zväzok III*. Eds. Mihina, F., Sedová, T., Zouhar, M. IRIS, 2006, str. 487-496.
- Bardach, E. 2000.** *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. New York : NY: Chatham House Publishers, 2000.
- Black, D. 1948.** On the Rationale of Group Decision Making. *Journal of Political Economy*. Vol. 56, No. 1, 1948, str. 23-34.
- Bolotova, Y., Connor, J. M. a Miller, D. J. 2005.** The Impact of Collusion of Price Behaviour: Empirical Results From Two Recent Cases. *Purdue University, Illinois (US); Paper written to "The Third Annual International Industrial Organization Conference", Atlanta, GE. 2005, 29 str.*
- Buchanan, J. 1949.** The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach. *Journal of Political Economy*. Vol. 57, No. 6, 1949, str. 496-505.
- Coe, C. K. 1989.** *Public Financial Management*. Indiana University : Prentice Hall, 1989. 254 str.
- Cox, J. C., a ďalší. 1996.** Moral Hazard and Adverse Selection in Procurement Contracting. *Games and Economic Behavior*. Vol. 17, 1996, str. 147-176.
- Csorba, C. 2012.** *Nadlimitní veřejné zakázky na stavební práce zadávané v otevřeném výběrovém řízení, diplomová práce*. Praha : Právnická fakulta UK v Praze, 2012. 134 str.
- ČEZ, a.s. Výroční zpráva 2011.** Praha : ČEZ. 295 str.
- ČTK.** Limit pro malé stavební zakázky by měl zůstat na třech mil. Kč. *vz24.cz*. [Online] [Citace: 2. 3 2013.] <http://www.vz24.cz/clanky/limit-pro-male-stavebni-zakazky-by-mel-zustat-na-trech-mil-kc/>.

Doležalová, E. 2012. Bid rigging a jeho evropský rozměr. In: *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), Informační list 1/2012, 19 str.* Brno, 2012, str. 8-9.

Domberger, S., a další. 1993. *Competitive tendering and Contracting in the NSW Budget Sector: The 1993 Survey Findings.* Sydney : Graduate school of Business, University of Sydney, 1993.

Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy.* New York : Harper and Row, 1957.

Eisenhardt, K. M. 1989. Agency Theory: An Assesment and Review. *The Academy of Management Review, Vol. 14, No. 1, 1989, str. 58.* Vol. 14, 1989, Sv. 1, str. 57-74.

Esping-Andersen, G. 1993. *Three Worlds of Welfare Capitalism.* Cambridge : Polity Press, 1993.

European Commission. Commission Decision 1999/60/EC of 21 October 1998 relating to a proceeding under Article 85 of the ECC Treaty (Case No. IV/35.691/E-4: - Pre-Insulated Pipe Cartel), No. L 24, 70 str. [Online] [Citace: 24. 2 2013.] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:024:0001:0070:EN:PDF>.

European Commission. Commission Decision 92/204/EEC of 5 February 1992 relating to a proceeding pursuant to Article 85 of the ECC Treaty (IV/31.572 and 32.571) – Building and construction industry in the Netherlands, No. L 92, 30 str. [Online] [Citace: 24. 2 2013.] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1992:092:0001:0030:EN:PDF>.

European Commission. Competition Policy Newsletter. *The quarterly publication of the Competition Directorate of the European Commission, Vol. 1, No. 4, 1995, 71 str.* [Online] [Citace: 24. 2 2013.] http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/cpn1995_1.pdf.

Eurostat. 2013. Public procurement advertised in the Official Journal. *Government finance statistic database.* [Online] 2013. [Citace: 2. 3 2013.] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database.

Figgis, H. a Griffith, G. 1997. *Outsourcing in the Public Sector, Briefing Paper No. 22/97.* Sydney : NSW Parliamentary Library Research Service, 1997. 0-7310-5999-9, 33 str.

Fonseca, M. A. a Normann, H. 2012. Explicit vs. Tacit Collusion - The Impact of Communication in Oligopoly Experiments. *Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE). Discussion Paper.* Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. 2012, 978-386304-064-2, 32 str.

Frank, R. H. 2009. *Microeconomics and Behaviour.* New York : McGraw-Hill Publishing, 2009.

GHK. 2010. *Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU. Final Report.* 2010. 120 str.

Gravelle, H. a Rees, R. 2004. *Microeconomics.* UK : FT Prentice Hall, 2004. 0-582-404-87-8, 738 str.

Harrington, J. E., Jr. 2006. How Do Cartels Operate? *Foundations and Trends in Microeconomics.* Vol. 2, No. 1, 2006, str. 1-105.

Hendl, J. 2009. *Přehled statistických metod : analýza a metaanalýza dat.* Praha : Portál, 2009. 978-80-7367-482-3, 696 str.

Hindls, R., a další. 2007. *Statistika pro ekonomy, osmé vydání.* Praha : Professional Publishing, 2007. 978-80-86946-43-6, 415 str.

Holman, R. 2005. *Dějiny ekonomického myšlení. 3. vydání.* Praha : C. H. Beck, 2005. 80-7179-380-9, 539 str.

Holman, R. 2007. *Mikroekonomie. Středně pokročilý kurz. 2. vydání.* Praha : C. H. Beck, 2007. 978-80-7179-862-0, 592 str.

Hommen, L. a Rolfstam, M. 2009. Public Procurement and Innovation: Towards a Taxonomy. *Journal of Public Procurement.* Vol. 9, 2009, Sv. 1, str. 17-56.

Hořejší, B., a další. 2010. *Mikroekonomie.* Praha : Management Press, 2010. 978-80-7261-218-5, 574 str.

Christoffersen, H., Paldam, M. a Würtz, A. H. 2004. *Public Versus Private Production and Economies of Scale.* DK : University of Aarhus, 2004. 35 str.

Iimi, A. 2006. Auction Reforms for Effective Official Development Assistance. *Review of Industrial Organization.* Vol. 28, Iss. 2, 2006, str. 109-128.

Ivaldi, M., a další. 2003. The Economics of Tacit Collusion. *Final Report for DG Competition, European Commission, IDEI, Toulouse, FR.* 2003, 75 str.

Jensen, M. a Meckling, W. 1976. Theory of The Firm: Managerial Behaviour, agency costs, and ownership structure. *Journal of Financial Economics.* No. 3, 1976, str. 305-360.

Kameník, M. 2011. *Otevřenost zadávacích řízení v ČR.* Praha : Oživení, o.s., 2011. 978-80-904829-2-0, 72 str.

- Lengwiler, Y. a Wolfstetter, E. 2010.** Auctions and corruption: An analysis of bid rigging by a corrupt auctioneer. *Journal of Economic Dynamics and Control*. 2010, Vol. 34, Iss. 10, str. 1872-1892.
- McCue, C. a Prier, E. 2007.** Using Agency Theory to Model Cooperative Public Purchasing. [autor knihy] K. V. Thai a G. Piga. *Advancing Public Procurement: Practices, Innovation, and Knowledge Sharing*. Boca Raton: FL : PrAcademic Press, str. 45-70, 2007.
- McDavid, J. 1985.** The Canadian Experience with Privatizing Residential Solid Waste Collection Services. *Public Administration Review*. 1985, Sv. 45, 5, str. 602-608.
- Mieses, Ludwig Von. 2002.** *Byrokracie*. Praha : Liberální institut, 2002. 80-86389-22-7, 205 str.
- Ministerstvo financí ČR.** Administrativní registr ekonomických subjektů. *ARES*. [Online] [Citace: 17. 3 2013.] <http://www.info.mfcr.cz/ares/ares.html.cz>.
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. 2013.** Informační systém o veřejných zakázkách (ISVZ). [Online] 2013. <http://www.isvz.cz/ISVZ/Podpora/ISVZ.aspx>.
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. 2012.** *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice*. Praha : Odbor veřejného investování, 2012. 25 str.
- Ministerstvo spravedlnosti ČR.** Obchodní rejstřík a sbírka listin. [Online] [Citace: 17. 3 2013.] <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik->.
- Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky.** *Rozpočet kapitoly 333 MŠMT na rok 2011 a rozdělení závazných ukazatelů mezi jednotlivé školské úseky*. 119 str.
- Mishkin, F. S. 1991.** Asymmetric Information and Financial Crises: A Historical Perspective. [autor knihy] R. G. Hubbard. *Financial Markets and Financial Crises*. Chicago : University of Chicago Press, 1991.
- Moe, E. C.** Theoretical Foundations for Analyzing Procurement of IS in Public Sector. *University of Agder*. [Online] [Citace: 9. 2 2013.] tapironline.no/last-ned/804. str. 87-94.
- Motta, M. 2007.** Cartels in the European Union: Economics, Law, Practice. *European University Institute, Florence*. Paper written on Conference: "Fifty years of the Treaty: Assessment and Perspective of Competition Policy in Europe", IESE Business School, Barcelona, 2007, 32 str.
- Musgrave, R. A. a Musgrave, P. B. 1994.** *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha : Management Press, 1994.

- Nikolovová, Pavla, a další. 2012.** *Veřejné zakázky v ČR: Co říkají data o chování zadavatelů?*, Studie 5/2012. Praha : Národohospodářský ústav AVČR, CERGE, 2012. 67 str.
- Niskanen, W. A. 1994.** *Bureaucracy and Public Economics*. UK : Edwald Elgar, 1994. 298 str.
- OECD. 2007.** *Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Counter-measures*. 2007. 978-92-64-01394-0, 103 str.
- OECD. 2009.** Pokyny pro boj proti kartelovým dohodám mezi uchazeči o veřejnou zakázku (dále také jako „bid rigging“). přeloženo z angl. originálu : "Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement". *OECD*. [Online] 2009. [Citace: 24. 2 2013.]
<http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42886665.pdf>.
- OECD. 2011.** *Size of Public procurement market*. In: Government at a Glance : OECD Publishing, 2011.
- Ochrana, F. 2010.** *Metodologie vědy. Úvod do problému*. Praha : Karolinum, Univerzita Karlova v Praze, 2010. 978-80-246-1609-4, 156 str.
- Ochrana, F. 2011.** *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky (jejich tvorba, hodnocení a kontrola)*. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2011. 978-80-7357-644-8, 220 str..
- Ochrana, F., Pavel, J. a Vítek, L. 2010.** *Veřejný sektor a veřejné finance*. Praha : Grada Publishing, 2010. 978-80-247-3228-2, 261 str.
- Patton, C. V. a Sawicki, D. S. 1993.** *Basic Methods for Policy Analysis and Planning (Second edition ed.)*. Upper Saddle River : NJ: Prentice Hall, 1993.
- Pavel, J. a Kubík, R. 2011.** *Faktory ovlivňující intenzitu konkurenčního efektu při zadávání veřejných zakázek na stavební práce v ČR*. Praha : In: Theoretical and practical aspects aspects of public finance. VŠE, 2011.
- Pavel, J. 2008.** *Vliv počtu nabízejících na cenu stavebních zakázek v oblasti dopravní infrastruktury 2004-2007*. Praha : Transparency International ČR, 2008. 21 str.
- Pavel, J.. 2011.** *Zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice*. Praha : Fakulta sociálních věd UK, Analýza Projektu OPPA, 2011. 27 str.
- Porter, R. H. a Zona, J. D. 1993.** Detection of Bid Rigging in Procurement Auctions. *Journal of Political Economy*. 1993, Vol. 101, No. 3, str. 518-538.

- Pospíšil, I. 2012.** Bid rigging. In: *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), Informační list 1/2012, 19 str.* Brno, 2012, str. 4-7.
- Potůček, M. 1997.** *Nejen trh.* Praha : Sociologické nakladatelství (SLON), 1997. 80-85850-26-5, 188 str.
- Potůček, M. 2010.** *Veřejná politika.* Praha : Sociologické nakladatelství (SLON), 2010. 978-80-86429-50-2, 396 str.
- Raus, R. a Neruda, R. 2007.** *Zákon o veřejných zakázkách: komentář.* Praha : Linde, 2007. 895 str.
- Reimarová, H. 2012.** *Transaction Costs in Public Procurement. Rigorous Thesis.* Prague : Charles University in Prague, Faculty of Social Sciences, Institute of Economic Studies, 2012. 88 str.
- Rickert, H. 1968.** Kultúrná veda a prírodná veda. In: Antológia z diel filozofov. Pozitivismus. Voluntarizmus. Novokantovstvo. *Bratislava. VPL, 1968, str. 543-559.*
- Skanska AB. 2013.** Annual Report 2012. [Online] 2013. [Citace: 23. 3 2013.] <http://group.skanska.com/Global/Investors/Reports/2012/AnnualReports/Annual-Report-2012.pdf>.
- Smith, A. 2001.** *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů.* Praha : Liberální institut, 2001. 80-86389-15-4, 986 str.
- Soudry, O. 2007.** A Principal-Agent Analysis of Accountability in Public Procurement. [autor knihy] K. V. Thai a G. Piga. *Advancing Public Procurement: Practices, Innovation, and Knowledge Sharing.* Boca Raton: FL : PrAcademic Press, 523 str, 2007.
- Symeonidis, G. 2003.** In Which Industries is Collusion More Likely? Evidence from UK. *Journal of Industrial Economics.* Vol. 51, No. 1, 2003, str. 45-74.
- Štaflová, L. 2012.** První odhalený český případ typu bid rigging. In: *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), Informační list 1/2012, 19 str.* Brno, 2012, str. 10.
- Šťovíček, P. a Vácha, M. 2005.** Osobní působnost připravovaného zákona. *Právní rádce.* 6, 2005.
- Thai, Khi V. 2001.** Public Procurement Re-examined. *Journal of Public Procurement.* Vol. 1, 2001, Sv. 1, str 9-50.
- Titmuss, M. R. 1969.** *Essays on the Welfare State.* Boston : Beacon Press, 1969.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). Přehled nejvyšších pokut uložených ÚOHS za porušení Zákona o ochraně hospodářské soutěže s následným vývojem jednotlivých kauz. *ÚOHS*. [Online] [Citace: 24. 2 2013.] <http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/statistiky/prehled-nejvyssich-pokut-ulozenych-v-oblasti-hospodarske-souteze.html>.

Veselý, Arnošt. 2005. *Metody a metodologie vymezení problému (Strukturace, definice, modelování a formulace problému v policy analysis)*. Praha : UK FSV CESES, 2005. 1801-1519, 48 str.

Wilson, R. 1968. On The Theory of Syndicates. *Econometrica*. Vol. 36, 1968, str. 119-132.

Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách.

Zatlukal, M. 2012. *Moral hazard in the principal-agent problem. Master's Thesis*. Prague : University of Economics in Prague, Faculty of Business Administration, 2012. 99 str.

APPENDIX – VÝPOČTY

Pro výpočty v rámci regresní a korelační analýzy použité v práci (kapitola 4.2) byly použity programy Microsoft Excel 2010 a Gretl (v. 1.8.6.).

Výstupy z programu Microsoft Excel 2010

Popisná statistika – proměnné „rozdíl mezi konečnou a předpokládanou cenou“ a „počet nabídek“

<i>rozdíl mezi kon. a před. cenou</i>		<i>počet nabídek</i>	
Stř. hodnota	0,845951892	Stř. hodnota	6,017316017
Chyba stř. hodnoty	0,013982947	Chyba stř. hodnoty	0,439442753
Medián	0,963008545	Medián	3
Modus	1	Modus	1
Směr. odchylka	0,212522401	Směr. odchylka	6,678951602
Rozptyl výběru	0,045165771	Rozptyl výběru	44,6083945
Špičatost	-0,333791672	Špičatost	2,50598061
Šikmost	-0,817045142	Šikmost	1,653573321
Minimum	0,2979244	Minimum	1
Maximum	1,357754963	Maximum	34
Součet	195,4148872	Součet	1390
Počet	231	Počet	231
Hladina spolehlivosti (95,0%)	0,027551045	Hladina spolehlivosti (95,0%)	0,865848018

Regresní analýza

VÝSLEDEK

<i>Regresní statistika</i>	
Násobné R	0,689213061
Hodnota spolehlivosti R	0,475014644
Nastavená hodnota spolehlivosti R	0,472722132
Chyba stř. hodnoty	0,154320806
Pozorování	231

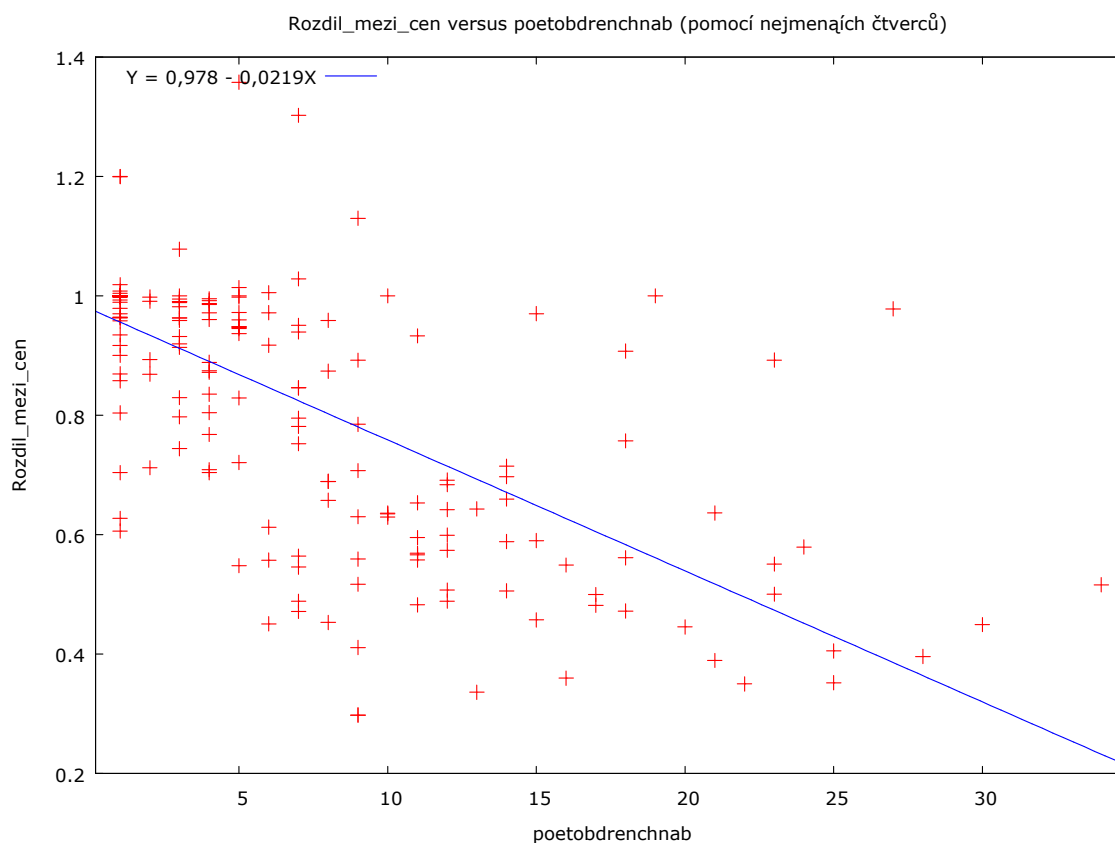
ANOVA					
	<i>Rozdíl</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>znamnost F</i>
Regrese	1	4,934512576	4,934513	207,2026	6,89E-34
Rezidua	229	5,453614692	0,023815		
Celkem	230	10,38812727			

	<i>Koeficienty</i>	<i>Chyba stř. hodnoty</i>	<i>t Stat</i>	<i>Hodnota P</i>	<i>Dolní 95%</i>	<i>Horní 95%</i>	<i>Dolní 95,0%</i>	<i>Horní 95,0%</i>
Hranice	0,977915061	0,013679895	71,48557	1,4E-158	0,950961	1,00487	0,950961	1,00487
počet obdržných nabídek	-0,02193057	0,001523534	-14,3945	6,89E-34	-0,02493	-0,01893	-0,02493	-0,01893

Pearsonův korelační koeficient

	<i>počet obdržených nabídek</i>	<i>Rozdíl mezi cenami v %</i>
počet obdržených nabídek	1	
Rozdíl mezi cenami v %	-0,689213061	1

Výstupy z programu Gretl



Model 1: OLS, za použití pozorování 1-231

Závisle proměnná: Rozdil_mezi_cen

	koeficient	směr. chyba	t-podíl	p-hodnota
const	0,977915	0,0136799	71,49	1,37e-158 ***
poetobdrenchnab	-0,02193	0,00152353	-14,39	6,89e-034 ***

Střední hodnota závisle proměnné	0,84595
Sm. odchylka závisle proměnné	0,21252
Součet čtverců reziduí	5,45362
Sm. chyba regrese	0,15432
Koeficient determinace	0,47502
Adjustovaný koeficient determinace	0,47272
F(1, 229)	207,203

P-hodnota(F)	6,89E-34
Logaritmus věrohodnosti	104,904
Akaikovo kritérium	-205,809
Schwarzovo kritérium	-198,924
Hannan-Quinnovo kritétium	-203,032

Whiteův test heteroskedasticity -

Nulová hypotéza: není zde heteroskedasticita

Testovací statistika: LM = 26,6242

s p-hodnotou = $P(\text{Chi-Square}(2) > 26,6242) = 1,65432e-006$

Test normality reziduí -

Nulová hypotéza: chyby jsou normálně rozdělené

Testovací statistika: Chí-kvadrát(2) = 36,0899

s p-hodnotou = 1,45607e-008

Test nelinearity (druhé mocniny) -

Nulová hypotéza: vztah je lineární

Testovací statistika: LM = 27,0909

s p-hodnotou = $P(\text{Chi-Square}(1) > 27,0909) = 1,94109e-007$

Chowův test pro strukturální zlom při pozorování 116 -

Nulová hypotéza: žádný strukturální zlom

Testovací statistika: $F(2, 227) = 7,29386$

s p-hodnotou = $P(F(2, 227) > 7,29386) = 0,00085102$

Pearsonův korelační koeficient

$\text{corr}(\text{poetobdrenchnab}, \text{Rozdil_mezi_cen}) = -0,68921306$

Při nulové hypotéze nulové korelace:

$t(229) = -14,3945$, s oboustrannou p-hodnotou 0,0000