UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií, Katedra veřejné a sociální politiky

Diplomová práce

2017 **Martin Gurín**

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií, Katedra veřejné a sociální politiky

Martin Gurín

Elektronické zadávání veřejných zakázek: cesta ke transparentnosti a bezkorupčnosti?

Diplomová práce

Praha 2017

Autor práce: **Martin Gurín**

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

Rok obhajoby: **2017**

Bibliografický záznam

GURÍN, Martin. *Elektronické zadávání veřejných zakázek: cesta ke transparentnosti a bezkorupčnosti?*. Praha, 2017. 190 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Anotace

Obsahem této práce je problematika elektronického zadávání veřejných zakázek a jeho potenciál co by efektivní protikorupční opatření. Zahrnuje rozlišné teoretické veřejně politické přístupy pro studium transparentnosti a korupce ve veřejném zadávání, stejně jako teoretické přístupy pro studium korupce samotné, včetně analýzy příčin a nástrojů řešení tohoto fenoménu. Práce definuje proces veřejného zadávání a zasazuje jej do evropského a českého legislativního rámce. Na základě analýzy dokumentů, kvalitativní analýzy a analýzy aktérů, stejně jako za pomocí kvantitativní analýzy zadavatelů a dodavatelů, práce evaluuje protikorupční potenciál českého eProcurementu. Analýza je doplněna o příklad dobré praxe - Nizozemsko. V závěru jsou uvedena doporučení pro zvýšení protikorupčního potenciálu elektronického zadávání veřejných zakázek v České republice.

Abstract

The content of this thesis is the issue of electronic procurement and its potential as effective anti-corruption measure. It includes a variety of theoretical public policy approaches to study transparency and corruption in public procurement, as well as

theoretical approaches to the study of corruption itself, including an analysis of the causes and tools to address this phenomenon. The thesis defines the public procurement process and puts it in the European and Czech legislative framework. Based on the analysis of documents, qualitative analysis and stakeholders analysis, as well as by means of quantitative analysis of suppliers and contractors, the thesis evaluates the anti-corruption potential of Czech eProcurement. The analysis is complemented by an example of good practice - the Netherlands. In conclusion, the author proposed the following recommendation for increasing the anti-corruption potential of e-procurement in the Czech Republic

Klíčová slova

Transparentnost, korupce, bid rigging, veřejné zakázky, elektronické zadávání, veřejná správa

Key words

Transparency, corruption, bid rigging, public procurement, eProcurement, public administration

Rozsah práce: 267 756 znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval/a samostatně a použil/a jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 31. 7. 2017 Martin Gurín

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval prof. Ochranovi za vedení této práce a nasměrování na začátku výzkumu. Velké poděkování patří také mé rodině, která mě při mém dlouhém studiu vždy podporovala. Práce by také nevznikla bez pomoci Petry Buřičové, které tak za to děkuji. V neposlední řadě patří mé díky také Antoinette Vriend, Gertu Walhofovi a prof. Elisabetta Manunza za jejich cenné rady a náhled do veřejného zadávání v Nizozemsku.

Institut sociologických studií
Teze diplomové práce

Jméno studenta/studentky: Bc. Martin Gurín
Název v jazyce práce: Elektronické zadávání veřejných zakázek: cesta ke transparentnosti a bezkorupčnosti?
Název v anglickém jazyce: E-procurement: way to transparency and state of non-corruption?
Klíčová slova: veřejné zakázky, transparentnost, korupce, elektronické veřejné zakázky

Klíčová slova anglicky: public procurement, transparency, corruption, e-procurement

Akademický rok vypsání: 2015/2016
Jazyk práce: čeština
Typ práce: diplomová
Ústav: Katedra veřejné a sociální politiky
Vedoucí / školitel: Prof. PhDr. František Ochrana, Dr.Sc.
Obor práce: Veřejná a sociální politika

Teze diplomové práce (výzkumný projekt):

A. vymezení výzkumného problému

V České republice se prostřednictvím veřejných zakázek utratí ročně přibližně 500 miliard korun. Stát by se tudíž měl snažit tyto veřejné prostředky při pořizování zboží či služeb co nejvíce efektivně investovat a minimalizovat náklady. Ovšem takto vysoká hodnota přitahuje různé organizované skupiny za účelem vyvádění těchto veřejných prostředků a podle odhadů na korupční transakce plyne minimálně 10 procent z ceny veřejných zakázek. (Kameník, Petráková 2012: 3). Velký posun směrem k větší transparentnosti učinila tzv. „transparentní“ novela zákona o veřejných zakázkách z dubna roku 2012, která snížila limity veřejných zakázek (byť prostřednictvím senátního pozměňovacího návrhu došlo k opětovnému zvýšení) a zavedla nové informační povinnosti. Přesto však současná právní úprava veřejných zakázek nepředstavuje úspěšnou a efektivní prevenci korupčních rizik a ve všech fázích cyklu veřejných zakázek (tj. definování potřeb/vymezení poptávky, příprava výběrového řízení, výběr

dodavatele, smlouva o realizaci předmětu VZ, předání předmětu VZ) existují možná korupční rizika (více viz. Kameník, Petráková 2012).

Česká republika navíc stále více prosazuje elektronické zadávání veřejných zakázek (tzv. e-procurement), jehož proces byl zahájen transpozicí směrnic Evropského parlamentu a Rady č. 2004/18/ES a 2004/17/ES do zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Ministerstvo pro místní rozvoj také vyvinulo Národní elektronický nástroj pro veřejné zakázky – tzv. NEN, který měl do procesů zadávání veřejných zakázek zavést moderní komunikační a informační technologie a to pro všechny zadavatele VZ od roku 2015 (Ministerstvo pro místní rozvoj 2014). Od doby transpozice evropských směrnic vydala česká vláda několik strategických dokumentů – naposledy Strategii elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2016-2020, které jsou českou vládou prezentovány jako protikorupční opatření.

Také odborník na veřejné zakázky Kishor Vaidya (2014) považuje elektronizaci veřejných zakázek za krok v před k navýšení transparentnosti a omezení korupce u veřejných zakázek. E-procurement je dle něj nástroj pro lepší zajištění služby směřující k větší transparentnosti cyklu VZ, který vede i k větší odpovědnosti zadavatele. E-procurement umožňují „standardizaci a monitoring zakázky, zvýšenou transparentnost, snížení osobní libovůle pro výběr dodavatele, spravedlivější soutěž mezi dodavateli, eliminaci dalších lidských zásahů do průběhu zakázky a maximalizaci ‚value for money'. (2014: 22-23).

B. Cíle diplomové práce

Cílem této diplomové práce bude zmapovat vliv elektronického zadávání veřejných zakázek na transparentnost a eliminace korupce u VZ. Práce se pokusí analyzovat silné i slabé stránky, příležitosti i hrozby elektronického zadávání.

C. Výzkumné otázky

Hlavní otázka:

Je elektronické zadávání veřejných zakázek efektivní nástroj směřující k transparentnosti a bezkorupčnosti?

Vedlejší otázky:

1. Do jaké míry došlo k aplikaci e-procurement v České republice a s jakým výsledkem?
2. Nemohou e-procurement také podlehnout praktikám korupčního prostředí v oblastech se slabší právní regulací?
3. Z jakého důvodu zadavatelé upřednostňují e-procurement oproti klasické formě (omezený monopol moci, omezená informační asymetrie, větší transparentnost a odpovědnost)?

D. Teoretická východiska

Existuje více definic korupce. Při definování korupce můžeme vycházet z Občanskoprávní úmluvy Organizace spojených národů proti korupci (kterou Česká republika ratifikovala v roce 2003), která o korupci hovoří jako o „přímém či nepřímém vyžádání, nabídnutí, předání nebo přijetí úplatku či jakékoliv jiné nepřípustné výhody nebo vyhlídky na ně, které narušují plnění jakékoliv povinnosti nebo jednání vyžádaného od příjemce úplatku, nepřípustné výhody nebo vyhlídky na ně. Ovšem můžeme také postupovat z koncepčního vzorce profesora Roberta Klitgaarda, který za definiční znaky korupce stanovuje: *monopol moci* (tj. koncentrace všech fází veřejných zakázek do rukou pouze jednoho subjektu), *volnost v rozhodování* (jedná se o situaci, kdy absentují formální pravidla pro rozhodování, resp. jedná se o oblasti neregulované zákonem o VZ), *nejasná odpovědnost* (vágní definice či příliš komplikovaný systém, který v důsledku vede k dezorganizaci), *nízká transparentnost* (absence informací o VZ a nejasné rozhodovací postupy). (Klitgaard, 2000: 26-27).

Transparentnost pak můžeme definovat jako takové jednání, kdy zadavatel veřejné zakázky absolutně informuje veřejnost o všech fázích veřejnězakázkového cyklu (resp. o všech skutečnostech, které se veřejné zakázky týkají).

Veřejnou zakázku pak v širším smyslu můžeme chápat jako „soubor jakýchkoli aktivit či úkonů plněných v rámci veřejného sektoru, při kterých jsou využíváni soukromí dodavatelé. (…) Na jedné straně stojí snaha veřejného sektoru zajišťovat veřejné služby za svěřené prostředky, na druhé straně snaha podnikatelů usilující o dosažení zisku.“ (Kameník, Petráková 2012: 4). Na veřejnou zakázku také můžeme nahlížet jako „systémový návrh alokace veřejných zdrojů, který má (zpravidla) charakter investiční akce.“ (Ochrana 2004: 9).

E. Výzkumný plán

Diplomová práce bude vycházet ze studia legislativního rámce, dokumentů a odborné literatury související s tématem veřejných zakázek, včetně jejich elektronického zadávání.

Práce bude především založena na SWOT analýze aplikované na všech fázích životního cyklu veřejných zakázek, podpořená dále o strom problémů.

Práce se bude také snažit hledat příklady dobré praxe ze zahraničí, analyzovat nastavení elektronického zadávání VZ v zahraničí a jejich komparaci s českým systémem.

Pro sběr dat jsem se rozhodl také použít polostrukturované rozhovory s experty na veřejné zakázky, které budou obsahovat několik tematických okruhů na základě definovaných výzkumných otázek.

F. Seznam odborné literatury a zdrojů empirických dat

AZMI, K.S.A., RAHMAN, A.A.L.A. *E-procurement: A tool to mitigate Public Procurement Fraud in Malaysia?* Electronic Journal of E-government. Vol. 13, Issue 2, 2015. p. 156-160

BAEK, CH.Y. *Building a Successful E-procuremen System in United States: Lessons from the South Korean System.* Public Contract Law Journal, Vol. 44, Issue 4, 2015. pp. 755-776

BALÝOVÁ, L. *Veřejné zakázky.* 1. vyd., Praha: C. H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-560-2.

COSTA, A.A., ARANTES, A., VALADARES, L. *Evidence of the Impacts of public procurement: The Portuguese Experience.* Journal of Purchasing and Supply Management, vol. 19, Issue 4, 2013. p. 238-246.

CHANG, K.S. *Enhancing transparency through e-Procurement.* Public Procurement Service, 2012.

HAIM FARIDIAN, P. *Innovation in Public Management: Is Public E-procurement a wave of the Future? A theoretical and explorátory analysis.* Internationalo Journal of Public Administrativ. Vol. 38, Issue 9, 2015. p. 654-662

HUNTGEBURTH, J., PARASIE, N, VEIT, D. *Increasing the Adoption of E-procurement Services at the municipal level.* E-service Journal, Vol. 8, Issue 3, p. 3-21

KAMENÍK, M., PETRÁKOVÁ, L. *Korupční rizika ve veřejných zakázkách. Jak jim čelit? Metodika pro územní samosprávy.* Oživení, o.s., 2012. ISBN 978-80-904829-5-1

KISHOR, V. et al. *Critical Factors that Influence E-procurement Implementation Access in the Public Sector.* Journal of Public Procurement, Vol. 70, 2006.

KLITGAARD, R., MacLEAN-ABAROA, R., PARRIS, L. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention.* World Bank Institute, Institute for Contemporary Studies, 2000. p.26-27

LEE, J, OH, K.T, KWON, H.Y. *Striving for Transparency and Efficiency in e-government: procurement reform through e-procuremen.* ACM, Cairo, ISBN 978-1-60558-386-0

MAAYTOVÁ, A., OCHRANA, F, PAVEL, J. a kol. *Veřejné finance v teorii a praxi.* 1. vyd., Praha: Grada Publishing. 2015. OSBN 978-80-247-5561-8.

Ministerstvo pro místní rozvoj. Národní elektronický nástroj: Základní charakteristika systému. 2014.

MISTRY, J.J. JALAL, A. *An Empirici Analysis of the Relationship between e-government and corruption.* The International Journal of Digital Accounting Research., Vol. 12, Issue 18, 2012. p. 145-176

NEUPANE, A., SOAR, J., KISHOR, V. *An Empirici Evaluation of the Potenciál of Public-procurement to reduce corruption.* Australasian Journal of Information Systems, Vol. 18, Issue 2, 2014. p. 21-44

OCHRANA, F. *Hodnocení veřejných projektů a zakázek.* Praha: ASPI Publishing, 2004.

OCHRANA, F. *Veřejný sektor a veřejné finance: finance nepodnikatelských a podnikatelských aktivit.* 1. vyd, Praha: Grada. 2010. ISBN 978-80-247-3228-2.

OCHRANA, F. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení, a kontrola.* 1. vyd., Wolters Kluwer Česká Republika, 2011. ISBN 978-80-7357-644-8.

POREMSKÁ, M. *Veřejné zakázky: právní minimum při jejich zadávání.* 1. vyd., Olomouc: ANAG, 2014. ISBN 978-80-7263-908-3.

SVIDROINOVA, M.M., MIKUS, T. *E-procurement as the Ict Innovation in the Public Services Managament: Case of Slovana.* Journal of Public Procurement, vol. 15, Issue 3, 20145. p. 317-340.

WALKER, H., BRAMMER, S. *The Relationship between Sustainable Procurement and E-procurement in the Public Sector. Sustainable development of Manufacturing and Services.* International Journal of Production Economics, Vol. 14, Issue 1, 2012. p.256-268

G. Předběžná náplň práce v anglickém jazyce

The main subject of this diploma thesis is an evaluation of e-procurement system established in Czech Republic. The thesis will be focused on impact of e-procurement system to transparency and corruption risks on procurement cycle. In order to provide comprehensive information a study of core literature and (political/strategic) documents and furthermore, a comparison of e-procurement within the foreign countries will be done. Detailed analysis of current e-procurement settings and empirical evaluation (also thru in-depth study of perception of involved actors) of e-procurement will help to find crucial problems, challenges, strengths and weaknesses of the current settings relating to transparency and corruption which will be analyzed via SWOT analysis.

H. Podpisy studenta a vedoucího práce

Bc. Martin Gurín Prof. PhDr. František Ochrana, Dr.Sc

Obsah

ÚVOD 2

2. ODDÍL I - METODOLOGIE 5

1.1 Formulace cílů a výzkumných otázek 5

1.2.1 Metodologie 6

1.2.1. Research design 6

1.2.2 Metody sběru a analýzy dat 7

2. ODDÍL II - TEORETICKÁ ČÁST 12

2.1 Teoretický rámec práce 12

2.1.1. Principal-agent teorie 12

2.1.2. Přístup collective action 16

2.1.3. Institucionální multiplicita 20

2.1.4. Komplementarita přístupů a jejich "blind spot" 22

2.1.5 Morální hazard 25

2.2. Korupce 27

2.2.1. Definice korupce 27

2.2.2. Druhy korupčního jednání 29

2.2.3. Příčiny korupčního jednání 31

2.2.4. Nástroje boje s korupcí 34

2.2.5. Bid Rigging 36

2.3. Transparentnost 40

2.3.1. Kritika a omezení transparentnosti 44

2.4 Veřejné zakázky 46

2.4.1. Česká a evropská legislativní úprava veřejného zadávání 48

2.4.2. Fáze veřejných zakázek 53

2.4.3. Veřejné zakázky a korupce 55

3. ODDÍL III - ANALYTICKÁ ČÁST 58

3.1 Elektronické zadávání veřejných zakázek 58

3.1.1. Soukromý a veřejný e-procurement 59

3.1.2. Elektronické zadávání a transparentnost 62

3.1.3. Historie a vývoj elektronického zadávání v ČR 65

3.1.4. Elektronické zadávání a boj s korupcí 70

3.1.5 Nedostatky elektronického zadávání 73

3.2. Analýza aktuálního stavu elektronického zadávání 75

3.2.1. Český e-procurement 75

3.2.1.1.. Nástroje elektronického zadávání v rámci IS VZ 81

3.2.1.2. Zhodnocení e-procurementu v České republice 84

3.3. Analýza aktérů 92

3.3.1. Nejvyšší kontrolní úřad 92

3.3.2. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže 94

3.3.3. Transparency International 99

3.3.4. Ministerstvo pro místní rozvoj 102

3.3.5 Pohled zadavatelů 103

3.3.6. Pohled dodavatelů 107

3.3.7 Výsledky analýzy aktérů 114

3.4 Příklad dobré praxe - Nizozemsko 118

3.4.1. Nastavení holandského systému 119

3.4.2. Institucionální systém 121

3.4.3. TenderNed 123

3.4.4. Rozhovory 124

3.4.5. Doporučení pro Českou republiku *126*
4. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ PRO POLITIKU VEŘEJNÉHO ZADÁVÁNÍ **127**
5. SUMMARY **132**
6. ZÁKLADNÍ DEFINICE **134**
7. SEZNAM TABULEK A GRAFŮ **137**
8. SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK **139**
9. POUŽITÁ LITERATURA **141**
10. SEZNAM PŘÍLOH **158**
PŘÍLOHY **159**

Úvod

Ekonomická důležitost veřejného zadávání je zcela enormní. Jen v roce 2010 bylo okolo 20 procent hrubého domácího produktu Evropské unie, okolo 2,406 miliard eur vynaloženo evropskými vládami a veřejným sektorem na poskytnutí služeb, prací a zboží a to prostřednictvím veřejného zadávání. I v důsledku této ekonomické důležitosti a množství finančních prostředků, které ročně procházejí jejím cyklem, je oblast veřejného zadávání identifikována jako jedna z vládních aktivit s největší náchylností ke korupci. Jelikož se jedná o oblast častého styku mezi veřejnou a soukromou sférou, otevírá se tak prostor pro mnoho příležitostí pro vyvádění veřejných prostředků za soukromým zájmem.

Finanční dopady korupčního jednání poukazují na její silně negativní vliv na ekonomiku státu, stejně jako na společnost jako celek. Česká republika patří k zemím, kde je to právě fenomén korupce, který poškozuje ekonomický rozvoj, podkopává demokracii a sociální spravedlnost, stejně jako pro demokracii zásadní - vládu zákona. V České republice míra korupčního jednání zcela zřetelně podkopává důvěru občanů v demokratické instituce a procesy. Korupce je ovšem komplexním fenoménem s odlišnými ekonomickými, politickými, sociálními či kulturními dimenzemi, které mohou být odstraněny jen velmi obtížně. Eliminaci či snížení korupce také stěžuje fakt, že neexistuje žádný standardní univerzální nástroj, který by dokázal korupci odstranit ve všech případech. Při hledání řešení korupce je tak nutno nahlížet a analyzovat specifický národní kontext korupce.

Země Evropské unie, ale mnoho dalších světových ekonomik, přesto hledají nová řešení redukce korupce právě v elektronických nástrojích (eProcurement). Přestože eProcurement není zdaleka jediným nástrojem v boji proti korupci, přechod na ‘online’ prostředí umožňuje vznik řady dalších dílčích nástrojů snižující korupční příležitosti v rámci celého procesu veřejného zadávání, zejména však v oblasti efektivnějšího monitoringu procesů veřejného zadávání. Skrze veřejné zadávání v online prostředí mají organizace občanské společnosti i příslušné kontrolní orgány či orgány činné v trestním

řízení větší přístup k informacím a k monitorování individuálních aktivit veřejných činitelů. Zároveň eProcurement umožňuje procesy veřejného zadávání automatizovat, čímž dochází k zásadnímu snížení autonomie jednotlivých zadavatelů a jejich často frekventovanému přímému kontaktu se soukromou sférou. Eprocurement ovšem může redukovat korupční riziko i skrze zvýšení soutěže, tedy zvýšením nabídek ze strany dodavatelů - obzvláště větším přístupem menších a středních dodavatelů (pokud je systém uživatelsky přívětivý); ale také výrazným ztransparentněním celého procesu zadávání, které je tak většinou centralizováno do jedné platformy na veřejném webportálu.

Právě používání moderních informačních a komunikačních technologií je vnímáno státy a Evropskou unií jako pozitivní krok vpřed od konzervativního způsobu zadávání veřejných zakázek. Mnoho vlád tedy přejímá a vyvíjí elektronické nástroje a to především s cílem zefektivnění procesu veřejného zadávání, sekundárně jako nástroj budující transparentnost a odpovědnost. Přestože neexistuje mnoho studií, které by reálné dopady eProcurementu evaluovaly, ze současné praxe je zřejmé, že eProcurement umožňuje veřejnému sektoru implementaci veřejných politik ve více otevřenějším, transparentnějším, důvěryhodnějším, inovativnějším a participačním duchu. Za zásadní význam eProcurementu v oblasti redukci korupce tak shledávám nejen ve zefektivnění celého procesu veřejného zadávání, ve výrazné eliminaci byrokratických překážek, ale zejména ve zvýšení transparentnosti a postupném budování mechanismu odpovědnosti. Tato diplomová práce se tudíž pokusí o zhodnocení potenciálu vnímaných benefitů veřejného systému elektronického zadávání veřejných zakázek v boji s korupcí ve veřejných zakázkách.

Diplomová práce je strukturována do tří oddílů. První oddíl je metodologického charakteru, kde detailně popisuji výzkumné cíle a otázky, stejně jako výzkumný design, sběr a analýzu dat. Druhý oddíl se pak detailně zaobírá studiem relevantních teorií a vytváří tak teoretický rámec pro následnou praktickou analýzu českého eProcurementu. V prvním případě jsou studovány a analyzovány relevantní veřejně politické teorie, tj.

teorie morálního hazardu, teorie principal-agent, teorie kolektivní akce a jejich následné komplementární či alternativní přístupy. Na to následně naváže teorie korupce - kde bude korupce definována, stejně jako analyzovány příčiny či nástroje řešení tohoto fenoménu. Teoretický rámec bude zakončen analýzou procesu veřejného zadávání, které bude definováno a zasazeno do evropského a českého legislativního rámce. Třetí a závěrečný oddíl bude věnován teoretické a praktické analýze elektronického zadávání veřejných zakázek. Na základě kvalitativní analýzy a analýzy aktérů, stejně jako za pomocí kvantitativní analýzy zadavatelů a dodavatelů, práce evaluuje protikorupční potenciál českého eProcurementu. Analýza je doplněna o příklad dobré praxe - Nizozemsko. V závěru práce se pak pokusím o aplikaci studovaných veřejně politických teorií na český eProcurement a i za pomocí příkladu dobré praxe představit několik protikorupčních doporučení pro rozvoj českého eProcurementu.

1. Oddíl I - Metodologie

1.1. Formulace cílů a výzkumných otázek

Cílem této diplomové práce bude zmapovat vliv elektronického zadávání veřejných zakázek na transparentnost a eliminace korupce u VZ. Práce se pokusí analyzovat silné i slabé stránky, příležitosti i hrozby elektronického zadávání.

Hlavní otázka:

Je elektronické zadávání veřejných zakázek efektivní nástroj směřující k transparentnosti a bezkorupčnosti?

Vedlejší otázky:

1. Do jaké míry byl systém e-procurement institucionálně nastaven v České republice a v Nizozemsku?
    a. Jaké jsou filosofie těchto systémů a jak se tyto filosofie odráží v jejich nastavení?
    b. V čem slouží Nizozemsko jako dobrý/špatný příklad pro Českou republiku?
2. Může elektronické zadávání veřejných zakázek zvýšit transparentnost a odpovědnost a snížit korupci?
3. Jaký je potenciál nastaveného českého systému ve vztahu k transparentnosti a korupci?
4. Z jakého důvodu zadavatelé/dodavatelé upřednostňují e-procurement oproti klasické formě (omezený monopol moci, omezená informační asymetrie, větší transparentnost a odpovědnost)?
    a. Jaký je vztah/zkušenost zadavatelů s elektronickým zadáváním veřejných zakázek?
    b. Jaký je vztah/zkušenost dodavatelů s elektronickým zadáváním veřejných zakázek?

Výzkumné cíle	Výzkumné otázky	Data a metody
Zmapovat jak je chápán vzájemný vztah mezi korupcí a veřejnými zakázkami	Jak vnímají současné nastavení elektronického zadávání VZ jednotliví aktéři?	Expertní rozhovory
Popsat současné nastavení systému elektronického zadávání veřejných zakázek	Jak vypadá v současné době systém elektronického zadávání VZ a jaký má vliv na transparentnost a korupci?	Studium odborné literatury a dokumentů (legislativa, strategie, dokumenty z dílny EU)
Odhalit klíčové problémy v současném nastavení elektronického zadávání VZ v oblasti korupce a transparentnosti	Jaké jsou hlavní nedostatky a dopady nastavení současného el. zadávání VZ?	Studium odborné literatury a dokumentů/ zúčastněné pozorování/expertní rozhovory
Identifikovat hlavní aktéry, kteří mají stěžejní vliv na proces tvorby legislativy VZ a jaký vliv na vytváření politického rozhodnutí mají.	Jací aktéři vystupují v procesu formování politiky regulace elektronického zadávání VZ? Jakým vlivem tito aktéři disponují?	Analýza aktérů
Komparace nastavení systému elektronického zadávání VZ v ČR a Nizozemsku	Jaké je nastavení systému elektronického zadávání VZ v Nizozemsku? Slouží toto nastavení jako příklad dobré praxe pro ČR? Jaké jsou hlavní rozdíly v obou nastaveních? Je Nizozemský systém přenositelný?	Expertní rozhovory/zúčastněné pozorování/studium odborné literatury a dokumentů/komparativní metoda
Identifikovat postoje aktérů ke klíčovým problémům a jejich názory na elektronické zadávání VZ	Jsou identifikovaní aktéři naklonění ke změnám v politice el. zadávání VZ?	Analýza aktérů/expertní rozhovory

1.2. Metodologie

1.2.1. Research design

Veselý a Nekola (2007: 148) chápou výzkumný design jako soubor tří složek: 1) celkové struktury výzkumného problému, 2) sběru dat, a 3) následné analýzy, které

vycházejí z logické struktury dat ve výzkumném projektu a které musí být ve vzájemném souladu. Tato diplomová práce je založena na výzkumném designu případové studie (ang. *case study design*), pro níž je typické detailní studium a analýza konkrétního jedince, instituce, či jako v našem případě studium konkrétního nástroje či politiky. Autor si vybral design případové studie, neboť umožňuje porozumění komplexnímu sociálnímu fenoménu (Jelínková in Nekola, Geißler, Mouralová, 2011: 196). Tento přístup se zcela hodí uplatnit v případě zkoumaného tématu, neboť se jedná o téma málo probádané a pro výzkumníka z externího prostředí těžko srozumitelné. Výhodou takového přístupu je pak dle Ochrana, Veselý a Nekola (2007: 152), že "jeho úzké zaměření umožňuje hlubší analýzu zkoumaného případu v jeho přirozeném prostředí a pochopení hlubších souvislostí a vztahů, které zůstávají jiným výzkumným strategiím utajeny." Signifikantním znakem případové studie je také využití nejrůznějších metod sběru dat, přičemž stěžejní mezi nimi je v této práci uplatňovaná analýza dokumentů.

Vzhledem k tomu, že pro případovou studii neexistuje žádný předepsaný postup, výzkumník se snažil všechny níže uvedený metody analýzy dat užít tak, aby obdržené informace co nejvíce odpověděly na stanovené výzkumné otázky a cíle. Diplomová práce je založena především na aplikaci dekompozičně rozkladových metod, kdy je daný celek (veřejné zadávání) rozložen na jednotlivé části a explanace problému je pak založena na detailní analýze jeho sub-složek. (Ochrana, 2013a: 19) Závěr práce je však založen na metodě syntézy, kdy se z jednotlivých dílčích zjištění pokusí výzkumník o zformulování obecného závěru.

1.2.2. Metody sběru a analýzy dat

Analýza dokumentů

Z metodologického hlediska je diplomová práce založena na *desk research*. Diplomová práce tudíž vychází z detailního studia a analýzy legislativního rámce, dokumentů a odborné literatury související s tématem (elektronického zadávání)

veřejných zakázek. Analýza vládních dokumentů (zejména *Národní plán zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek pro období let 2006-2010; Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2011 až 2015*) slouží jako zásadní zdroj informací. V rámci této metodologické části se práce zaměřuje především na českou, nizozemskou a evropskou legislativu, jejíž nařízení a direktiva jsou v mnohém transponovány do českého právního rámce. Časovým horizontem, kterým se práce zabývá, je především období od přijetí zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, až po současné nastavení elektronického systému veřejného zadávání.

Smíšený výzkumný design

Závěry a výsledky se opírají jak o sběr a analýzu sekundárních dat, tak především o sběr a analýzu dat primárních. Vzhledem k povaze tématu, kdy neexistuje mnoho empirických studií a dat k elektronizaci veřejného zadávání, se autor rozhodl pro realizaci výzkumného designu založeném na smíšeném výzkumném přístupu. V kvalitativní části výzkumu (expertní rozhovory), se autor snaží o deskripci a hlubší nahlédnutí do problematiky z hlediska samotných aktérů (institucí), jak fenomén korupce a transparentnosti ve veřejném zadávání vnímají a prožívají. V kvantitativní části si pak práce dává za cíl především testovat určité hypotézy a teorii spojenou s elektronizací co by efektivním nástrojem boje proti korupci v procesu veřejného zadávání.

a) Expertní rozhovory a následná analýza aktérů

Metoda analýzy dokumentů je v této diplomové práci doplněna v prvním případě o polostrukturované rozhovory s experty, kteří dlouhodobě působí v oblasti veřejného zadávání. Autor se rozhodl pro tuto metodu, neboť poskytuje dle Bognera, Littingové a Menze (2009: 2) řadu výhod: 1) za relativně krátký čas výzkumník získá data a výsledky, 2) výzkumník získá přístup k informacím, které jsou jinak obtížně dostupné, 3) vzhledem k tomu, že je expert často součástí zkoumaná organizační

struktury, výzkumník získává informace “pod pokličkou” dané oblasti.

Vzorek respondentů není obsáhlý, a proto, abych předešel kritice kvalitativního výzkumu a aby byla zajištěna důvěryhodnost a spolehlivost kvalitativního výzkumu (Švaříček, Švedová, 2007: 33), jsem zvolil respondenty zcela relevantní k problematice a jejichž výpovědi jsou důvěryhodné a pravdivé. Expertní rozhovor byl uskutečněn s reprezentantem Ministerstva pro místní rozvoj, odborem elektronizace veřejného zadávání; Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a Transparency International Česká republika. Rozhovory byly provedeny osobně a na základě svolení nahrávány; trvaly v průměru hodinu a půl, ale v jednom případě přesáhl i stanovenou dobu trvání i na dvě hodiny. Cílem výzkumníka bylo získat názory odborníků na aktuální stav elektronizace veřejného zadávání se zaměřením na zkoumanou oblast transparence a korupce. Z reakcí respondentů vyznělo, že je tato problematika citlivým tématem, a proto se výzkumník rozhodl o anonymizaci aktérů. Scénář rozhovorů je pak přílohou této diplomové práce.

b) Kvantitativní analýza - dotazníkové šetření

Dotazníky byly distribuovány zprostředkovaně pomocí emailu. Dotazníky byly designovány s využitím pouze uzavřených otázek (a jedné volitelné na konci dotazníku), které byly vyplňovány na základní škále. Tato metoda či strategie, byla výsledkem evaluace předešlých podobných dotazníků, které museli zadavatelé vyplňovat (zejména v případě elektronických aukcí) a z nichž vyplývala poměrně značná neochota a nižší návratnost. Proto tedy zřejmý záměr o simplicitu dotazníkového designu. Dotazník je součástí přílohy této diplomové práce.

U dodavatelů byla použita podobná výzkumná strategie, kdy však v první fázi došlo k oslovení profesních organizací (výzkumníkovi se však podařilo vyzískat písemné vyjádření pouze od Svazu průmyslu a obchodu ČR)[1] co by mediátorů. V druhé

[1] Dalšími oslovenými organizacemi byly: Asociace malých a středních podniků a živnostníků, Svaz podnikatelů ve stavebnictví v ČR, a Sdružení podnikatelů a živnostníků v ČR.

fázi bylo pro zjištění dat konkrétních uživatelů e-nástrojů, ale zároveň i pro větší reprezentativnost dotazníkového šetření, osloveno 500 kvalifikovaných dodavatelů. Selekce respondentů byla činěna z Informačního systému o veřejných zakázkách a byla činěna záměrně s cílem reprezentace centrálních i lokálních dodavatelů; malých, středních i velkých dodavatelů. Z první fáze výzkumu vyšly závěry, že jsou dodavatelé často otázkami nadměrně zatíženi, proto byl dotazník výrazně simplifikován. Dotazník je součástí přílohy této diplomové práce.

c) Analýza aktérů

Na základě kvalitativní a kvantitativní části diplomová práce využije podpůrné metody analýzy aktérů. Jedná se o analýzu takových jednotlivců, skupin či organizací, kteří mohou být sami ovlivněni nebo ovlivňují připravované politiky (a jejich realizaci). (Veselý, 2007: 225) Veselý (ibid. s. 226) definuje aktéry jako ty: "1) kdo mají určitý zájem na problému, 2) kdo jsou postiženi daným problémem, 3) kdo mají pasivní či aktivní vliv na řešení či rozhodování týkající se daného problému." Za významné (klíčové) aktéry, byli zvoleni přímí účastníci zadávacího procesu a to zadavatelé a dodavatelé; dále Ministerstvo pro místní rozvoj - jakožto gestor procesu veřejného zadávání na vládní úrovni; Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ("ÚOHS") s kontrolní legislativní a procesní úlohou; Nejvyšší kontrolní úřad ("NKÚ") s kontrolní auditní úlohou; a v neposlední řadě i nezávislá kontrolní instituce reprezentující občanskou společnost - Transparency International Česká republika, která v procesu zadávání reprezentuje úlohu kontrolní, vzdělávací a mediační. V rámci analýzy pak byly identifikováni i sekundární aktéři a to Ministerstvo financí ČR a Krajský soud v Brně.

Autor se pro analýzu aktérů rozhodl z toho důvodu, neboť "slouží k pochopení toho, proč a jakým způsobem byla nějaká politika uvedena do praxe, k samotnému vymezení problému (veřejného zadávání a korupce), ale také pro zjištění stanovisek, kteří mají zvolení aktéři k danému problému či sobě navzájem." (ibid. s. 226) Slovy Dlouhé a Zahradníka (2016, s. 9), "tato metoda nám pomáhá nejen charakterizovat,

respektive mapovat sítě aktérů, ale zároveň i interpretovat stanovené výzkumné otázky a položit problematiku i do teoretického rámce práce."

Příklad dobré praxe

Vzhledem k neprobádané povaze zvoleného výzkumného tématu i vzhledem k tomu, že se autor v průběhu psaní této diplomové práce studijně nacházel v Nizozemsku, se výzkumník rozhodl o doplnění práce o příklad dobré praxe - Nizozemsko. Analýza nizozemského nastavení elektronického zadávání veřejných zakázek stejně jako analýza českého případu, vychází především z analýzy dokumentů, ale je založena také na sběru a analýze primárních dat, které výzkumník obdržel z expertních rozhovorů s profesorkou Elisabetta Manunza, ředitelkou Public Procurement Research Centre při Utrechtské univerzitě a dále se dvěma experty z privátní sféry a to Dr. Walhofem a paní Antoinette Vriend (pořízeny písemné poznámky), kteří dále spolupracovali při hlubší analýze nizozemského příkladu.

2. Oddíl II - Teoretická část

2.1. Teoretický rámec práce

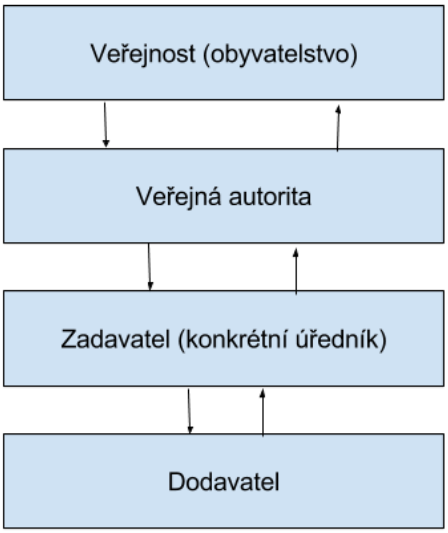
2.1.1. Principal-agent teorie

Oblasti zájmu této teorie jsou opravdu široké. V posledních letech tento přístup sloužil k vysvětlení vztahů v rámci oblasti managementu společností, pojištění, zaměstnávání či běžných životních situací (Harris & Raviv, 1978). Až do nedávné doby se nahlíželo také na problematiku korupce (v procesu veřejného zadávání) dominantně prizmatem problému "principal-agent" (P-A). I výzkum na toto téma je velmi široký např. Arrow (1971), Wilson (1968), Jensen & Meckling (1976). Pro zjednodušení problematiky tohoto přístupu si můžeme vzít Eisenhardtovu definici (1989: 58), který P-A definuje jako: "situaci, kdy jedna strana (principal) pověřuje určitou činností druhou stranu (agent), přičemž obě strany mají odlišné zájmy."

Princip tohoto přístupu tedy funguje na základě delegování pravomocí na agenta. Jak je však zřejmé ze schématu, zájmy obou aktérů se často liší. Pozice a zájmy principal spočívají v prosperitě společnosti a efektivním fungování dané organizace, agent může být motivován zcela vlastním prospěchem. Problém pak nastává v důsledku toho, že principal nemá dostatečné množství informací k tomu, aby mohl efektivně činnost agenta monitorovat. Vzniká tak fenomén informační asymetrie, kdy agent využívá své informační převahy a nevyvážená "power imbalance" způsobuje, že principal není schopen zajistit agentův soulad s pravidly (Booth 2012).[2] Delegovaná pravomoc tak může dle Reimanové (2012) sloužit jako nástroj k dosažení vlastních zájmů, které mohou v procesu veřejného zadávání představovat např. přidělení zakázky svému známému, manipulaci při hodnocení nabídek či se osobně obohatit skrze úplatek.

[2] Informační asymetrie pak může mít dopad nejen na podobu konkrétních veřejných zakázek, ale potenciálně i na povahu nastavení systému zadávání. Například pak zde stojí otázka, proč jsou směrnice EU transponovány s takovým časovým odstupem a odlišnými variacemi? Vzhledem k tomu, že pro veřejnost je systém zadáván velmi obtížný. Ale možná se jedná jen o mou vlastní teoretickou konstrukci.

Schéma č. 1: Diagram modelu principal-agent na příkladu veřejných zakázek



Zdroj: Ochrana, 2008: 35, *upraveno autorem*

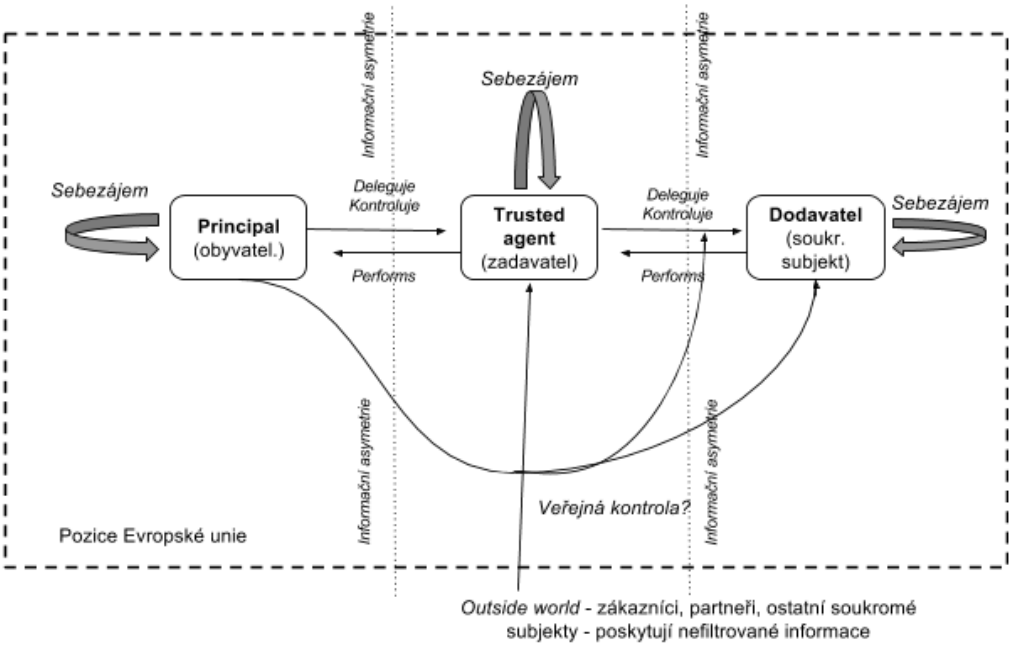
Tento přístup jak uvádí Holman (2005), vychází z metodologického individualismu, což je teoretický základ pro teorii veřejné volby (*public choice theory*). Ten vychází z představy, že jednání ve veřejných funkcích nesledují zájmy principal, kterým je nejčastěji veřejné blaho, ale pouze svůj vlastní prospěch. V důsledku toho, že principal (obyvatelstvo) má jen málo možností a nástrojů ke kontrole a postihu agenta, dochází k tzv. racionální ignoranci,[3] kdy se de facto rezignuje na snahu situaci jakkoli měnit.[4]

V rámci zadávání veřejných zakázek však dochází ke vzniku dvojího P-A vztahu. V první fázi dochází k vytvoření vztahu mezi principal-agent, kdy roli principal reprezentuje obyvatelstvo, které prostřednictvím voleb či jiné demokratické volby deleguje pravomoce na agenta. V systému veřejného kontraktování pak vzniká i sekundární vztah P-A, který původní logiku a principy vztahu do značné míry narušuje, a to mezi agentem (veřejnou autoritou) a novým sub-agentem - dodavatelem veřejné

[3] Na toto téma bylo provedeno nesčetně výzkumů - viz. klasické práce Arrowa (1951) či Downse (1957).
[4] Pak je otázkou, zda v důsledku této racionální ignorace nedochází k přetrhání P-A a agent se v důsledku informační asymetrie a "mocenské nadvlády" nestává samotným principal.

zakázky. V rámci tohoto vztahu dle mého názoru agent vystupuje již jako principal a v rámci obdržených pravomocí se může rozhodovat, zda veřejnou službu zajistí z vlastních prostředků (in-house), nebo prostřednictvím veřejné zakázky nebo jiné formy kontraktování (např. PPP) deleguje tento úkol na soukromé subjekty. Vztah mezi těmito aktéry je zcela zásadní pro naše výzkumné téma, neboť může dojít k fenoménu korupce a v důsledku morálního hazardu pak úplně obejít původní záměr a zájmy obyvatelstva.

Schéma č. 2: P-A problém na příkladu cyklu veřejného zadávání



Zdroj: autor

Soudry (2007) pak nabízí možnost eliminace tohoto následku morálního hazardu stanovením odpovědnosti, což ovšem není proces jednoduchý.[5] Pokud není nastaven vztah a systém odpovědnosti na straně zadavatele veřejné zakázky, což Soudry poukazuje na příkladu zadavatele, který zakázku zadal určitými nejednoznačnými parametry, nebo pokud není zřejmý systém stanovených hodnotících kritérií, post-

[5] Soudry (2007: 433) přikládá principu odpovědnosti opravdu zásadní roli. Na straně zadavatele může přinést dodatečné náklady, kdy jsou objektivní ekonomická kritéria nahrazena za korupci či nepotismus. Na straně či na trhu dodavatele také dochází k jisté dysfunkci, neboť ti nejlepší/nejproduktivnější dodavatelé, kteří mohli zajistit to nejlepší zboží, služby či práce jsou diskvalifikováni a nahrazeni horšími dodavateli, kteří jsou oceněni.

kontrakčních jednání atd., zvyšuje se tak možnost vzniku dodatečných nákladů v důsledku korupčního jednání. Důsledkem tohoto okna příležitosti morálního hazardu pak může být i předražení veřejné zakázky. Ovšem vzhledem k tomu, že dodavatel nepodléhá přímé kontrole obyvatelstva, ba právě jak poukazuje McCue a Prier (2007), sami reprezentují principal, nemusí dojít k ustanovení systému a principu odpovědnosti na straně samotného dodavatele, což může mít opět za následky neefektivní a nekvalitní zpracování zakázky.

Soundry (2007) však vedle systému odpovědnosti přidává rovným dílem důležitost také veřejné kontrole. Právě efektivní veřejná kontrola může zajistit, že nedochází ke korupci, protěžování nebo nepotismu; a veřejné zdroje nejsou vynakládány neefektivně a neúčelně. Transparentní nastavení systému zadávání veřejných zakázek je zcela zásadní z hlediska veřejné kontroly a mělo by sloužit jako nástroj prevence před korupčními riziky a případně odhalování korupčního jednání.

Jak ale poukazuje studie He Zheng-qianga (2008), P-A vztahy v rámci vládního systému veřejného zadávání jsou komplikovanější. He (ibid. 58-59) hovoří o *P-A řetězci* (*principal-agent chain*), který je uzavřen mezi daňovými poplatníky, vládou, finančním "oddělením", státními institucemi a dodavateli. První řetězec je dle autora uzavřen mezi daňovými poplatníky (obyvateli) a vládou na základě klasického delegování autority. Vzhledem k tomu, že vláda není schopna vykonávat všechny činnosti, deleguje část své získané autority pověřenému nižšímu orgánu. Takto dochází ke vzniku dalšího vztahu mezi státem a nižším orgánem. Nižší orgán ovšem není sám o sobě schopen řídit, hodnotit a implementovat veřejnou zakázku, a proto vytváří a pověřuje konkrétní finanční/kontrakční oddělení. V neposlední řadě je pak toto oddělení řízeno či supervizováno konkrétním expertním úředníkem, čímž je vytvořen čtvrtý agent v rámci tohoto principu. Dysfunkce tohoto systému pak podle He nevzniká pouze v důsledku informační asymetrie, ale také v tom, že původní principal nemá de facto žádnou autoritu daný proces veřejného zdávání kontrolovat a jakkoli ovlivňovat. Na druhou stranu, za použití logiky školy veřejné školy, konkrétní expertní úředník jedná

racionálně a může se snažit o maximalizaci svých zájmů.[6]

O existenci vícero aktérů hovoří i Nico Groenendijk (1997), který se domnívá, že zde existují dva principal (z nichž jeden *korumpuje*) a jeden agent (který je *korumpován*).[7] Vychází tak z heuristického P-A modelu R. Klitgaarda (1991), který zahrnuje roli principal, zkorumpovaného agenta a klienta. Dodavatel zvažuje, jestli se mu "výhody" korupčního jednání vyplatí či nikoliv (ať ve formě daného zboží, služby či práce), a zda by tím nečelil žádným nákladům/rizikům, které by pro něj mohly být smrtící (do této kategorie patří nejen příprava na korupci, samotné náklady korupce, náklady spojené s utajením, ale také i potenciální sankce za korupční akt či morální újma). Pokud po této kalkulaci dochází k uzavření korupčního aktu, *dodavatel se stává vůči agentovi principal.* Přesto je jeho pozice nejistá a přestože se neustále snaží komparovat rozdíl mezi náklady spojenými s neúspěchem a náklady na monitoring a kontrolu, nemá neomezené zdroje. Agent pak čelí dvěma principal se zcela odlišnými zájmy a jeho náklady se tímto aktem také zvyšují. Groenendijk na cost-benefit analýze (ibid.: 220-22) poukazuje na negativní dopady korupčního jednání na všechny zúčastněné aktéry a doporučuje silnější kontrolní a monitorovací mechanismus (prevence, transparentnost).[8]

2.1.2. Přístup collective action

S narůstajícími dopady korupce na rozvoj se také zvyšují snahy o její řešení jako top priority ve veřejněpolitických agendách. Mnoho režimů v rozvojových zemích, ale i postkomunistických, si vzaly za hlavní prioritu právě boj s korupcí, ale empirický výzkum prokazuje, že mnoho z těchto snah samo uvízlo ve velmi korupčním prostředí (Mungiu-Pippidi 2006). Je otázkou, nakolik tyto iniciativy a reformy vedly k řešení ojedinělé a systémové korupce. Mnoho teoretiků korupce (např. Persson, Rothstein a

[6] He (2008: 59) částečně přikládá příčinu této dysfunkce i samotnému principal. Podle něj může mít každý principal odlišné zájmy, dochází k vzájemnému spoléhání jeden na druhého a ve skutečnosti tak kontrolu nikdo nečiní. Principal také kalkuluje s vysokými náklady na kontrolu celého procesu, které jsou navíc navýšeny o celý P-A chain.
[7] Tento přístup tedy indikuje aktivní roli dodavatele při korupčním jednání.
[8] Groenendijk (1997: 215-216) také poukazuje na zajímavý fakt, že svoboda/autonomie agenta nevychází ani tak z delegace pravomocí, jakožto z informační asymetrie mezi principal a agentem.

Teorell, 2013; Miller, 2006), připisují skeptický výsledek boje s korupcí špatnému analytickému postoji k řešení korupce v podobě P-A teorie a navrhují pracovat spíše s teorií kolektivní akce ("collective action problem"), co by nástrojem antikorupčních reforem. Problém tedy spočíval ve špatné (teoretické) konceptualizaci, charakterizaci korupce.

Podle Anny Persson, Bo Rothsteina a Jana Teorella (2013) spočívá problém P-A přístupu v tom, že předpokládá určitou disciplinovanost samotného principal ("principled principle"), kteří jsou ochotni udržovat agenta odpovědného[9] - jak to samotná teorie navrhuje; a že korupční jednání se odehrává pouze na straně agenta. Ovšem problém nastává ve chvíli, kdy benefity korupce převyšují a korupce se následně stává očekávaným vzorem chování. Za takové situace se P-A přístup a její nástroje antikorupčního boje (monitoring a sankce) stávají výrazně neefektivní. Principal se stává sám korumpovatelný a aktivním aktérem korupčního jednání a namísto prosazování zájmu blaha společnosti je sám ovládán korupčním sebezájmem. Dle Persson, Rothsteina a Teorella tak antikorupční programy řízené logikou P-A přístupu neodmyslitelně selhávají (ibid.: 450-1). [10]

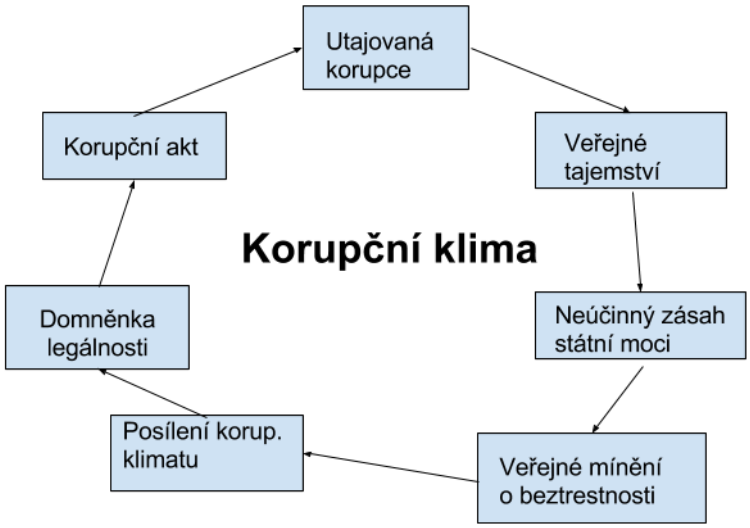
Teorie kolektivní akce nezavrhuje nástroje boje s korupcí, které prosazuje P-A teorie (tj. monitoring a sankční mechanismus). Ovšem vycházejíc z teoretických předpokladů teorie kolektivní akce Elinor Ostromové ("*second order*", 1998) se domnívá, že je důležitější se zaměřit při vytváření strategií na širší společenské aspekty. Pokud je ve společnosti korupční jednání považováno za běžné a de facto do jisté míry legitimní, není se možno domnívat, že je působeno v rámci P-A přístupu pouze na straně agenta, ale i v rámci samotného obyvatelstva. Problémem v takové společnosti je nízká důvěra mezi jednotlivými jejími členy (*intra-group distrust*), neboť každý může jeden druhého podezřívat z korupčního jednání a není tedy důvod, proč by tak nečinil

[9] Podle Chang, Golden a Hilla (2007) se ovšem ukazuje, že občané do určité míry vědomě participují na korupčních aktivitách, což je zřejmé na jejich volební aktivitě. Mnoho korupčních politiků má totiž vždy poměrně vysoké šance na znovuzvolení.

[10] Vycházeje z práce Andviga a Fjeldstada (2001), Persson a spol (2013) implikují, že za situace, kdy samotný principal se stává subjektem korupčního jednání, je P-A přístup zcela zbytečným analytickým nástrojem pro tvorbu protikorupčních programů a reforem, neboť zde není aktér ochotný korupční chování monitorovat a postihovat.

sám (Myrdal, 1968: 409). Dát úplatek, zvýhodňovat, manipulovat zadávací proces se tak stává zvykově zcela "legitimním" a vzniká tak korupční klima (viz. schéma č. 3).[11]

Schéma č. 3: Mechanismus korupčního klimatu



Zdroj: Chmelík, 2003: 16, *upraveno autorem*

Zjednodušeně řečeno, pohledem collective action perspektivy, ke korupčnímu jednání v daném kontextu dochází v důsledku určité "cost-benefit" analýzy jednotlivých aktérů za situace, kdy by se rozhodli pro neúčast na tomto aktu. Pokud se tedy jedná o prostředí, kde korupce je systémová či všeprostupující, i principal se může rozhodnout pro korupční jednání a jednat tak v rámci svého sebezájmu (Mungiu-Pippidi, 2011; Persson et al. 2013). Na kolektivní akci však má vliv řada faktorů, které se budu snažit krátce přiblížit v následující tabulce.

[11] Jedná se de facto o fenomén tzv. *Korupčního klimatu*. Pavol Frič (1999: 74) tento jev definuje jako: "„soubor kolektivních představ, norem a kulturních vzorů, jenž zneužívání úředních pravomocí, dávání a braní úplatků činí pro obyvatele dané země samozřejmým a morálně omluvitelným chováním.""

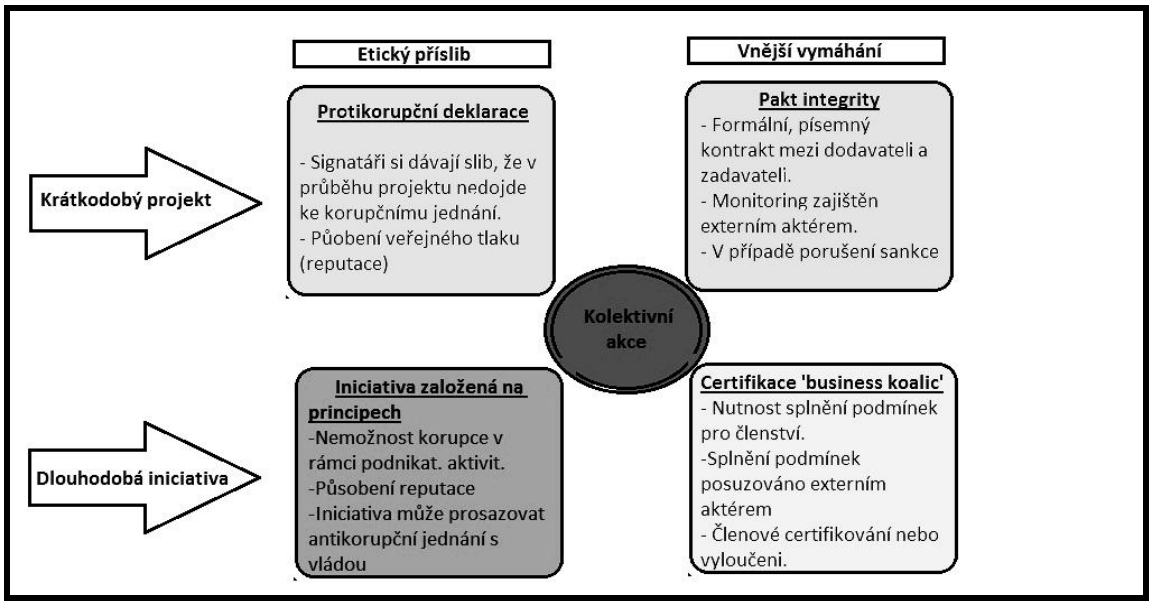
Tabulka č. 1: Faktory ovlivňující kolektivní akci

Proměnná	Charakteristika
Velikost skupiny	Velikost skupiny je zásadní pro korupční jednání, neboť u větších skupin je obtížnější korupční jednání postřehnout. Zároveň na individuální úrovni to má také vliv, neboť jedinec má pocit, že sám ve své podstatě nic neovlivní.
Důvěra	Důvěra mezi jednotlivci je základní stavebním prvkem kolektivní akce. Zásadní je pak také zkušenost předešlé kolektivní akce ("good reputation").
Monitoring/transparence	Vycházejíc z teorie Elinor Ostrom (1998), pokud může být úsilí kolektivní akce jednoduše monitorováno, jedinec nebude mít tendenci pro porušení tohoto úsilí, neboť pravděpodobnost jeho odhalení by byla vysoká. Ovšem úskalí monitoringu spočívá v tom, že by *mohlo odhalit, že je porušování norem samotnou normou* a dosažení kolektivního dobra pak velmi obtížným cílem a znemožnit tak jeho samotné naplňování.
Normy	Normy se silně vážou na strategie lidského jednání. Pokud jsou tedy normy zákona běžně narušovány, může to narušit jedincovu snahu o prosazování kolektivního dobra.

Zdroj: Marquette, Peiffer, 2015, *upraveno autorem*

Ukázkovým vzorem protikorupční strategie založené na teoretickém principu kolektivní akce jsou zajisté Pakty integrity Transparency International (2009). Jedná se o psané dohody mezi vládami a soukromou sférou (dodavateli) na zdržení se úplatků a korupčního jednání v průběhu zadávání veřejných zakázek a zavedení nezávislého monitorovacího mechanismu (umožňující kontrolu ze strany občanské společnosti) nad procesem zadávání. Úspěchem těchto Integrity pacts ve snaze potírání korupce při veřejném zadávání je trust-building mezi dotčenými aktéry. Pro efektivní naplnění tohoto paktu je však potřeba nejen sledovat výše uvedené faktory, ale zejména dostatečnou transparentností informací zadávacího postupu a především schopnost se vzájemně monitorovat v průběhu celého procesu zadávání.

Schéma č. 4: Příklad Paktu integrity



Zdroj: World Bank Institute 2008: 15, *upraveno autorem*

2.1.3. Institucionální multiplicita

Zatímco z hlediska deskriptivního se teorie kolektivní akce prokázala, do současné doby nenabídla mnoho efektivních řešení (design, implementaci, efektivnější reformy) boje s korupcí. Většina zastánců protikorupčních reforem tedy dominantně prosazuje teoretický přístup P-A teorie, ale rumunská politoložka Mungiu-Pippidi (2011) či Fjeldstad s Iskasenem (2008) skepticky poukazují na výrazný empirický deficit také tohoto přístupu a efektivnosti jím navržených opatření. Carson a Prado (2016) za problémem protikorupčních opatření shledávají značnou pasivitu elit a veřejnosti (i když připouští, že jisté skupiny se o reformu v této oblasti snaží). Tuto realitu popisuje i průzkum veřejného mínění Transparency International z roku 2013, ve kterém se více než třetina respondentů ze 107 zemí "přiznala" k podplácení veřejného činitele a zároveň na 30 % respondentů uvedlo, že by nebyli ochotni o korupčním aktu jakýmkoli způsobem a kohokoli informovat (Transparency International 2013).

Jakým způsobem ale dosáhnout, aby se korupcí silně prorostlá země reformovala? Jakým způsobem vybudovat očekávání mezi veřejností a lídry o změně?

Jakým způsobem vybudovat kolektivně sdílené hodnoty, princip odpovědnosti a důvěru? Receptů se zdá být v odborné literatuře několik. V prvním případě se profesor ze švédské Göteborg University Bo Rothstein (2007; 2011: 118-119) domnívá, že pro změnu korupčního prostředí na nekorupční je nutna výrazná, radikální změna - změna "velkého třesku" (*Big Bang*) v rámci institucionálního nastavení, která může dosáhnout kritického bodu, kdy bude korupce uchována na snesitelné úrovni. Malé změny v této oblasti dle jeho názoru nemohou mít za následek výrazný dopad na korupční prostředí, kde je partikularismus a stranění (zvýhodňování) dominantní normou. Rothstein tím navazuje, ale zároveň i kritizuje, ideologii Světové banky, která volá po hledání správného "výchozího bodu" (*entry point*) pro boj s korupcí, ale tato reforma má začít postupně "malými krůčky". Přestože pro boj s korupcí je opravdu nutno najít ten správný výchozí "*entry/key point*", malé reformní krůčky mohou ve svém důsledku způsobit, že se korupce a podobné praktiky ve společnosti ještě více prohloubí.[12] Rothstein však tímto opomíjí dle Carsona a Prado (2016) *path dependence* a velké reformy v oblasti korupce jsou podle nich možné pouze v období toho správného klíčového okamžiku (*critical junctures*). Druhým - více úspěšným - řešením se zdá být budování reformních koalic (Chene, 2010). Reformní koalice pak shlukují velké množství elit a skupin, které společně sdílí ideu a zájmy pro větší kontrolu korupce. Ovšem budování koalic, které přinesou reálné a efektivní změny, je velmi obtížné - a to již v samotném začátku budování koalice, kdy je potřeba najít nejen dostatečně charismatické lídry této koalice, ale i veřejnou podporu pro ní.

Přestože tedy z deskriptivního hlediska přináší teorie kolektivní akce řešení, jí navrhované konkrétní strategie boje s korupcí se zdají být velmi vágní a často prakticky nerealizovatelné. Proto Carson a Prado (2016) navrhují využití organizační teorie "*institutional multiplicity*", která se již prokázala empiricky v ulehčení změny chování jedinců, ale i změny institucionální. V rámci boje s korupcí se tento přístup dostal do teoretického zájmu teprve v poslední době (např. Prado, Carson a Correa 2016).

[12] Rothstein (2011) dále dodává, že je potřeba reformovat všechny instituce a de facto úplně vše. Pokud bude reformována pouze určitá sada institucí, korupce se přesune jinam. Reforma tak musí být natolik výrazná, že se dotkne většiny agentů a tím pádem nebude mít za následek zpětný návrat do statu quo - systémové korupce.

Zaměřuje se na mechanismus budování odpovědnosti a to skrze tři stádia: 1) dohled/monitoring k odhalení potenciální korupce, 2) vyšetřování podezřelých jednání, 3) a sankce u těch případů, kdy se korupce prokázala. Do klasického řešení P-A přístupu však tento koncept přináší existenci několika současných forem sankcí zároveň. "*V případě politické korupce, korupční jedinci mohou čelit několika sankcím najednou, ať již v podobě volebního debaklu ze strany voličstva, politické (administrativní) sankce v podobě nutného opuštění úřadu (pozice), ušpinění reputace ze strany médií až po legální sankce za trestný čin. Vzniká tak určitá "síť" odpovědnosti.*" (ibid.: 59)[13]

Tabulka č. 2: Dva typy institucionální multiplicity dle Carson a Prado (2016), *upraveno autorem*

	Idea	*Charakteristika*
Proaktivní	Boj s korupcí na základě omezování příležitosti pro korupci.	Omezování příležitosti pro korupci zahrnuje velké množství nástrojů. Např. omezení monopolů na úřadech (více úředníků, kteří se kontrolují).
Reaktivní	Boj s korupcí na základě zvyšování pravděpodobnosti odhalení a sankcionování.	Hledání a založení systému aktérů, kteří vytváří systém odpovědnosti skrze monitoring, vyšetřování a sankcionování korupčního jednání.

2.1.4. Komplementarita přístupů a jejich "blind spot"

Z obou přístupů i vzájemné kritiky je zřejmé, že jak princip kolektivní akce, tak principal-agent se zdají být vzájemně vylučujícími přístupy. Zásadní je však pro efektivní boj s korupcí se zamyslet nad komplementaritou přístupů a jak oba dva přístupy mohou přispět k pochopení dynamiky a příčin korupce. Korupce je totiž ve své podstatě jak problém principal-agent (vždy), tak i problém kolektivní akce (často).

[13] Carson a Prado (2016: 63) ovšem připouští, že vedle benefitů může tento přístup - pokud není správně nastaven - řadu nevýhod. V prvním případě mohou nastat určité institucionální duplikace a v krátkodobém horizontu tudíž může dojít k neefektivní alokaci veřejných zdrojů. V druhém případě může institucionální nastavení způsobit vzájemnou kompetici mezi institucemi, které mohou mít destruktivní dopady pro celý systém.

Zásadní kritika P-A principu tudíž není na místě a může jen vést k mnoha nástrojům a náhledům na korupci, který tento přístup přináší.

Jak již bylo řečeno v předešlé kapitole o P-A přístupu, principal(ové) často nedokáží efektivně kontrolovat agenty a tento nedostatek vytváří riziko toho, že agent bude jednat v sebezájmu a tudíž se dopouštět i korupčního jednání. Korupce je tudíž zřetelně P-A problém. Nejvíce užívaná definice korupce (jak bylo výše zmíněno) tj. zneužití moci ku vlastnímu prospěchu, naplňuje přesně ideu tohoto principu, kdy agent pověřený pravomocemi ze strany principala tohoto vztahu důvěry využije a nejedná za určitých okolností (informační asymetrie) v zájmu principala. Důležité je ovšem i širší prostředí těchto aktérů, jak upozorňuje princip kolektivní akce. Pokud je tudíž prostředí nakloněno pozitivně ke korupčnímu chování a braní úplatku, manipulace s nabídkami u procesu veřejného zadávání či uzavírání tajných dohod mezi korporátními subjekty (bid rigging) atd. není považováno za negativní a naopak zde panuje nedůvěra a domnění, že tak činí ”každý”, potom nesmíme tento fakt opomíjet a musí se stát předmětem řešení, jak navrhují zastánci tohoto přístupu. I když všichni lidé ve společnosti nenahlíží na korupci pozitivně, vzhledem k tomu, že je činěna mnoha jedinci, nikdo z nich se nebude snažit se ji úmyslně vyhnout. (Stephenson 2015)

Studie Heather Marquette a Caryn Peiffer (2015) zajímavým způsobem poukazuje na komplementaritu obou přístupů. Domnívají se, že dokonce existují empirické studie (např. Booth and Cammack 2013), které potvrzují, že principal-agent problémy existují v rámci problémů kolektivní akce a naopak. Autoři argumentují, že oba dva přístupy spojují podobné logické postupy. V prvním případě oba dva přístupy vychází z totožné premisy racionálního uvažování jedinců, kdy se na základě kalkulace rozhodnou pro korupční jednání. Oba dva přístupy také předpokládají, že jedinec vstoupí do korupčního jednání v důsledku toho, že je tento akt považován jako jednání ve vlastním zájmu. V neposlední řadě oba dva přístupy vychází z předpokladu, že jedinec se rozhodně pro korupční jednání, neboť pociťuje pravděpodobnost toho, že za toto jednání nebude odpovědný. Logickým vyústěním obou přístupů je pak dle autorů

nutnost posílení monitorovacích a sankčních mechanismů protikorupčních opatření. (ibid. 11)[14]

Autoři však zároveň poukazují na určité slepé místo ("blind spot") obou přístupů. Oba dva přístupy totiž rámují korupci *pouze* jako problém. Tímto tedy nejsou schopny odhalit situaci, kdy korupce a vztahy "patron-klient" mohou sloužit jako nástroj pro řešení problémů, kterým v běžném životě lidé čelí. Tímto se tedy studium korupce dostává na novou úroveň a je potřeba tudíž studovat nejen problém kolektivní akce, ale zároveň i její vztah k sociální síti (Siegel 2009). Již tedy není úkolem jen studovat ochotu jedinců a proč není nikdo schopen udělat krok vpřed v boji proti korupci, ale jaké vnější situace mohou nutit/motivovat jedince k *omluvitelnému* (defensible) korupčnímu aktu. Občané totiž někdy vnímají korupci jako určitý řešící mechanismus, kdy tedy jediným řešením přístupu k dané službě, věci či zakázce se může stát pouze korupce. (ibid. 14-16)

Tímto "blind spot" můžeme chápat nedostatečnou politickou vůli, která se zdá být nevýznamnou v rámci "efektivních" antikorupčních intervencí (a nedotčena ani v rámci problému kolektivní akce). Dosažení této politické vůle ovšem není snadné a častokráte musí pro reálnou politickou změnu vzniknout silná antikorupční koalice. Jak ovšem Marquette s Peiffer (2013: 18) tvrdí, v takové situaci je nutno nahlížet na korupci nejen jako na problém, ale i jako řešení nejrůznějších situací a že to je právě jeden z těch důvodů, proč "principled principals" občas chybí. Je nutno tedy při vytváření antikorupčních reforem, vedle sankčního a monitorovacího mechanismu, také hloubkově studovat kontext dané společnosti, aby se podle Persson et al. (2013) nemohlo stát, že ve společnosti, kde je korupce hluboce zakořeněná, nebyla tato (transparentní) opatření často využita spíše sama proti sobě k vykonávání a prohlubování korupce.

[14] Kritici P-A přístupu tudíž bagatelizují tyto protikorupční nástroje.

2.1.5. Morální hazard

S fenoménem korupce je neodmyslitelně spojen i termín "morální hazard". Tento termín se začal používat nejprve ve spojitosti s pojištěním a i proto najdeme řadu definic morálního hazardu co by *dopad pojištění na chování jedinců ve snaze snížit/zvýšit riziko* (Winter 2000: 155). Hale (2009: 3) poukazuje na to, že koncept morálního hazardu byl při ekonomické analýze využíván v mnoha oblastech - ať již v různých oblastech veřejné politiky, od pojištění v nezaměstnanosti, záchranu před krachem velkých korporací až po politiku přírodních zdrojů. Jan Urban (2015) popisuje morální hazard jako "situaci podporující rizikové či vysoce spekulativní chování ekonomických subjektů, jehož nepříznivé důsledky dopadají na druhé či společnost jako celek". V současné době však termín morálního hazardu nabyl trochu jiného normativního pojetí, jak to dobře shrnul T. Baker (1996: 239-240): "V současnosti, morální hazard znamená určité zvrhlé dopady úsilí o sdílení vzájemných životních břemen, a ve svém důsledku napomáhá popírat, že by sdílení těchto břemen bylo založeno na špatném úmyslu a sobecké motivaci. V ekonomickém pojetí morálního hazardu platí: 'sociální zodpovědnost je eufemismem pro individuální nezodpovědnost'. 'Prokazováním', že pomoc ostatním má negativní dopady, však tato ekonomická ideologie morálního hazardu jen ospravedlňuje porušování práv a sociálních politik, které se snaží pomoci těm nejznevýhodněnějším." V pejorativním slova smyslu pak termín morální hazard značí chování, kdy "je možno ukrást peníze a nikdo za tento akt není zodpovědný" (Wall Street: Money Never Sleeps, 2010, in Rowell, Conelly, 2012: 1053).

V klasické podobě tedy morální hazard značí situaci, kdy "skupina, která je pojištěna proti určitých rizikům, má tendenci být předmětem (*victimization*) toho rizika více, než skupiny nepojištěné" (Grubel, 1971: 100). Dle mé teoretické konstrukce se to dá převést i na prostředí demokratických systémů, kde jsou politici, ale i ostatní veřejní činitelé, legitimizováni delegováním, stávají se *principal* ve své vlastní podobě a jsou tak chráněni (insured) nastavením systému a informační asymetrií, což ve svém

důsledku způsobuje vyšší míru nelegálních (korupčních) aktivit.[15] Samozřejmě stejně jako u klasického pojištění, i zde existují limity možného chování, a proto se více často setkáváme s korupcí menšího příležitostného charakteru než s korupcí systémovou, která přináší s morálním hazardem i vyšší pravděpodobnost odhalení a sankcionování. Reforma takového sytému, která umožňuje morální hazard, je pak možna pouze se změnou společenských norem (Arrow 1968: 538), které mohou utvářet vztah důvěry mezi principal a agentem a agent pak nebude mít tendenci podvádět, i když je to jeho racionálním ekonomickým chováním (zájmem). Grubel (1971: 102) poukazuje na to, že jsou částečně tyto normy ztělesněny v podobě zákonů, kde se ovšem mohou projevit i jednotlivé vlastní zájmy jednotlivých aktérů, které reagují na toto prostředí pomocí sankčních mechanismů. Taková reforma však musí být technicky, politicky i ekonomicky (náklady) proveditelná. Ovšem není rozhodně všelékem, pokud jsou osobní motivy pro morální hazard vysoké.

V rámci zadávání veřejných zakázek, konkrétně zakázek týkající se oblasti stavebnictví a výstavby, které jsou nejvíce náchylné na korupční jednání, hovoří Erikson a Lind (2015: 2) o problému dvojího morálního hazardu. V rámci tohoto zadávání se dodavatel mnohokrát dopouští řady vědomých prohřešků a existuje zde nejen tzv. *interní morální hazard* (uvnitř organizace zadavatele či dodavatele), tak "klasický" *externí morální hazard* (mezi dodavatelem a zadavatelem). Morální hazard je dle Williamsona (1985) charakterizován jako "postkontrakční oportunismus". Tento termín indikuje prosazování sebezájmů aktérů a jejich následný pokus o změnu sjednané dohody dle vlastních záměrů. Obě dvě strany sice uzavřely dohodu založenou na určitých právech a povinnostech, ale oba aktéři mají odlišné zájmy a mohou využít záměrně nekompletních informací či informační asymetrie pro prosazení svých vlastních zájmů na úkor strany druhé.[16] Klasickým příkladem externího morálního

[15] V podobném smyslu přemýšlí i Jan Urban (2015), který se domnívá, že prostor pro morální hazard se otvírá tam, kde lidé ví, že nepříznivé náklady jejich rozhodování nebudou v plné míře nést, kde je mohou na ostatní snadno přenést a kdy je může někdo z potenciálních následků tohoto jednání vyprostit. Zároveň sklon k morálnímu hazardérství podle Urbana roste na základě určité cost-benefit analýzy, tedy, mohou-li lidé v důsledku svého hazardního chování výrazně vydělat.

[16] Tento přístup "*double moral hazard*" tedy poukazuje také na možnost oportunistického jednání nejen zadavatele, ale i dodavatele (principal a agent).

hazardu je pak neodvádění prací ze strany dodavatele v porovnání se sjednanou smlouvou. Příkladem interního morálního hazardu je pak nekalé chování ze strany subdodavatele vůči dodavateli.[17] Dle Hawkinse et al. (2008) může mít oportunistické chování v zásadě dvě základní podoby - aktivní (krádež, podvádění, ovlivňování dat, falešné sliby či hrozby, zatajování a nekorektní prezentace výsledků) a pasivní (pozdní platby, vyhýbání se povinnostem, nevydávání informací atd.).

Schéma č. 5: Morální hazard ve veřejném zadávání

Zdroj: http://cassmba4.weebly.com/

2.2. Korupce

Více než teoretický přístup je důležitější kontext korupce a nastavení systému a jejich správná/míra identifikace, ve kterém mohou být tyto teoretické přístupy nejvíce analyticky užitečné. V prvním případě je nutno korupci vhodně definovat (co všechno se dá považovat za korupční jednání), stanovit její příčiny a následně pomocí teoretických rámců navrhnout nejefektivnější návrh/nástroje řešení.

2.2.1. Definice korupce

Termín korupce má celou řadu definic. Často používanou definicí je například definice používající Transparency International, která ji definuje jako "zneužití svěřené

[17] Na straně zadavatele pak interním morálním hazardem může být situace, kdy konkrétní úředník uzavírá kontrakt bez hlubšího povolení, či vybírá dodavatele bez dodržení zadávacích pravidel a postupů či povolí práce, které nebyly předmětem sjednané smlouvy/zadávacího řízení.

moci pro prosazení vlastního zájmu." (Kolstad et al. 2008) Autorem klasické definice je americký profesor Joseph S. Nye, který korupci popisuje jako: "*chování, které z důvodů dosahování soukromých (rodinných, osobních, úzce skupinových) finančních nebo statusových zisků odchyluje od formálních povinností vyplývajících z veřejné role anebo přesahuje normy proti výkonu určitého typu soukromého vlivu."* (Volejníková, 2007: 15) Pro tuto práci jsem zvolil jako pracovní definici klasické pojetí D. H. Bayleyho (1966), který korupci definuje jako "zneužití autority co by důsledek prosazování osobních zájmů". V této definici je hned několik elementů, které stojí za hlubší analýzu. Prvním tímto elementem je *osobní zájem* ("personal gain"). To je v podstatě základní premisa ekonomického nahlížení na lidské chování. Je tedy věcí daného aktéra, co bude tento zájem konkrétně představovat. Z hlediska neo-institucionální ekonomie představuje "personal gain" samotné core korupčního jednání. Druhým elementem je pak *zneužití autority* ("misuse of authority"). Groenendijk (1997) spíše navrhuje definovat tento akt jako "misuse of discreation". Pro korupčního aktu je pak dle tohoto autora zásadní, aby se jednalo o jakoukoli "neautorizovanou transakci mezi agenty a třetí stranou". (1997: 218).

Teoretický přístup racionální volby pak nahlíží na korupci jako výsledek rovnováhy mezi zdroji a náklady (Nye, 1967; Rose-Ackerman 1999). Když náklady jsou nízké a naopak zdroje a příležitosti vysoké, je pro jedince zcela racionální jednat korupčně. Robert Klitgaard (1998) ve své práci charakterizuje korupci klasicky známou formulou, kdy "příležitost ke korupci je dána velikostí zdrojů, které veřejný činitel má (monopoly) a mírou autonomie v rámci rozhodování o těchto zdrojích (discretion) a zároveň mírou odpovědnosti za své činy a jednání." Zároveň můžeme odpovědnost i do jistý míry interpretovat jako důsledek rizika odhalení, které umožňuje transparentní nastavení systému.

Z hlediska závažnosti, resp. institucionalizace korupce, Pavol Frič (1999) rozlišuje čtyři stádia korupce. První fází je stadium *náhodné korupce*, kdy je korupce monitorována a sankcionována. Není tak vytvořen soubor norem, který by ji legitimizoval. Ve chvíli, kdy však kontrolní mechanismy selhávají, se ve společnosti

vytváří korupce ve stadiu *spontánně regulované korupce*, kdy se již korupční jednání rozrůstá do různých oblastí života. Ve chvíli, kdy se již korupce rozšíří do míry organizovaného zločinu, kdy již proniká i do kontrolních mechanismů a korupce je tak již výrazněji institucionalizována, nastává stadium *organizované korupce*. V poslední fázi dochází k propojení veřejné a soukromé sféry, vzniku klientelismu,[18] kdy stát korupci nejenže podporuje, ale i garantuje, korupce dosahuje stadia *systémové korupce*.[19]

Ovšem jak vyplývá z povahy definic, fenomén korupce představuje odlišné způsoby chování, které nemusí mít jen povahu ryze protiprávního jednání. Vychází se ovšem ze základního předpokladu, že se korupční (korumpovaná) osoba dopouští tohoto nepoctivého jednání výsledkem svého postavení - a tímto může dojít k známým jevům a to klientelismu, nepotismu či prodeji pozic. Důležitým charakteristickým znakem korupčního jednání je také jeho motiv. Tímto motivem ovšem nemusí být vždy jen materiální, finanční obohacení, jakožto např. i lukrativní zaměstnání, podíl na rozhodování či informace. (Volejníková, 2007: 19-21)

2.2.2. Druhy korupčního jednání

Existuje řada kategorií a typologií, které se snaží fenomén korupce jakkoli charakterizovat a kategorizovat. Korupce se obecně rozlišuje na korupci politickou a byrokratickou. *Politická korupce* pak označuje korupci na nejvyšších politických postech a týká se tak politiků, členů vlády a úředníků na vyšších ministerských postech - a dále pak všech ostatních volených či nominovaných pozic. Korupce se pak dá charakterizovat jako zneužití moci těmi, kdo vytváří "rules of the game" a její konkrétní podoby pak mohou nabývat různých podob (viz. tabulka č. 3). Naopak, pro naši práci důležitější, *byrokratická korupce*, se odehrává na nižší úrovni veřejné správy u řadových činitelů (zadavatelů) a týká se konkrétně implementace veřejných politik.

[18] Právě klientelismus se zdá být zásadním problémem českého korupčního prostředí, jak ji Václav Bělohradský (2011) popisuje jako: "*rozsáhlou a rozvětvenou subkulturu legitimizující pojetí politiky jako distribuci privilegií na základě tichých dohod mezi kmotry a jejich klienty.*"

[19] Caiden (2003: 6) charakterizuje systémovou korupci jako prodejnost úřadů, vzájemné sdílení úplatků mezi kolegy a nadřízenými a zejména účinnou ochranu zkorumpovaných zkorumpovanými, kde všichni hrají podle korupčních pravidel.

Nemusí se však jednat pouze o veřejné činitele na centrální úrovni, ale také na úrovni lokální. Zadavatelé pak mohou uzavírat se soukromou sférou tajné dohody a skrze úplatky či jiné výhody (např. protěžování známých do veřejných pozic) se pak dopouštět nelegálního korupčního jednání. Přestože ve své míře se jedná spíše o "petty corruption", tedy korupci malého rozměru, ve finále pak již částka nemusí být tak malá. (Andvig, Fjeldstad 2001)[20] I když dochází k této diferenciaci na politickou a byrokratickou formu korupce, neznamená to, že by mezi nimi neexistoval vztah, právě naopak. Studie Chanda a Moeneho (1999) poukazuje na to, že míra korupce na vyšších úrovních politického a byrokratického aparátu zvyšuje míru korupce na nižších pozicích. Oba dva typy korupce jsou úzce napojeny na ekonomické výhody a dobývání rent (tzv. *rent-seeking*). Tímto se myslí vyzískávání abnormálních výhod, které jsou zajištěny skrze manipulace sociálního a politického prostředí.[21]

Tabulka č. 3: Druhy korupce

Druh korupce	Charakteristika
Úplatek[22]	Snaha o přesvědčení druhého aktéra k výkonu dle záměrů aktéra prvního na základě peněz či podobné pobídky (dárky, půjčky či jiná ocenění či výhody - např. dotace, nižší daně, poskytnutí protislužeb). Přijetí úplatku může vést k protizákonné dohodě a/nebo vydírání.
Zpronevěra	Dochází k zneužití či krádeži svěřených/kontrolovaných financí. Z legálního úhlu pohledu nemusí ale nutně znamenat korupci.
Facilitation payment	Jedná se o platbu menší částkou, která má za úkol

[20] Studie (např. PwC 2013) prokazují, že v rámci celkového koláče korupčních aktů převažují právě korupce menšího finančního charakteru - a v rámci menších projektů. Ovšem celkově větší objem finančních prostředků vynaložených na korupci je spíše u větších projektů (např. ve stavebnictví, zdravotnictví atd.)

[21] V politické ekonomii často dochází ke ztotožňování rent-seeking právě s korupcí. Zjednodušeně řečeno se jedná o nákladné prosazování redistribuce majetku či financí, které nemusí být za všech situací nelegální, ovšem z hlediska společenského se jedná o fenomén negativní, neboť veřejné prostředky jsou vynakládány za účelem nabytí výhody a nikoliv alokovány do produktivních aktivit. (Holman, 2005)

[22] V českém právním řádu, resp. v trestním zákoníku, je úplatek definován jako :"*neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok.*" (§ 334 zákona č. 40/2009. Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

	proces urychlit či zajistit jeho stálé fungování (uchování nekalé praxe).
Podvod	Akt úmyslného podvodu druhé osoby za účelem získání ilegální výhody (finanční, ekonomické) či osobního zisku.
Protizákonná dohoda	Jedná se o nastavení určité dohody mezi dvěma či více aktéry na zvýhodnění určité strany.
Vymáhání peněz (vydírání)	Snaha o poškození, vyhrožování s cílem ublížit či znemožnit - může být i ve formě nepřímé.
Klientelismus, nepotismus	Zvýhodňování/protěžování určitých pozic (nejčastěji blízkých) a zajišťování nelegálních "záštit" - může se jednat např. o přímá jmenování do určitých pozic.

Zdroj: Johnson, 2014; UK Aid, 2015

Studie výzkumné organizace PwC a Utrechtské univerzity (2013), která zkoumala korupci v rámci veřejného zadávání na evropské úrovni, identifikovala čtyři hlavní druhy korupčního jednání. Nejčastějším typem korupčního jednání, který se vysktl téměř u poloviny (48 %) všech zkoumaných projektů, byl *bid rigging* (nejčastěji v případech vodního hospodářství a výzkumu; více v podkapitole o bid riggingu), *úplatky* ("kickbacks"), *střet zájmů* (kdy daný zadavatel měl přímý zájem na vítězství určitého dodavatele, největší incidenci pak měl v oblasti stavebnictví) a ostatní zejména v podobě *úmyslně špatného řízení/administrace* zadávacího řízení (zejména v podobě manipulace s hodnotícími kritérii).[23]

2.2.3. Příčiny korupčního jednání

Korupce a korupční prostředí nejsou rigidní a jsou spíše dynamickým symptomem chování socio-politického systému vycházející z jeho "výhod", příležitostí, slabin a vzájemných interakcí. Soudry (2007: 434-435) identifikuje 3 možné důvody korupčního jednání. Na jedné straně nejsou aktivity zadavatelů snadno pozorovatelné a je proto velmi obtížné jejich kontrakční jednání monitorovat. Druhým důvodem je pak samotná informační asymetrie, neboť agent má mnohem detailnější a hlubší znalosti o

[23] Ve vzorku zkoumaných zemí bylo i Nizozemsko, kde se vyskytnul v rámci výzkumného koláče pouze jeden případ korupčního jednání (střet zájmů).

dané zakázce než běžný občan a je tudíž pro něj obtížné postřehnout, zda-li jedná zadavatel v jeho zájmu nebo pouze pro svůj sebezájem. Třetí příčinu korupčního jednání pak shledává v samotném prostředí veřejného zadávání - zejména v ekonomickém backgroundu a rozsahu veřejné zakázky. V rámci tohoto prostředí podle něj často můžeme najít silné propojení mezi veřejnou a soukromou sférou.

He (2008) naopak vidí prostřednictvím prizmatu P-A teorie za příčinou nejen informační asymetrii, existenci komplikovaného P-A řetězce a ve své podstatě i oportunismus na straně principal, který není chopen situaci kontrolovat, ale především naprosto odlišné chování jednotlivých aktérů v rámci veřejného zadávání (odlišné motivace/chování přibližuje tabulka níže). Takový systém nedostatečné kontroly agenta umožňuje vznik morálního hazardu a He proto volá po vzniku efektivnějšího mechanismu kontroly agenta, regulace a transparentnosti veřejného kontraktování. Zároveň musí dojít ke zvýšení příjmu zadavatele, kdy je tak dodavatel nucen zaplatit více (což má odrazující účinek), musí být posílená sankce/trest za korupční jednání a především zvýšení pravděpodobnosti odhalení korupčního jednání, např. skrze transparentní e-procurement.

Tabulka č. 4: Příčiny/motivace korupčního chování jednotlivých aktérů veřejného zadávání dle He (2008), *upraveno autorem*

Agent	Dodavatel
Výše platu[24]	Příjem dodavatele
Výše odměny za korupci	Příjem po získání zkorumpované zakázky
Delegované pravomoci	Pravděpodobnost odhalení
Pravděpodobnost odhalení	Potenciální sankce/trest
Potenciální sankce/trest	

[24] Např. studie Van Rijckeghema a Wedera (2001) našla korelaci mezi korupcí a výší platu veřejných činitelů. Ovšem empirické výsledky sledující tento faktor jsou spíše protichůdné, ne-li tento fakt přímo vyvracející (např. Rose-Ackerman a Soreide 2012)

Jednou z nejdůležitějších indikátorů a příčin korupce jsou slabé instituce. Politické a ekonomické příležitosti, stejně jako síla a efektivnost státních, sociálních a ekonomických institucí v daném politickém systému, utváří podmínky pro korupci (Johnston, 2005). Problémem se zejména stává, pokud je systém centralizovaný a to i co se týče mechanismu odpovědnosti, což umožňuje institucím (či spíše určitým aktérům) někdy až příliš velkou míru "autonomie". Ta pak otevírá okno příležitosti pro propojení veřejného a soukromého sektoru a určité vertikální (*patron-client*) vztahy.[25]

P. Frič (1999) vidí za jednou z příčin korupce abnormální pravomoce veřejných činitelů. "*Příležitost dělá zloděje. Příležitost pro korupci nastává všude tam, kde jsou veřejným činitelům svěřovány pravomoci.*" (ibid.: 36) Vedle toho se však vzniku a prohlubování korupce připisuje i samotný způsob fungování veřejné správy, které jsou často velmi nepružné, komplikované a to ve svém důsledku nutí občany k urychlování celého procesu formou "*speed money*".[26]

V neposlední řadě má na vznik a prohlubování korupce vliv také nastavení systému kontroly a sankcí. Pokud je tento systém nerozvinutý či nefunkční, pravděpodobnost odhalení je tak malá a motivace ke korupci se tak zvyšuje. Z tohoto hlediska je potřeba nahlížet i na efektivnost fungování kontrolních orgánů (např. NKÚ, ÚOHS) a zejména legislativní úpravu. Kontrolní mechanismy představují zásadní roli v rámci prevence i odhalování korupce v rámci veřejných orgánů. V mnoha státech vidíme - na rozdíl od preventivních opatření - kladení silného důrazu na legislativní úpravu, orgánů činných v trestním řízení a samotných protikorupčních orgánů, které jsou vnímány jako jediní zodpovědní za protikorupční boj v zemi. Dle Evropské komise (2014: 11) však tento mechanismus nestačí a je potřeba budovat nejen preventivní

[25] Přestože tato situace nejčastěji nastává v rámci centralizovaných systémů, mou teoretickou konstrukcí je, že k tomu může docházet i v decentralizovaných systémech, kde lokální úroveň má velmi silnou míru autonomie a naopak propojení mezi veřejnou a soukromou sférou je značnější.

[26] Dle Friče (1999) tak platí, že čím složitější a regulovanější systém, tím větší prostor a motivace pro korupční jednání. S tímto však nesouhlasí Bo Rothstein (2007), který poukazuje na silně regulované státy Skandinávie, které jsou dlouhodobě na nejlepších pozicích v rámci CPI indexu (indexu vnímání korupce).

opatření, ale i centrální mechanismy uvnitř samotných organizací veřejné správy a to jak na národní/centrální, tak lokální úrovni.

2.2.4. Nástroje boje s korupcí

Fenoménem současné doby je převažující tendence prioritizovat boj s korupcí ve veřejné sféře (příklad opatření protikorupčních strategií viz. příloha 1). Tyto reformy v rámci veřejného zadávání však musí obsahovat 2 základní opatření: opatření ex ante a ex-post. *Ex-ante* opatření musí zavést transparentní nastavení systému (e-procurement), které umožní etablování systému veřejné kontroly. Musí zde být však nastavena jasná a přísná pravidla: pravomoci zadavatele, kritéria hodnocení nabídek, procedury, zásady atd. (Bishop 1990). *Ex-post* opatření pak zavádí systém monitoringu a sankcí při nedodržení pravidel (např. v podobě omezení rozpočtu daného orgánu/sekce). Ex-post kontrola je však velmi komplikovaná ze strany samotného aktéra (např. ministerstva či zastupitelstva obce) a dle teorie veřejné volby (*public choice theory*) by takový aktér čelil ještě silnějším vnějším tlakům. Proto je lepší pověřit monitoringem a kontrolou nezávislý orgán či instituci. Taková *externí supervize* ovšem musí mít sankční nástroj, jinak nejsou efektivní. V mnoha nastaveních (např. v Nizozemsku) má klíčovou roli soudní moc. Tato instance je však spíše reaktivní než proaktivní (Bishop 1990: 504).[27] Schäfer (2003) také upozorňuje, že efektivní fungování takového nastavení vyžaduje etablování "rule-based" systému.

Soudry (2007: 441-446) se pak také zamýšlí nad dopadem mezinárodní úrovně na kontrolu procesu veřejného zadávání. V rámci našeho prostoru je pak zásadní dopad působení evropských institucí a práva na nastavení systémů veřejného zadávání na národní úrovni počínajíc zásadami (transparentnost, nediskriminace atd.) až po procedury a sankce. V evropském prostoru pak Soudry (ibid: 441) hovoří o jakémsi '*EC public procurement režimu*'. Inter alia tento režim zadává povinnost uveřejňování hodnotících kritérií a obecně zadávacích pocedur, uveřejnění kontrakční smlouvy a důvodové zprávy. Dodavatelé také musí být o zájmu zadavatele předem s dostatečným

[27] U soudů také problém s jejich limitovaným know-how o oblasti veřejného zadávání a konkrétních případech. Zde se také může projevit dominance a nebezpečí informační asymetrie.

předstihem informováni. V neposlední řadě musí být také zakázky podléhající povinnosti uveřejněny v TEDu. Přestože hlavní ideologie tohoto režimu (nediskriminace uvnitř evropského hospodářského prostoru) je odlišná, dopady v podobě větší transparentnosti umožňují posílení mechanismu odpovědnosti veřejného zadávání.

Řešení korupce je nutno činit systémově a v rámci komprehensivního balíčku reformních nástrojů a řešení. Nejčastějším typem řešení je zvýšení platu zadavatelů, čímž se sníží jejich korupční motivace (pozn. Rose-Ackerman 2012 ovšem tento nástroj zpochybňuje). Druhým častým navrhovaným řešením je zavedení vhodného způsobu výběru veřejných činitelů založený na meritní, expertní bázi. Je také nutno regulace zjednodušovat či omezovat (Kiselev, 2012) - které mají tendenci korupční riziko umenšovat - zejména to pak platí v případě veřejných zakázek, které jsou i tak silně regulovány. Ve státech se silnějším propojením veřejné a soukromé sféry je nutno odhalovat tyto vazby a nastavovat mechanismy odpovědnosti - aby nedocházelo k protěžování, klientelismu.

Důležitým nástrojem boje s korupcí je i posílení technické kompetence zadavatele. I vzhledem k tomu, že korupce často vzniká na straně dodavatele (např. bid rigging) a nekompetentní zadavatel není schopen tento fenomén včasně identifikovat. I studie PwC a Utrechtské univerzity (2013: 10) shledává jako příklad dobré praxe právě posilování expertní úrovně zadavatelů (ostatní příklady dobré i špatné praxe viz příloha 2). Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (2012: 5) poukazuje na nutnost vzdělávání zadavatelů, kteří často v důsledku neznalosti trhu či neznalosti plynoucí z pouze občasného či dokonce prvního zadávání zakázky mohou vědomě či nevědomě způsobit vznik zakázané kartelové dohody.

Užití preventivních politik

Preventivní politiky představují širokou paletu opatření, které se mohou týkat

stanovení etických pravidel, zvyšování povědomí, vytváření kultury integrity v rámci nejrůznějších organizací až po zesílení požadavku o stanovení integrity, vytváření efektivních interních kontrolních mechanismů, transparentnost a snadný přístup k informacím, efektivní systémy evaluace fungování veřejných institucí atd. Přesto však vidíme i v samotné Evropské unii rozdílné přístupy jednotlivých členských států, kde v některých jsou preventivní opatření výrazně fragmentované a nesourodé, které nepřináší závratné změny. Na druhé straně zde existují státy, kde efektivní preventivní politiky vyústily v podobu "čistých" režimů. Přestože v těchto zemích není korupce považována za důležité téma veřejněpolitické agendy, aktivní a dynamická podpora integrity a prevenčních programů je považována za prioritu na národní a lokální úrovni. (Evropská komise 2014: 10)

2.2.5. Bid rigging

Důležité je ovšem připomenout, že korupce má (minimálně) dva aktéry a může být motivována či akcelerována na straně dodavatele. Pokud zadavatel využívá své pravomoci k vlastnímu obohacení, může dojít ke vzniku vertikálního vztahu mezi zadavatelem a jedním či několika dodavateli. Tato situace může dospět až do určité ekonomické moci, např. ve vytvoření určitého monopolu na trhu, monopolu na informace, které ovlivňují výsledek zadávacího procesu. Taková moc se však může projevit i ve formě vytvoření zakázané dohody mezi jednotlivými dodavateli, kteří uzavírají tajnou horizontální dohodu, která omezuje soutěž a poškozuje veřejného zadavatele (PwC, 2013: 56). Tento fenomén se odborně označuje jako *bid rigging* (zakázaná kartelová dohoda) a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ji vyčerpávajíce popisuje jako: "*zakázanou dohodu o ovlivňování nabídek mezi uchazeči o zakázku. Uchazeči se před podáním nabídek dohodnou, že nebudou postupovat samostatně a konkurovat si, nýbrž podají vzájemně sladěné nabídky nebo se někteří z nich soutěže vůbec nezúčastní. Cílem je dosáhnout výhodnějších podmínek pro vítěze zadávacího řízení. Jde o zvlášť nebezpečné jednání na trhu, které vede ke zvýšení cen a snížení kvality plnění. Bid rigging zpravidla zahrnuje jak prvky cenových dohod, tak dohod o rozdělení trhu, což jsou dva nejzávažnější typy porušení soutěžního práva. Tyto dohody*

pak mají devastující dopad na veřejné rozpočty." (ÚOHS, 2012: 4) Motta (2004, v Ochrana, 2013) poukazuje na to, že koluzivní dohody mohou být jak explicitní (výslovně smluvené), tak mohou být i ve formě "tichého ujednání" (*tacit*), což může ještě zkomplikovat její odhalení.

Příčin vzniku kartelových dohod je opravdu několik a každá z nich může mít menší či větší vliv. V prvním případě se jedná o kvalitu a zájmy zadavatele. Zadavatel sám může být hnán vlastními úmysly či být jakkoli napojen na samotného dodavatele, který se účastní tajné dohody. Zadavatel však může bid riggingu napomoci i nevědomě, pokud dostatečně nezná trh, pokud nemá dostatečné znalosti a zkušenosti o zadávacích postupech a samotném bid riggingu, či sám nedostatečně administruje zadávací proces. Bid rigging ovšem může pocházet i z povahy samotného podnikatelského prostředí, kde nemusí být mnoho aktérů a vstup jakéhokoli další aktéra je výrazně nepravděpodobný (Domberger a Rimmer, 1994).[28] Zásadní příležitost pro smluvené nabídky se však otevírá i v případně netransparentního prostředí (Pavel a Sičáková Beblavá, 2008) a prostředí, kde jsou kontrolní mechanismy veřejného zadávání neefektivní či nefunkční (Pavel, 2009).

Bid rigging může nabývat různých forem, které se navíc mohou v různých mírách a podobách kombinovat (shrnutí v tabulce č. 5). První formou bid riggingu jsou tzv. *krycí nabídky*. Charakteristikou tohoto smluveného ujednání dodavatelů je v podstatě dohoda na vítězné nabídce. Přestože dochází k domnělé soutěži mezi dodavateli, dodavatelé se již dopředu domlouvají na strategii těch nejvhodnějších kritérií pro daného vítěze zakázky - např. stanovením pro zadavatele zcela neakceptovatelných podmínek.[29] Další formou je pak tzv. *utlumení nabídek*. Tato forma nastává de facto za dvou situací, kdy smluvení dodavatelé stáhnou svou nabídku v

[28] V tomto případě platí, že čím menší je počet dodavatelů na daném trhu, tím větší je pravděpodobnost jejich vzájemné dohody na ovlivňování zadávacího procesu. (ÚOHS, 2012: 5)
[29] Vzhledem k tomu, že nejčastějším hodnotícím kritériem, či kritériem s největší vahou, je nejnižší nabízená cena, právě toto kritérium často napomáhá sjednání dohody v rámci bid riggingu. Prof. Manunza v rozhovoru ovšem poukazuje na fakt, že vicekriteriální hodnocení může být také pouze "domnělým" opatřením proti korupci či snahou o efektivnost v rámci veřejného zadávání, a sofistifikované kalkulace s kritérii mohou vést k šití na míru určitému dodavateli.

průběhu zadávacího procesu, či tuto nabídku vůbec nepodají.[30] Třetí formou je pak *rotace nabídek*, kdy se členové kartelu dohodnou, že budou do zadávacího řízení vstupovat (opět v domnění soutěže), ale na pozici vítěze zakázky se budou střídat (rotovat). [31] Poslední formu bid riggingu odborná literatura nazývá jako *přidělení trhu*, která jak již vyplývá, spočívá v tom, že si členové kartelu rozdělí oblasti či sektory, ve kterých si nekonkurují a naopak se vzájemně podporují (např. v roli subdodavatele, další možností je pak i "předprodej" zakázky mezi jednotlivými aktéry.). (Ochrana, 2013; ÚOHS, 2012)

Tabulka č. 5: Formy bid riggingu

Forma smluvené nabídky	Charakteristika
Krycí nabídky (*cover biding*)	Nejčastější způsob, který svými charakteristikami se jeví jako korektní veřejná soutěž dodržující zásady veřejného zadávání. Smyslem je podat nabídku, která je neakceptovatelná.
Utlumení nabídky (*bid supression*)	Dohoda mezi soutěžícími, kdy společnost nepodá nabídku pro konečné hodnocení.
Rotace nabídek (*bid rotation*)	Uchazeči vystupují jako 'spiklenci', kteří e dohodli na rotaci nabídek.
Přidělení trhu (*market allocation*)	Soutěžící si rozdělují trhy na základě dohody.

Zdroj: Ochrana 2013

[30] Nutno ovšem dodat, že v této oblasti 'ochraně proti bid riggingu' Zákon o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ) dospěl velkého pokroku a v mnoha situacích znemožňuje konání veřejné zakázky v případě velmi malého, ne-li pouze jednoho dodavatele.

[31] Dle mého názoru právě tento druh bid riggingu se dá efektivně odhalit školením a zkušenostmi zadavatele, který musí znát nejen samotný trh v dané oblasti, ale jaké indikátory (např. podobná dokumentace) může sjednanou kartelovou dohodu odhalit - případně se obrátit na kontrolní orgán pro přezkoumání svého podezření.

Přestože se jedná o oblast poměrně rafinované formy korupce a její postihování je poměrně obtížné (na což poukazuje i kapitola věnovaná Nizozemsku), byla vyvinuta již řada preventivních i reaktivních opatření. V prvním případě je nutno stanovit jasnou a represivní legislativu, která bude mít deterenční efekt na výskyt sjednaných nabídek.[32] Samotní zadavatelé musí mít i interní pravidla prevence bid riggingu a být školeni pro jeho odhalování, a spolupracovat s kontrolními složkami státu jako je ÚOHS. (ÚOHS, 2012) Kontrola tak nesmí být činěna pouze interně ze strany zadavatelů (protože ti sami mohou být často iniciátory korupčního jednání), ale především ze strany kontrolních složek státu (jako jsou nezávislé auditní instituce, úřady pro ochranu hospodářské soutěže či soudy), či samotných dodavatelů - kteří také musí mít právo iniciativy na námitky v případě podezření. V Nizozemsku např. Zákon o veřejných zakázkách zavedl systém *administrativního screeningu*, který zadavatelům dává možnost vyloučit dodavatele, který se již v minulosti dopustil hospodářské kriminality (a existuje tedy i podezření na spáchání podobného deliktu).

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve svém Informačním listu (2012: 16-19; pro por. také OECD 2009) dává několik preventivních rad, jak se dá bid riggingu efektivně předejít. V prvním případě musí být zadavatel plně informován o charakteristikách daného trhu, ale mít také vysoké povědomí o rizicích spojených s těmito tajnými dohodami. Musí také nastavit výběrové řízení tak, aby se do něj mohlo zapojit co nejvíce potenciálních dodavatelů (nejlépe otevřené řízení s dostatečně stanoveným časovým deadlinem, využívající platformy elektronického nástroje; a vhodně stanovenými hodnotícími kritérii). Zadavatel musí být informován o daném trhu a tím se nevyhne kontaktu s dodavateli, ale tento kontakt musí být legislativně upraven (tj. v důsledku uveřejněn) a následný kontakt by měl být minimalizován (i např. skrze využívání e-procurementu).[33] Jak je tedy zřejmé, prevence a potírání bid riggingu je možné pouze za předpokladu profesionality zadavatele, fungujících kontrolních a

[32] Ať již podobě vysoké pokuty či zákazu plnění veřejných zakázek (koncesí) po vysoce stanovenou dobu, které nutí hrát dodavatele "fair play", neboť se vystavují i nutnosti opustit dané podnikání zcela (ÚOHS, 2012: 12).

[33] Samozřejmě, že čím větší je počet komunikačních bodů mezi zadavatelem a dodavatelem(i), tím větší je pravděpodobnost vzniku korupčního jednání - např. ve formě vyzrazení důležitých informací o zakázce.

sankčních mechanismů, a především větší transparentnosti celého systému zadávání veřejných zakázek.

2.3. Transparentnost

Transparentnost, stejně jako korupce, není jednoznačně definovaný termín. Nejobecnější definicí transparentnosti je jak David Heald (2006: 26) uvádí: "princip umožnění informací široké veřejnosti o operacích a strukturách dané entity." Transparentnost je tak často dána za synonymum otevřenosti či zveřejnění. V rámci populární definice demokracie ekonomky Tary Vishwanath a Daniela Kaufmana (2001: 41) se dozvídáme, že: "skutečně informované politické rozhodnutí je možno pouze za situace větší otevřenosti a širšího sdílení informací." Carolyn Ball (2009: 293) uvádí, že k termínu transparentnost se vážou de facto tři metafory: transparentnost jako veřejná hodnota sdílená společností k boji proti korupci, transparentnost jako synonymum pro otevřené politické rozhodování ze strany vlád a neziskových organizací, a v neposlední řadě je tento fenomén chápán jako sada nástrojů dobrého vládnutí '"good governance" při vytváření programů, politik či fungování organizací. Zatímco v prvním případě se dle Ball vzájemně váže k tomuto pojmu i role odpovědnosti, v druhém případě transparentnost evokuje nutnost větší otevřenosti, a v třetím případě se k transparentnosti váže nejen odpovědnost, ale také efektivnost rozhodování. Důležité je, jaká metafora je ve vztahu k transparentnosti v diskurzu využívána, neboť její definované pojetí ovlivňuje veřejnost a politické rozhodování.

Podíváme-li se do historického diskurzu pojmu transparentnost, vidíme, že samotné začátky tohoto pojmu jsou spojeny s fenoménem korupce. Samotný zakladatel organizace Transparency International, Peter Eigen, vytvořil tuto organizaci s ideou boje proti korupci ve vlivných mezinárodních organizacích, s úmyslem zkoumat dopady korupce na občany, vytvářet reporty o stavu korupce v rámci jednotlivých států a aktivně hájit politické změny v oblasti boje s korupcí. (Eigen, 2003).

Transparentnost však nebyla ve svých počátcích spojována pouze s fenoménem

korupce, ale také se zásadou odpovědného (*accountability*) a dobrého vládnutí (*good governance*). Zásada transparentnosti se tak začala projevovat do řady politických dokumentů, které se zaměřily na boj se střetem zájmů, otevřené a efektivní nakládání s rozpočty, svobodný přístup k informacím a participaci občanů na vytváření a implementaci politik, stejně jako na posilování principu odpovědnosti u státem ovládaných firem.

Stone (2002: 305-306) pak definuje transparentnost jako shluk idejí. V prvním řadě podle něj *indikuje*, že zde existuje problém: korupce. Zároveň však také přináší řešení tohoto problému, které spočívá v poskytování informací veřejnosti v rámci otevřeného politického rozhodování a jednání, vytvářejíc tak oficiální mechanismus odpovědnosti. Stone tak připodobňuje transparentnost synonymu pro *upřímné* a *odpovědné* rozhodování a politické činitele. Autor také poukazuje na zajímavý fakt, že se tento fenomén tváří prostřednictvím prosazování informací a faktů jako zdánlivě neutrální, ale ve skutečnosti vyjadřuje určitý postoj. Tento postoj spočívá ve snaze o boj proti korupci a nedemokratickým praktikám států a to prostřednictvím prosazování většího přístupu k informacím. Indikuje tudíž, že je zde potřeba většího dohledu nad vládními i nevládními organizacemi. Transparentnost je tak tudíž vnímána jako protipól tajnůstkářství a zákulisních jednání, a naopak představuje a evokuje integritu a upřímnost. Podle Clark a Reed (2005) se stala transparentnost určitým symbolem důvěryhodnosti. Jinými slovy, transparentnost přináší pro aktéra při jednáních výhodu, kdy je vnímán jako důvěryhodný.

Christopher Hood (2006) či Steven Thomma a Kevin G. Hall McClatchy (2009) dále poukazují na to, že transparentnost má ideologické uplatnění. Tato aplikace má podle nich silnější požadavek než jen pozice transparentnosti jakožto pouhého nástroje dobrého vládnutí; zastánci transparentnosti se domnívají, že to může být nástroj všech vládních regulací a kontroly vlády. Transparentnost se tak může stát nástrojem boje proti různým stranám a nátlakovým organizacím.

Mitchell (1998) se ovšem ale zamýšlí nad principem transparentnosti a dodává, že transparentnost "představuje určitou poptávku po informacích, schopnost občanů obdržet informace, které jsou produkovány ze strany vlády a nevládních organizací. Tato definice ovšem signalizuje, že pro vznik transparence nestačí pouhá produkce informací ze strany "agenta", ale především aktivní participace ze strany občanů."

Otázkou však pro akademiky, ale i zákonodárce zůstává, jakým způsobem vytvářet správné transparentní politiky. Z koláče přístupů je pak zřejmé, že se často jedná o politiky podporující soutěž (např. v oblasti školství, zdravotnictví) nebo o politiky regulační, případně o jejich kombinaci. Transparentní politiky tak mohou mít rozdílný design, které se neobejdou bez administrativních a programátorských nákladů. Výsledkem těchto transparentních programů není a nemůže být jen dohled nad fungováním organizací, ale poskytování srozumitelných, užitečných a kvalitních informací o inputech a výsledcích rozhodování (Ball, 2009: 300).

Tabulka č. 6: Typologie transparentnosti dle Libich (2008)

Typ transparentnosti	Charakteristika
Politická ('goal')	Týká se mise samotné organizace. Hlavním smyslem je zvýšit odpovědnost 'accountability) organizace.
Ekonomická	Jak již název napovídá, týká se ekonomické stránky organizací nebo především samotných finančních institucí. Předmětem je zveřejňování nástrojů a naplňování cílů.
Procedurální	Smyslem je fokus na proces směřující k danému rozhodnutí.
Policy	Zaměřuje se na průběh jednání a hlasování.
Operační	Umožňuje sledovat nástroje, výsledky a tudíž naplnění cílů dané organizace.

Postupem času se rozšířil význam pojmu transparentnost, kdy už se nejednalo o pouhý nástroj boje s korupcí a snahu o přístup k informacím a větší odpovědnosti, ale

transparentnost se stala dle Ball (2009: 301) samotným *atributem* politického rozhodování. Dle Hirsche a Osborna (2000) se stala transparentnost nástrojem pro zlepšení administrativní efektivnosti, stejně jako efektivnosti politického rozhodování.

V českém prostředí je transparentnost také spojována s dobrou veřejnou správou jakožto základního pilíře jejího fungování a kontroly. Transparentnost je spojována nejen s povinností informace uveřejňovat, ale je zde zahrnut i princip zdůvodňovat rozhodnutí orgánů veřejné moci. Podle Petra Kolmana (2012: 40) je hlavním smyslem principu transparentnosti ve veřejné správě ochrana veřejného zájmu a snížení prostoru pro korupci a klientelismus.

Podíváme-li se na problematiku transparentnosti pohledem P-A teorie, Alt, Lassen a Skilling (2002), operacionalizují transparentnost jako zřejmé/viditelné politické rozhodování. Transparenost pak zvyšuje sebědomí vlády a zvolených politiků při rozhodování a to snižováním informační asymetrie mezi politickými aktéry a voliči, kteří tak získávají ze strany elektorátu a širšího obyvatelstva vyšší míru veřejné důvěry.

Vrátíme-li se k původním metaforám transparentnosti Carolyn Ball (2009: 302), i tato práce bude na transparentnost nahlížet jako na veřejnou hodnotu či normu chování, která se zaměřuje na boj s korupcí. V rámci této metafory je tak transparentnost určitou nepřímou formou: neboť mají-li občané informace, zlepšuje se i vládnutí. Transparentnost vzniká podporou ze strany společnosti, vlády, médií a byznysu pro *otevřené* politické rozhodování. Zároveň však tato metafora spoléhá a je úzce propojená s principem odpovědnosti. V neposlední řadě je pak transparentnost obdařená mandátem udělených skrze mezinárodní konvence a národní zákony. Skrze tuto metaforu se snaží organizace znovuobnovit veřejnou důvěru v ni samotnou. Ve svém výsledku pak slovy politického filosofa Onora O'Neila (2009: 13) "transparentnost disciplinuje instituce a jejich politické činitele a to tím, že činí informace o jejich výkonu veřejné. Publicita pak má za následek *odrazení* od korupce a neefektivních výkonů, a stává se tak naopak základem pro důvěryhodné a efektivní

výkony.” Ve zkratce slovy Jeremy Benthama (2001: 277) - “čím více jsme pozorováni, tím lépe se chováme.“

2.3.1. Kritika a omezení transparentnosti

Amitai Etzioni (2010) poukazuje na to, že transparentnost je ve společnosti široce považována za “dobrý” fenomén, např. po boku svobody slova. Transparentnost je v západní společnosti vnímána jako sebe-evidentní dobro až do takové míry, kdy Christopher Hood uvádí, že: “v moderních debatách o vládnutí a struktuře organizací je využívána logika - čím více transparentnější, tím více *svatější*.” (Hood, 2006, in Etzioni 2010: 1). Hood v růstu popularity tohoto fenoménu vidí příčinu nízké transparentnosti finančních institucí, které stály za zrodem ekonomické krize na konci minulého desetiletí. Hood se v této knize staví vůči transparentnosti kriticky a domnívá se, že tento pojem a nástroj začal být používán jako určitý všelék pro vládnutí.

Etzioni (1968, 2010) však ve své práci kritizuje fenomén transparentnosti a poukazuje na přeceňování a limity tohoto nástroje. *Klade si základní otázku: představuje transparentnost spolehlivý mechanismus podpory dobrého vládnutí a trhu v rámci všech okolností? Nebo se jedná spíše jen o slabý nástroj, který více spoléhá a je závislý na jiných formách podpory a může jen do určité formy nahradit regulaci?*

Etzioni se dále zamýšlí nad faktem, že existuje velmi málo empirických studií, které by se zajímaly fenoménem transparentnosti a které by komparativní metodou zkoumaly dopady užití transparence v porovnání s ostatními druhy regulací, aby se prokázalo, který z nich je více efektivní (ibid.: 6). Etzioni navíc argumentuje, že transparentnost je *de facto* kategorií regulace, neboť je vyžadována vládou. Sama o sobě však vyžaduje další formu regulace, neboť je potřeba, aby její podoba byla srozumitelná širší veřejnosti. Pokud tedy vláda nezavede zveřejnění informací (transparentnost) v podobě pro veřejnost srozumitelné, zveřejněná informace představuje jen de facto málo transparentnosti. Pokud jde o její samotné zavedení - na základě definičních znaků - jedná se o jednoduchou regulaci, ovšem obtíže nastávají v “obsahové” stránce nastavení

transparentního systému, aby jej veřejnost byla schopna uchopit (ibid. 8-10).

Tím se tedy dostáváme k druhému předmětu kritiky transparentnosti Etzioniho. Ten se domnívá, že transparentnost má oproti ostatním regulacím nevýhodu, a to jest, že vychází z premisy, že veřejnost obdrženým informacím plně rozumí a jejich uchopení vede k opodstatněným a uvážlivým krokům (ibid. 10). Kahneman, Knetsch a Thaler (1991: 193-206) však poukazují na základní závěry behaviourální ekonomiky o limitech veřejnosti pochopit procesy v důsledku kognitivních omezení. Transparentní politiky se tak často honosí tím, že přináší efektivnost a informace, které jsou spolehlivé, v časovém horizontu, kompletní, konzistentní a prezentovány jednoznačně. Ovšem takové zveřejnění informací je často velmi vzácné a vyžaduje další formu regulace. (O'Neil, 2009: 81). Otázkou je, do jaké míry je pak možno regulaci provést, což si vyžaduje složité komplexní předpoklady a korelace.

Zastánci transparentnosti na tuto kritiku kognitivních limitů člověka reagovali a Helen Margetts (2009: 201) argumentuje, že běžní lidé nemusí tyto uveřejněné informace zpracovávat, neboť je tak činěno - a *zprostředkováno* - skrze expertní organizace (*intermediátory*). Ovšem mohou být odlišné reporty o daném stavu transparentního nastavení intermediované dvěma či více respektovanými "nezávislými" institucemi ('veřejné autority') a veřejnost pak nemá dostatečnou kognitivní kapacitu na to, aby rozhodla, která z nich je pravdivější. Navíc je také otázkou, do jaké míry tato instituce využívá informační asymetrie k účelové manipulaci. Pravdivost těchto informací je pak často veřejností přijímána, aniž by byly filtrovány další kontrolou, neboť tyto instituce často nejsou dostatečně regulovány.[34]

[34] Susanna Kim Ripken (2006) také poukazuje na fenomén přehlcení informací. Pokud veřejnost obdrží velké množství informací o daném fenoménu, omezená kognitivní kapacita člověka způsobí, že člověk je v důsledku přehlcení informací zmaten a kognitivní nápor má pak dopad na horší rozhodování.

2.4. Veřejné zakázky

Definice veřejných zakázek

Veřejné zadávání je procesem, při kterém vlády a regionální či lokální autority/orgány, jednající na základě platné zadávací legislativy, nakupují zboží, služby a stavební práce za cílem naplnění veřejné potřeby. Veřejnou zakázku pak v širším smyslu můžeme chápat jako „soubor jakýchkoli aktivit či úkonů plněných v rámci veřejného sektoru, při kterých jsou využíváni soukromí dodavatelé. (…) Na jedné straně stojí snaha veřejného sektoru zajišťovat veřejné služby za svěřené prostředky, na druhé straně snaha podnikatelů usilující o dosažení zisku.“ (Kameník, Petráková 2012: 4) Na veřejnou zakázku také můžeme nahlížet jako „systémový návrh alokace veřejných zdrojů, který má (zpravidla) charakter investiční akce.“ (Ochrana 2004: 9) Veřejnou zakázkou pak Zákon o zadávání veřejných zakázek (“ZZVZ”) rozumí jako zakázku, která musí být zadávána zadavatelem, musí mít prvek úplaty na straně zadavatele a musí se jednat o zakázku na služby, dodávky nebo stavební práce.

Zásady a druhy veřejného zadávání

Proces veřejného zadávání se musí řídit řadou několika zásad - od přípravy zadávacích podmínek až po implementaci/ukončení zakázky - bez ohled na její druh. Každý zadavatel je povinen dodržovat tři základní zásady, kterými jsou: transparentnost, rovné zacházení a zákaz diskriminace. Pro účely naší práce je nejdůležitější zásada *transparentnosti*, což v praxi znamená co největší zprůhlednění řízení, aby mohlo být přezkoumatelné, jinými slovy mohl být celý proces veřejného zadávání snadno kontrolován. Praktickým vyobrazením zásady transparentnosti v zadávacím procesu je např. pořizování dostatečné písemné dokumentace, jasně vymezená hodnotící kritéria, zdůvodnění všech rozhodnutí, a uveřejnění sjednané smlouvy, všech subdodavatelů a skutečně uhrazené ceny. Vedle těchto “ideových” zásad však musí zadavatel naplňovat i ekonomické zásady - tzv. 3E - tj. aby zakázka splňovala veřejnou potřebu a dosáhla stanoveného cíle (účelnost), byla za nejnižší cenu (hospodárnost) a aby zakázka byla za nejnižší možnou cenu připadající na jednotku

užitečnosti (efektivnost).

Veřejné zakázky lze rozlišit do několika kategorií. V prvním případě lze veřejné zakázky dělit na základě jejich předmětu a to na zakázku na služby, dodávky nebo stavební práce. Dle finančních limitů můžeme veřejné zakázky rozlišovat na zakázky nadlimitní, podlimitní a zakázky malého rozsahu - jejichž stanovení je dáno předpokládanou hodnotou veřejné zakázky. Stanovení, o jakou veřejnou zakázku se v tomto smyslu jedná, je zcela zásadní, neboť ovlivňuje nejen použití druhu zadávacího řízení, ale i možnost využití zákonných výjimek.[35] Zákonné výjimky pak mohou omezit princip transparentnosti (např. neuveřejněním ve Věstníku veřejných zakázek), pokud by mohly být prozrazeny utajované informace.

Tímto se dostáváme k určení zadávacího řízení, což je de facto procesním postupem zadavatele při zadávání veřejných zakázek (navazuje na stanovení druhu veřejné zakázky, předpokládané hodnoty a následnou potenciální možnost využití zákonné výjimky). Zákon pak definuje základní druhy zadávacího řízení, kterými jsou: otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním jednací řízení bez uveřejnění, soutěžní dialog, dynamický nákupní systém a zjednodušené podlimitní řízení. Nejčastějším typem zadávacího řízení je pak přirozeně *otevřené řízení*, kdy zadavatel vyzývá neomezený počet dodavatelů k podání nabídek. *Užší řízení* je rozděleno do dvou fází, kdy v první fázi zadavatel vyzývá neomezený počet dodavatelů k prokázání kvalifikace a teprve kvalifikované dodavatele vyzve k podání nabídky. Třetí formou je pak *jednací řízení s uveřejněním*, kdy podobně jako u užšího řízení zadavatel vyzve neomezený počet dodavatelů k prokázání kvalifikace a kvalifikované zájemce pak dále vyzve k určitému jednání za cílem dosažení co nejvýhodnějších podmínek plnění (spíše zaměřeno a užívání sektorovými zadavateli, u veřejných zadavatelů pouze ze zákonem daných podmínek). Nabídkou "omezenější" a "specifičtější" je pak *jednací řízení bez uveřejnění*, ve kterém zadavatel neoslovuje neomezený počet dodavatelů, ale konkrétního jednoho či více zájemců, přičemž zájemci pak v důsledku jednání podávají

[35] Existuje řada zákonných výjimek, přes obecné výjimky až po výjimky specifické spojené se zakázkami malého rozsahu a zakázkami podlimitními.

své nabídky. Použití tohoto druhu zadávacího řízení je však vždy striktně vázáno na splnění zákonných podmínek v plném rozsahu - a jeho součástí je nutnost důvod pro toto řízení řádně a v dostatečné míře doložit a to nejlépe již ve výzvě k jednacímu řízení bez uveřejnění. Pátou formou je pak tzv. *Soutěžní dialog*, kdy podobně jako v ostatních formách řízení vyzývá/oznamuje počet dodavatelů k účasti na soutěžním dialogu a prokázání kvalifikace. Po ukončení soutěžního dialogu vyzývá zadavatel okruh zájemců k podání nabídky. Další formou je pak *zjednodušené podlimitní řízení*, které je de facto zjednodušeným otevřeným řízením - vedle výzvy také zadavatel vyzývá pět způsobilých dodavatelů. Zadavatel v tomto řízení nemusí uveřejňovat odůvodnění veřejné zakázky a ani předběžné oznámení. Poslední formou řízení je pak *dynamický nákupní systém*, které probíhá elektronickou formou za účelem pořízení běžného zboží, služeb nebo stavebních prací (kancelářské potřeby atd. Řídí se pravidly otevřeného řízení.)[36]

2.4.1. Česká a evropská legislativní úprava veřejného zadávání

Oblast veřejného zadávání je regulována dvěma odlišnými nařízeními/směrnicemi Evropské unie: a to směrnicemi upravujícími zadávací řízení v rámci veřejného sektoru týkající se stavebních prací, dodávání služeb a zboží; druhá právní úprava se pak týká specifických sektorů vodního hospodářství, energií, dopravy a poštovních služeb. Hlavním smyslem směrnic Evropské unie je pak podpora vnitřního trhu a to se třemi hlavními zásadami, které se výrazně projevují v národních zadávacích ustanoveních - zákaz diskriminace (např. příliš krátkými termíny v rámci jednotlivých fází zadávacího cyklu), podpora transparentnosti a odstraňování bariér v přístupu. Hlavním smyslem transparentních opatření je pak monitorování diskriminačního jednání - s cílem odstranit překážky volného trhu. (Arrowsmith, 2014)

Právě evropské směrnice mají do značné míry vliv na podobu systémů elektronického zadávání v jednotlivých členských státech Unie. Zavádí řadu obligatorních podmínek, které musí členské státy nutně transpozitovat. Zejména se to

[36] Dalšími typy zadávacího řízení, které upravuje ZVZ č. 134/2016 Sb., jsou řízení o inovačním partnerství, koncesním řízení nebo řízení pro zadávání VZ ve zjednodušeném režimu.

týká nutnosti uveřejňování nadlimitních veřejných zakázek ve Věstníku EU (TED)[37] a netýká se to jen výzvy, kde zadavatelé informují potenciální zájemce o dané zakázce, ale také o samotném ukončení zadávacího řízení v podobě ujednané smlouvy. Zároveň však směrnice umožňují, nikoli však dávají podmínku, zadavateli uveřejnit předběžný zájem/návrh na svém vlastním profilu v daném Věstníku veřejných zakázek (SIGMA 2011).[38] Zadavatelé tak musí vytvořit své vlastní profily, kde musí uveřejnit nejen základní identifikační údaje, ale zároveň i probíhající či plánované zakázky. Vedle toho samozřejmě evropské směrnice dále zavádí různé formy zadávacího řízení (např. Dynamický nákupní systém), nástroje elektronického zadávání (jako např elektronický podpis, elektronický katalog atd.) či samotné procedury veřejného zadávání (jako např. volbu hodnotících kritérií). Evropská komise (2014: 2) dále vytváří regulace v oblasti možného střetu zájmů, centralizace dat o korupci, podvodech a jiných podobných jednáních, vytváření striktnějších pravidel pro jednotlivé členské státy týkající se změn v uzavřených smlouvách, stanovování eliminačních a diskriminačních hodnotících/kvalifikačních kritérií, stejně jako monitoring sjednaných smluv. Evropská unie přišla také s řadou nástrojů pro monitoring a implementaci nápravných opatření, či systémů detekující podvodné a korupční jednání.

Česká zadávací legislativní úprava

Již polistopadové období legislativně regulovalo řízení veřejných zakázek v rámci zadávání tzv. "Státních zakázek." Do právního řádu pak v roce 1991 vstoupil v platnost tzv. "Zadávací řád", který upravoval podmínky soutěže, stejně jako podrobné podmínky a způsobilost uchazečů. Veřejnou zakázku dle 'západního modelu' však definovala až úprava z roku 1994 (Zákon o zadávání veřejných zakázek č. 199), který kladl důraz na zadávání veřejných zakázek prostřednictvím veřejné soutěže. (ÚOHS, 2016a: 46) Již v této úpravě se objevuje kontrolní orgán - od roku 1996 přetransformovaný na dnešní Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). Hlavní

[37] TED je možno nalézt na této webové stránce - http://simap.ted.europa.eu/
[38] Od toho si Evropská komise slibovala, že dojde k časovému zefektivnění celého zadávacího procesu.

ideou tohoto zákona bylo do oblasti zadávání vnést určitou přehlednost, vyšší efektivitu a hospodárnost, a ve spojení se snahou o boj s korupcí i větší transparentnost (ibid. 48).

Zadávání veřejných zakázek však bylo stále poměrně komplikované a zároveň i terčem nejrůznějších korupčních praktik. Proto bylo na stole hned několik desítek pozměňovacích návrhů, které měnily definice veřejného zadávání či regulovaly pozici zadavatele, který tak od novelizovaného zákona z roku 1996 "nesměl vyzývat k podání nabídek opakujícímu se okruhu zájemců." (ibid.: 48) I přesto však nebyla tato právní úprava bez korupčních rizik, když například umožňovala zadávat veřejné zakázky bez výběrového řízení, pokud se do řízení přihlásil pouze jeden zájemce. Následující úpravy však musely transpozitovat evropskou legislativu, která kladla důraz na principy transparentnosti a nediskriminace. Výsledkem pak byl zákon č. 137/2006 Sb., který vstoupil v platnost v polovině roku 2006. Tato úprava přinesla celou řadu nových institutů jako např. Dynamický nákupní systém, elektronickou aukci, rámcovou smlouvu či centrálního zadavatele (ibid.: 52). [39]

Novela z roku 2009, transpozitující evropskou směrnici 2007/66/ES přinesla do systému zadávání řadu protikorupčních institutů - zejména pak zavedení možnosti uložit zákaz plnění smlouvy či tzv. "Black list" uchazečů - do něhož byli uchazeči zapsáni v případě podání falešných (nesprávných) informací týkající se jejich kvalifikace. (ibid.: 56) Zásadní protikorupční reformu pak do veřejného zadávání přinesla novela č. 55/2012 Sb., která zavedla: 1) rozšíření povinného uveřejňování (povinně zadavatel uveřejňuje textovou část zadávací dokumentace smlouvy od 0,5 mil. korun, skutečně uhrazenou cenu za celou zakázku a tzv. subdodavatele; 2) dochází ke zpřísnění sankčního mechanismu (ÚOHS); 3) výrazně se omezily ekonomické a finanční kvalifikace; 4) snížily se dolní finanční limity pro podlimitní zakázky; 5) a v neposlední řadě byla zadavateli uvalena povinnost zrušit zadávací řízení, pokud obdržel méně než dvě nabídky. (ibid.: 56, 58)

[39] Tato úprava nejenže zavádí zadávání veřejných zakázek více na evropském standardu, zároveň zavedla i důležitou změnu v podobě nastavení finančních limitů pro jednotlivé kategorie zadavatelů a druhy veřejných zakázek (ÚOHS, 2016a: 54).

Z hlediska elektronizace zadávacího řízení se stala důležitou novela zákona č. 55/2012 Sb., která nebyla platnosti ke dni 1. dubna 2012. Vedle snížení limitů pro povinný postup dle Zákona o veřejných zakázkách zavádí také nové definice a to: (I) *Věstník veřejných zakázek* - dříve jako Uveřejňovací subsystém Informačního systému o veřejných zakázkách; (II) *Profil zadavatele* - slouží k uveřejňování informací a dokumentů k veřejným zakázkám a jeho internetová adresa je uveřejněna povinně ve Věstníku. (III) *Dokumentace o veřejných zakázkách* - tu tvoří všechny dokumenty v listinné a *elektronické* podobě, jejichž pořízení vyžaduje ZVZ v průběhu zadávacího řízení nebo po jeho ukončení, originály nabídek všech uchazečů, uzavřené smlouvy. V rámci procesu elektronizace bylo také stanoveno, že zadavatel si může v zadávací dokumentaci vyhradit, že bude akceptovat nabídky pouze podané v elektronické podobě prostřednictvím e-nástroje. Ve Věstníku se nyní uveřejňuje Předběžné oznámení, textová část zadávací dokumentace na profilu zadavatele - na profilu také odůvodňovací zprávy a další dodatečné informace. Ve Věstníku (případně TEDu) dále uveřejnění i smlouvy o veřejné zakázce. Na profilu nově také povinnost uveřejňovat písemné zprávy zadavatele všech veřejných zakázek (ne jen nadlimitních), které obsahují identifikaci uchazečů a jejich nabídkových cen. Na profilu zadavatele se pak také musí uveřejnit smlouva včetně všech změn a dodatků, skutečně uhrazená cena zakázky a seznam subdodavatelů.

Nová legislativní úprava *zák. č. 134/2016 ZZVZ*, která nahradila úpravu č. 137/2006 Sb., a která vstoupila v platnost k 1. říjnu 2016, vnesla do zadávání veřejných zakázek výraznější rozvolnění formálních pravidel, stejně tak jako větší transparentnost a odpovědnost zadavatele.[40] Přináší celou řadu důležitých protikorupčních institutů zaměřených proti nesprávnému postupu zadavatele jako např. koncept blokace uzavření smlouvy do doby, než bude o věci rozhodnuto. To je zcela zásadní, neboť si musíme uvědomit důležitou roli zadavatele v celém procesu zadávání, který má pravomoc nejen vymezení předmětu veřejné zakázky (který musí být srozumitelný, jednoznačný a

[40] Transpozitovala směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. Února 2014 o zadávání veřejných zakázek a dále směrnici 2014/23/EU a 2014/35/EU.

podrobný), ale i kompetence dodavatele, který se může o zakázku ucházet (a to stanovením kvalifikace).[41]

Podíváme-li se konkrétně na tyto nové instituty a nástroje ZZVZ, vidíme např. § 269, který stanovuje konkrétní katalog skutkových podstat (resp. dokumentů), jejich neuveřejnění bude správním deliktem[42] - čímž dochází k určitému posílení právní jistoty (opět se však jedná spíše o represivní nástroj). V § 33 se zavádí nový termín "předběžných tržních konzultací", který stanovuje, že "zadavatel je oprávněn vést tržní konzultace s odborníky či dodavateli s cílem připravit zadávací podmínky a informovat dodavatele o svých záměrech a požadavcích, pokud to nenarušuje hospodářskou soutěž" (ÚOHS, 2016b). Tento zákon také specifikuje uveřejňovací povinnosti a oprávnění. Např. § 34 zákona upravuje předběžné oznámení na profil zadavatele, které již není obligatorní. Oznámení o zahájení zadávacího řízení v rámci podlimitních veřejných zakázek je uveřejňováno ve Věstníku veřejných zakázek a nadlimitní veřejné zakázky také v Úředním věstníku EU (tzv. TED). Zároveň přináší změnu v tom smyslu, že nyní je nastavena povinnost odeslat příslušné formuláře (naplňující evropské standardy) výhradně elektronicky. Uveřejňovací povinnost na profilu zadavatele se vztahuje samozřejmě i na zadávací dokumentaci (§ 53 odst. 3 a § 96 odst. 1) a soutěžní podmínky, a to v den uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení ve Věstníku veřejných zakázek. Zadavatel také může v souladu se zákonem využít možnosti vysvětlit zadávací dokumentaci i soutěžní podmínky.

Vedle toho také nová legislativní podoba zákona stanovuje dokumenty, které musí být zadavatelem po podpisu smlouvy zveřejněny. Zadavatel tak musí dle § 217

[41] Ukazuje se, že právě v rámci "procesních" pochybení při zadávání veřejných zakázek - jako je např. nastavení zadávacích podmínek - je podáno nejvíce návrhů na zahájení správního řízení. (ÚOHS, 2016b).

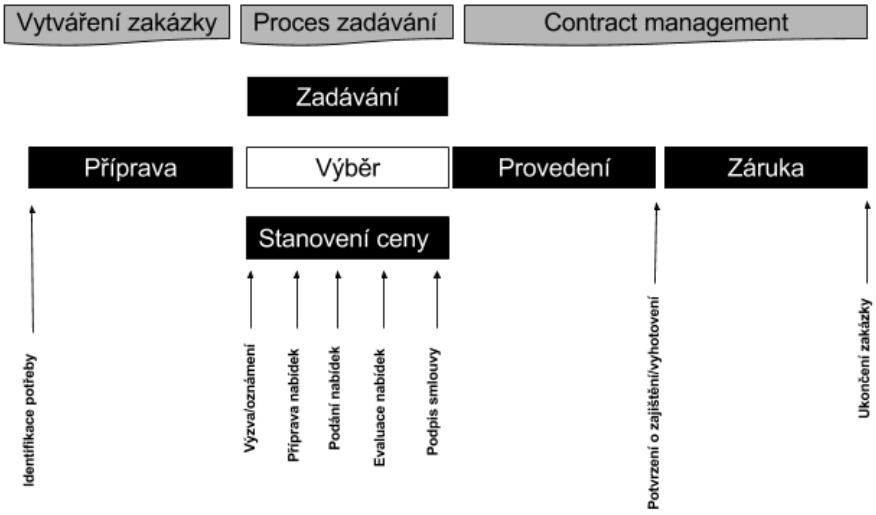
[42] Jejich výčet stanovuje § 269 odst. 1 a 2 - konkrétně - "*a) neodešle k uveřejnění oznámení o zadání veřejné zakázky nebo oznámení o uzavření rámcové dohody v souladu s tímto zákonem, b) neodešle k uveřejnění oznámení o zrušení zadávacího řízení v souladu s tímto zákonem, c) neodešle k uveřejnění oznámení o změně smlouvy na veřejnou zakázku v souladu s tímto zákonem, d) neodešle k uveřejnění oznámení o změně doby trvání dynamického nákupního systému na veřejnou zakázku v souladu s tímto zákonem, e) neuveřejní písemnou zprávu zadavatele v souladu s § 317 odst. 5 zákona*." Přičemž odstavec 3 tohoto zákona stanovuje výši pokutu za tento správní delikt ve výši 200000 Kč.

vydat písemnou zprávu o každém zadávacím řízení (30 dnů od podpisu smlouvy), i oznámení o výsledku zadávacího řízení (§ 126, § 129) - v případně nadlimitních veřejných zakázek i do Věstníku; výši skutečně uhrazené ceny za plnění veřejné zakázky (§ 219 odst 3); či změnu závazku.

2.4.2. Fáze veřejných zakázek

Z hlediska sledování a analýzy korupčních rizik je nutno se také detailněji podívat na jednotlivé fáze cyklu veřejného zadávání (níže představuje schéma č. 6). Na začátku celého cyklu si musí zadavatel správně definovat předmět zakázky a nástroje k dosažení plánovaného výsledku. Následuje pak předběžné oznámení veřejného zadavatele (týká se nadlimitních i specifických podlimitních veřejných zakázek), jehož součástí musí být také odůvodnění účelnosti. Uveřejňuje se ve Věstníku veřejných zakázek a v případě nadlimitní veřejné zakázky také ve Věstníku Evropské Unie (tzv. TEDu). Sektorový zadavatel může použít tohoto institutu jako nástroje zahájení užšího řízení nebo jednacího řízení s uveřejněním. Každý druh zadavatele využívá specifický typ uveřejňování.

Schéma č. 6: Obecné fáze veřejného zadávání



Zdroj: Světová banka (2007), *upraveno*

Po uveřejnění je také nezbytné poskytnout zadávací dokumentaci - textovou část je pak nutno uveřejnit na profilu zadavatele a to alespoň do konce lhůty podávání nabídek. Netextová či utajovaná informace se na profilu zadavatele neuveřejní. Vedle oznámení o zahájení veřejné zakázky (u veřejného zadavatele a nadlimitních/podlimitních zakázek), musí zadavatel uveřejnit na svém profilu i odůvodnění veřejné zakázky, které musí ze zákona obsahovat: účelnost veřejné zakázky, přiměřenost požadavků na technické kvalifikační předpoklady, vymezení obchodních a technických podmínek a stanovení dílčích a základních hodnotících kritérií, včetně způsobu hodnocení těchto nabídek zadavatelem (resp. hodnotící komisí). Pokud jsou tyto informace pro dodavatele nedostatečné, může zadavatele požádat o poskytnutí dodatečných informací a to v zákonem stanovené lhůtě.

Zcela zásadním procesním krokem (z hlediska korupčních rizik) je pak posouzení kvalifikace, kterou musí dodavatel prokázat zákonem stanovenou dokumentací, a která je činěna buď samotným zadavatelem, hodnotící či zvláštní komisí. Tento procesní prvek je de facto prerekvizitou hodnocení nabídek. Kvalifikaci může prokázat dodavatel i skrze různé elektronické nástroje - jako například výpis ze seznamu kvalifikovaných dodavatelů či certifikátem v rámci systému certifikovaných dodavatelů, které lze oba najít v IS VZ (informační systém o veřejných zakázkách). Hodnotící komise pak posuzuje podané nabídky kvalifikovaných dodavatelů na základě platných právních předpisů a zadávacích podmínek, výše přijatelné ceny, případně zohledňují i jednotlivé varianty nabídek. Dojde-li k nesplnění požadavků a nesouladu, resp. k nedodání dokumentů po následné výzvě hodnotící komise ze strany dodavatele, může dodavatel využít práva na námitku. Výsledkem fáze hodnocení je Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek (obsahující seznam nabídek s identifikačními údaji, způsob hodnocení, odůvodnění a výsledek). Výsledkem je pak odeslání rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky všem zúčastněným zájemcům. Po odeslání oznámení o výběru nejvhodnější nabídky, vůči které nebyly učiněny žádné námitky (nebo byly procesně vyřešeny), dochází k uzavření smlouvy, která se nesmí výrazně měnit či doplňovat. Zadavatel je pak povinen dle Zákona oznámit ostatním uchazečům uzavření

smlouvy, uveřejnit oznámení o výsledku zadávacího řízení ve Věstníku veřejných zakázek (resp. v TEDu), uveřejnit písemnou zprávu a smlouvu na plnění na svém profilu. Zde pak musí uveřejnit i seznam subdodavatelů a skutečně uhrazenou cenu. Z procesního hlediska pak zadavateli Zákon ukládá i povinnost dokumentaci o veřejné zakázce uchovávat a to po dobu 10 let.

Obecně tedy můžeme cyklus veřejné zakázky shrnout (na příkladu otevřeného řízení): předběžné opatření → zahájení otevřeného řízení → poskytnutí zadávacích podmínek → odůvodnění veřejné zakázky → (poskytnutí dodatečných informací) → (prohlídka místa plnění) → jmenování členů Komise pro otevírání obálek, hodnotící komise → vypracování seznamu nabídek → otevírání obálek s nabídkami → posouzení kvalifikace → posouzení nabídek → hodnocení nabídek → rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky → odeslání rozhodnutí → (možnost zrušení zadávacího řízení) → (možnost námitek na proces zadávání) → uzavření smlouvy → povinnost zadavatele po uzavření smlouvy.

2.4.3. Veřejné zakázky a korupce

Neupane a spol. (2014) poukazuje na to, že oblast veřejného zadávání byla identifikována jako jedna z nejvíce korupcí ohrožených vládních aktivit. Jelikož se jedná o oblast častého styku mezi veřejnou a soukromou sférou, vytváří systém četných příležitostí pro jednotlivé zúčastněné aktéry pro zneužití veřejných prostředků ve svůj vlastní prospěch. Veřejné zadávání je oblast s vysokým potenciálem korupčního rizika zejména v důsledku finančních zdrojů, které zde obíhají, ale také v důsledku vysoké "autonomie" a byrokracie systému, které vytváří prostředí pro korupční jednání. Autoři také argumentují, že míra korupce ve veřejném zadávání je dána také samotným neodůvodněným a netransparentním, zbytečným systémem plánování v jednotlivých organizacích, stejně jako nedostatečnými mechanismy monitoringu a kontroly, netransparentnosti systémů veřejného zadávání, stejně jako nízké míry odpovědnosti a profesionalizace jednotlivých zodpovědných úředníků.

Veřejné zadávání tak umožňuje řadu poměrně sofistikovaných korupčních jednání. Nejčastější formou tohoto korupčního jednání je *manipulace s uzavřenou smlouvou*. Vítězný dodavatel často získává zakázku na základě nejnižší ceny a po podepsání smlouvy pak dochází k úmyslnému předražování. To je způsobeno zejména tím, že změny smlouvy jsou jednodušší než snahy o ovlivnění zadávací dokumentace či hodnotících kritérií. Druhou nejčastější formou korupce je pak úmyslná manipulace s hodnotícími, profesními a kvalifikačními kritérii. Ty mohou být často ušívány na míru danému dodavateli či *a priori* diskvalifikační pro určité typy dodavatelů. Třetí a zakázanou formou korupce je pak *prozrazení informací o zadávacím procesu a zakázce.* Zadavatel se tak často dopouští toho, že informuje předem preferovaného dodavatele o svých záměrech a představách o zakázce, výši svého rozpočtu a preferovaných řešeních, aby obdržel výhodu oproti jiným dodavatelům. Čtvrtou formou, v důsledně monitorovaných a kontrolovaných systémech však obtížně realizovanou, je samotná manipulace v rámci procesu veřejného zadávání. Tento druh korupce může nabírat různých podob (např. časté změny v zadávací dokumentaci či hodnotících kritérií; vliv jiných osob v rámci orgánu zadavatele) a probíhá v netransparentním prostředí. Pátou formou pak může být například *úmyslné rozdělení zakázky*, které pak umožňuje zadavateli zadávat proces mimo povinnost zákona.

Tabulka č. 7: Materiální a nemateriální dopady korupce u veřejného zadávání

Materiální			**Nemateriální**
Narušení soutěže	Nedostatek veřejných zdrojů	Nižší investiční atraktivnost	Úpadek hodnot a společenských norem
Vznik monopolů a oligopolů Zamrazení inovací	Vyšší cena Snížení zadavatelské moci Potenciálně nutnost pro vyšší veřejné zdroje Navýšení daní Horší kvalita dodávky	Snižující se zaměstnatelnost Stagnace výstavby Snižující se poptávka	Absence právního povědomí Vznik půdy pro korupci Akcelerace úpadku morálních hodnot a etických standardů.

Zdroj: PwC (2013)

Jednotlivé fáze veřejných zakázek a jejich korupční projevy (dle Oživení, o.s., 2012; Světová banka, 2007: 10):

1. Fáze - *definice potřeb a cílů* - nepotřebnost a ekonomická nevýhodnost - potřeby musí být ověřitelné, kvantifikovatelné a neduplicitní. Důležité sledovat již při přípravě rozpočtu - neplánované potřeby, které odpovídají nabídce jednoho soutěžitele než reálné poptávce. Poptávka více vychází z individuálních zájmů zadavatele či organizace, než-li veřejné potřeby.
2. Fáze - *příprava soutěže a zadávací dokumentace* - problém složitosti zadávání - zadávání diskriminačních kvalifikačních kritérií a samotný výběr neadekvátních hodnotících kritérií (nedostatečné časové lhůty). Často zakázky malého rozsahu bez jasné a ucelené metodiky a pouze na základě ekonomické výhodnosti/nejnižší ceny. Výzva není uveřejněna, čímž se snižuje okruh potenciálních zájemců o plnění zakázky. Samotná zadávací dokumentace nemusí být úplná - čímž se otevírá prostor pro úplatky, aby dodavatelé vyzískali více informací. Dokumentace i kritéria mohou být uveřejněna, ale nikoli včasně - to pak představuje obtíže pro dodavatele svou nabídku prezentovat. Samozřejmě může docházet k samotné zakázané tajné dohodě mezi dodavatelem a zadavatelem, či mezi dodavateli navzájem (*bid rigging*).
3. Fáze - *samotný průběh soutěže a výběr dodavatele* - podmínky vyzvedávání zadávací dokumentace a přijímání nabídek, složení komise pro otevírání a hodnotící komise, nedostatečně odůvodněný závěr hodnotící komise, který je často velmi subjektivní (případně otevřený pro případnou manipulaci). Výsledná sjednaná smlouva není uveřejněna (stejně jako odůvodnění volby). Výběr subdodavatelů je činěn netransparentně a nejsou tak odpovědní, či fungují jako zprostředkovatel úplatků.
4. Fáze - *realizace zakázky* - často dochází ke změnám charakteru zboží nebo služby. Možnost dodatečných nákladů. Kontrolní orgány mohou být ovlivněny k pozměňování vlastních reportů a hodnotících zpráv, případně jsou neefektivní a nikdo si jejich zpráv nevšímá. V rámci nadlimitní zakázky na

stavební práce často potřeba řady dalších dílčích povolení, kde se opět otevírá prostor pro korupci - např. pro získání nejrůznějších povolení (např. životní prostředí).

5. Fáze - *kontrola plnění* - podjatost kontrolních orgánů a jejich nedbalost.

3. Oddíl III - Analytická část

3.1. Elektronické zadávání veřejných zakázek

Elektronické zadávání veřejných zakázek (v angličtině známé především jako *e-procurement*) nabylo na popularitě zejména v 90. letech minulého století (Puschmannn, Alt: 2005) a to díky prorůstání informačních technologií a internetu do systému vládnutí, kdy právě tyto technologie byly spojeny s obrovským potenciálem hospodárnosti a efektivnosti. Můžeme-li tento termín rozdělit na dvě části, slovo veřejné zadávání odkazuje k činnosti či získávání služeb, prací či zboží od třetích stran ve forem soutěže a to v určitém cyklu stanovení dané potřeby/problému, přes soutěž až k samotnému podpisu kontraktu, který poptávané zajistí (Gershon 1999). Slovo elektronický pak uvozuje fakt, že celý tento proces se odehrává jaksi "online", za použití nástroje emailu, webu či internetu (Davila et al. 2003). Použijeme-li definici Leukela a Maniatopoulose (2005), elektronické zadávání veřejných zakázek je "*určitým kolektivním konceptem pro nejodlišnější technologie, které mohou být použity pro automatizaci interních a externích procesů spojených s procesem nabízení a poptávání zboží a služeb, které se odehrává v online prostředí na základě nejrůznějších public-private či public-public interakcí a nejedná se o pouhý akt prodeje zboží či služeb ze soukromého sektoru vládě.*"

Na začátku je však nutno si říci, že elektronické zadávání veřejných zakázek má mnoho podob. Nejedná se o jeden specifický nástroj a ani jednu formu "řešení" problému. Jedná se naopak spíše o jakousi sadu nástrojů, která může sloužit v procesu

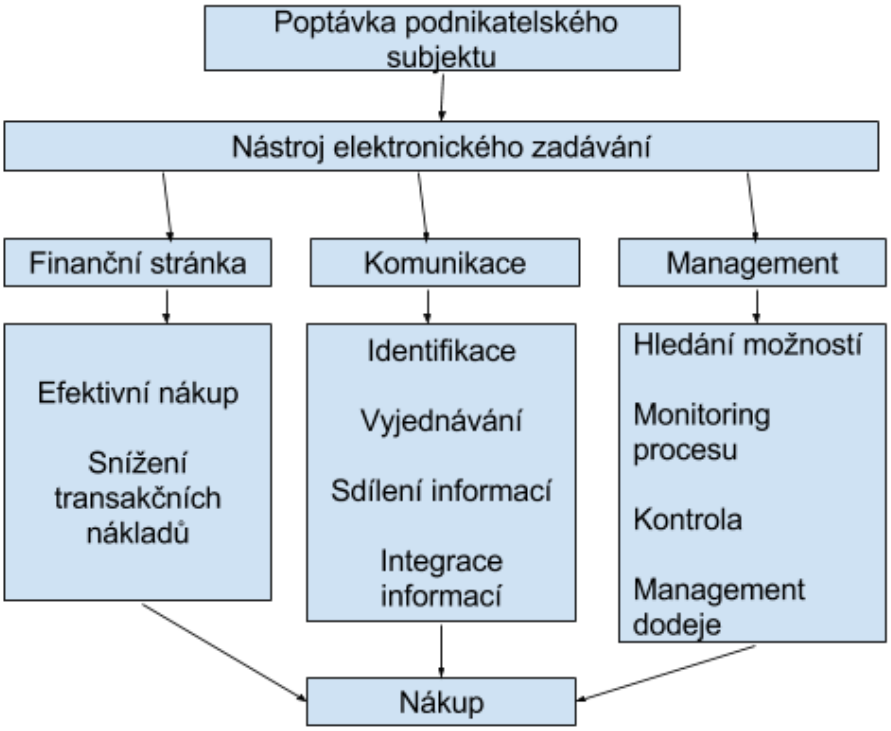
zadávání a prodávání. Přestože elektronické zadávání má své kořeny především v soukromé sféře (B2B - *Business to Business*), tento koncept se přenesl také do veřejného sektoru. Přesto jsou oba typy elektronického zadávání založeny na jiné logice a je proto nutno si oba typy definovat. Tato kapitola bude rozdělena do několika částí: v první části si definujeme rozdíl mezi soukromým a veřejným užitím elektronického zadávání veřejných zakázek; v druhé podkapitole pak jeho využití v rámci transparentního nastavení; a v následujících sekcích se práce zaměří na samotné nastavení systému elektronického zadávání v České republice - přičemž fokus bude zaměřen především na genezi systému a analýzu jeho aktuálního stavu.

3.1.1. Soukromý a veřejný e-procurement

Soukromý systém zadávání zakázek je nejčastěji definován jako způsob získávání zboží, služeb a (stavebních) prací skrze užití elektronických nástrojů jako je internet. Schoenherr a Tummala (2007) se detailně zabývali různými definicemi elektronického zadávání v soukromé sféře a povšimli si, že autoři k tomu využívali jiných deskriptivních faktorů (co se dá vlastně považovat za e-procurement). Nejčastěji se objevujícím a zdá se klíčovým definičním slovem se pak stává "prodej". Pokud jde však o samotnou aplikaci elektronického zadávání v soukromé sféře, narážíme na několik různých kontextů - ať již se jedná o nejrůznější formy objednávání, zadávání či poskytování a to skrze různé portály, extranety, soukromé platformy či skrze EDI (Vzájemná výměna elektronických dat - *Electronic Data Interchange*) (Dooley a Purchase, 2006). Vedle toho však nacházíme různé systémy integrovaných automatizovaných zadávacích systémů či nejrůznější formy elektronických aukcí. Důvodem, proč soukromá sféra začala hojně využívat nástroje elektronického zadávání, jsou zejména obrovské zjednodušení celého procesu a podpory korporátních nakupování na nejrůznějších úrovních (Presutti, 2003). Tento systém velmi zjednodušil infrastrukturu, která propojovala dva a více aktérů v procesu vzájemného poptávání a prodeje (Dooley a Purchase, 2006). E-procurement snížil transakční náklady, ale přinesl také celou řadu benefitů a efektivnost v rámci procesu, který byl plně automatizován. Kameshwaran a spol. (2007) identifikovali jako výhodu elektronického zadávání

především zvýšenou efektivnost v oblasti vyjednávání a vzájemné identifikace poptávek a nabídek.

Schéma č. 7: Interní funkce elektronického zadávání v soukromé sféře



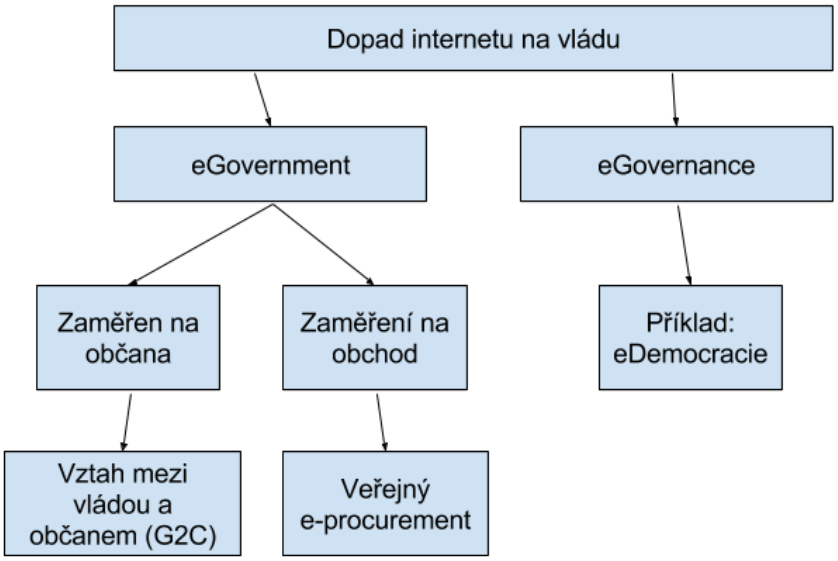
Zdroj: Oortmerssen 2009, *upraveno autorem*

De Boer a spol. (2002) proto konceptualizuje elektronické zadávání jako nástroj umožňující několik funkcí: 1) Umožňuje elektronickou údržbu a opravu (e-MRO) a plánování zdrojů (ERP) - umožňujíc tak elektronický systém nákupu a prodeje a za pomocí elektronického softwaru; 2) *e-sourcing* - což v podstatě znamená za pomocí elektronického nástroje vyhledávat nová odbytiště/zájemce pro své zboží a služby; 3) *e-tendering* - samotný proces sdílení informací o zbožích a cenách; 4) *e-reverse auctioning* - umožňující nákup zboží od několika známých či anonymních prodejců; 5) *e-informing* - sběr a distribuce informací od externích a interních stran/uživatelů elektronického nástroje.

Funkce elektronického zadávání v soukromém sektoru (finanční, komunikační i manažerské) však mohou najít své uplatnění i u *veřejného zadávání veřejných zakázek*. Veřejné zadávání služeb a zboží má v rámci centrální i lokální vlády speciální význam, neboť umožňuje naplnit její samotnou misi a funkci (Thai a Grimm, 2000). Avšak v porovnání se soukromým sektorem má veřejný sektor své vlastní specifické vlastnosti. První touto vlastností je (nutnost) regulace procesu veřejného zadávání skrze místní, národní i mezinárodní aktéry. Tato regulace pak zahrnuje nejen vytvoření mechanismu odpovědnosti, soulad s pravidly a zajištění spravedlivé soutěže mezi zájemci, ale také zajištění transparentnosti a spravedlivé stanovení hodnotících a kontrakčních kritérií. Dle Henriksena (2004) je druhou specifickou vlastností veřejného zadávání jeho značná byrokratizace, která je dána zúčastněnými aktéry v celém procesu. Třetí vlastností je pak určitá veřejná kontrola celého procesu veřejného zadávání, včetně stanovení hodnotících kritérií, volbu dodavatelů a ujednaného kontraktu - především s cílem celý proces ztransparentnit.

Na rozdíl od zadávání v soukromém sektoru je proces u veřejného zadávání v podstatě neustálým vyjednáváním v systému, tedy přenosem informací od zadavatele k dodavateli, ale i uvnitř aktérů samotných. Proto jsou zde mnohem větší interní koordinační náklady, než jak tomu je u soukromého zadávání. V této oblasti pak elektronické zadávání může přinést opravdu velké úspory, neboť může tyto procesy vyjednávání a komunikaci a v podstatě veškeré nutné zadávací procedury zautomatizovat (Berryman, 1998). Úspěšná adaptace a implementace elektronického zadávání pak může přinést řadu benefitů, které jsou nejen ve formě snížení transakčních nákladů, ale také operativní efektivnost či lepší základ pro rozhodování. Elektronické zadávání veřejných zakázek se ve vyspělých zemích natolik zaužívalo, že je považováno za jeden z klíčových prvků tzv. *eGovernmentu* (viz. schéma níže)

Schéma č. 8: Dopad internetu na vládu/nutí



Zdroj: Marche a McNiven, 2003 v Oortmerssen 2009, *upraveno autorem*

3.1.2. Elektronické zadávání a transparentnost

Důležitou otázkou elektronického zadávání veřejných zakázek je také typ transparentnosti, který nastavení systému přináší. Charakterizování daného nastavení je důležité nejen pro snadné porozumění fungování systému, ale i jeho analýzu či komparaci s jinými podobnými systémy. Systém veřejného zadávání, respektive elektronická podoba by měla být plně *přístupná*, včetně schopnosti porozumět systému (např. jednoznačnými specifikacemi), *včasná* (stanovující vhodné deadliny pro odevzdání nabídek; a zároveň zajišťující, že procedury předcházející rozhodnutí umožňují reakci na ostatní podněty - jako např. obdržení dodatečných informací), *poskytnuté ve strukturované podobě* (např. s jedním centrálním vstupovým místem/ centrálním zadávacím nástrojem), *konzistentní* - což znamená, že jsou všechny pravidla aplikována stejně vůči všem ostatním dodavatelům (např. skrze soubor určitých pravidel daných v rámci databáze - např. certifikace dodavatelů) a to v rámci celého procesu zadávacího cyklu (např. umožnění, aby nemohly být podmínky zadávací dokumentace/smlouvy měněny; uveřejňování všech nezbytných informací a dokumentů zadavatele a dodavatele atd.), a v neposlední řadě *objektivní* - vytvářejíc tak prostor pro soutěž mezi dodavateli. Transparentní systémy mohou být kategorizovány na základě

předmětnosti (centrálnosti), typu transparentního opatření či nástroje a v neposledním případě na základě cíleného subjektu.

Tabulka č. 8: Transparentní e-procurement na základě předmětnosti/centrálnosti

Kategorie	Charakteristika
Centrální	Hlavním cílem opatření je zlepšení transparentnosti.
Smíšený	Jeden z cílů opatření je zlepšení transparentnosti.
Sekundární	Zlepšení transparentnosti je pouze sekundárním cílem opatření - nebo nezamýšlený důsledek programu.

Zdroj: Heeks, R., Institute for Development Policy and Management, 2008, *upraveno autorem*

Tabulka č. 9: Transparentní systém podle typu dat

Kategorie	Charakteristika
Finanční	Systém zachycuje finance z veřejných zdrojů (např. Rozpočty, účetnictví)
Veřejné zadávání	Systém zachycuje systém veřejného zadávání zboží, služeb a práce (veřejné zakázky různého rozsahu, e-aukce atd.)
Pracovní	Systém zachycuje pohyby na trhu práce.
Registrace	Systém zachycuje a operacionalizuje data týkající se určité konkrétní části veřejného sekoru.
Zaměřující se na určitý sektor	Systém zachycuje detailní proces konkrétní části veřejného sektoru.
Smíšený	Systém zachycuje data různých typů e-systémů.

Zdroj: Heeks, R., Institute for Development Policy and Management, 2008, *upraveno autorem*

Tabulka č. 10: Transparentní systém na základě předmětu/nástroje

Kategorie	Charakteristika
Publikace	ICT systém poskytuje pouze základní informace o dané oblasti veřejné správy; občané tak mohou nahlédnout do základních operací a personálních záležitostí.
Transakce	ICT systém zachycuje určité procesy veřejného sektoru.
Reporting	ICT systém poskytuje detailní informace o rozhodnutích a aktivitách určité oblasti veřejného sektoru (např. ve formě reportů s indikátory).
Otevřenost	ICT systém poskytuje informace nejen o současném stavu, ale umožňuje i srovnávání dat.
Odpovědnost (*accountability*)	ICT systém poskytuje nejen informace o aktivitách dané organizace, ale také umožňuje a podporuje kontrolu dané organizace nad zadavatelem.

Zdroj: Heeks, R., Institute for Development Policy and Management, 2008, *upraveno autorem*

Transparentnost ve veřejném zadávání ovšem vyžaduje uveřejnění všech relevantních informací o aktérech a procesech zadávání, vyjma informací, které zákon z bezpečnostních důvodů neumožňuje. Elektronický nástroj ovšem musí umožnit uveřejnění: stanovení plánu zadavatele a potřebnosti zakázky ve formě "*needs assessment*", cenu zakázky, technické specifikace a kvalifikaci dodavatele, hodnotící kritéria, informace o dodavateli, základní informace o evaluačním procesu, uveřejnění vítězné nabídky s odůvodněním, informace o samotném zadavateli ať už ve formě profilu zadavatele, smlouvu se všemi jejími změnami, následnou implementaci, evaluaci, audit a dohled na naplňování smlouvy a následné mechanismy v případě procesních námitek. Tyto informace musí být zcela přístupné a nejlépe uveřejňovány na centrálním portálu elektronického nástroje (jako například Věstník) (Transparency International, 2014a: 15)

Právě ve Věstníku veřejných zakázek je zadavatel povinen uveřejňovat opravdu celou řadu nejrůznějších dokumentů, zejména se jedná o: předběžné oznámení, oznámení soutěže o návrh, oznámení o zahájení soutěže o návrh, oznámení o výsledku zadávacího řízení, oznámení o výsledku soutěže o návrh, souhrn oznámení o zadávání veřejné zakázky na základě rámcové smlouvy, oznámení či zrušení profilu zadavatele, oznámení o zrušení zadávacího řízení nebo soutěže o návrh, soupis subdodavatelů a samozřejmě vždy důvodové zprávy jednotlivých rozhodnutí. Uveřejňování se pak činí skrze formuláře se standardy daných Nařízení Komise, které jsou dostupné ve Věstníku veřejných zakázek. Na svém profilu je pak zadavatel povinen uveřejnit písemnou výzvu (v rámci podlimitního řízení), zadávací dokumentaci (nebo alespoň textovou část), kvalifikační dokumentaci, rozhodnutí o vyloučení uchazeče ve zjednodušeném podlimitním řízení či oznámení o výběru nejvhodnější nabídky v tomto řízení. Po ukončení řízení je pak nutnost uveřejnit písemnou zprávu zadavatele, uzavřenou smlouvu včetně změn a dodatků, subdodavatele a výši skutečně uhrazené ceny. (MMR, 2014)

3.1.3. Historie a vývoj elektronického zadávání v ČR

V rámci této sekce budu vycházet ze dvou strategických dokumentů elektronizace a to Národního plánu elektronizace pro léta 2006-2010 a navazujícího dokumentu Strategie plánu elektronizace pro léta 2011 až 2015.[43] První zmíněný dokument vychází z hodnocení nedostatečného stavu elektronizace v České republice, kdy byly elektronizovány pouze dílčí procesy zadávacího procesu, které využívalo jen malý počet zadavatelů. Ministerstvo pro místní rozvoj jakožto gestor zadávací problematiky muselo také reagovat na nové evropské zadávací směrnice a výsledkem byla nová právní a komplexní úprava zadávání z roku 2006, která výrazně upravila proces elektronického zadávání.

[43] Ministerstvo pro místní rozvoj. 2006. *Národní plán zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek pro období let 2006-2010.;* Ministerstvo pro místní rozvoj. 2011. *Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2011 až 2015.*

Proces úvodní elektronizace byl etapizován do dvou částí. V původní etapě mezi lety 2006-2007 měla být především nová legislativa implementována do praxe[44] a mělo dojít k podpoře jednotlivých kroků elektronického zadávání (včetně podpory uveřejňování, podávání nabídek, uzavírání smluv, elektronického podpisu atd.). V druhé fázi mezi lety 2008-2010 měl být systém více zatraktivněn - v podobě elektronického fakturování (*e-invoicing*), čímž se reaguje na evropské iniciativy (CEN, ISSS), kdy měl elektronický nástroj umožnit i podávání objednávek, výměnu účetních dokladů, podporu e-plateb a archivaci). Všechny tyto kroky byly činěny s cílem zrychlení procesu zavádění elektronických nástrojů, zvýšení množství zadávacích procesů na elektronické bázi (cíl 50 %), stejně jako počet zadavatelů, kteří je budou používat (cíl 25 %) do roku 2010. Sekundárním cílem těchto reformních snah bylo samozřejmě snížení transakčních nákladů, zvýšení konkurenceschopnosti a usnadnění situace dodavatelům. Ministerstvo však muselo systém také více standardizovat a podpořit auditovatelnost výdajů na veřejné zakázky pro následnou efektivnější kontrolu. Reformní kroky tak měly přinést relevantní finanční úspory (snížení cen o 5 %, což by vedlo k ročním úsporám asi 10,99 mld. Kč; a snížení transakčních nákladů o 50 %), ale přínosy měly být i nefinančního charakteru - zejména v podobě zvýšení vyjednávací síly zadavatelů, zlepšení konkurenčního prostředí, zrychlení komunikace, zlepšení přístupu SME a zlepšení kontrolovatelnosti celého procesu.

Elektronizace systému veřejného zadávání měla být založena na řadě principů, přičemž nejdůležitější z nich jsou: decentralizace (ve formě možnosti vzniku řady dalších platforem elektronického zadávání), standardizace (jež měla být založena na standardech evropských), otevřenosti systémů a řešení, a existenci více centrálních zadavatelů současně, což mělo vést k větší agregaci poptávek u centrálních zadavatelů. Vedle toho si Národní plán stanovil řadu obecných opatření pro podporu elektronizace jako: 1) vytvoření technické specifikace pro elektronické nástroje (vycházeje z výstupu evropského projektu IDABC "Functioal Requirements for Conducting Electronic Public e Procurement under the EU Framework"); 2) vytvoření metodiky hodnocení pro účely

[44] Vedle Zákona o veřejných zakázkách se jednalo také o řadu vyhlášek - o uveřejňování; o podrobnostech atestačního řízení pro e-nástroj;, o elektronických prostředcích, e-nástrojích a e-úkonech při zadávání veřejných zakázek.

atestací; 3) metodické postupy pro používání elektronických podpisů při přeshraničním styku; 4) analýzu právního prostředí pro dlouhodobé ukládání a archivaci, včetně její technologické analýzy za cílem vytvoření archivu dokumentů; 5) analýzu prostoru pro agregaci poptávek zadavatelů; 6) připravit pilotní projekty s centrálními zadavateli; 7) metodiku k e-fakturaci; 8) metodiku pro uzavírání smluv; 9) vytvoření minimálních obsahových náležitostí pro e-katalogy; 9) umožnit vydávání e-výpisů z registrů a v neposlední řadě 10) stanovení kontrolních mechanismů - ex ante a ex post (zejména se zaměřením pro práci kontrolních orgánů NKÚ a ÚOHS) a zavést uveřejňování na centrální adrese a do Úředního věstníku EU.

Národní plán elektronizace pro léta 2011 až 2016 pak částečně evaluoval a navazoval na původní Plán elektronizace. Bylo zjištěno, že řada původních cílů nebyla naplněna, zejména co se týče počtu zadavatelů, kteří elektronické nástroje při zadávání používalo (pouze 18 %), čímž nedošlo k dostatečnému rozšíření informačních systémů mezi zadavateli - nebo pouze pro určité specifické úkony, které však neměly velké dopady na plánované a cílené snížení transakčních nákladů. Vedle tohoto nízkého počtu pak jen necelá ⅓ dalších zadavatelů zvažovala částečnou změnu ve využívání těchto nástrojů v krátkodobém a střednědobém horizontu. Hlavní příčinou tohoto negativního stavu byla nepřipravenost zadavatelů na přechod k novým komplexnějším informačním systémům pro zadavatele, že nebyl přechod na tyto systémy zaveden jako povinnost a také časté stížnosti zadavatelů na nejasnou a často se měnící legislativu. Vedle toho však Ministerstvo pro místní rozvoj učinilo řadu zásadních kroků pro elektronizaci systému veřejného zadávání a to: uveřejněním portálu o veřejných zakázkách a e-learningovou podporou; vypracováním metodiky pro kombinované nabídky/žádosti o účast; vypracováním právní analýzy elektronických podpisů a využívání centrálních zadavatelů; vytvořením typové strategie elektronizace (pro jednotlivé typy zadavatelů); a navržením modelu NIPEZ (Národní infrastruktury pro elektronické zadávání veřejných zakázek).

MMR muselo při budování architektury elektronického zadávání reagovat

zejména na dva procesy - jeden interní (Strategie *Smart Administration*) a druhý evropský. Strategie realizace Smart Administration byla schválena usnesením vlády dne 11. Července 2007 co by č. 757/2007 a to s cílem racionalizovat administrativní procedury s cílem větší transparentnosti a efektivity; minimalizaci byrokratických prvků; vytvoření jednoduššího prostředí pro podnikatele a realizace preventivních opatření boje s korupcí. Vedle toho však muselo MMR reagovat i na již zmíněnou evropskou legislativu a projekty. V první řadě na Sdělení Evropské komise č. SEK (2004) 1639 - "Akční plán provádění právního rámce v oblasti elektronického zadávání veřejných zakázek", který byl přijat s cílem zefektivnění vnitřního trhu založeného na elektronizaci. Druhým dokumentem pak byla Zelená kniha o rozšířeném využití elektronického zadávání ze dne 18. Října 2010, které poukazovala na nutnost standardizace elektronického prostředí a nutnosti většího zapojení zadavatelů, tedy snah o větší zatraktivnění systémů.[45]

Ze SWOT analýzy se dozvídáme, že silnými stránkami nového systému bylo zrovnoprávnění užívání elektronických nástrojů s písemnými v listinné podobě, vytvoření centrálního informačního systému a schválení strategie elektronických tržišť. Přesto však slabé stránky nové architektury elektronického zadávání převyšovaly, neboť byla její infrastruktura nedostatečná, zadavatelé nebyli ochotní její nástroje implementovat a často v ně ani nedůvěřovali, neměli dostatečnou ICT gramotnost a MMR ani neposkytlo dostatečnou metodickou podporu pro užívání elektronických nástrojů. Tato situace, společně s velmi nestabilním legislativním prostředím, tak vytvářela hrozbu pro neefektivní či špatné užívání elektronických nástrojů zadavateli, nevytvoření důvěry v systém a tudíž i neochotu pro implementaci.

[45] Vedle toho existovalo a existuje na evropské platformě řada projektů, jejíž výstupy se MMR inspirovalo. V první řadě se jedná o *PEPPOL*, což je iniciativa Evropské komise na odbourání komunikačních bariér v oblasti evropského elektronického zadávání, která měla 8 pracovních skupin zaměřených na oblasti elektronických podpisů, katalogu, objednávání, fakturování, projektového managementu a samotné architektury řešení. Druhým projektem je pak *IDABC*, jehož hlavním smyslem bylo zvyšování ICT při komunikaci ve veřejné správě, dále projekt *ePRIOR*, zaměřený na elektronické nástroje v oblasti objednávání a fakturování. V neposlední řadě pak i projekt *eCERTIS*, což je databáze dokladů prokazující splnění kvalifikace.

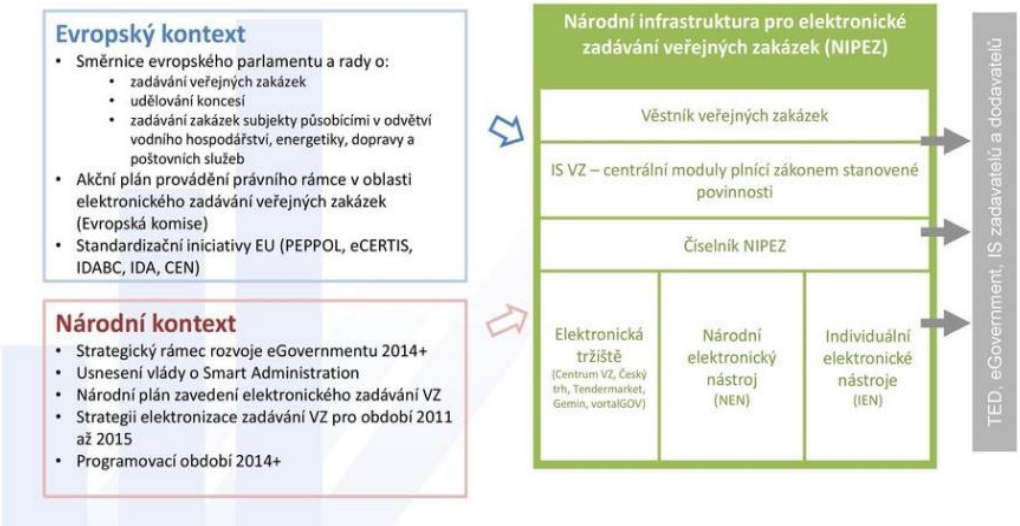
Proto si aktualizovaný Plán elektronizace stanovil nové cíle a to:

1. 100 % zadavatelů bude mít do konce roku 2015 k dispozici elektronický nástroj/e umožňující komplexní podporu celého životního cyklu veřejné zakázky - kde nebudou existovat žádné technické a legislativní bariéry.
2. Realizace všech opatření Strategie elektronizace bude dosažena roční úspora 50 mld. Kč z veřejných rozpočtů
3. Alespoň u 60 % z celkového počtu veřejných zakázek bude zadávací dokumentace poskytována jen v elektronické podobě.
4. Alespoň u 60 % z celkového počtu veřejných zakázek budou nabídky přijímány jen v elektronické podobě.
5. Alespoň u 20 % z celkového počtu veřejných zakázek bude využita automatická metoda hodnocení.
6. Alespoň u 30 % z celkového počtu veřejných zakázek bude využita elektronická aukce.
7. Alespoň 20 % smluv bude uzavíráno elektronicky.
8. Alespoň 50 % objednávek z uzavřených smluv bude vystavováno elektronicky.
9. Alespoň 50 % faktur za předměty veřejných zakázek bude předáváno elektronicky.

Plán elektronizace si vedle toho stanovil 5 základních priorit a to: 1) realizaci projektu NIPEZ - jako modulárně členěnou soustavu stávajících i nových informačních systémů a komunikačních rozhraní, jehož cílem je podpořit procesy elektronického zadávání. V rámci projektu NIPEZ mělo dojít k vytvoření elektronických tržišť a NEN - Národního elektronického nástroje, který měl být na rozdíl od tržišť zaměřen na komplexní nákupy. V rámci projektu NEN musela být stanovena technická specifikace - včetně rozhraní, a individuální elektronické nástroje, standardizace a novelizovat i samotnou legislativu v souladu s NEN, vytvoření pilotního projektu NENu a ten následně úspěšně spustit. 2) Podpora aktivit, které povedou ke zvýšení úspor z

elektronického zadávání veřejných zakázek (agregace poptávek, automatizace hodnocení, využívání rámcových smluv). 3) Přizpůsobování politice eGovernmentu. 4) Podpora elektronizace procesů navazující na zadávání veřejných zakázek (nutnost vytvoření metodik - e-faktury, e-uzavírání smluv atd.). 5) Součinnost v rámci metodické a standardizační činnosti EU - v rámci PEPPOL, ePRIOR, eCERTIS atd.

Schéma č. 9: Východiska vzniku NIPEZ



Zdroj: MMR 2016

3.1.4. Elektronické zadávání a boj s korupcí

Je otázkou, nakolik elektronické zadávání představuje pouze nástroj z hlediska efektivnosti, snížení transakčních a administrativních nákladů a nakolik je nástrojem boje proti korupci. Vzhledem k tomu, že častou příčinou korupčního jednání ze strany dodavatelů je nedostatek informací, netransparentnost a vysoké náklady spojené s časem a byrokracií - Schapper (2007) vidí velkou roli elektronického zadávání v protikorupční agendě právě v tomto nástroji. Elektronické zadávání však umožňuje zlepšení v přístupu na trh veřejných zakázek a tudíž i větší soutěž mezi dodavateli (nástroj proti bid riggingu), zlepšení integrity[46], odpovědnosti a prostřednictvím transparentnosti i větší přístup k informacím. Z tohoto hlediska elektronické zadávání

[46] Jedná se o určitý set chování, který je v souladu s morálními a etickými principy a standardy, který zaujímají nejen jednotlivci, ale i instituce, tvořic tak bariéru proti korupci (Transparency International, 2011: 2)

(e-procurement) představuje okno příležitosti pro prevenci i monitoring korupce v různých fázích cyklu veřejného zadávání (Transparency International 2014).

Jedním z hlavních potenciálních přínosů elektronického zadávání je jeho posun v automatizaci postupů, které musí být v souladu se zákonem, v transparentním a kontrolovaném prostředí. Pokud jsou tedy procedury elektronického systému dobře nastaveny a procedury jsou zažity, přináší se tím lepší možnost pro získání informací o zakázkách i celém procesu. Tento mechanismus pak limituje prostor pro zadavatele i dodavatele přijímat/dávat úplatky či pro jiné formy korupčního jednání. Kromě možnosti manipulovat proces, elektronické zadávání také zmenšuje počet komunikačních střetů mezi zadavatelem a dodavateli a tím se korupční riziko zmenšuje (Pictet a Bollinger 2008; Transparency International, 2014).[47] Elektronické zadávání také umožňuje snadnější podání nabídky ze strany dodavatele.

Tabulka č. 11: Anti-korupční faktory elektronického zadávání

Schopnost předejít zbytečné koupi/projektu Okamžitý přístup k informacím o právě probíhajících zakázkách Automatizace procesů veřejného zadávání Zvýšení soutěže mezi dodavateli, včetně možnost většího zapojení menších a středních podniků (skrze jeden centrální web portál) Omezení lidského faktoru za cílem ovlivnění průběhu zadávacího procesu Standardizace prosazování (větší konzistence v rámci zadávací fáze) Možnost monitoringu a vyhledávání Efektivní a bezpečný přenos dokumentů/informací Transparentnost a odpovědnost Zrychlení a zjednodušení procesu veřejných zakázek Cenová efektivnost - tzn. nejlepší vyvážení kvalita/cena Přináší rovné příležitosti pro všechny dodavatele Snížení informační asymetrie mezi zadavatelem a dodavatelem Budování elektronického veřejného zadávání zvyšuje míru důvěry mezi aktéry Snižuje monopol moci veřejného zadavatele Umožňuje komparovat ceny zakázek

Zdroj: Neupane et al. 2012, Neupane et al. 2014, Světová banka, 2007, upraveno autorem

[47] Častý kontakt mezi zadavatelem a dodavatelem otevírá vyšší prostor pro korupční riziko. Proto je nutno tyto styčné body v komunikaci eliminovat, nejlépe pouze na podpis sjednané smlouvy.

Zásadní protikorupční opatření, které přináší elektronické zadávání, je především transparentnost a uveřejňování informací o veřejné zakázce, zejména pokud jde o zadávací dokumentaci a hodnotící kritéria, které musí být zdarma. Zcela zásadní je pak uveřejnění smlouvy o dané zakázce, neboť postkontrakční jednání představuje vysoké korupční riziko - ať už v manipulaci samotné smlouvy či ušití smlouvy danému dodavateli na míru, následnému zdražování zakázky, její horší kvalitě či v pracích, zboží či službách, které nebyly původně vůbec předmětem zakázky. (Neupane, 2014) Zveřejnění smlouvy o veřejné zakázce pak vytváří určitý odstrašující potenciál proti korupčnímu jednání ze strany dotčených aktérů, i nástroj pro kontrolní orgány. To je zejména možné, pokud systém umožňuje jednoduché a jasné třídění a agregaci dat, ze kterých pak můžeme různé zakázky komparovat a identifikovat tak případné anomálie.

Dr. Paul Schapper (Světová banka, 2007: 20) tvrdí, že samotné nastavení eProcurementu musí být nastaveno tak, aby mohlo přinášet cílené benefity. Tyto benefity tudíž nemohou být pouze identifikovány, ale celý systém tak musí být cíleně budován. Tudíž aby mohla být korupce efektivně snížena, aby mohl být vybudován transparentnější systém, stejně jako mechanismus odpovědnosti, eProcurement musí v sobě obsahovat takové nástroje, které k těmto dopadům povedou; musí mít tedy takový design, kdy budeme schopni sledovat jednotlivé kroky zadavatelů a dodavatelů v rámci celého cyklu veřejného zadávání, tedy zaznamenávat (profilování) historii rozhodnutí těchto aktérů, sledovat případné změny cen (od původní plánované, přes vysoutěženou a následně skutečně uhrazenou), budovat efektivní management veřejného zadávání a jeho kontroly, včetně kontroly auditní. Dr. Schapper se domnívá, že pokud bude nastaven eprocurement s takovými nástroji, může se stát efektivním protikorupčním nástrojem. Na druhou stranu, ignorování těchto kontrolních mechanismů a pouhé softwarové nastavení systému eProcurement, může tento protikorupční smysl utlumit. Eprocurement tudíž může být nástrojem pro standardizaci a automatizaci procesů, jako nástroj monitoringu, tudíž zvyšovat kontrolu a redukci autonomie rozhodování skrze měřící ukazatele. Rozhodnutí tak mohou být vzájemně porovnatelná, historie

zaznamenávána, což umožňuje vnitřní kontrolu, audit a nutnost zdůvodňování/reporting výjimek.

3.1.5. Nedostatky elektronického zadávání

Přesto však musíme na e-procurement nahlížet opatrně a skepticky. Samotná implementace elektronického nástroje totiž nemusí pozitivní dopady nutně přinést. Pozitivní benefity jsou závislé na vhodném designu, implementaci a vzájemně souvisejících reformách. Má-li být elektronické zadávání efektivním nástrojem boje s korupcí, je potřeba, aby zde existoval jasný legislativní rámec veřejného zadávání, který podporuje i vizi elektronického zadávání, zároveň efektivní a expertní vzdělávání zadavatelů (budování profesionality), dodavatelů i široké veřejnosti, budování monitoringu a kontrolních mechanismů, které vytvoří systém důvěry mezi jednotlivými aktéry a především nastavit systém elektronického zadávání jako nástroj monitoringu, kontroly a vyšetřování korupce (Transparency International, 2014) Schaffer (2007) tak poukazuje na to, že elektronické zadávání musí vytvořit nástroje, kterými se bude dařit efektivně sledovat kroky a rozhodnutí dotčených zadavatelů a dodavatelů podezřelých z korupce. Elektronické zadávání tudíž může sloužit jako efektivní a účinný nástroj detekce a prevence korupce, ale za podmínky, že budou data a informace o zakázkách, zadavatelích i dodavatelích sbírána a skladována v takové formě, které strukturovaně umožní jejich sběr a následnou analýzu. Systém tedy musí být nastaven tak, aby umožnil sledování a analýzu korupčních indikátorů a umožnil nejen ex-ante (monitoring), ale i ex-post analýzu korupčních rizik. Nestačí tedy jen informace uveřejnit, ale jak tvrdí Chvalkovská se Skuhrovcem (2010), data a informace mohou být často obtížně přístupná a zcela nevhodně uspořádaná pro následnou analýzu a vyšetřování korupce.

SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Managagement*) ve své studii (2011: 10) také poukazuje na nedostatky elektronického zadávání. Především tvrdí, že se jedná o pouhý nástroj, který není všelékem na nejrůznější nedostatky veřejného zadávání a kdy je reálně možné, že se neduhy zažitého systému přesunou i do

online prostředí elektronického zadávání. Jeho samotná implementace je také velmi časově náročná, a náročná jak po stránce *technologické* (vysoké náklady, nevhodnost v určitých fázích cyklu veřejného zadávání - např. v rámci poskytování průkazných dokumentů o kvalifikaci zájemce u komplexnějších veřejných zakázek); *participaci veřejných zadavatelů* (kde nebyla stanovena povinnost, tam zadavatelé jednají laxněji; častokráte nízké znalosti o pozitivech i slabinách elektronického zadávání - bezpečnost, kontrolní mechanismy); *participaci dodavatelů* (častokráte neznalost pozitivního přínosu pro zadávání; obavy SMEs z centralizace zadávání v elektronické podobě; různé nároky v podobě registrací a autorizací); *nedostatečná standardizace na trhu elektronického zadávání*.[48]

Transparency International (2011: 6) výrazně prosazuje používání elektronických nástrojů ve vládnutí, neboť ve svém důsledku napomáhají vytváření a posilování transparentních systémů, integrity a odpovědnosti. Přesto však upozorňují na tři rizikové oblasti spojené s elektronickým zadáváním. Prvním tímto rizikem je dlouhodobá *snaha o deregulaci systému* veřejného zadávání v souladu s postupem elektronického zadávání (či v jeho důsledku). Tato deregulace ovšem nesmí směřovat k oslabení či naprosté eliminaci 'starých' kontrolních/ochranných mechanismů ("*checks and balances*") a naopak jejich zachování či transformaci v rámci nové elektronické podoby zadávání. Druhé riziko vychází ze samotné podstaty elektronického zadávání - bezpečnosti technologii a kyberprostředí. Elektronické zadávání veřejných zakázek vyžaduje vysoce zabezpečené prostředí, které musí dbát na ochranu specifických informací. Jakékoli narušení bezpečnosti tohoto prostředí může mít dopad na důvěru v samotný systém. Riziko elektronického zadávání spočívá také v obavě, že zadávání v online prostředí *nebude poskytovat důkazy* možného korupčního jednání, jako tomu bylo u papírové formy.[49] Poslední riziko elektronického zadávání (Transparency International, 2014a: 20) spočívá v rozdílu mezi národní a lokální/regionální úrovní.

[48] Obecně by se dalo tvrdit, že jak zadavatelé, tak dodavatelé, mají menší znalosti a schopnosti ICT technologií, stejně jako výhod, které elektronické zadávání přináší, ale může to být do značné míry způsobeno nízkou inovativní kulturou v rámci organizací (OECD, 2015: 140).

[49] Vedle toho zde existuje obava, že zadavatelé, kteří jsou znalí zákona o veřejném zadávání, budou v důsledku složitosti informačních technologií spojených s elektronickým zadáváním nahrazeni IT specialisty neznalých pravidel zadávání a tudíž náchylnější pro korupční jednání (případně neschopni odhalit smluvené nabídky dodavatelů).

Transparency tak upozorňuje na horší úroveň znalostí a schopností znalostí na lokální/regionální úrovni, kteří nemusí být tak dobře školeni na nové technologie, mohou mít navíc vlastní postupy, které nemusí být v souladu s těmi centrálními. Zároveň jsou lokální zadavatelé často více napojeni na místní společnosti a tudíž e-procurement může zajistit pouze falešnou procesní čistost procesu zadávání. V neposlední řadě může nedostatečná IT gramotnost vést k úniku informací o zakázkách, a mechanismus odpovědnosti je narušen již jen samotným faktem, že se jedná často o zakázky malého rozsahu, které nespadají do zákonných podmínek.

3.2. Analýza aktuálního stavu elektronického zadávání

3.2.1. Český e-procurement

a) Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2016 až 2020, vyhodnocení efektivity fungování a návrh dalšího postupu využívání elektronických tržišť veřejné správy a návrh povinného používání NEN

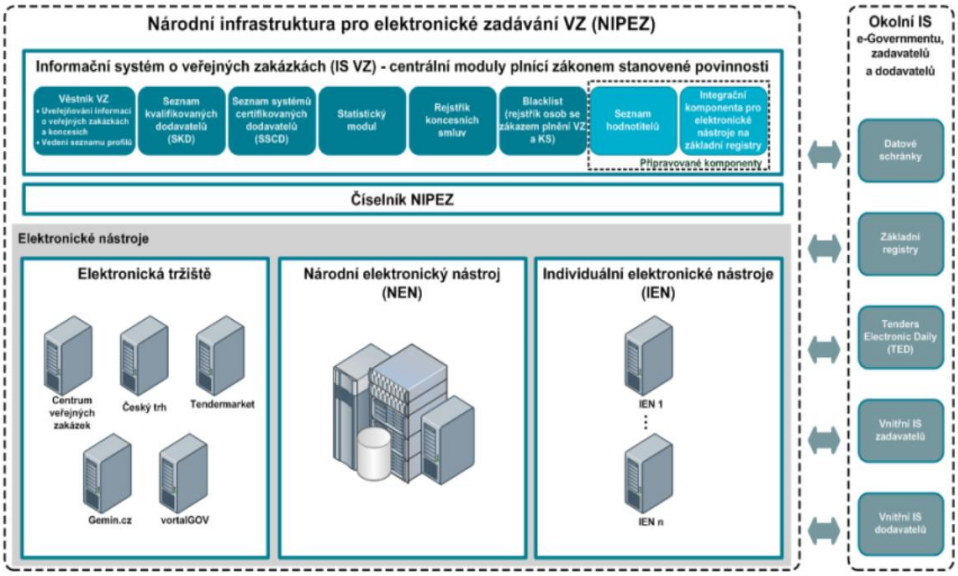
Jedná se o komplexnější strategický dokument, který reaguje na nově vzniklou evropskou zadávací legislativu. Provozovatelem Věstníku veřejných zakázek se stává společnost NESS Czech s.r.o. a to na základě koncesní smlouvy. Informuje o hlavních změnách v rámci elektronického zadávání, kterými jsou povinnost odesílání formulářů do Úředního věstníku EU (TED) pouze elektronickou formou, kdy došlo k rozšíření počtu formulářů, prostřednictvím kterých jsou uveřejňovány informace o veřejných zakázkách. Zásadní změnou je pak procesní změna, kdy nejprve musí dojít k uveřejnění v TEDu a následně pak až ve Věstníku veřejných zakázek. Podlimitním veřejným zakázkám byly vytvořeny speciální formuláře, přesto však musí obsahovat určitou míru transparentnosti. Nová legislativní úprava také zavedla rozsah a způsob uveřejňování v průběhu zadávacího řízení (dokumentace) i po jeho ukončení (písemná zpráva zadavatele, smlouva, výše skutečně uhrazené ceny, seznam subdodavatelů). Zároveň

pokud zadavatel vytvoří nový profil, ten starý musí být uchován v neaktivní podobě a na novém profilu na tento neaktivní profil musí elektronicky odkázat.[50]

Projekt NIPEZ[51] byl ukončen ke dni 31. Května 2014 a veškeré výdaje na realizaci činily 261,2 milionu korun a vypočtené úspory činily 38,7 milionu korun. Nová Strategie plánuje navázat na tento projekt rozvojem modulů dle požadavku uživatelů, správce NENu atd. MMR chce integrovat model NIPEZ do e-governmentu a dle platné zadávací legislativy. Národní elektronický nástroj (NEN) umožňuje de facto všechny druhy zadávání a jeho užívání je zcela zdarma (s výjimkou e-podpisů a uveřejňování formulářů ve Věstníku), jeho součástí je i metodická podpora s návody a uživatelská podpora v rámci call centra a help desku. Vedle NENu byl také vytvořen Informační systém o veřejných zakázek (IS VZ) a to za účelem zajištění uveřejňovacích, informačních a evidenčních povinností, a jeho správcem je právě Ministerstvo pro místní rozvoj. Právě IS VZ se stal určitou nadmnožinou Věstníku, který se stal jeho integrální součástí (informace z Věstníku se automaticky přenáší v důsledku komunikačního webového rozhraní do IS VZ), ale vedle Věstníku obsahuje i seznam kvalifikovaných dodavatelů, seznam certifikovaných dodavatelů, rejstřík koncesních smluv, statický modul (v něm jsou soustředěna data ze všech systémů - Věstník, e-tržiště, profily) a číselníky a kvalifikace (CPV).[52]

[50] Jako neaktivní bude zachován i ve Věstníku veřejných zakázek.
[51] Součástí NIPEZ je také rozhraní pro napojení na okolní informační systémy (TED, komoditní číselníky, systémy eGovernmentu, interní informační systémy zadavatelů a dodavatelů,).
[52] Zde tedy vidíme rozdíl mezi IS VZ a Věstníkem veřejných zakázek. Věstník VZ je do značné míry autonomní, neboť jej spravuje soukromý subjekt na základě koncesní smlouvy; IS VZ je v rukou státu a jeho úloha je jako nezávislá záloha a kontrola uveřejnění.

Schéma č. 10: Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek



Zdroj: MMR 2016

Strategie hodnotí předchozí cíle a její výsledek je pozitivní, neboť došlo k zavedení centrálního zadávacího nástroje NEN (s náklady na provoz systému ve výši 43,3 mil. Kč),[53] vytvoření jeho technických specifikací; vytvoření metodických podpor; a na národní úrovni bylo 100 % zakázek uveřejňováno ve Věstníku veřejných zakázek. Strategie se také ve velké míře zaměřuje na hodnocení fungování elektronických tržišť, přičemž výsledkem této detailní analýzy je rozhodnutí o ukončení tohoto systému ke dni 30. června 2017 a jeho převedení pod NEN. Důvody transformace systému a budování jednotného komplexního informačního systému pro zajištění uveřejňovacích, informačních a evidenčních povinností spočívají ve finanční náročnosti (údržba a správa systému), ale také větší kontrole nad rozpočtem a centralizací dat a údajů. Ukončení stávajícího modelu elektronických tržišť je tedy jeden ze cílů této Strategie, zbylé cíle se dají shrnout jako:

1. Realizace a vývoj modelu NEN projektu NIPEZ - provoz, metodická a technická podpora, zvyšování povědomí a zájmu zadavatelů;
2. Průběžné přizpůsobování politiky elektronizace zadávání veřejných zakázek politikám eGovernmentu;

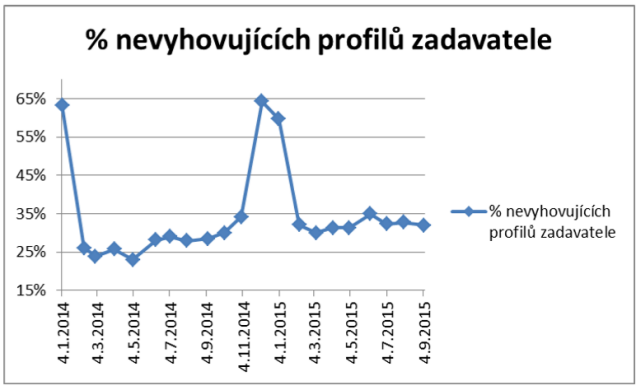
[53] Provozovateli tohoto systému jsou společnosti o2 Czech Republic a TESCO SW, a.s.

3. Podpora elektronizace procesů navazujících na zadávání veřejných zakázek - jako schvalování/uzavírání smlouvy, faktura, vystavení objednávek atd.;

4. Implementace opatření v oblasti eprocurementu související s kybernetickou bezpečností.

Avšak rozvoji projektu NIPEZ, konkrétně Národního elektronického nástroje, stojí poměrně silný trh individuálních elektronických nástrojů (IEN),[54] které navíc nebyly dostatečně certifikovány (upravuje vyhláška č. 9/2011 Sb.), které způsobovaly problémy v uveřejňovaných informacích na profilu zadavatele, kdy podle dat MMR na 63 % elektronických nástrojů nesplňovalo technické požadavky na profily a 30 % profilů tak neodpovídalo platné legislativě k 5. květnu 2015. Centrální zadavatelé (jako např. ministerstva) využívaly zcela odlišné typy elektronických nástrojů (E-ZAK, TenderArena, eGordion), což komplikovalo testování jejich funkčnosti a soulad s legislativními podmínkami, kterou samotní zadavatelé sami ani často nečinili. Zadavatelé tak mohli používat nástroje, které legislativním požadavkům vůbec nevyhovovaly.

Graf č. 1: Vývoj počtu nevyhovujících profilů zadavatele



Zdroj: MMR 2016

[54] V roce 2014 existovalo na trhu poskytovatelů elektronických nástrojů již 34 certifikovaných aktérů.

Další problematickou oblastí ze strany MMR byl nedostatečný přehled o zakázkách malého rozsahu v IEN (30 % profilů zadavatele) a nekonzistence dat vkládaných do elektronických nástrojů (např. nesoulad mezi informacemi v oznámení o zakázce a oznámení o zadání zakázky uveřejňované ve Věstníku) a samotná absence informací, které by měly být uveřejňovány (jako smluvní cena, skutečně uhrazená cena za daný rok atp.) Neexistoval tak přehled o všech veřejných zakázkách od fáze jejich přípravy až po jejich ukončení. MMR také kritizovalo a zpochybňovalo metodickou podporu vytvářenou v rámci samotných IEN, kdy MMR nemohlo reálně zjistit jejich kvalitu. Metodiky tak mohly přinášet různé výklady a někdy i opomenutí některých nezbytných procesních kroků (jako např. uveřejňování na profilu). Proto Ministerstvo pro místní rozvoj upozorňovalo na nutnost standardizace metodik, stejně jako na potenciální hrozbu ztráty dat v případě, kdy dojde e změně poskytovatele IEN. V neposlední řadě bylo používání NEN jakožto nástroje elektronického zadávání zavedeno na dobrovolné bázi což vedlo k jeho značnému podužívání a tudíž i otázkách o zbytečnosti celého projektu, neboť ke dni 31. 12. 2015 (tedy 5 měsíců regulérního provozu) bylo v rámci rutinního provozu registrováno v NEN pouze 250 zadavatelů a 98 dodavatelů.

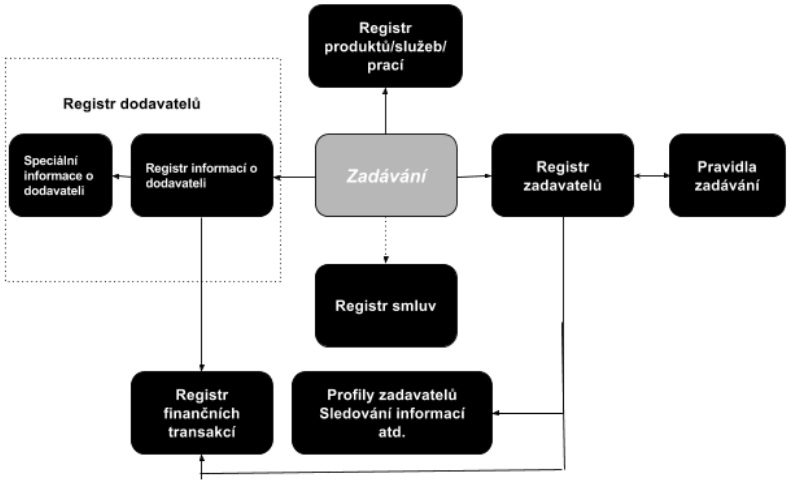
Tímto Ministerstvo pro místní rozvoj, jakožto gestor procesu veřejného zadávání, argumentovalo pro přechod na jeden centrální nástroj veřejného zadávání, který přinese větší stabilitu a bezpečí uchování dat, neboť NEN umožňuje uchování a archivaci dat v kontinuálně provozovaném centrálním řešení, které je ve vlastnictví státu a nejsou s exportem dat spojeny žádné poplatky. Přesto si však MMR uvědomuje nutnost zachování autonomie zadavatelů nad výběrem poskytovatale e-platformy, ale chce IEN omezit pro větší kontrolu ze strany státu. Proto zavedla povinnost užívat NEN s výjimkou certifikovaných a schválených IEN (tzn. fungovat mohou pouze IEN, které splní požadavky certifikační vyhlášky[55]), které mají vytvořený automatický mechanismus zasílání dat o veřejných zakázkách do NEN/IS VZ. Výjimky užívání IEN se však neudělují samotným poskytovatelům, jakožto pouze zadavatelům, kteří o tuto

[55] Vyhláška stanovuje standardy a postupy v rámci elektronické komunikace mezi zadavatelem a dodavatelem (podání nabídky, žádosti o dodatečné infromace, podání námiky atd.)

výjimku požádají (musí být důsledně vyargumentováno např. ekonomickou výhodností atd.) Přestože systém stále umožní jisté výjimky, Ministerstvo počítá s de facto kompletním přechodem všech zadavatelů pod NEN ke 31. Prosinci 2018.

Český systém elektronického zadávání byl navrhován a implementován v roce 2006 především s cílem ztransparentnit proces veřejného zadávání. V porovnání k ostatním systémům elektronického zadávání v EU, český systém umožňuje vyhledávání (skrze řadu způsobů) informací o (specifických) veřejných zakázkách a to zcela zdarma. Přesto je však systém kritizován, že nepřináší cílenou míru transparentnosti - přestože přináší platformu pro vyhledávání informací podpořenou o zákon, neumožňuje efektivní a přehlednou kontrolu nad procesem veřejného zadávání. Systém neobsahuje statistické nástroje a agregace dat je také velmi obtížná - což ve výsledku znemožňuje efektivní kontrolu nad celým procesem. (Chvalkovská, Skuhrovec, 2010) Tímto se dá obtížně zjistit, v čem systém dobře funguje - zejména pokud jde o integritu systému, nebo naopak, kde je prostor pro korupční jednání. E-procurement by však měl přispět ke standardizaci procesů a především efektivnímu monitoringu který by umožnil snížení "autonomie" úředníků a tudíž i výskyt korupce (Transparency International, 2011: 2)

Schéma č. 11: Základní schéma managementu informací během zadávání



Zdroj: Světová banka 2007: 25

Informace, které produkuje a zpracovává eProcurement mohou být automaticky předávány do databáze pro následný audit a kontrolu jednotlivých transakcí a zároveň klasifikaci informací dle různých kategorií - jako zadavatele, dodavatele, regionu, ceny, předmětu zakázky, druhu zadávacího řízení nebo jejich jakékoli kombinace. Tyto informace jsou zcela nezbytné z hlediska kontroly občanskou společností (jako např. Transparency International) a kontrolními orgány, včetně kontroly hospodaření s veřejnými prostředky. Skrze profilování aktivit jednotlivých zadavatelů, ale potenciálně i dodavatelů, můžeme skrze tyto statistické informace monitorovat a kontrolovat jednání aktérů, stejně jako monitorovat a vyšetřovat jednotlivá korupční pochybení (Světová banka, 2007: 25)

3.2.1.1. Nástroje elektronického zadávání v rámci IS VZ

Nejdůležitější elektronický nástroj veřejného zadávání tvoří Informační systém o veřejných zakázkách (IS VZ), který se skládá z řady dílčích submodulů. Jeho nedílnou součástí je především *Věstník veřejných zakázek*, v němž jsou dle § 212 zákona č. 134/2016 Sb. o ZZVZ, uveřejňovány informace o veřejných zakázkách; jsou zde ovšem i funkce pro vyhledávání informací o veřejných zakázkách de jednotlivých formulářů či dle doby jejich zadání, dle názvu zakázky, evidenčního čísla či zadavatele. Vedle toho umožňuje Věstník vyhledávání platných, neaktivních i zrušených profilů zadavatele. Věstník veřejných zakázek samozřejmě obsahuje a poskytuje svým uživatelům i metodické pokyny a validační pravidla pro vyplnění formulářů, které vychází z platných právních předpisů a Nařízení Evropské komise.

Dalším nástrojem je pak *Seznam kvalifikovaných dodavatelů ("SKD)*, které vycházejí z § 74, § 77 a § 226 ZZVZ, dodavatelů, kteří gestorovi Ministerstvu pro místní rozvoj doložili příslušnou dokumentaci o jejich základní a profesní způsobilosti a zaplatili správní poplatek. V souladu s § 229 ZZVZ je možno si nechat vygenerovat Výpis ze SKD. Vedle výpisu však systém i samotné vyhledávání kvalifikovaných dodavatelů; Věstník, ve kterém jsou dodavatelé vyhledáváni prostřednictvím nabytí právní moci zápisu do seznamu; a samozřejmě metodické pokyny týkající se SKD.

Třetím modulem je pak *Seznam systémů certifikovaných dodavatelů ("SCD")*, tj. takových systémů certifikovaných dodavatelů, kteří byli schválení na základě doložené dokumentace gestorovi Ministerstvu pro místní rozvoj; IS VZ pak nabízí vyhledávání v tomto seznamu, včetně Věstníku, které oba odkazují na internetovou adresu registru certifikovaných dodavatelů. Podstatou tohoto Seznamu je, že umožňuje dodavatelům prokázat splnění potřebné kvalifikace, případně její části, v daném oboru.

Dále IS VZ obsahuje *Rejstřík koncesních smluv, Rejstřík osob se zákazem plnění veřejných zakázek* (opírající se o § 144 zák. Č. 417/2009 Sb. - vedení Rejstříku osob se zákazem plnění veřejných zakázek). Zákaz je ukládán rozhodnutím kontrolního orgánu, tj. Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, a IS VZ pak umožňuje skrze Věstník vést seznam těchto právnických či fyzických osob s daty zapsání do toho seznamu, i plánovaného data ukončení zákazu, včetně odpovídajícího čísla jednacího na rozhodnutí ÚOHS.

Dále IS VZ upravuje i samotné profily zadavatelů, kdy rozlišuje na profily účinné s minulou legislativní úpravou dle zák. Č. 137/2006 Sb., které byly platné do 30. Září 2016, kdy samotné Ministerstvo pro místní rozvoj vytvořilo i testovací prostředí a k vyhlášce č. 9/2011 Sb. i metodické pokyny a manuál. V současnosti však musí zadavatel splňovat vyhlášku č. 168/2016 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. Října 2016 společně se ZZVZ. Informace a dokumenty musí být strukturovány a dokumenty převedeny do vhodných formátů, včetně základních vybraných informací o veřejné zakázce či zadávací dokumentace. Profily zadavatele jsou samozřejmě pravidelně kontrolovány, zda-li naplňují legislativou daný formát.

V neposlední řadě jsou součástí IS VZ i statistické výstupy, které vychází z informací uveřejněných formulářů ve Věstníků veřejných zakázek, případně z profilů zadavatele. Data jsou pravidelně (15. den v měsíci) aktualizována. Uživatelům jsou k dispozici i Opendata, která umožňují vyhledávání informací o veřejné zakázce z

Věstníku dle vlastních kategorií vyhledávání. Jaké statistické údaje je možno vyhledat z Věstníku veřejných zakázek:

1. Z pohledu zadavatelů - seznamy zadavatelů dle počtu veřejných zakázek a objemu v Kč. Dále souhrn vybraných zadavatelů a největších 50 zakázek daného zadavatele.
2. Z pohledu dodavatelů - největší dodavatele i souhrn daného dodavatele, včetně jeho největších zakázek.
3. Veřejné zakázky ve fázi zahájení ZŘ - roční/měsíční sumáře veřejných zakázek dle limitu, předmětu, řízení, místa realizace, způsobu financování.
4. Veřejné zakázky ve fázi zadávání veřejných zakázek - opět podobné sumáře včetně informací o trhu veřejných zakázek a souhrnů pro všechny zadavatele.
5. Dále statistiky z pohledu podaných formulářů do Věstníku Veřejných zakázek.

Vedle informací evidovaných z Věstníku jsou zde i informace o veřejných zakázkách získaných z profilů zadavatele, a to dle stavu řízení (ukončeno, neukončeno atd.), druhu zadávacího řízení, informace o veřejných zakázkách z profilů z pohledu zadavatele (seznam dle objemu a počtu veřejných zakázek) a pohledu dodavatelů.

Institut jako Věstník či profily bych hodnotil ve skrze pozitivně, proto dokáží procesy dohledávání dokumentů velmi zjednodušit; z pohledu dodavatelů jsou to nástroje, které směřují k efektivnosti. Formuláře jsou otázkou evropských směrnic, takže uživatelský dojem z nich je dán do velké míry právě tímto faktorem. Zároveň ovšem s nimi pracují lidé, kteří se v této oblasti pohybují dlouhodobě, takže jim nemohou dělat větší problémy.

Co se týče IS VZ - záleží, z jaké perspektivy se jej snažíme uchopit, jestli jako zadavatel či dodavatel, nebo jako výzkumný pracovník. U větších uživatelů existuje určité uživatelské rozhraní, které jim informace velmi jednoduše zprostředkovává a práci s IS VZ jim tak velmi zjednodušuje. Pro dodavatele pak existují služby, které jim

hlásí nové zakázky - přes Věstník a profily zadavatelů. Ale asi pohledem menšího dodavatele, hledající nějakou zakázku, pokud s daným systémem neoperuje dlouhodobě, tak může být IS VZ pro uživatelskou obsluhu obtížnější. Navíc pro menší dodavatele obtíž a limitace v tom, že ve Věstníku nejsou zakázky podlimitního charakteru. Takže by dodavatel musel prohlížet jednotlivé profily a přeci jen, těch profilů je spousta. Pokud tedy nevyužívají nějakou službu, tak nemají reálně moc zakázky dohledávat - pouze na úkor značných nákladů.

Z hlediska vědeckého, ale i pro občanskou společnost z hlediska kontroly, je dobré, že veškeré informace jsou dohledatelné z Věstníku, a není je potřeba nějak těžit z Ministerstva pro místní rozvoj na základě dotazu. Takhle jsou data v přímém celku a formátu a jsou tudíž dobře analyzovatelná. Ale z jejich podoby je velmi obtížné sledovat faktory korupčního jednání.

3.2.1.2. Zhodnocení e-procurementu v České republice

Tabulka č. 12: Zhodnocení eProcurementu v České republice (na základě framework Světová banka 2007: 31)

Politika		
1	*Politika veřejného zadávání byla designována pro efektivní nastavení eProcurementu.*	-Přestože implementace se neobešla bez problémů, designování politiky bylo výrazně podřízeno cílům elektronizace a jeho vnímaným benefitům (konkurenceschopnost, snížení administrativních nákladů, auditovatelnost, zrychlení ZŘ). - Navíc podpořeno o řadu strategických dokumentů a analýz - *Národní plán zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek pro období let 2006-2010*, *Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2011 až 2015*, *Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2016 až 2020, vyhodnocení efektivity fungování a návrh dalšího postupu využívání elektronických tržišť veřejné správy a návrh povinného používání NEN.*

2	*Eprocurement byl nastaven, aby byl konzistentní, objektivní, směřoval k transparentnosti, včasnosti a snížení transakčních nákladů.*	-Ekonomická stránka (tj. Snížení transakčních nákladů, úspory zadávacího procesu) již v pilotním Národním plánu elektronizace 2006-2010. -Princip transparentnosti je podřízen legislativě (druh zadávacího řízení), přesto politika eProcurementu založena na vytváření transparentního nástroje. -Konzistentnost byla výrazným problémem desetiletého vývoje, neboť došlo k silné decentralizaci a následně nucené centralizaci, nekonzistentnost nástroje e-tržeb atd.
3	*Jednotlivé metodiky spojené s elektronickým zadáváním byly uveřejněny a jsou volně přístupné.*	-Metodické pokyny, validační pravidla a helpdesky jsou přítomné jak v rámci Věstníku veřejných zakázek, NENu tak i IS VZ a týkají se zadávacího procesu, vyplňování formulářů, statistického nástroje, či dalších modulů jako SKD, SCD.
Management a plánování		
1	*Existující nastavení elektronického zadávání veřejných zakázek bylo evaluováno faktory efektivnosti, hospodárnosti a zajištění původních cílů, aby mohlo být dále modernizováno.*	-V rámci navazujících Strategií elektronizace byly e-nástroje pomocí těchto faktorů evaluovány (roční úspory; využití nástrojů zadavateli a dodavateli; vystavování e-faktur; automatizace hodnocení; realizace projektu NIPEZ; transpozice evropských směrnic) a systém byl výrazně po technologické stránce upgradeován. -Přesto však kritizován zejména ze strany NKÚ, které ve svých Kontrolních závěrech (zejména 15/10) poukazuje na řadu pochybení a porušení rozpočtové kázně.
2	*Standardizované formuláře pro zadavatele i dodavatele jsou uveřejněny na této platformě online (např. Žádosti o poskytnutí dodatečných informací, e-podání nabídek, námitky atd.)*	-Splněno. Formuláře jsou uveřejněny nejen rámci elektronických nástrojů, ale také ve Věstníku veřejných zakázek. -Formuláře splňují standardní evropskou normu, platné od 1. Října 2016.

3	*Vedle systému zadávání byla také vytvořena informační databáze, která může sloužit jednotlivým zadavatelům pro výzkum trhu v rámci jejich budoucích zadávacích řízeních.*	-Informační systém o veřejných zakázkách (IS VZ), umožňuje snadné a uživatelsky přívětivé hledání informací o veřejných zakázkách i zpracování statistických dat, včetně průzkumu trhu pro zadavatele a dodavatele. -Zároveň může sloužit i jako nástroj kontroly pro NKÚ a ÚOHS.
Legislativa a regulace		
1	*Byl vytvořen vhodný systém sdílené odpovědnosti za elektronické zadávání - jak v roli metodické, tak kontrolní.*	-Z analýzy aktérů vidíme vhodné rozdělení "checks and balances" systému zadávání, kdy: 1. MMR má roli správce po stránce provozně monitorovací, metodické, operativní, vzdělávací, analytické a administrativní. 2. NKÚ zastává roli auditora. 3. ÚOHS pak roli monitorovací, kontrolní (tj. dodržování ZZVZ), ale i vzdělávací.
2	*Monitoring a dohled nad dodržováním stanovených legislativních pravidel zadavateli a dodavateli.*	-Po stránce využívání veřejných financí a majetku zde hraje aktivní roli NKÚ, která poukazuje i na řadu procesních pochybení ze strany zadavatelů či dodavatelů. -Finanční kontrola Ministerstva financí dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě - také poukázala na řadu pochybení v procesu veřejných zakázek. -Působení organizací občanského sektoru v čele s Transparency International (právní a poradenská činnost). -Aktivní a efektivnější role ÚOHS, které je vysoce úspěšné v rámci správních řízení. Přesto však potenciální hrozba ze strany zavedených poplatků za podněty.

3	*Zároveň také pravidelný monitoring a hodnocení fungování elektronického nástroje veřejného zadávání na národní (centrální) úrovni.*	-Naplňováno v rámci strategické a dlouhodobé úrovně v rámci Národních plánů/Strategií elektronizace. -Každoroční zpráva o veřejném zadávání v ČR ze strany MMR - v souladu s usnesením vlády ze dne 5. června 2013 č. 418, které ukládá ministru pro místní rozvoj předkládat vládě uvedenou zprávu každoročně vždy do 31. května. -Každoroční zpráva o stavu NEN (NIPEZ) - Zpracováním dokumentu je plněna povinnost, která je uložena ministryni pro místní rozvoj v čl. II. odst. 7 usnesení vlády České republiky ze dne 30. července 2014 č. 628.
4	*Zároveň také monitoring a hodnocení fungování elektronického nástroje uvnitř samotných zadavatelů.*	- Většinou zajištěno na základě vnitřních směrnic samotných zadavatelů. - Propojení mezi orgány dané instituce (právní, finanční a zadávací).

Infrastruktura elektronického veřejného zadávání v České republice umožňuje lepší přístup menších a středních podniků na trh veřejných zakázek. Gestor zadávání - Ministerstvo pro místní rozvoj - podporuje bezpečnost a standardizaci systémů zadávání, systém však má určité rezervy v rámci monitoringu a kontroly, neboť tyto funkce netvoří pilíře infrastruktury.

V rámci protikorupčních opatření český eProcurement (ne)umožňuje (dle PwC 2013, na základě konzultace s expertem Ministerstva pro místní rozvoj):

I. Jednotlivé IEN/elektronické nástroje obecně umožňují přenos dat a informací na jednu centrální platformu k uveřejnění - umožněno. *Existuje rozhraní na VVZ, že zadavatel vyplní formulář v nástroji a pošle se přes rozhraní do VVZ, tedy není nutné vytvářet formulář přímo ve VVZ.*

II. Sdílení informací mezi jednotlivými nástroji je zcela bezchybné (identické informace ve Věstníku, IS VZ, profilech zadavatelů) - mnohokráte neidentický přenos informací. *Z VVZ a profilech zadavatelů se tahají data do*

ISVZ, pak občas nastane problém, když každý ve svém excelu jinak filtruje či zadá vyhledání dle jiného klíče, poté se může stát že se statistika dvou lidí, kteří vlastně postupovali jinak i když si kladli stejnou otázku mají dva různé výsledky.

III. Školení zadavatelů a dodavatelů o zadávacích procesech, e-nástroji, korupci ve veřejných zakázkách - částečně. *Je nutné i samostudium účastníků školení. V rámci jednoho dne, nelze očekávat že se naučí vše, je to hlavně o seznámení se z prostředím a vědět kde co hledat.*

IV. Zdali mohou dodavatelé ze systému "vytáhnout" informace (např. Oznámení o zahájení/plánu zahájení veřejné zakázky; zadávací dokumentaci) co by anonymní uživatel - umožněno. *Anonymní uživatel může vyhledat všechna uveřejněná data (formuláře ve VVZ mají některá pole, která zadavatel vyplní, ale lze zaškrtnout aby se tato informace neuveřejňovala). U zadávací dokumentace je to trochu jiné, ta je uveřejněna na profilu zadavatele a není nutné aby tam byla celou dobu, je nutné ji tam mít od uveřejnění formuláře ve VVZ do doby uplynutí lhůty pro podání nabídek, poté ji může zadavatel stáhnout (toto zadavatelé využívají).*

V. Dodavatelé mohou vyhledávat zakázky dle nejrůznějších specifických kritérií (CPV kódy, cena atd.) - umožněno. *Dodavatelé vyhledávají VZ na VVZ, dle různých kritérii, zmíněné CPV, režim zákona, dle druhu formuláře (dodavatele zajímají hlavně zahájené VZ), dle druhu VZ, dle zadavatele…*

VI. Dodavatelé jsou informováni v případě jakýchkoli změn v zadávacím řízení - umožněno. *V průběhu zadávacího řízení je možné že se dodavatelé doptávají na zadávací dokumentaci, zadavatel vyhodnotí zda je to dodatečná informace a ty poté vyvěšují na svůj profil zadavatele.*

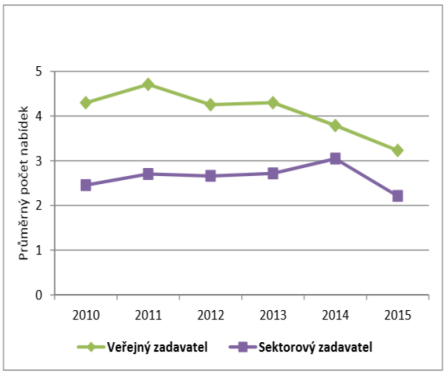
VII. Platforma umožňuje automatický přenos jakýchkoli dat a dokumentů do TEDu – částečně umožněno. *Do TEDu lze přes VVZ odeslat pouze evropské formuláře řady F, na národní sadu CZ nemá TED nastaveny validace, jelikož je to naše národní úprava.*

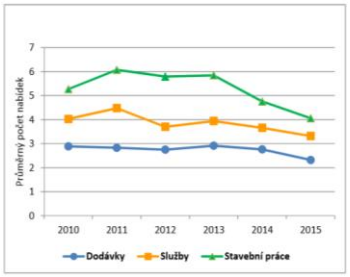
VIII. Dodavatelé obdrží doklad o podání jejich nabídky - umožněno. *V systému se ti zaeviduje datum a čas podání, takže se to dá dohledat.*

IX. Platforma umožňuje utajení citlivých informací v rámci zadávacího řízení až do doby otevírání obálek/nabídek - umožněno. *Elektronický nástroj neumožní zadavateli nijak manipulovat či dokonce otvírat nabídku před uplynutím lhůty pro podání nabídky.*

Přesto však infrastruktura českého eProcurementu oplývá řadami nevýhod (vyjma těch, které jsou uvedeny již v analýze aktérů či v příloze práce). Z výroční zprávy Ministerstva pro místní rozvoj (2016a) vyplývá, že podíl objemu finančních prostředků veřejných zakázek evidovaných IS VZ na celkovém trhu veřejných zakázek se k roku 2015 výrazně snížil a činil pouze 56,83 %. Zároveň také grafy níže poukazují na to, že přechod na elektronické zadávání veřejných zakázek nepřinesl zamýšlený cíl zvýšení nabídek, ba spíše naopak pokles podaných nabídek.

Graf č. 2: Vývoj průměrného počtu nabídek (ze zadaných zakázek) v letech 2010-2015





Zdroj: MMR 2016a

Dochází k nárůstů jednacího řízení bez uveřejnění, které pak má dopad i na uveřejňování zakázek v IS VZ.

Výroční zpráva MMR (2016a):

Zajímavé, že dochází ke snižování podílu veřejných zakázek evidovaných v IS VZ na trhu veřejných zakázek-

2011 - 507/283 - 56, 37%

2012 - 493/325 - 65, 92%

2013 - 478/300 - 62, 76%

2014 - 581/450 - 77, 45%

2015 - 556/316 - 56, 83%

To je dáno legislativní úpravou, zda jsou zakázky podávány v režimu zákona nebo ne (malý rozsah). V IS VZ zakázky s uveřejňovací povinností ve Věstníku a realizované na e-tržištích (které se však ruší). Snížení v důsledku vrácení úrovně zakázek sektorových zadavatelů na obvyklou úroveň i pokles celkové hodnoty evidovaných zakázek veřejných zadavatelů.

Zajímavé je se také podívat na intenzitu konkurence na nabídkové straně, neboť zvýšení konkurenceschopnosti a účasti dodavatelů na zadávacích řízeních je jednou z předpokládaných benefitů eProcurementu. Z Výroční zprávy se ovšem dozvídáme, že dochází paradoxně ke snížení počtu nabídek, což je zdůvodňováno lepší ekonomickou situaci (než v situaci, kdy jsou dodavatelé doslova 'hladovi' po zakázkách) a menším objemem zadaných veřejných zakázek. Jedním z negativních faktorů je pak nárůst jednacích řízení bez uveřejnění (JŘBU), zejména u sektorových zadavatelů.

Kontrolní závěry NKÚ schválené v roce 2015[56]

NKÚ ve svých kontrolních závěrech poukazuje na mnoho významných pochybení v zadávací činnosti:

- Zadávání v JŘBU, aniž by byly splněny podmínky.
- Rozdělení veřejných zakázek a jejich zadávání v méně transparentních řízeních.
- Účelové stanovení kvalifikačních předpokladů
- Nezveřejnění výzvy k podání nabídek, uchazečům nebyl znám termín otevírání obálek.

[56] Vycházím z výroční zprávy Ministerstva pro místní rozvoj (2016a)

- Nesprávná zadávací dokumentace - její součástí nebyla úplná projektová dokumentace.
- Nedostatky v hodnocení nabídek,
- Nedodržování zákonem stanovených lhůt.

Poukazují také na dlouhodobá pochybení zadavatelů:

- Nedostatečné zdůvodnění potřebnosti a efektivnosti veřejných zakázek
- Nejednoznačné vymezení zadávacích podmínek
- Stanovení neodůvodněně přísných nebo diskvalifikačních kvalifikačních předpokladů,
- Nedostatečné stanovení předpokládané hodnoty pořizovaného plnění
- Účelové dělení veřejných zakázek na podlimitní a zakázky malého rozsahu,
- Neoprávněné používání či nadužívání JŘBU,
- Neprůkazný postup při hodnocení nabídek, nejasně stanovená hodnotící kritéria, hodnocení podle jiných kritérií.

Finanční kontrola MF dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě

Pochybení zadavatelů v oblasti elektronizace:

- Nedodržení lhůty pro oznámení o výsledku zadávacího řízení,
- Veřejný zadavatel neuveřejňuje na profilu zadavatele smlouvu uzavřenou na veřejnou zakázku včetně všech jejich změn a dodatků,
- Porušení zákona, kdy zadavatel neuveřejnil skutečně uhrazenou cenu do 90 dnů od splnění smlouvy na profilu zadavatele.
- Neuveřejnění seznamu subdodavatelů do 90 dnů od splnění smlouvy, případně do 31. Března následujícího kalendářního roku v případě, že plnění smlouvy přesahuje 1 rok.
- Zaměňování profilu zadavatele za pouhé webové stránky zadavatele.

Ad. výroční zpráva

Meziročně byl zaznamenán výrazný pokles uveřejněných formulářů ve Věstníku z 51 051 v roce 2014 na 46 157 formulářů v roce 2015. Největší meziroční pokles byl zaznamenán u formulářů pro oznámení o zakázce (kvůli zvyšujícímu se trendu JŘBU), pro zrušení zadávacího řízení (kvůli novelizaci legislativy, která u zadávacích řízení s jednou nabídku zrušila povinnost zrušení takového řízení) a předběžného oznámení (z důvodu zrušení povinnosti uveřejňovat předběžné oznámení v případě zrušení předchozí zakázky s obdobným předmětem).

Profil zadavatele - ke dni 26. 12. 2015 bylo zjištěno, že z celkového počtu 14 451 platných profilů zadavatele, jich bylo 8 227 bez ověřených chyb, u 4 777 profilů byla zaznamenána chyba a u 1 397 profilů bylo hlášeno upozornění na méně závažné chyby.

3.3. Analýza aktérů

3.3.1. Nejvyšší kontrolní úřad

Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) představuje nejvyšší nezávislý auditní orgán, který se zaměřuje na kontrolu hospodaření se státními prostředky - kam patří samozřejmě i zadávání veřejných zakázek na centrální (nikoli však lokální/regionální) úrovni. Tato úloha je přidělena NKÚ z Ústavního zákona č. 1/1993 Sb. dle článku 97 a které je dána specifikována dle zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Na rozdíl od Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže však nemá NKÚ pravomoc při zjištění nedostatků ukládat nápravná opatření či dokonce dotyčnou instituci pokutovat, na porušení zákona a rozpočtové kázně může poukázat pouze v rámci svých kontrolních závěrů. Ovšem tyto kontrolní závěry nejsou soudně přezkoumatelné a záleží tak pouze na dané instituci či jim nadřízeným, zda budou na kontrolní závěry NKÚ reagovat a přijmou nápravná opatření, či zda je budou zcela ignorovat. (Pavel, 2009a: 5)

Kontrolní závěr z kontrolní akce 15/10 (NKÚ, 2016), kdy byly kontrolovány finanční prostředky vynaložené na projekt NIPEZ. NKÚ dává několik doporučení:

1. Iniciovat povinnost používání NEN (nejprve však přes větší komunikaci s dodavateli a zadavateli)
2. Přistoupení ke zpracování enterprise architektury což je "nástroj plánování, řízení a rozvoje organizace v oblasti ICT infrastruktury, který zahrnuje všechny zásadní aspekty organizace - business (strategie, procesy), informace (metadata, datové modely), software (rozhraní atd.) i technologie (sítě, hardwary)." (NKÚ, 2016: 2)
3. Přijmout technický a administrativní opatření, která v zájmu transparentnosti zvýší kvalitu a spolehlivost dat a informace v jednotlivých systémech NIPEZ.

Kontrolní závěr hodnotí projekt NIPEZ následovně:

- MMR splnilo cíl v transpozici a implementaci evropských směrnic ve vytvoření NEN, ovšem nebyly naplněny cíle Strategie elektronizace v zamýšlených ročních úsporách kvůli nízkému uživatelskému zapojení.
- Také integrační komponenta NIPEZ funguje špatně, neboť nebyla jednotná a zadavatelé zadávali nesprávné údaje - odlišují se informace ve Věstníku veřejných zakázek a v IS VZ, čímž je *snížena schopnost systému v oblasti podpory transparentnosti*.
- Také problém v tom, že pro IEN nevytvořeny technické specifikace (pro vytvoření dostatečné standardizace).
- Data o zakázkách stále neúplné či s nesprávnými hodnotami.
- Zároveň také potenciální problém v tom, že MMR generuje statistiky o veřejných zakázkách z informací poskytovaných pouze v IS VZ a ne ve Věstníku veřejných zakázek, kde se informace často lišily, neboť nebyly nastaveny kontroly správnosti informací.

Zajímavostí je, že dle tohoto kontrolního závěru se MMR při vývoji NEN dopustilo řady *porušení zákona o veřejných zakázkách*. Za prvé nenastavilo předpokládanou

hodnotu veřejné zakázky, při hodnocení nabídek nepostupovalo transparentně (např. Nebyly hodnoceny kvalitativní aspekty nabídek), použilo neoprávněně JŘBU a umožnilo podstatné změny práv a povinností vyplývající ze smlouvy. Podobně pak postupovalo u koncesního řízení v případě Věstníku veřejných zakázek.

Projekt NIPEZ tak porušil rozpočtovou kázeň, neboť:

1. MMR nenaplnilo cílovou hodnotu monitorovacího indikátoru;
2. MMR při realizaci veřejné zakázky porušilo zákon o veřejných zakázkách;
3. MMR nevypracovalo zprávu pro závěrečné vyhodnocení akce ve stanoveném termínu;
4. MMR nenaplnilo hlavní ani dílčí cíle projektu.

3.3.2. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže funguje na základě podnětu, podání. Vlastní podněty u podezřelých případů činil Úřad 10 let zpět. Nyní však jedná pouze na základě podnětu dodavatele, který je vyloučen, má podezření na diskriminační jednání, zaplatí kauci a nově i poplatek. Úřad pak požádá zadavatele o veškerou dokumentaci a vyjádření, a ÚOHS pak následnou situaci posuzuje. Během tohoto procesu ÚOHS využívá řady elektronických nástrojů veřejného zadávání. V první fázi pomáhají ÚOHS s identifikací samotné zakázky a zadavatele, identifikaci řízení, o jaké se jednalo. Pomoc je většinou jen částečná, protože záleží na míře informací, která jsou uveřejněna na Věstníku/profilu zadavatele - pokud je zde jen základní identifikace, případně i zadávací dokumentace (textová část), nějaké změny; na profilu ale nejsou rozhodnutí hodnotící komise, nabídky, rozhodnutí o vyloučení - ÚOHS tak de facto čeká na podklady zadavatele, který je fakticky posílá listinnou formou.

ÚOHS je prvoinstanční instance, kdy se následně podává rozklad předsedovi ÚOHS. V případě žaloby pak následující rozhodování směřuje Krajskému soudu v Brně (a to z důvodu toho, že se Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nachází v Brně).

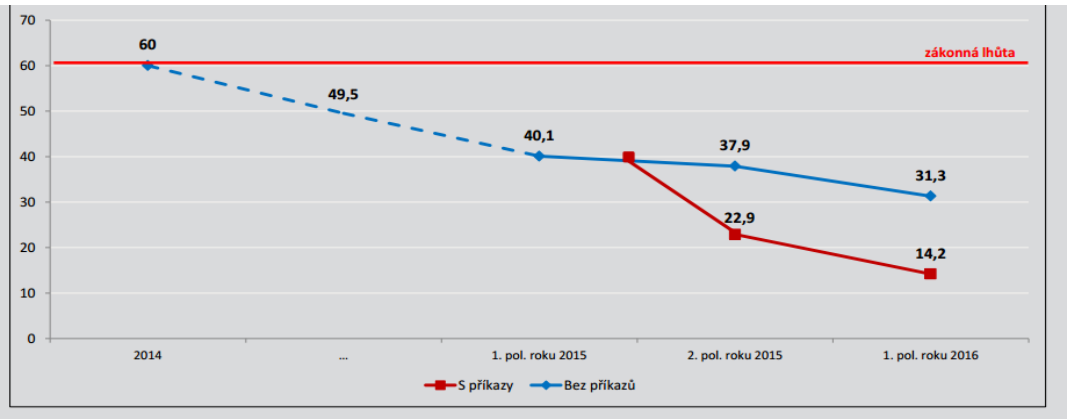
Věnuje se tomu konkrétní soudce, takže je zde zajištěna výrazná specializace. Krajský soud v Brně funguje proti ÚOHS jakožto správní soud jej sleduje po procesní/správní rovině, jestli jsou dodržovány správné postupy. Specializace je zajištěna tím, že se otázce ÚOHS a veřejným zakázkám věnuje úzká skupina soudců-odborníků, kteří netřídí své know-how mezi desítky jiných věcí.

Pravomoc ÚOHS: Výkon dohledu nad dodržováním pravidel stanovených pro zadávání podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek, včetně koncese (vyjma koncesí malého rozsahu) a výkon dohledu nad postupy zadavatele směřující k zadávání VZ mimo ZŘ. Praktické pravomoci ÚOHS:

1. Předběžné opatření
2. Blokační lhůta
3. Zákaz uzavřít smlouvu
4. Zákaz plnění smlouvy (důvody hodné zvláštního zřetele)
5. Zastavení správního řízení
6. Nápravná opatření (automatické uložení zákazu zavřít smlouvu)
7. Správní delikt - např. V podobě nezákonného stanovení zadávacích podmínek, uveřejňovací delikty)
8. Sankce - snížení uveřejňovacích sankcí
9. Vyřízení námitek - zadavatel se musí podrobně a srozumitelně vyjádřit - Úřad pak může námitku zrušit; pokud se zadavatel nevyjádří v stanovené lhůtě, může zadavatel celý úkon nebo zakázku zrušit (funkce ÚOHS tedy protiobstrukční - kvůli tomu samozřejmě i kauce a poplatek)

Došlo k výraznému snížení lhůt pro vydání rozhodnutí (jak potvrzuje graf níže). ÚOHS také uzavřel poměrně úspěšně několik případů týkající se bid riggingu (zakázaných kartelů). Úřad obdržel v roce 2015 celkem 127 podnětů týkající se bid riggingu, zahájil 9 řízení a vydal 5 rozhodnutí, které si vyžádaly dosud největší výši pokut v hodnotě 2,071 miliard KČ. Nejčastěji se pak jednalo o rizikovou oblast stavebnictví. (ÚOHS, 2016b)

Graf č. 3: Průměrná délka lhůty pro vydání rozhodnutí (ve dnech)



Zdroj: web ÚOHS www.uohs.cz

Statistika:

Správní řízení - celkem		**2015**	**2016**
		803	981
Rozhodnutí	Vydaná 1. stupeň	1 074	1 063
	Z toho: - Náprava a sankce	494	366
	- Bez pochybení	95	98
	- Procesní důvody	249	362
	Předběžná opatření	109	109
	Zamítnutí PO	121	121
	Zrušení rozhodnutí o uložení PO	6	7

Pokuty	Počet pokut	401	273
	Celková výše	31,790 mil. Kč	72,421 mil. Kč
Počet přijatých podnětů		1 014[57]	988

Zdroj: ÚOHS, 2016b

Bid rigging a eProcurement

Řeší na Úřadě sekce soutěžní, nikoli zadávací. ÚOHS si je dobře vědoma známých modelových případů bid riggingu, na které jsou školeni, ale kterých by se již dodavatelé nikdy nedopustili (viz. podobné chyby, ceny, podobnosti v zadávací dokumentaci atd.). Druhá sekce má pravomoc, v případě podezření, vstoupit do sídla dané společnosti, zapečetit všechno včetně počítačů - podívat se na emaily v případě domluv. V poslední době mnoho případů u stavebních firem, neboť se v této oblasti obracejí vysoké peníze. Podněty mohou přicházet od zadavatelů, případně "prásknutí" ze strany dodavatele, případně ze strany orgánu činných v trestním řízení. V mnoha případech si ale za to může zadavatel sám, protože nastaví podmínky tak, že je tam velmi uzavřená soutěž, bez vstupu dalších zahraničních firem, případně striktními požadavky na reference, které mnoho firem nesplní a pak tedy v důsledku vzniká riziko, že se firmy domluví a neexistuje další firma či kartel, který by to mohl vyhrát. U menších zakázek třeba může nastat taková situace, kdy se domluví, že to vyhraje ten za dražší nabídku a zisk si rozdělí. Tomu by však měl bránit institut jistoty (při podání nabídky dává jistotu, aby ji nemohl stáhnout či změnit).

ÚOHS nemá kapacitu pro sledování všech případů resp. všech veřejných zakázek. Nemá kapacitu pro sledování všech stavebních zakázek, kde se bid rigging nejvíce projevuje, včetně všech jejich aspektů. Je tedy odkázán na pospas podnětům a v tomto je naopak potřeba zadavatele vzdělávat. EProcurement může sloužit jako určitý indikátor, ale stejně je opravdu potřeba přímého důkazu. Může být třeba graf, že tři

[57] V roce 2010 však činil počet podnětů pouze 506. Došlo tak k téměř zdvojnásobení počtu podnětů.

dodavatelé neustále podávají stejné nabídky, případně dostávají zakázky, ale to ještě není důkaz bid riggingu. Spíše tedy nástroj podezření, indikátor, nikoli však průkazné břemeno.

Vztah s ostatními aktéry

Co se týče NKÚ, zde ÚOHS v podstatě nijak nekomunikuje; Úřad nebere příliš v potaz kontrolní závěry. Úřad jedná na základě samotných podnětů. Ale je možné, že v budoucnu na nálezy NKÚ reagovat bude, pokud poukáže na konkrétní porušení zákona. Přesto je však nutno poukázat na jejich odlišnou roli, Úřad má kontrolní legislativní/procesní funkce a NKÚ spíše tu finanční (kontrolu), jde po efektivnosti. NKÚ má spíše impuls "nadřízenému" úřadu v podobě Ministerstva financí, kde poukazuje na porušení rozpočtové kázně.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže má daleko bližší vztah k Ministerstvu pro místní rozvoj, a to nejen v rovině školící (školení v rámci nového zákona ZZVZ), ale zejména legislativní. V rámci legislativní role, ÚOHS čeká na novelizaci zákona ze strany MMR a tam pozici ÚOHS konzultuje. Úřad novelizaci zákona připomínkuje a například u nového zákona ZZVZ dohledovou část vypracovával výhradně Úřad.

Co přináší nová právní úprava 124/2016 Sb. o ZZVZ

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže musel reagovat na značnou kritiku, kdy mu bylo vyčítáno pomalé rozhodování, častá bezpředmětnost, předběžná opatření nebo častá zpětvzetí návrhů. Nově tedy ÚOHS zefektivnil své fungování a nabyl řady pravomocí - obnovil blokační lhůty; dochází k propadnutí kaucí; námitky se nemohou jen tak lidově zamést do koše, ale musí se vyřídit a to v jasně daném časovém horizontu a je zaveden zákaz uzavření smlouvy v případě závažného pochybení zadavatele.

Nový zákon zabraňuje šikanoidním návrhům a podnětům ze strany dodavatelů a

to zavedením poplatku za návrh (10 000 Kč, je nevratný) a kaucí. Zároveň ovšem ZZVZ ochraňuje i dodavatele a to posílením odpovědnosti zadavatele, blokační lhůtou, zmíněným zákazem plnění smlouvy a přezkumem úkonů zadavatele mimo zadávací řízení. Zmíněný správní poplatek ovšem oslabuje kontrolní úlohu veřejnosti. Bič na zadavatele, který věděl, že když něco neuveřejní, tak bude mít problém, chytnou se toho média, veřejnost, pošle se to na Úřad a bude se tím muset zabývat. Teď to ale občany odradí a když není žádný podnět, tak se tím Úřad prostě nezabývá.

Problematické z hlediska přezkumu veřejných zakázek malého rozsahu, neboť zákon výslovně zmocňuje pouze u podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek. ÚOHS přesto uvítala sjednocení zadávací a koncesní legislativy, kdy se de facto zákony č. 137/2006 Sb. a 139/2006 Sb. sjednotily do zákona č. 134/2016 Sb. o ZZVZ, který je účinný od 1. Října 2016 a který implementuje směrnice 2014/23/EU, 2014/24/EU a 2014/25/EU.

Postup a povinnosti zadavatele: zadavatel musí jednat na námitku vůči němu podanou v případě vyzvání ÚOHS a to zasláním veškeré dokumentace zadávacího řízení, včetně důkazů a jeho vlastního vyjádření. Po následném vyřízení námitky ze strany Úřadu je zadavatel povinen případná zjištění napravit. (I zde je mimochodem vidět vliv postupné elektronizace, neboť tyto dokumenty - pokud jsou textové - musí být zaslány elektronickými prostředky).

3.3.3. Transparency International

V rámci Transparency International ("TI") funguje určitá právní poradna, která poskytuje právní pomoc pro ty, kteří se na TI obrátí s konkrétními podezřeními na korupci, či nesprávným jednáním/pochybením zadavatele v procesu veřejného zadávání. Do agendy TI patří také whistleblowing, střet zájmů či konkrétní projekty na specializované oblasti korupce. Zároveň TI zajišťuje i školení pro soukromé i veřejné instituce, zaměřené na prevenci korupce i v rámci jednotlivých fází cyklu veřejného zadávání - kde může docházet k jakým pochybením a jak jim předcházet.

Mapování korupce ze strany TI není jen systematické, ale především založeno na podnětech od dodavatelů či občanské společnosti. Podněty týkající se veřejných zakázek tvoří velkou část z celkového koláče podnětů. Nejčastěji je tedy podávají dodavatelé, kteří se domnívají, že zadavatelé jednají diskriminačně. Nejčastěji se jedná o zakázky malého rozsahu, tam je zákon bezzubý a není kontrolní orgán, který by je dozoroval. Důvodem, proč se obrací na nás a nikoliv na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je poměrně prostý, neboť menší dodavatelé neoperují se specializovaným právním oddělením - a chtějí jen získat informace, co vlastně mohou dělat, či jak se v zákoně orientovat. Případně jim pomáháme s podáním podnětu na ÚOHS, který však v rámci zásady transparentnosti musí podat sami. Na TI se však obracejí i obce, které si chtějí vytvořit vlastní interní směrnici v rámci zákona i u VZMR a my tyto návrhy připomínkujeme.

Aktuálně v rámci veřejného zadávání shledává TI problém ustanovení poplatku za podnět. Dle TI může tato vysoká částka odradit dodavatele, který chtěl zaujmout obstrukční taktiku vůči zadavateli. Zde to má smysl. Ovšem bere to vítr z plachet těm, kteří o pochybení ví a nemají tuto finanční sumu. Podnět samozřejmě nemusí přijít jen od dodavatelů, ale také od orgánů činných v trestním řízení, občanských organizací, a i oni musí tento poplatek uhradit - každá instituce tak musí ve svém rozpočtu s 10 tisíci počítat, pokud třeba narazí na pochybení v rámci dotačního projektu v rámci ZZVZ. Rozumíme tomu, že je ÚOHS často zahlcen zcela zbytečnými podněty, leč úředníci ÚOHS již v rámci dlouholeté praxe rozpoznají, co je relevantní a kde se jen obstruuje. Je otázkou, zda byl tento krok žádoucí a zdali spíše nepovede k tomu, že se nebude na pochybení poukazovat.

Vztah k ostatním aktérům

S ÚOHS nefungujeme na bázi určité sofistikované spolupráce. TI funguje jako organizace, která podává či pomáhá s podáváním seriózních podnětů. Ti nechce

přispívat k přetěžování institucí, a proto se TI zaměřuje pouze na ty podněty, které jsou relevantní a kterými si zvýší svou důvěryhodnost. Totéž se týká Nejvyššího kontrolního úřadu - pokud máme informace pro podnět, tak jej podáme. TI vnímá ÚOHS pozitivně. Pozitivně shledává snížení lhůt pro rozhodování i samotnou efektivnost ÚOHS. Někdy však problém v tom, že není ÚOHS plně konzistentní se svými stanovisky a rozhodnutími. Zde však velmi dobře operuje Krajský úřad v Brně, kde jsou jeho stanoviska vždy jasná.

Zhodnocení eProcurementu

TI vnímá eProcurement jako v zásadě dobrý nástroj pro monitoring a evaluaci korupčních rizik. Za zásadní však považuje kvalitu vstupních informací a otázku filtrace dat. Pokud není kvalita dat dostatečná, nemohou být ani kvalitně zpracovány. V rámci současného nastavení problém shledáván v tom, že mnohé informace je velmi obtížné dohledat, v roztříštěnosti profilu zadavatelů, ve formátu zveřejňování. Často nejsou ani data strojově čitelná. Zároveň pokud dokumentace činí na 100 stránek, tak jsou přirozeně informace jen obtížně dohledatelné, jejich analýza časově náročná a tudíž ve výsledku je veřejné zadávání špatně kontrolovatelné. Není to tedy jen o existenci nástroje, ale především o jeho samotné podobě.

Nejčastější problémy jsou se samotným vyhledáváním. Pokud systém není například schopen vyhledat konkrétní veřejnou zakázku, kterou ve své analýze TI potřebuje. Jako problém TI také shledává situaci, kdy zadavatelé neukazují přesný odkaz ve Věstníku na svůj profil či na konkrétní zakázku, a v důsledku toho se jedinec dostane do další databáze dejme tomu 300 zakázek, kde je potřeba opětné filtrace. Z tohoto hlediska TI vítá vznik NENu - kde však stále pokulhávající realizace, skoro nikdo v něm ještě nezadává.

Je však obtížné eProcurement napojovat na výskyt korupce, neboť na to by byla potřeba detailní analýza korupce ve veřejných zakázkách. V současnosti existují pouze

indikátory pochybení, ale bez dostatečných důkazů a informací není TI schopno rozhodnout, kdy se jedná o pouhé selhání zaměstnance a kdy o úmyslné korupční jednání. Protikorupčním potenciálem však eProcurement oplývá ve své transparentnosti a 'veřejnosti', neboť takhle činí cílené podvádění v rámci veřejného zadávání mnohem obtížnější. Nicméně však musíme pamatovat na to, že se formy podvádění ze strany zadavatelů a dodavatelů často přizpůsobují daným podmínkám. Ať už je to ve formě známé Karlovarské losovačky či v případě elektronických losování. Dřívější zákon o veřejném zadávání byl v určitých fázích cyklu veřejného zadávání velmi formalizovaný a nastavil pravidla pro zadavatele tak, aby je nemohli obejít. Zadavatelé se z procesního hlediska korupce nedopustily, přesto se však stačilo jen domluvit a soutěž reálně neproběhla. Proto TI vítá novou dikci zákona, které přináší potřebu dodržení/doložení základních zásad - ne jen doložení procesních dokumentů jako prohlášení, které se reálně nenaplňovaly.

Z tohoto hlediska má povinnost uveřejňování své nedostatky. Uveřejňování je zcela zásadním procesním institutem, ale opět z praktického hlediska TI shledává řadu případů, kdy se jednalo pouze o formální plnění, kdy se jedinec v podstatě nic nedozvěděl ("jen pro naplnění plnění"). Legislativa však nemůže nařídit kvalitu plnění. Je to o efektivitě a zadavatelé to musí zjistit sami, neboť jim to ve výsledku ušetří práci s poskytováním dodatečných informací.

3.3.4. Ministerstvo pro místní rozvoj

Ministerstvo pro místní rozvoj zajišťuje jako správce NEN služby kontrolní, provozně-monitorovací, reportovací, operativní, fakturační, metodické a vzdělávací, analytické, rozvojové, informační a administrativní. (MMR, 2015: 6). Ministerstvo v oblasti vývoje NEN v roce 2015 učinilo:

1. Představení a vysvětlení funkčnosti NEN,
2. Podpora uživatele při využívání a testování,
3. Optimalizace funkčnosti NEN (zejména testování aplikace),
4. Příprava do rutinního provozu,

5. Kontrola reportů provozovatele NEN.

Přesto však i MMR negativně hodnotilo vývoj užívání NEN, neboť do konce roku 2015 bylo registrováno na NEN pouze 250 zadavatelů a 95 dodavatelů. Celkový počet uživatelů byl pouze 868.

- ZZVZ je stále velmi komplikovaný a problematiku zadávání je nutno detailně promýšlet. Samozřejmě jsme jako MMR ovlivňováni požadavky ze strany Evropské unie a bohužel se někdy střetáváme, například ve vlastní terminologii (problémy s formuláři).
- Systém se musí často přenastavovat, což si vyžaduje finance a čas a na to nemá MMR dostatečné kapacity.
- Hlavním úkolem je technická a metodická podpora pro zadavatele a dodavatele.
- Problém NIPEZ/NEN spočívá v tom, že zadavatelé i dodavatelé jsou již zvyklí na své systémy a změna jim vadí, přesto však MMR zaškoluje zadavatele a připravuje je na přechod na NEN.
- Je však zřejmé, že zadavatelé si zvykli na elektronické nástroje, což se projevuje i v míře dotazů. Naopak by se dalo říci, že čím více elektronické nástroje využívají, tím více jsou spokojenější.
- Komunikace s NKÚ je poměrně komplikovanější, neboť MMR musí neustále předávat potřebnou dokumentaci k auditu NKÚ. Jenže kontrola ze strany NKÚ trvá poměrně dlouho a většinou s kontrolou přichází i další požadavky. Na výsledný kontrolní závěr NKÚ musíme činit opatření a toto plnění následně kontrolují. Přestože je to procesně správně, výrazně to omezuje fungování celého Úřadu.

3.3.5. Pohled zadavatelů

Profesionalita/kompetence - často kámen úrazu. U velkých organizací vysoká poptávka plnění - software, stavební práce, po speciální technické plnění. Zadavatel na každou zakázku potřebuje jiného odborníka. Jindy tam jsou, protože to vychází z jejich

účelu, někdy ale chybí - když jde například o stavební práce, které se realizují jednou za 10 let. Někdy problém v tom, že si veřejné instituce nemohou finančně dovolit daného odborníka.

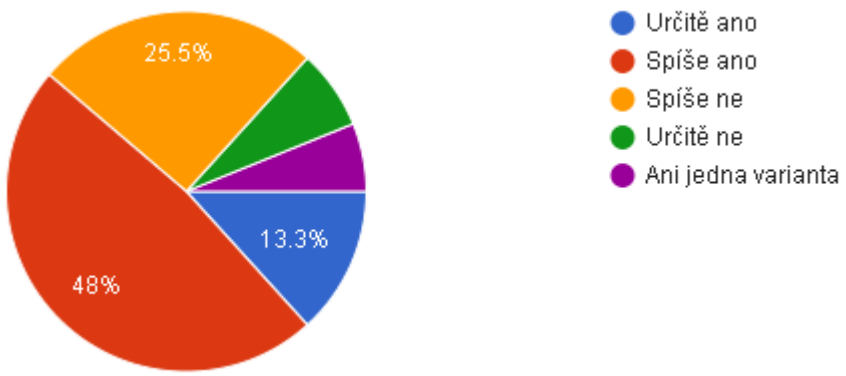
Legislativní/technická úroveň - V zaškolování na dikci zákona jsou na tom zadavatelé výborně, jsou na to zvyklí. Komunikace mezi právními a technickými oddělení je na denním pořádku. Je to rozděleno tak, že před zadáním zakázky každé oddělení předloží své vyjádření, důvodově - proč se to má realizovat, právní oddělení následně koriguje diskriminační hledisko, zda-li je to v souladu se ZZVZ, ekonomická sekce následně finanční hledisko. Nicméně ZZVZ dává možnost zadavatelům předběžných konzultací. Zde ovšem riziko v tom, že zadavatel musí dodavatele uvést v zadávací dokumentaci, a konkurence bude mít snahu toto napadat - ve smyslu, že tento konkrétní dodavatel poptávku více nastavil na své vlastní prostředky (ušití na míru). Pro dodavatele tento postup představuje ohrožení, že se stane v rámci veřejné zakázky nezvolitelný.

Co je příčinou pochybení zadavatelů? Dá se jen těžko generalizovat. V zásadě mohou nastat tyto situace: nepochopení zákona, zvláště v době nové novelizace, kde je spousta nových institutů, které umožňují řadu odlišných interpretací. Zároveň tedy může být příčinou i samotná nedokonalost zákona. U menších zadavatelů si často nejsou vědomi nějaké méně důležité povinnosti a pro ně je samozřejmě dikce zákona poměrně složitě strukturovaná, takže pak pochybení může být z nezkušenosti a složitosti zákona. To je dáno tím, že o proti velkým zadavatelům nepodávají tolik zakázek. Často problém ve vyloučení ze strany zadavatele, který si klade poměrně detailní, technické specifikace. Někteří jsou až příliš moc striktně byrokratičtí, že jim nejde ani tak o hledání nabídky pro svou potřebu, jakožto všechny z řízení vyloučit. Což také vychází z analýzy řady podnětů na ÚOHS. Na druhou stranu však stále mohou jednat v souladu se zákonem.

Analýza dotazníků:

Dotazníkového šetření se z 500 vybraných respondentů účastnilo necelých 20 % (98 vyplněných dotazníků). Dvě třetiny z těchto respondentů využívalo v té době individuální elektronický nástroj, zbytek Národní elektronický nástroj.[58] Většina respondentů hodnotila své schopnosti (skills) s používáním elektronického nástroje relativně dobře (známkou 1 a 2 se hodnotila polovina respondentů), přesto se však našla pětina respondentů, kteří své schopnosti hodnotili neuspokojivě. To do velké míry kopíruje absenci na školení o používání elektronického nástroje, které pětina respondentů neabsolvovala. Zároveň tuto situaci můžeme interpretovat jako důsledek srozumitelnosti a uživatelské přívětivosti elektronického nástroje, který čtvrtina respondentů (24.5 %) považovala za spíše uživatelsky nepřívětivý a 17.3 % za určitě nepřívětivý.

Graf č. 4: Hodnocení protikorupčního potenciálu (zadavatelé)



Zdroj: Autor

Podíváme-li se na hodnocení elektronického nástroje z hlediska proti-korupčních vlastností, vidíme poměrně pozitivní evaluaci jeho potenciálu. Podle dvou třetin (67 %) respondentů, informace v reálném čase získávané z elektronických nástrojů slouží k lepšímu auditu zakázek; e-procurement snižuje míru „utajení“ v procesu zadávání (63 % resp.); e-procurement činí zadávací proces transparentnější (76 % resp.); e-procurement snižuje riziko výběru zvýhodňovaného dodavatele (59 % resp.); e-

[58] Dotazníkové šetření se konalo zejména před 1. červencem 2017, kdy se povinně přešlo na NEN.

procurement zvyšuje interní efektivnost procesu zadávání (55 % resp.); umožňuje větší soutěž mezi dodavateli z kvalitativního hlediska (otevřenost, spravedlnost). Zadavatelé však byli více rozděleni v oblasti potenciálu eprocurementu na stanovení pevně dané a spravedlivé ceny zakázky a snížení množství chyb a lidského faktoru v zadávacím procesu (50 % resp. souhlasilo). Negativní stanovisko pak většina respondentů vyjádřila k potenciálu eprocurementu zvýšit soutěž mezi dodavateli z kvantitativního hlediska (větší účast).

Většina respondentů tudíž hodnotila e-procurement jako vhodný nástroj boje proti korupci (61 %). Respondenti také hodnotili relativně kladně efektivnost kontrolních mechanismů (tj. fungování Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže) v procesu veřejného zadávání. Avšak méně než polovina z nich (46 %) považovala současnou legislativu veřejného zadávání za dostatečně efektivní v boji s korupcí.

Poslední otázka dotazníku byla volného a dobrovolného charakteru (celé odpovědi jsou přílohou této práce) a týkala se problémů, kterým zadavatelé čelí při práci s elektronickým nástrojem. Nejčastěji si zadavatelé stěžovali na současný stav a práci s Národním elektronickým nástrojem, který označili za složitý, nefunkční a pomalý (dokonce evaluace i z perspektivy dodavatelů, protože účastníků zapojujících se do veřejného zadávání je dlouhodobě relativně málo a komplikovanost elektronického nástroje může tuto situaci spíše zhoršit). Druhý problém spočíval v nestálosti prostředí, kdy zadavatelé musí neustále přecházet z užívání jednoho nástroje do druhého, což vytváří tlak na vzdělávání se a administrativní náklady (včetně uveřejňovacích povinností). Zadavatelé také poukazují na dílčí problémy elektronického prostředí jako elektronické podpisy (diskriminace menších dodavatelů , neschopnost systému řešit dílčí nestandardní situace.

Při detailnějším zaměření se na respondenty využívající Národní elektronický nástroj (NEN) jsem v první řadě zaznamenal zajímavý jev, v rámci něhož, i když drtivá většina respondentů prošla odborným školením zaměřující se na práci s NEN, zdatnost

(skills) práce s tímto nástrojem polovina respondentů ohodnotila spíše průměrně (tedy známkou tři). Stejně jako je tomu u celkového obrázku, většina těchto respondentů nepodstoupila školení o bid riggingu, přesto se však našli respondenti, kteří podstoupili školení, které se mu věnovalo alespoň okrajově. V rámci nahlížení na eProcurement jakožto vhodný nástroj boje proti korupci byli respondenti nejednotní a polovina jej hodnotila spíše kladně, polovina spíše negativně. Tato nejednotnost se také projevila v případě hodnocení zadávací legislativy a jejímu dopadu na boj s korupcí. Naopak jednotnost respondentů se projevila u signifikantně negativní evaluace jednoduchosti a srozumitelnosti elektronického nástroje zadávání. Přesto však respondenti vesměs pozitivně evaluovali vliv elektronického nástroje na lepší auditovatelnost, snížení rizika výběru zvýhodňovaného dodavatele, stanovení pevně dané a spravedlivé ceny, míru utajení a především transparentnost procesu veřejného zadávání. Relativně negativní postoj pak respondenti zaujali k větší účasti dodavatelů z kvantitativního, tak kvalitativního (otevřenost a spravedlnost) hlediska, stejně jako k omezení negativního lidského faktoru v procesu zadávání (což se dá interpretovat složitostí elektronického nástroje a nízkými skills samotných zadavatelů).

3.3.6. Pohled dodavatelů

Ze zprávy Evropské komise (2014: 7) vyplývá, že korupce je jako problém vnímána také v rámci podnikatelského sektoru. Čtyři z deseti společností vnímají jako překážku podnikání právě korupci, která nejčastěji nabývá podoby klientelismu a nepotismu. Nejčastěji se to týká oblasti stavebnictví a sektoru informačních technologií. Čím menší je společnost, tím větší se zdá být korupce jako problém pro podnikání. Česká republika vychází z tohoto reportu jako jedna z hlavních problémových zemí z tohoto hlediska.

Asociace malých a středních podniků a živnostníků ČR (AMSP ČR, 2010) provedla výzkum týkající se pohledu podnikatelů na korupční prostředí v ČR a jejich pohled na korupci. Již na začátku výzkumu se dozvídáme zajímavý fakt, že respondenti si pod pojmem ‘korupce’ nejvíce připomínají úplatek či poskytování požitku (97,9 %,

resp. 90,4 %), v porovnání k protěžování či provizi za získané zakázky (65 %), což je odůvodňováno tím, že je to považováno za běžnou praxi. Výzkum se také věnoval rozdílu obdržení zakázky ve veřejném a soukromém sektoru. Možná ne příliš překvapivě s této komparace vyšel soukromý sektor, kde tři čtvrtiny respondentů uvedlo, že je možno získat zakázku bez použití úplatku (či provize), kdežto u veřejného zadávacího procesu tento názor sdílelo pouze 30 % respondentů. Výzkum se poté věnoval nejrůznějším korupčním rizikům a za ty nejdůležitější identifikoval rozparcelovanost trhu velkým podnikatelům (tj. prostor pro bid rigging) a nutnost kontaktu mezi podnikatelem a veřejným činitelem pro úspěšné podnikání, neboť veřejné zakázky jsou často manipulovány ve prospěch určitého dodavatele. Tento názor pak sdílí zejména firmy malého a středního rozsahu. Nejlepším reformním řešením je pak pro tyto korupcí poškozené společnosti zavedení povinnosti uveřejňování cen nabídek a obchodních podmínek. Zároveň by jim pomohlo řízení VZ jednodušší a transparentnější, jakožto i zlepšení pravidel hospodářské soutěže a větší kontrola a sankce za nekalé jednání. Z výzkumu tedy vyplývá, že respondenti (zejména pak představitelé SME) vnímali v roce 2010 na trhu veřejných zakázek značné korupční prostředí, které představovalo nejen překážku přístupu k novým zakázkám, ale obecně zátěž pro jejich podnikání - a to až do takové míry, že by byli sami ochotni se korupčního jednání účastnit (25,8 %), aby výhodu při zadávání zakázky obdrželi.

Kontrolní závěry NKÚ 13/34 (NKÚ 2014)

Dotazník s dodavateli nad fungováním elektronických tržišť. Důvody nízkého počtu vysoutěžených zakázek - nejčastějším důvodem byla vysoká konkurence ze strany dodavatelů; vysoké požadavky na zpracování nabídek; ale také nespokojenost s fungováním e-tržišť (neexistence jednoho centrálního e-tržiště, a proto časová náročnost při vyhledávání, náročná orientace) či nedostatek zkušeností s fungováním e-tržišť.

Shlédané nedostatky e-tržišť - nejčastějším nedostatkem z pohledu dodavatelů bylo obtížné vyhledávání odpovídajících poptávek a dalších informací na e-tržišti;

následujíc nízkou uživatelskou přívětivostí systému a nemožnost registrovat se na všech e-tržištích najednou. V malé míře pak dodavatelé uvedli, že měli od provozovatele e-tržišť nedostatečné informace.

Vyjádření Svazu průmyslu a dopravy ČR ("SPD")

Členové SPD vnímají princip elektronického zadávání za kladný, což odráží i jejich obecné zkušenosti s tímto nástrojem. Na určité komodity je to výborný nástroj, který šetří pracnost i čas. Bohužel je problém ve velkém počtu portálů, a proto by dodavatelé uvítali sjednocení uveřejňování na jedno místo. Zcela jistě má elektronické zadávání veřejných zakázek v České republice za následek dosažení zvýšení transparentnosti v rámci veřejné zakázky. Z toho také vyplývá **snížení ceny** předmětu jednotlivých zakázek, avšak v některých případech **až na hranu možností dodavatele**, což ve výsledku znamená **zkreslení možností jednotlivých dodavatelů dodržet plánovanou cenu veřejných zakázek**. Obecně lze nicméně za největší přínos elektronizace pro dodavatele považovat zrychlení komunikace mezi účastníky zadávací řízení veřejných zakázek.

Systém dle SPD přináší pro dodavatele řadu příležitostí, neboť je transparentnější, je jednodušší pro vyhledávání vyhlášených veřejných zakázek, umožňuje dohledávání dodatečných informací a opravených dokumentů. Také umožňuje prokázání odevzdaných nabídek. V případě ukončení veřejné zakázky formou E-aukce systém umožňuje anonymitu, účastníci tak o sobě neví a nemohou se vzájemně ovlivňovat. Poptávky zadavatelů a obecně okruhy veřejných zakázek spadajících do ekonomické činnosti dodavatelů mohou opravdu být díky elektronizaci relativně jednoduše a nezávisle ze strany dodavatelů vyhledány. **Z hlediska dodavatelů** tak určitě **existuje lepší přístup k jednotlivým veřejným zakázkám.**

SPD a její členové však nevnímají eProcurement jako nástroj, který by měl dodavatele chránit. Přesto však vnímají pozitiva, které eProcurement v této oblasti pro

dodavatele přináší. Zejména z hlediska uveřejnění (přístupnosti), možnosti doplňujících dotazů, když odpovědi jsou přístupné všem účastníkům zadávacího řízení, a obecné **transparentnosti** procesu.

Je pro dodavatele eProcurement jednoduchý a přehledný, nebo se v něm naopak orientuje špatně? SPD a její členové v tomto rozlišují jednotlivé portály. Jako nejpřehlednější, nejrychlejší jsou praxí z uživatelského hlediska hodnoceny portály tendeermarket a E-zak, gemin je nepřehledný, ale funkční, nejhorší je překvapivě NEN, který je vnímán jako nepochopitelný a problémový, a tenderaren. Jedná se o individuální záležitost podle technické a obsahové úrovně jednotlivých elektronických nástrojů a počítačové gramotnosti uživatelů.

Pro orientaci v systému a pro správný postup v rámci elektronického zadávání veřejných zakázek **je nutné mít proškolené zaměstnance**, by se v systému orientovali. Lze se tak v praxi setkat s dodavateli, kteří tuto otázku **podceňují**, přičemž si tak sami **zamezují přístup** k veřejným zakázkám. To má ale ve výsledku vliv i na samotné provedení veřejné zakázky, když **dodavatelé, kteří mají výborné reference** a byli by schopni nabídnout kvalitu i za relativně nižší cenu, **se neúčastní zadávacího řízení** a zadavatel je tak nucen vybírat z "horších" nabídek.

Oblast vzdělávání se zdá být určitým problémem z hlediska dodavatelů. SPD předpokládá, že živnostníci či drobní podnikatelé nemají pro tuto oblast vyčleněny specializované pracovníky, a proto se v daných elektronických systémech obtížně orientují. Přetrvávajícím problémem zcela určitě je neochota některých dodavatelů vzdělávat se v oblasti elektronizace veřejných zakázek. Na druhou stranu systém funguje již několik let a většina dodavatelů jej zná.

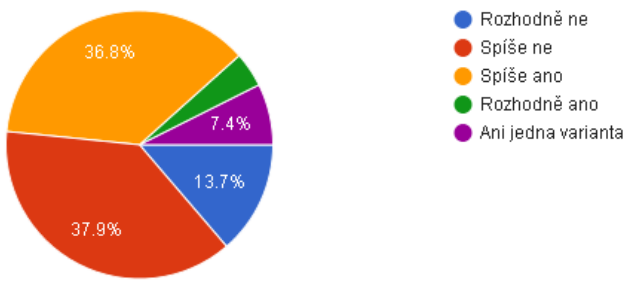
Za největší problém pak SPD a její členové shledávají problémy s funkčností tržišť a primárně jejich akčními síněmi ve vztahu k dodavateli a jeho systémovému zabezpečení. Někdy se totiž stává, že je výpadek na serveru a nelze stránku načíst.

Obecně jsou to pak časté změny legislativy, požadavky na elektronické nástroje. Zcela jistě jsou **největším problémem podhodnocené zakázky**, a to zejména v případech, kdy jediným **kritériem** veřejné zakázky **je cena** a vítězný **dodavatel** posléze **není schopen dodržet** garantované služby, kvalitu práce nebo materiálu. Z tohoto důvodu je tak vyvíjen tlak na zadavatele, aby stále detailněji specifikovali své požadavky ohledně předmětu veřejné zakázky, aby nemuselo docházet k opakování zadávacího procesu pro neschopnost dodavatele splnit výchozí podmínky veřejné zakázky. Za problém lze určitě označit taktéž **nestálost legislativního prostředí**, kdy takřka každým rokem je přijímáno několik předpisů významně ovlivňujících podnikatelské (dodavatelské) prostředí, včetně oblasti veřejných zakázek.

Analýza vlastního dotazníkového šetření:

Dotazníkového šetření z 500 vybraných dodavatelů účastnilo 19 %, tj. 95 dodavatelů. Většina respondentů (54 %) byla dodavateli středního rozsahu, 26 % pak dodavateli malého rozsahu a zbylá pětina dodavateli velkého rozsahu. Podobně jako u zadavatelů, i dotazník pro dodavatele hodnotil uživatelskou zdatnost práce s elektronickým nástrojem a v porovnání se zadavateli vyšel pozitivněji (64 % hodnotilo své skills výborně a chvalitebně) a to i přesto, že dvě třetiny z respondentů neprošlo žádným školením o používání elektronického nástroje.

Graf č. 5: Hodnocení protikorupčního potenciálu (dodavatelé)



Zdroj: Autor

Zhodnotíme-li potenciál e-procurementu v boji s korupcí, dodavatelé na rozdíl od zadavatelů evaluují situaci více skepticky (52 % respondentů nepovažují e-procurement za dobrý nástroj boje proti korupci a polovina respondentů se domnívá, že e-procurement nechrání dodavatele). Polovina respondentů považuje navíc systém za nesrozumitelný a uživatelsky nepřívětivý. Dodavatelé také na rozdíl od zadavatelů negativněji hodnotí efektivnost současné legislativy v boji s korupcí (75 %) a efektivnost kontrolních mechanismů, včetně ÚOHS (52 %).

Podíváme-li se na potenciál e-procurement z blízka, polovina respondentů se nedomnívala, že by e-procurement snižoval riziko výběru zvýhodňovaného dodavatele (pouze 30 % respondentů zaujalo kladné stanovisko). Negativní postoj respondenti zaujali i k potenciálu e-procurementu zvýšit soutěž mezi dodavateli jak kvantitativně (53 % respondentů zaujalo negativní postoj), tak především kvalitativně (62 %) – otevřenost a spravedlnost. Respondenti však signifikantně kladně hodnotili potenciál e-procurementu v oblasti monitoringu kroků zadavatele/zadávacího procesu v reálném čase (80 %) a ztransparentnění zadávacího procesu (63 %). Problémy, kterým respondenti nejvíce čelili při práci s elektronickým nástrojem, jsou přílohou této práce.

Speciální analýzu si zaslouží zejména malé podniky, které často čelí diskriminaci či obtížím v rámci veřejného zadávání. Z dotazníku je patrné, že většina respondentů neabsolvovala žádné školení s prací s elektronickým nástrojem (pravděpodobně z důvodů finančních), což se také projevuje na relativně negativním hodnocení vlastních schopností práce s elektronickým nástrojem. Podobně jako celkový obrázek dodavatelů, i dodavatelé malého rozsahu jsou rozděleni na dva tábory – vnímající pozitivní a negativní potenciál elektronického nástroje na boj s korupcí, ochrany (či zvýhodnění) dodavatelů, či jednoduchost a srozumitelnost elektronického nástroje. Signifikantně negativní postoj však dodavatelé malého rozsahu vyjádřili ke kontrolní úloze Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a zejména protikorupčnímu potenciálu existující zadávací legislativy ZZVZ. Zatímco otevřenost a spravedlnost

řízení pro všechny dodavatele, stejně jako potenciál vyšší kvantitativní účasti dodavatelů projevil obecný trend nejednoznačnosti respondentů, signifikantní většina respondentů souhlasila s potenciálem transparentnosti a většího monitoringu kroků zadavatele v procesu veřejného zadávání.

Ani dodavatelé velkého rozsahu nezaznamenali významného signifikantního rozdílu. Přesto jsem však zaznamenal řadu specifických problémů, kterým dodavatelé většího rozsahu při práci s elektronickým nástrojem čelí. Řada respondentů uvedla za problematické de facto duplikaci elektronických a písemných dokumentů při veřejném zadávání. Nejvýraznější kritika směřovala k samotnému Národnímu elektronickému nástroji, který byl vnímán jako nepřehledný, složitý a v porovnání s e-tržišti jako nefunkční. Právě různorodost infrastruktury byla také vnímána jako značný problém, neboť dodavatelé museli mít několik profilů, využívat několik nástrojů zároveň, a tudíž se i přizpůsobovat jejich rozdílným prostředím a nastavením, což jim práci se zakázkami výrazně komplikovalo. Problém jsem také zaznamenal v nutnosti vytváření řady nástrojů ještě před samotným podáním nabídky – ať už se jedná o elektronický podpis, funkční Adobe, neustále aktualizovaným Java (což má řada dodavatelů v jiné verzi) atd. což vytváří pro dodavatele nutnost zajistit si schopného IT technika, stejně jako nutnost zkušebního poslání nabídky, zda je všechno v pořádku, a následně nabídku řádně podat.

3.3.7. Výsledky analýzy aktérů

Tabulka č. 13: Postup identifikace klíčových aktérů (dle Zimmermann, Maenling, 2007 v Dlouhá, Zahradník, 2016:20)

Potenciální klíčoví aktéři ve vztahu k eProcurementu	Role a legitimita	Zdroje a odpovědnost	Vzájemné vztahy
Zadavatelé	Zcela zásadní	Zcela zásadní (odpovědnost za 3E, vhodnost a legálnost zadávacího postupu).	Napojení na všechny zbylé aktéry. Z výzkumu mírně negativní postoj vůči MMR (metodika, systém) a dodavatelům (nízké skills).
Dodavatelé	Zcela zásadní	Zcela zásadní (nutnost vedení spravedlivé soutěže)	Napojení na zbylé aktéry, vyjma NKÚ. Často se obrací na TI v případě podnětů, negativní postoj k metodice a složitosti systému, často proti zadávacímu procesu zadavatelů.
MMR	Zcela zásadní	Zcela zásadní (metodika, fungování systému, gestor zákona)	Neutrální vztah ke všem aktérům, spolupráce s ÚOHS a NKÚ.

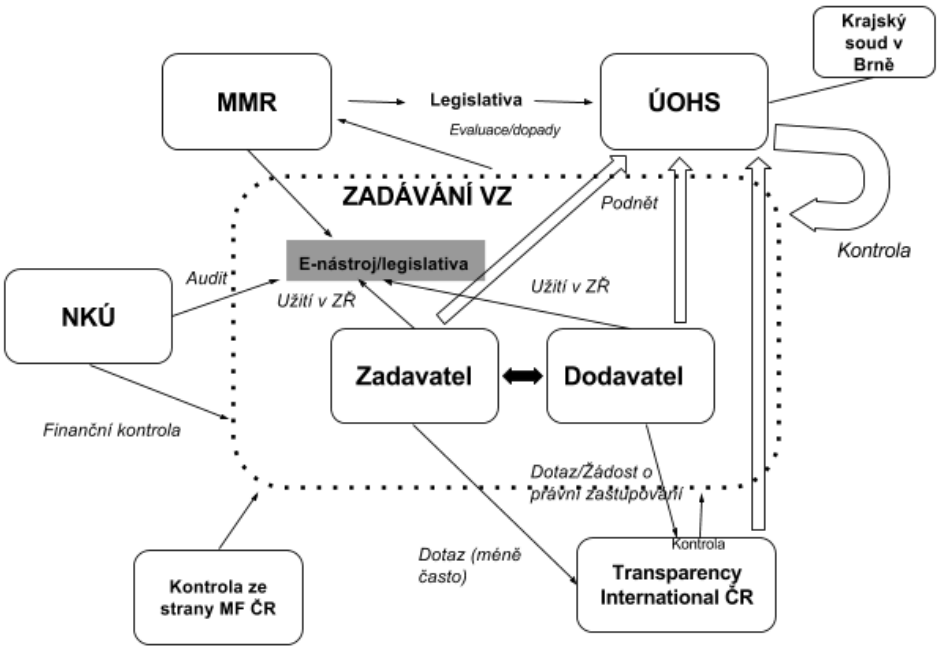
ÚOHS	Zásadní (kontrolní)	Zcela zásadní (kontrola nad procesem zadávání - založeno však z kapacitních důvodů pouze na podnětu).	Spolupráce s MMR (legislativa), TI na základě podnětů.
NKÚ	Méně zásadní	Méně zásadní (auditní kontrolní funkce)	Hlavní dohled nad postupem zadavatelů a MMR.
Transparency International	Méně zásadní	Méně zásadní	Spolupráce s MMR, zadavateli (vlastní směrnice, právní konzultace) a dodavateli (podněty)

Tabulka č. 14: Hodnocení profilu aktérů na škále -- = zcela nesouhlasím, - = spíše nesouhlasím, + = spíše souhlasím, ++ = zcela souhlasím, 0 nelze hodnotit (dle Zimmermann, Maenling, 2007 v Dlouhá, Zahradník, 2016:20)

	Zad.	Dod.	MMR	ÚOHS	NKÚ	TI	Popis:
Tvorba vize (tvorba antikorupčních opatření, transparentnosti)	0	0	++	+	--	+	MMR z pozice gestora, TI konzultace, ÚOHS vytváří kontrolní roli ÚOHS.
Vztahy (zapojení do sítí)	++	++	++	++	-	+	Role NKÚ ve vztazích zcela marginální

Komunikace (konzistentní postoje, otevřená výměna informací)	-	-	0	++	0	++	Často proměnlivé postoje zadavatelů a dodavatelů (nejen na systém a metodiku, postupy ÚOHS, ale i vzájemné vztahy).
Transparentnost (jasná role a zodpovědnost)	+	0	++	++	++	++	Transparentnost rozhodování a postupu je často kritizována, přesto jasná a role a zodpovědnost zadavatelů.
Důvěra	-	-	0	+-	-	++	Vzájemná nedůvěra mezi zadavateli a dodavateli, nízká důvěra v NKÚ vycházejíc z jejich nejasné a slabé role.
Efektivnost	-	-	-	++	0	0	MMR nedokáže dlouhodobě vytvořit jednu infrastrukturu, do které by byli zapojeni všichni aktéři. Zadavatelé jsou neefektivní v rámci procesu a dodavatelé v nevyužívání e-nástrojů.
Vztah k eProcurementu	++	++	++	--	--	0	
Moc/mocenské postavení (stanovuje normy, sankce, rozhoduje, předává informace, podněty)	++	-	++	++	-	-	Výrazná asymetrie mezi zadavateli a dodavateli (mohou podněty, ale limitováno poplatkem). Slabá pozice NKÚ a TI v kontrolní funkci.

Schéma č. 12: Interpretace výsledků



Zdroj: Autor

Z analýzy vychází silná nedůvěra mezi zadavateli a dodavateli (naopak třeba silná důvěra zadavatelů vůči ÚOHS - dle počtu nerozkládaných rozhodnutí, resp. počtu rozhodnutí stanutých u Krajského úřadu v Brně, ovšem tato důvěra se neobjevila na straně dodavatelů). Zde může výrazně napomoci eProcurement, když automatizace procesů, transparentnost a efektivní kontrolní funkce → trust building. Tomu pomáhá nepřímo i Transparency International (např. skrze školení či projekty typu Pakt integrity). Zároveň zde sledujeme i trochu dominantní roli zadavatele v procesu zadávání a proto musí být role dodavatele posílena - neboť nemá často kontrolu nad procesem, který vyvolává nedůvěru a bohužel ani současné legislativní omezení v podobě poplatku za podnět tuto pozici neposiluje.

Z analýzy aktérů je zřejmé, že téměř všechny klíčové funkce (elektronického) veřejného zadávání v Česku nefungují správně. V prvním případě zde máme

Ministerstvo pro místní rozvoj, které má vytvářet vhodnou infrastrukturu pro zadavatele a dodavatele. Z dotazníkového šetření je ovšem patrné, že tato infrastruktura byla uživatelsky složitá, nesrozumitelná a často naopak kladla další nároky na oba aktéry zadávacího procesu. Přestože legislativní oblast musí často ztělesňovat Evropské směrnice, aktéři nevnímají aktuální zadávací legislativu jako dostatečný nástroj boje proti korupci. Kontrolní úloha Nejvyššího kontrolního úřadu je v systému zcela marginální a úloha Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže je výrazně omezena kapacitou, stejně jako již zmíněným správním poplatkem, který ještě více negativně ovlivní již tak skeptický postoj dodavatelů k této instituci.

3.4. Příklad dobré praxe - Nizozemsko

V roce 2013 představoval objem zadaných veřejných zakázek hodnotu 136,32 miliard eur, což tvořilo 23 procent hrubého domácího produktu. V 71 procentech se jednalo o otevřené řízení, uzavřeno v 44 procent na lokální/regionální úrovni. Korupce byla v rámci širšího společenského vnímání považována u 75 procent respondentů v rámci podnikatelské sféry a u 61 procent v rámci obyvatel; pokud šlo o korupci v rámci veřejného zadávání - pouze 33 procent respondentů ji vnímalo na národní úrovni a 52 procent u zakázek na lokální/regionální úrovni (což je do jisté míry způsobeno právě tím, že jsou zakázky většinově zadávány na této úrovni). Zajímavostí je (v porovnání k ČR), že cena jako jediné kritérium bylo použito pouze u 10 procent zakázek. (Hebly, Meesters, 2014)

Vedle indexu vnímání korupce vytvářený Transparency International, se můžeme spoléhat také na výsledky evropského šetření - Eurobarometer, které na základě vlastní metodologie sleduje poznatky o vnímání korupce v jednotlivých evropských zemích. Z výsledků Eurobarometru 2013 vyplývá, že Nizozemsko patří mezi státy s nejnižší mírou incidence korupce v Evropě (přestože asi polovina obyvatel se domnívá, že korupce je rozšířený fenomén, pouze 2 % obyvatel se dopustila nějaké formy korupce (nejčastěji úplatku). To je zásadní komparativní rozdíl oproti České

republice, kde téměř 95 % respondentů uvedlo, že je korupce v této zemi rozšířeným fenoménem.

3.4.1. Nastavení holandského systému

Nizozemsko klade zásadní důraz v rámci anti-korupčního boje posílení integrity, otevřenosti a vzájemné důvěry. Ideologií tohoto systému je tedy především prevence. Příkladem toho je např. White Paper účinný od roku 2005, který se zaměřil na prevenci korupce, stejně jako zavádí určité právní a administrativní reformy, z nichž největší změnou bylo právě posílení integrity. Např. nizozemský Zákon o státní službě z roku 2006 a další zákony týkající se lokální správy, byly novelizovány v zásadě povinné implementace politiky integrity pro veřejné činitele (Manunza, 2014). Vedle toho má Nizozemsko nastaven silný legislativní protikorupční rámec, který se týká nejen financování stran, ale především boje s ekonomickými trestnými činy. Zavádí také poměrně silné sankce za korupční jednání (až do 10 % ročního obratu organizace). V roce 2010 bylo učiněno šetření se zaměřením na korupci ve veřejné správě, které vyšlo s pozitivním výsledkem, neboť korupce nebyla rozšířena (Hebly, Meesters, 2014).[59]

Nizozemsko je také zdrojem mnoha inovativních metod boje s korupcí na lokální úrovni. Mnoho měst a komunit vyvíjelo a vyvíjí své vlastní nástroje (toolbox) na zavedení etického chování a integrity pro lokální a regionální úředníky a politiky (Evropská komise 2014a: 6). Nizozemsko a příslušné Ministerstvo vnitra a královských záležitostí vypracovalo v roce 2009 “Code for Good Public Governance”, ve kterém dává určitý morální apel na úředníky a zavádí jako zásadní nástroje důvěru, transparentnost a profesionalitu. Nejedná se však o prázdný dokument, neboť jeho implementace byla nejen monitorována, ale opatřena i sankčním mechanismem za nedodržování (Ministry of Interior and Kingdom Relations: 2009).

Co se týče legislativní úrovně, Zákon o veřejných zakázkách vstoupil v platnost v dubnu 2013 (*Aanbestedingswet 2012*). Tento zákon jde za hranice minimálního nastavení dané evropskými směrnicemi a výrazně ovlivňuje volbu hodnotících kritérií,

[59] Rijksrecherche. 2010.*Nietvoor persoonlijk gebruik! Omkoping van ambtenaren in die civiele openbare sector*.

které musí být stanoveny objektivně (hodnotící kritéria musí být stanovena velmi opatrně, aby nediskriminovaly menší dodavatele. Toto opatření je pak v Nizozemsku považována za jedno, které může vést nejen k větší soutěži, ale zároveň i proti fenoménu bid riggingu)[60]; zamezuje zbytečnému shlukování kontraktů (*clusterverbod*); povinnost rozdělení smlouvy na části; a snížení administrativních překážek/byrokracie napříč zadávacím procesem. Tímto si dává Zákon za cíl umožnění vstupu středních a malých podniků do systému veřejného zadávání (Manunza, 2014). Zákon pak také prohlubuje transparentnost celého zadávacího procesu, zejména pak prohloubením elektronického nástroje TenderNed, v němž musí být všechny informace o zakázce zdarma uveřejněny.

Přestože Nizozemsko nebývá považováno za velmi korupčně postiženou zemi (jak to i prokazují mezinárodní indikátory korupce), neznamená to, že by korupcí nebyla zasažena, právě naopak. Nizozemsko má poměrně velkou zkušenost s tzv. Bid riggingem a připravování zakázek "na míru". Nizozemská verze ÚOHS - Autoriteit Consumer en Markt (ACM) měla v minulém desetiletí poměrně hodně práce s řešením široce proniklým bid riggingem a to v mnoha sektorech (zejména pokud šlo o oblast stavebnictví - kde situace dospěla až do endemických rozměrů, homecare atd.).[61] Situace se začala řešit v listopadu 2001, šetřením vlády bylo zjištěna, že nizozemský systém veřejného zadávání je snadno zneužitelný. ACM řešila situaci na základě dobrovolného přiznání - které s sebou přineslo zmírnění trestu a 500 stavebních firem se zapojilo do spolupráce. I přesto však legislativní rámec nevěnoval pozornost tomuto fenoménu až do nového zákona z roku 2012, který víceméně reagoval na výzvu OECD na zamezení takových opatření v rámci veřejného zadávání, které by omezily soutěž. (Manunza, 2012) Proto tedy vlády přišla se dvěma hlavními opatřeními - snížení zakázek na menší - což se osvědčilo jako nástroj proti kartelům a jako příležitost pro

[60] K tomu je stanovena řada metodik a celkově systém funguje na základě "*comply or explain*". Nejen hodnotící kritéria, i zadávací požadavky a podmínky musí být založeny v přímém vztahu k předmětu zakázky. Tento princip je dále využit i v postkontrakčním cyklu, kde musí být stanoveny objektivní podmínky smlouvy.

[61] Ukázalo se, že v podstatě každý dodavatel byl členem nějaké zakázané kartelové dohody a míra jejich efektivnosti a zároveň utajení byla dokonalá. Zajímavým faktorem bylo, jak popisuje profesorka Manunza (2012), že pouze pár případů bylo prošetřováno vyšetřovací komisí, ale žádný z nich nebyl označen za organizovaný zločin - stalo se to pak až v důsledku Parlamentu.

SME v rámci zadávacího řízení. Zákon také nutí zadavatele brát v potaz všechny kritéria, která by mohly diskriminovat SME (jako např. nižší ceny).[62] Nástrojem k tomu je logika "comply or explain", která je jasně definována v Průvodci proporcionality (čl. 1. 10 odst. 4 Zákona). Pokud zadavatel nejedná na základě principů proporcionality, musí podat skutečně pádný důvod pro své kroky - např. proč zvolil specifické, technické, profesionální hodnotící kritéria, volbu zadávacího řízení či podmínky smlouvy. Druhým nástrojem, který zákon přináší, je důraz na integritu a sankce za její porušení (Evropská komise, 2014a: 627-629).

Konkrétním nástrojem v boji s korupcí a zakázanými kartelovými dohodami se pak stal tzv. Administrativní screening, který byl součástí tzv. Zákona BIBOB (v českém příkladu: Zákon o screeningu rozhodování ve veřejné správě).[63] Tento zákon a tento mechanismus dává zadavatelům pravomoc zrušit udělení licence či veřejné zakázky, pokud zde existuje podezření pro porušení zákona (Manunza, 2012). Zadavatelé si mohou vyžádat od Ministerstva spravedlnosti dokument z rejstříku trestů, který může dodavatele ze zadávacího procesu vyloučit. Prof. Manunza však rozhovoru uvedla, že je dle ní systém limitován v tom, že bere v úvahu pouze minulost a opomíjí pak aktuální podezření. Také se domnívá, že by měl být tento systém reformován, aby pozici těch, kdo mohou dodavatele vyloučit nebyli samotní zadavatelé, ale nezávislý expertní orgán.

3.4.2. Institucionální systém

Systém v Nizozemsku je výrazně decentralizovaný každý zadavatel nese za svá rozhodnutí a management zadávání zodpovědnost. Obrovskou nevýhodou tohoto decentralizovaného uspořádání je však z hlediska monitoringu korupce neexistence specificky národních/centrálních dat o e-procurementu (Hebly, Meesters, 2014). Na centrální úrovni je to pak Ministerstvo pro ekonomické záležitosti a její Expertní centrum veřejných zakázek (PIANOo), kde je legislativa utvářena a kde jsou

[62] Nyní je okolo 80-90 procent zakázek přidělováno právě SME, které jsou více zapojovány do dialogu a jsou i součástí pracovních skupin na nejrůznějších studiích a analýzách.
[63] Tento princip se nachází již v evropské směrnici z roku 2004, kde byla stanovena povinnost vyloučit dodavatele, který se v minulosti dopustil participace v kriminální organizaci; či se dopustil podvodu nebo korupce.

transpozitovány evropské směrnice. PIANOo sdružuje na 3 500 expertů na oblast veřejných zakázek a je tak platformou pro sdílení informací a praxe, což činí skrze různá školení a semináře.[64] Tato organizace také řídí a spravuje elektronickou zadávací platformu TenderNed. Pod Ministerstvem také pracuje Komise expertů pro veřejné zadávání, která se zabývá podněty a stížnostmi zadavatelů a dodavatelů. Tato Komise byla založena v následku Zákona v roce 2013, v podstatě jako jakási alternativa přetíženému soudnímu systému. Komise může i de facto zastávat roli mediátora mezi zadavatelem a dodavatelem ve sporných případech a může navrhnout opatření, které však nejsou obligatorní (Evropská komise, 2016; Manunza, 2014). Vedle toho zde samozřejmě funguje také Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ACM), což je nezávislá organizace regulující trh veřejných zakázek. Tato organizace má na rozdíl od Komise pravomoc, v případě porušení zákona a hospodářské soutěže, uložit sankce.

Institucionální systém je tak založen na silné profesionalitě a přináší nejen pro zadavatele a dodavatele expertní informace a to i na lokální úrovni. Navíc lokální zadavatelé (skvělým příkladem toho může být např. Amsterdam) si vytváří své vlastní poradní orgány ve věci specifických druhů zadávacích řízení. Vedle PIANOo, které má hlavní vzdělávací úlohu, zde operuje i organizace NEVI (The Dutch organization for Purchasing Management), která se expertně zaměřuje na školení dodavatelů. Samotný elektronický nástroj TenderNed nabízí seznam soukromých expertních organizací a firem poskytující konzultace/školení pro dodavatele. (Evropská komise, 2016)

Rozdíl v České republice nejen ovšem v míře profesionality, ale také v tom, že v nizozemském systému neexistuje žádná skutečně nezávislý veřejná autorita dohlížející na proces veřejného zadávání. Naopak je zde snaha spíše o prosazení a podporu interních pravidel a opatření u samotných zadavatelů a to skrze Komisi národních expertů. V poslední instanci pak legálnost celého procesu zajišťuje soudní systém, který však postrádá profesionalitu a jedná se reaktivní instanci. V tomto smyslu systém otevírá prostor zadavatelům, ale zároveň je i limituje v rámci principu "*comply or explain*". V Nizozemsku je také legislativa chápána pouze jako určitý '*starting point*' a

[64] PIANOo také vytváří metodiky veřejného zadávání (procedury) a právní ochranu/podporu.

dobrý systém veřejného zadávání je chápán až v samotné implementaci tohoto zákona, v profesionalizaci a integritě zadavatelů (Manunza, 2014).

3.4.3. TenderNed

TenderNed je elektronickou platformou veřejného zadávání, který je přístupný všem zadavatelům, ale jeho míra užívání se mezi nimi značně liší. Od roku 2013 je povinně zavedeno elektronické oznámení o veřejné zakázce, které i když je uveřejněno na jiné lokální či regionální platformě, tak je automaticky uveřejněno i právě v TenderNedu (Evropská komise 2016). Všechny platformy jsou tak napojeny na tento centrální systém. Samozřejmě je také TenderNed propojen s Evropským věstníkem TED - v případě zakázek, kde je potřeba uveřejnění i v tomto Věstníku (zejména uveřejnění zakázek velkého rozsahu). Jak již předchozí text indikuje, v Nizozemsku najdeme opravdu velkou řadu ostatních platforem - jako např. Negometrix, CTM Solutions, The Solutions Factory - kde také mohou zadavatelé zveřejňovat veřejné zakázky a jiná (předběžná) oznámení.

Ministerstvo pro ekonomické záležitosti a jím zřízené expertní centrum PIANOo jsou hlavními administrátory TenderNedu. Zajišťují nejen jeho vývoj, ale také administraci a školení (registrace, helpdesk). Ministerstvo zároveň připravuje potřebnou legislativu a finance. Zadavatelé a dodavatelé se pak podílí na následné implementaci.

TenderNed navázal na zákon z poloviny roku 2009, kdy musela být výzva/oznámení o veřejné zakázce uveřejněna právě na této národní platformě - ať již s povinností či bez uveřejnění na evropské úrovni, ale neexistovala v této době povinnost kompletního zavedení elektronického zadávání. To samozřejmě představovalo určitou výzvu (technickou, bezpečnostní, udržitelnou) - pro více než 100 tisíc uživatelů, tak zároveň k decentralizaci systému zadávání; i zvykům na přirozenou rezistenci proti změně; určité změně v důsledku či průběhu implementační trajektorie; i s ohledem na organizační strukturu a důvěru v systém. Mezi lety 2008-09 byl tedy vyvíjen určitý prototyp systému, který již zajišťoval všechny funkce, ale nebyl vhodný pro zakázky

většího rozsahu. V následujících letech byl vyvinut model elektronického oznámení a v roce 2010 pak i ostatní funkce jako výběr dodavatelů, elektronické uzavírání smluv, elektronická aukce či vyjednávací systém. Nyní je Tenderned považován za jeden z nejvyspělejších elektronických platforem veřejného zadávání, který přináší jednoduchou implementaci procesu veřejného zadávání, snižující administrativní náklady, zefektivňující a zkvalitňující proces veřejného zadávání.

3.4.4. Rozhovory

Prof. Manunza i ve svém článku (2012) vidí problém samotné ideji evropských směrnic, které se snaží napasovat jedno řešení všem a které představují limitaci pro boj s korupcí (protože v každém prostředí či státě existují jiné definice skutkových podstat korupčního jednání) - zejména pak v tom, že jsou založeny na dobrovolné bázi a tudíž nejsou často vůbec implementovány.

Rozhovor prof. Walhof:

Důraz na sustainable development a podporu středních a malých podniků a jejich zohledňování v procesu veřejného zadávání. Nizozemský systém je v podstatě takovým hybridním systémem s centrálním zadáváním (tj. Vládními institucemi) a dále silnou decentralizací. Výrazné změny v elektronizaci nastaly po roce 2013, zejména v oblasti zveřejňování - v roce 2015 pak téměř dvě třetiny zakázek zadáváno elektronicky, zejména přes TenderNed, ale také přes IEN. Přesto zde však byly odlišné definice toho, co je vlastně e-procurement (zda-li pouze uveřejňování).

Skvělou vlastností eProcurementu je, že se dají aktivity v rámci elektronického zadávání automatizovat a to do takové míry, že se pak informace a data získaná v rámci procesu veřejného zadávání budou moci srovnávat.

Problém korupce je v Nizozemsku na lokální úrovni, kde samozřejmě existují vazby na lokální aktéry s komerční sféry a to může představovat překážky pro firmy

malé a střední velikosti - problémy administrativní, znalosti a také s manipulacemi s hodnotícími kritérii. To však řeší zadávací legislativa z roku 2012. Nyní však mnoho obcí naopak podporuje SME, aby se zapojili do PPP (*Public private partnership*)

Prof. Manunza:

Nizozemsko si stojí opravdu výborně v rámci korupčních indikátorů, ale to vychází zejména z odlišné definice korupce v rámci systému. Současná zadávací legislativa je výrazně orientována ekonomicky a vytváří řadu prostoru pro volné rozhodování zadavatelů. Nizozemský systém je však založen na budování profesionalismu, nejen mezi zadavateli, ale i dodavateli. Investuje se velmi do vzdělávání zúčastněných aktérů, aby se neefektivnosti a korupci předcházelo. Preventivnost podporuje i povinnost uveřejňování celého procesu.

Ministerstvo nechce měnit legislativu s cílem většího zaměření na boj korupcí, neboť se domnívá, že je legislativa dostatečně preventivní a represivní a že máme v systému efektivní soudy. Přesto se nedomnívám, že by korupce v Nizozemsku neexistovala nebo že by byla jen fenoménem minulosti (jak známe fenomén bid riggingu z minulosti). Korupce však má odlišné podoby, které jsou mnohem sofistikovanější Příkladem mohou být manipulace s hodnotícími kritérii, kde existují korupční rizika, ale nejsou tak v systému vnímány - případně jednoduše systém přináší výsledky (outcomes) a tudíž není nutno řešit nějaké korupční problémy. V Nizozemsku je jednoduše veřejné zadávání vnímáno ne jako problém korupce, ale jako problém ekonomický - zda je dostatečně efektivní a účinný, z této perspektivy je budován. Přesto je však nutno poukázat na silné principy integrity nizozemském systému a že se zadavatelé povětšinou snaží o dosažení co nejlepšího výsledku. To se projevuje i na hodnotících kritériích, neboť jednokritériální hodnocení v podobě nejnižší ceny je zcela marginální a zadavatelé kladou důraz na kvalitu. Legislativa pak jasně vymezuje v rámci Proportionality Guide, jakým způsobem využívat hodnotící kritéria v daných veřejných zakázkách a pokud je zadavatel nedodrží, musí svůj postup jasně vysvětlit.

Systém kontroly je také založen na profesionalitě, neboť zde existuje Komise expertů na veřejné zadávání, které je určitým poradním orgánem Ministerstva. Tento orgán má však pouze doporučující roli a jeho rozhodnutí nejsou právně vymahatelná. Zároveň zákon je vnímán po administrativní roli, nikoliv v perspektivně trestní.

Prof. Manunza se domnívá, že problém veřejného zadávání často vychází ze samotné podstaty, že je řešeno, resp. "sešíváno" v Evropské unii, kde se snaží zmutovat jeden přístup pro všechny členské státy - kde však existuje odlišný kontext zadávání, odlišné definice - i třeba korupce, a že to naopak může otevřít prostor pro korupční jednání.

3.4.5. Doporučení pro ČR

Aktivní podpora principu integrity ve veřejné správě

Integrita, transparentnost a odpovědnost jsou v rámci nizozemské veřejné správy silně podporovány. Ministerstvo vnitra královských záležitostí založilo tzv. BIOS - což je Úřad pro podporu integrity veřejného sektoru, a to jako nezávislou instituci, která má podporovat integritu ve veřejném sektoru skrze vytváření a implementaci politik integrity. Vedle toho se do tohoto úsilí zapojilo již řada měst a regionů, které se snaží nejen o zlepšení integrity, ale i odhalování takových jednání, které by ji porušovaly. Na lokální sféře tak došlo ke vzniku speciálních politik integrity, které se v průběhu posledních 20 let staly integrální součástí lokální politiky (Evropská komise, 2014a)

Druhým doporučením je pak kladení důrazu především na prevenci než-li na represi. V případě České republiky, stejně jako u jiných evropských zemí, shledávám zejména důraz na represivní složku coby hlavní nástroj protikorupčního, respektive reformního úsilí. Za takové situace lze najít výrazné zlepšení u těch států, kde jsou orgány činné v trestním řízení (nad rámec organizací, které se specializují na boj s korupcí) efektivní. Přesto jsou však řízení dlouhá a nemusí nutně vést k odhalení korupčního jednání. (Evropská komise, 2014)

4. Závěry a doporučení pro politiku veřejného zadávání

Evropské státy, které čelí korupčním problémům, nastavily řadu komplexních a sofistikovaných právních a institucionálních řešení, včetně řady protikorupčních programů a strategií. Je však nutno si uvědomit, že jen pouhé zavedení těchto řešení nemusí nutně vést k tíženým cílům, které si stanovují. Naopak v řadě zemí, jako je například Nizozemsko, došlo ke snížení korupčních rizik nikoli za pomocí zesílení represivních složek a nástrojů, nýbrž posílením a prioritizací preventivních opatření, zejména zvýšením role transparentnosti zadávacího procesu. Právě Nizozemsko je skvělým příkladem preventivních nástrojů, neboť patří také mezi ty státy, které nejvíce podporují mechanismy integrity veřejných činitelů, které jsou navíc postaveny na efektivních monitorovacích a sankčních mechanismech. V Česku tento systém dle mého názoru zaostává a ve svém důsledku tak přináší nižší úroveň odpovědnosti veřejných činitelů a tudíž představu částečné nedotknutelnosti politických a byrokratických elit, a tudíž i sekundárně pokračující korupci.

Analýza sekundárních dat a expertní rozhovory poukázaly na to, že korupce je komplexní a utajněná aktivita, která představuje pro existující systémy a mechanismy odpovědnosti značnou výzvu. Následná analýza aktérů prokázala, že funkční překrývání ze strany institucí, které vede k efektivnímu sankcionování a odhalování, se zdá být tím nejlepším řešením pro boj s příležitostní i systémovou korupcí. Přístup institucionální multiplicity může nejen snížit neefektivnost nastavení odpovědnosti v rámci boje s korupcí, ale ve svém důsledku zvýšit pro tuto činnost i zdroje a zvýšit výkonnost těchto institucí. Reaktivní institucionální multiplicita (Carson a Prado, 2016) tak přináší efektivní řešení boje s korupcí a to v souladu nejen s předpoklady teorie kolektivní akce, ale i problému principal-agent. V prvním případě dochází ke vzniku nezávislých institucí, které snižují riziko vzniku korupčních jednání na individuální úrovni. Zároveň tento přístup umožňuje vznik nových institucí, aniž by došlo k destrukci těch starých a z toho důvodu se nedá očekávat velký politický vliv na jejich zrušení. Zároveň umožňuje

zachování působnosti starých institucí a v rámci tohoto mnohovrstevnatého systému (MMR, ÚOHS, NKÚ, Krajský úřad v Brně, MF ČR, Transparency International ČR) vznik několika na sobě nezávislých a souběžných protikorupčních opatření. Tento systém rozšiřuje systém institucí bojující s korupcí a zabraňuje tak, že by celý systém stál na jedné centrální protikorupční autoritě, která může být lehce ovládána a ponížena.

Budování tohoto systému v České republice ovšem nebude snadné. Z analýzy aktérů je zřejmé, že téměř všechny klíčové funkce (elektronického) veřejného zadávání v Česku nefungují správně. V prvním případě zde máme Ministerstvo pro místní rozvoj, které má vytvářet vhodnou infrastrukturu pro zadavatele a dodavatele. Z dotazníkového šetření je ovšem patrné, že tato infrastruktura byla uživatelsky složitá, nesrozumitelná a často naopak kladla další nároky na oba aktéry zadávacího procesu. Přestože legislativní oblast musí často ztělesňovat Evropské směrnice, aktéři nevnímají aktuální zadávací legislativu jako dostatečný nástroj boje proti korupci. Kontrolní úloha Nejvyššího kontrolního úřadu je v systému zcela marginální a úloha Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže je výrazně omezena kapacitou, stejně jako již zmíněným správním poplatkem, který ještě více negativně ovlivní již tak skeptický postoj dodavatelů k této instituci.

Přínosy eProcurementu

Základním stavebním prvkem korupce je vysoká míra utajení. Proto jsou to právě mechanismus odpovědnosti a transparentnost, které mohou podpořit budování integrity veřejných činitelů a prevence proti korupci ve veřejném zadávání. Přesto však musí nastavené nástroje podporovat i ostatní prvky dobrého vládnutí - jako efektivní vynakládání veřejných zdrojů a poskytování garance pro spravedlivou soutěž. Proto musí zákonodárci designovat takovou úpravu elektronického zadávání veřejných zakázek, která stanoví vhodnou úroveň transparentnosti a odpovědnosti, včetně role kontrolních orgánů a sankčních mechanismů.

Omezená míra transparentnosti a odpovědnosti vytváří v českém prostředí okno příležitosti pro veřejné činitele ke korupčnímu jednání v procesu veřejného zadávání. V mnoha případech tak dochází k vyjednávání mezi dodavateli a politickými/byrokratickými činiteli o korupčních příležitostech. Elektronické zadávání veřejných zakázek může tento prostor nelegálního a uzavřeného vyjednávání nabourat a vytvořit důvěryhodné prostředí veřejného zadávání, zejména pak mezi dotčenými aktéry - zadavateli a dodavateli.

Z analýzy eProcurementu bylo v souladu s Alt, Lassen a Skilling (2002) zjištěno, že elektronizace zadávacího procesu veřejných zakázek, má potenciál pro snížení informační asymetrie mezi zadavatelem, dodavatelem a širším obyvatelstvem. Sekundárně tak dochází k zvyšování veřejné důvěry vůči agentům. Vytvoření domnění nekorupčního prostředí a standardu transparentnosti pak může snížit míru korupce v rámci veřejného zadávání i pohledem teorie kolektivní akce.

Eprocurement může také sloužit jako určitý katalyzátor standardizace procesů - zejména pokud jde o dokumentaci, pravidla a procedury, které zlepšují přístup širší veřejnosti a dodavatelů do procesu veřejného zadávání, stejně jako jeho efektivnější kontroly.

Z analýzy českého eProcurementu je zřejmé, že současná infrastruktura má potenciál snížení korupčních rizik. Eprocurement pomáhá monitorovat kroky zadavatele/zadávací proces v reálném čase, činí zadávací proces transparentnějším a snižuje míru utajení v procesu zadávání, slouží k lepšímu auditu zakázek a do jisté míry snižuje množství chyb a lidský faktor v celém procesu.

Přesto však český eProcurement má řadu nedostatků, které mohou naopak korupční prostředí a rizika uchovat či je naopak stimulovat. V prvním případě se jedná o nejednost, nesrozumitelnost a uživatelskou nepřívětivost, které byly shodně dodavateli a zadavateli uvedeny jako kámen úrazu současné infrastruktury. Ty mohou do jisté míry

nejen způsobit komplikace v zadávacím procesu (chyby na straně obou aktérů), ale zároveň i snížit soutěž mezi dodavateli (což je považován za jeden ze základních pilířů boje s korupcí). Základní nastavení a ideologie českého eProcurementu také nebere v potaz nutnost boje s korupcí, a přestože vybudovala IS VZ, ten neumožňuje monitoring a analýzu korupčních indikátorů.

Doporučení:

1. Profesionalizace zadavatelů - součástí vývoje nástrojů elektronického zadávání tak musí být i kvalitní zaškolení veřejných činitelů, včetně jejich průběžného screeningu.
2. Větší důraz na školení dodavatelů (budování skills s prací s elektronickým, nástrojem) a posilování jejich důvěry v kontrolní mechanismy zadávacího procesu.
3. Vytváření a implementace auditních a evaluačních nástrojů (např. statistických) pro monitoring veřejných zakázek a odhalování korupčních jednání.
4. Vytvoření vysokých standardů transparentnosti v rámci celého procesu veřejného zadávání - skrze uveřejnění dokumentů, dat a informací o veřejných zakázkách ve Věstníku veřejných zakázek a na profilu zadavatele.
5. Budování infrastruktury, aby byla co nejvíce uživatelsky přívětivá – a v rámci toho vycházet z evaluace zadavatelů a dodavatelů. NEN je za této situace zcela nevyhovující.
6. Zcela zásadní je, aby systém umožňoval centrální sběr a analýzu dat o veřejných zakázkách. V současnosti IS VZ umožňuje sběr takových dat, ovšem postrádá explicitní nástroje, pomocí kterých by se daly sledovat i data o korupčních rizicích. Je potřeba tudíž i vytvořit nástroje a indikátory, které pomohou sledovat a odhalovat potenciální korupční jednání. Tyto nástroje pak využívat systematicky a pravidelně za účelem monitoringu a kontroly.
7. V neposlední řadě je vytvořit komplexní antikorupční zadávací legislativu a kompetentní a nezávislé kontrolní orgány. Zároveň je potřeba

posílit nejen tuto externí kontrolu ze strany NKÚ a ÚOHS, ale také interní kontrolní mechanismy uvnitř samotných zadavatelů a to v rámci celého procesu veřejného zadávání; a k tomu posílit i sankční nástroje.

Na závěr si dovolím poznamenat, že neexistuje žádný nástroj, který by vymýtil korupci úplně. Ani eProcurement není tímto nástrojem, neboť zakázky mohou být problematické po obsahové stránce, kdy jsou jednoduše šity na míru a ani elektronické zadávání či e-nástroj nemůže tento problém odstranit. Je nutno prostředí kultivovat. Je nutno komunikovat se zadavateli a dodavateli, že nejsou nepřátelé, ale že je to v jejich prospěch, aby byl daný proces kontrolovatelný a přezkoumatelný. Někdy také vychází situace z neznalosti dodavatelů, kteří si prostě tvrdošíjně stojí za tím, že je daná zakázka zmanipulovaná. Někdy je to pochybení zadavatele jen z neznalosti, neboť chybí odborník, který by zakázku z odborného hlediska posoudil.

Zároveň je často potřeba, aby dodavatelé jednali aktivně a dříve, aby zadavatel případně mohl již dříve reagovat. Všechno je tudíž o komunikaci. To ale obecně i v rámci celé veřejnosti. Veřejnost je strašena a má dojem, že všechny zakázky jsou zadávány netransparentně a korupčně a když se jeden zadavatel tohoto aktu dopustí, situace se generalizuje. Komunikace s veřejností je tudíž klíčová, byť je nutno vždy počítat s tím, že veřejnost nemá kapacitu všechny procesy pochopit. Mohou existovat řady transparentních nástrojů veřejné správy a stejně nebude hodně lidí, kteří je budou využívat. Nehledě na to, jak dlouho by veřejnosti trvalo se zorientovat v ZZVZ (zadávací řízení, výjimky atd.). To se ale týká i samotných zaměstnanců daného zadavatele - kolik z nich se reálně může dostat na takovou úroveň, aby se dobře orientovali.

5. Summary

This diploma thesis aimed to study the anti-corruption potential of electronic public procurement in the Czech Republic. The analysis was based on a thorough study of secondary literature, expert interviews, and questionnaire survey among suppliers and contractors. The first part of the study was devoted to the theoretical framework, when the relevant theoretical basis was thoroughly analyzed. In the first part the theoretical part deals with the problem of principal-agent, collective action, institutional multiplicity and moral hazard. In the second part, the thesis was devoted to a detailed analysis of corruption and transparency, including their causes and tools of solution. Both areas of study were then applied to the theory of public procurement.

The second part of the thesis was devoted to the practical analysis of the potential of electronic procurement in the fight against corruption on the example of infrastructure built in the Czech Republic. An analysis of Czech eProcurement and a questionnaire survey revealed that the current infrastructure has the potential to reduce corruption risks. Eprocurement helps to monitor the contractor / bidding process in real time, makes the procurement process more transparent and reduces confidentiality in the procurement process, serves to better audit the procurement, and to some extent reduces the amount of errors and the human factor throughout the process. Nevertheless, Czech eProcurement has a number of shortcomings which, on the contrary, can preserve or stimulate the corrupt environment and risks. In the first case, this is an inattentiveness, incomprehension and low user-friendliness, which both suppliers and the contracting authority considered as the most problematic within current infrastructure. These can not only lead to complications in the procurement process (errors on the part of both actors), but also reduce competition among suppliers (which is considered to be one of the pillars of the fight against corruption). The basic setting and ideology of Czech eProcurement also does not take into account the need to fight corruption, and although it has built the IS VZ, it does not allow the monitoring and analysis of corruption indicators.

At the end of the study, the author concludes that eProcurement is not the only possible solution to the fight against corruption, but just a supporting tool - which must be suitably set. According to the theoretical framework of principal-agent, it is not essential to simply build a monitoring and control tool but build deeper communication between the various actors in the procurement process. At the same time, the system should not be based predominantly on repressive methods of combating corruption, rather as a preventive one, as demonstrated by the successful example of good practice in the Netherlands.

6. Základní definice

Termín	Definice
Centralizovaná zadávací platforma	Jedná se o veřejnou platformu/nástroj zadávacího řízení, jež je řízena centrálně a jejíž nástroje jsou často v celém systému veřejného zadávání povinné (např. Věstník veřejných zakázek).
Cyklus veřejných zakázek	Všechny po sobě jdoucí nebo provázané fáze, zahrnující výzkum a vývoj, pokud mají být provedeny, výrobu, obchod a jeho podmínky, přepravu, užívání a údržbu, po celou dobu existence předmětu dodávky nebo stavby nebo poskytování služby, od získání surovin nebo vytvoření zdrojů po odstranění, likvidaci a ukončení služby nebo používání.
Dodavatel	Fyzická nebo právnická osoba, která do zadávacího řízení vstupuje s nabídkou zboží, služeb či provedení stavebních prací.
Dokumentace o veřejné zakázce	Jedná se o jakoukoli písemnou dokumentaci v elektronické či listinné podobě, jejichž pořízení je dle ZZVZ nezbytné během i po ukončení zadávacího řízení.
Druhy zadávacího řízení	Metody zadávacích řízení, jak je upravuje Zákon o zadávání veřejných zakázek (č. 134/2016 Sb.) a dále evropské směrnice - jako jsou otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s/bez uveřejnění atd.
E-katalog	Jedná se o soubor informací obsahující ceny odpovídající jednotlivým položkám předmětu

veřejné zakázky, jejich popis a případně další údaje. Jedná se de facto o elektronický ceník.

e-procurement

Programové vybavení, případně jeho součásti, které jsou spojeny se sítí nebo službou elektronických komunikací a umožňují prostřednictvím této sítě nebo služby příjem: nabídek, předběžných nabídek, kvalifikace; dále umožňuje oznamovací povinnosti ze strany zadavatele, včetně uveřejňování zadávací dokumentace a výsledné smlouvy. Vedle toho e-procurement zajišťuje všechny další procesní kroky, jako např. Elektronickou podobu faktur, objednávek, podpisů atd.

Kvalifikace

Způsobilost dodavatele pro splnění veřejné zakázky.

Profil zadavatele

Jedná se o elektronický nástroj, na kterém zadavatel uveřejňuje zákonem nezbytné informace a dokumentaci o dané veřejné zakázce. Profil musí umožňovat neomezený dálkový přístup, kdy jeho webová adresa je uvedena ve Věstníku veřejných zakázek. Požadavky profilu specificky upravuje Vyhláška.

Pre-kontrakční fáze

Jedná se o fáze eProcurementu, které předchází podpisu smlouvy s dodavatelem (e-Oznámení, e-přístup, e-vkládání dokumentů, e-hodnocení, e-uzavírání smlouvy)

Post-kontrakční fáze

Fáze eProcurementu, které následují po podpisu smlouvy (e-objednávání, e-fakturování, e-platby)

Rozhraní

Jedná se o určitý program, zařízení či formát, které má za cíl zajištění správné komunikace a přenos dat mezi odlišnými zařízeními nebo programy (např. Přenos informací mezi Věstníkem veřejných zakázek a IS VZ).

Věstník veřejných zakázek

Integrální část Informačního systému o veřejných zakázkách (www.isvz.cz), která zajišťuje uveřejňování informací o VZ.

Zadávací podmínky

Veškeré podmínky stanovené zadavatelem v oznámení/výzvě o zahájení zadávacího řízení, zadávací dokumentaci a jiných dokumentech vymezující předmět veřejných zakázek.

Zadávací lhůta

Představuje časové období, kterým je zájemce vázán podat svou nabídku zadavateli na plnění veřejné zakázky.

7. Seznam tabulek a grafů

Tabulka č. 1: Faktory ovlivňující kolektivní akci
Tabulka č. 2: Dva typy institucionální multiplicity dle Carson a Prado (2016)
Tabulka č. 3: Druhy korupce
Tabulka č. 4: Příčiny/motivace korupčního chován jednotlivých aktérů veřejného zadávání dle He (2008)
Tabulka č. 5: Formy bid riggingu
Tabulka č. 6: Typologie transparentnosti dle Libich (2008)
Tabulka č. 7: Materiální a nemateriální dopady korupce u veřejného zadávání
Tabulka č. 8: Transparentní e-procurement na základě předmětnosti/centrálnosti
Tabulka č. 9: Transparentní systém podle typu dat
Tabulka č. 10: Transparentní systém na základě předmětu/nástroje
Tabulka č. 11: Anti-korupční faktory elektronického zadávání
Tabulka č. 12: Zhodnocení eProcurementu v České republice (na základě framework Světová banka 2007: 31)
Tabulka č. 13: Postup identifikace klíčových aktérů (dle Zimmermann, Maenling, 2007 v Dlouhá, Zahradník, 2016:20)
Tabulka č. 14: Hodnocení profilu aktérů na škále -- = zcela nesouhlasím, - = spíše nesouhlasím, + = spíše souhlasím, ++ = zcela souhlasím, 0 nelze hodnotit (dle Zimmermann, Maenling, 2007 v Dlouhá, Zahradník, 2016:20)

Schéma č. 1: Diagram modelu principal-agent na příkladu veřejných zakázek
Schéma č. 2: P-A problém na příkladu cyklu veřejného zadávání
Schéma č. 3: Mechanismus korupčního klimatu
Schéma č. 4: Příklad Paktu integrity
Schéma č. 5: Morální hazard ve veřejném zadávání
Schéma č. 6: Obecné fáze veřejného zadávání
Schéma č. 7: Interní funkce elektronického zadávání v soukromé sféře
Schéma č. 8: Dopad internetu na vládu/vládnutí

Schéma č. 9: Východiska vzniku NIPEZ
Schéma č. 10: Nároční infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek
Schéma č. 11: Základní schéma managementu informací během zadávání
Schéma č. 12: Interpretace výsledků

Graf č. 1: Vývoj počtu nevyhovujících profilů zadavatele
Graf č. 2: Vývoj průměrného počtu nabídek (ze zadaných zakázek) v letech 2010-2015
Graf č. 3: Průměrná délka lhůty pro vydání rozhodnutí (ve dnech)
Graf č. 4: Hodnocení protikorupčního potenciálu (zadavatelé)
Graf č. 5: Hodnocení protikorupčního potenciálu (dodavatelé)

8. Seznam použitých zkratek

3E - Zásada účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti v zadávacím procesu

ACM - Autoriteit Consumer en Markt/Nizozemská verze ÚOHS

B2B - Business to Business

BIBOB - Zákon o screeningu rozhodování ve veřejné správě (Nizozemsko)

BIOS - Úřad pro podporu integrity veřejného sektoru (Nizozemsko)

CEN - Evropská komise pro (technickou) standardizaci

CPI - Corruption Perception Index - index vnímání korupce

CPV - Common Procurement Vocabulary - označuje zkratky/kódy jednotlivých oborů/prací/služeb, které jsou poskytovány v rámci veřejných zakázek.

EDI - Vzájemná výměna elektronických dat - Electronic Data Interchange

e-MRO - electronic Maintanance Repair Operations

eCERTIS - Projekt Evropské komise sloužící k usnadnění prokázání kvalifikačních předpokladů uchazečů o veřejnou zakázku

ePRIOR - Electronic Procurement, Invoicing and Ordering

ERP - Enterprise Resource Planning

ICT - Informační a komunikační technologie

IDABC - Interoperable Delivery of European eGovernment Services to Public Administration

IEN - Individuální elektronické nástroje

IS VZ - Informační systém o veřejných zakázkách

ISSS - pracovní skupina Information Society Standardization Systems

JŘBU - Jednací řízení bez uveřejnění

MMR - Ministerstvo pro místní rozvoj

NEN - Národní elektronický nástroj

NIPEZ - Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek

NKÚ - Nejvyšší kontrolní úřad

OECD - Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

P-A teorie - Principal- Agent teorie

PEPPOL - Pan European Public eProcurement On-Line)

PIANOo - Expertní centrum veřejných zakázek (Nizozemsko)

SCD - Systémy certifikovaných dodavatelů

SKD - Seznam kvalifikovaných dodavatelů

SPD - Svaz průmyslu a dopravy ČR

SME - Střední a malé podniky

TED - Tenders Electronic Daily - evropská podoba českého Věstníku veřejných zakázek

TI - organizace Transparency International

ÚOHS - Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

VZ - Veřejné zakázky

ZZVZ - Zákon o zadávání veřejných zakázek (zák. Č. 134/2016 Sb.)

ZŘ - Zadávací řízení

9. Použitá literatura

Alt, James E., David Dreyer Lassen, David Skilling. 2002. "Fiscal Transparency, Gubernatorial Approval, and the Scale of Government: evidence from the States." *State Politics and Policy Quaterly 2,* no. 3, 230-250.

Andvig, Jens Christopher, and Odd-Helge Fjeldstad. 2001. "Corruption: A review of Contemporary Research." Report R 2001: 7. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

Arrow, K. 1971. *Essays in the Theory of Risk Bearing*, Chicago: Markham.

Arrow, K. J.1951. *Social Choice and Individual Values*. New York: John Willey and Sous.

Arrow, K. J. 1968. "The Economics of Moral Hazard: Further Comments." *American Economic Review*, vol. 58, s. 537-39.

Arrowsmith, Sue. 2014. "The Purpose of the EU Procurement Directives: Ends, Means and the Implications for National Regulatory Space for Commercial and Horizontal procurement Policies", v Neergaard, U., Jacqueson, C. a Olykke, G. S. *Public Procurement Law: Limitations, Opportunities and paradoxes.* The XXVI FIDE Congress in Copenhagen, Congress publication vol. 3.

Baker, T. 1996. "On the genealogy of Moral Hazard." *Texas Law Review*, vol. 75, s. 237.

Ball, Carolyn. 2009. "What Is Transparency?" *Public Integrity 11*, no. 4, 293-307.

Bayley, D.H. 1966. "The Effects of corruption in developing nation." *Western Political Quarterly*, vol. 4, s. 719-732.

Bentham, Jeremy. 2001. “Farming defended,” *Writings on the poor laws,* vol 1, ed. Michael Quinn. Oxford: Oxford University Press, pp. 276-90.

Berryman, K., Harrington, L., Layton-Rodin, D. & Rerolle, V. 1998, "Electronic Commerce: Three Emerging Strategies", *The McKinsey Quarterly*, no. 1, pp. 152-159.

Bělohradský, Václav. 2011. “Korupce jako filosofický problém.” *Právo*, Salon, s. 5.

Bishop, W. 1990. “The Theory of Administrative Law.” *Journal of Legal Studies,*, vol. 19, No. 2, s. 489-530.

Boer, D., L., Harink, J. & Heijboer, G. 2002. "A conceptual model for assessing the impact of electronic procurement", *European Journal of Purchasing and Supply Management*, vol. 8, no. 1, s. 25-33.

Bogner, A., Littig, B., Menz, W. eds. 2009. *Interviewing Experts*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Booth, D. 2012. *Development as a Collective Action Problem: Addressing the Real Challenges of African Governance. Synthesis Report of the Africa Power and Politics Programme*. London: ODI.

Booth, D., Cammack, D. 2013. *Governance for development in Africa: solving collective action problems.* New York NY: Zed Books.

Caiden, Gerald. 2003. “The burden on our backs; corruption in Latin America” [online]. 2003. [cit. 2012-18-07]. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

Carson, Lindsey D., Prado, Mariana Mota. 2016. “Using institutional multiplicity to address corruption as a collective action problem: Lessons from the Brazilian case.” *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 62, s. 56-65.

Chand, Sheetal K. Moene, Karl O. 1999. Controlling Fiscal Corruption. *World Development* vol. 27, no. 7, s. 1129-1140.

Chang, Erik, Miriam Golden, and Seth Hill. 2007. “Electoral consequences of Political corruption: The survival of politicians charged with malfeasance in the postwar Italian chamber of Deputies.” Paper presented at the 103rd Annual Meeting of the American Political Science Association, August, Chicago IL.

Chene, M. 2010. “Mobilising broad anti-corruption coalitions.” *U4 Expert Answer*, 262. S. 1-9.

Chmelík, J. *Pozornost, úplatek a korupce.* Praha: Linde. s. 10.

Chvalkovská, J., Skuhrovec, J. 2010. “Measuring transparency in public spending: Case of Czech public e-procurement information system”.

Clark, David H., William Reed. 2005. “The Strategic Sources of Foreign Policy Substitution.” *Americal Journal of Political Science 49*, No. 3, 609-624.

Davila, A., Gupta, M. & Palmer, R. 2003. "Moving procurement systems to the internet: the adoption and use of e-procurement technology models", *European Management Journal*, vol. 21, no. 1, s. 11-23.

della Porta, D./A. Vannucci 2002: “Corrupt Exchanges and the Implosion of the Italian Party System”, in A. J. Heidenheimer/M. Johnston (eds.), Political Corruption: Concepts and Contexts, New Jersey, Transaction Publishers, pp. 717- 738.

Dlouhá, J., Zahradník, M. 2016. *Metodika analýzy aktérů*. Centrum pro otázky životního prostředí, Univerzita Karlova v Praze.

Domberger, Simon a Stephen Rimmer. 1994. “Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey”. *International Journal of the Economics of Business*, 1994, vol. 1, no. 3,s. 439-453

Dooley, K. & Purchase, S. 2006, "Factors influencing e-procurement usage", *Journal of Public Procurement*, vol. 6, no. 1-2, pp. 28-45.

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

Eigen, Peter. 2003. *The Web of Corruption.* Trans. J. Diderich. Frankfurt: Campus Verlag.

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

Erikson, Per-Erik, a Hans Lind. 2015. “Moral hazard and construction procurement: A conceptual framework.” Working paper.

Etzioni, Amitai. 1968. *The Active Society.* New York: Free Press.

Evropská komise. 2014. *Report from the Commission to the Council and the European Parliament: EU Anti-corruption report.* COM (2014) 38 final.

Evropská komise. 2014a. *Report from the Commission to the Council and the European Parliament: EU Anti-corruption report. ANNEX: Netherlands* COM (2014) 38 final.

Evropská komise. 2016. *Public procurement - a study on administrative capacity in the EU - The Netherlands Country Report.* <Online http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/nl.pdf>

Fjeldstad, O.H, Isaksen, J. 2008. *Anti-corruption reforms: Challenges, effects and limits of World Bank support.* Independent evaluation group working paper 7. World Bank.

Frič, P., a kol. 1999. *Korupce na český způsob.* Vyd. 1., Praha: G plus.

Gershon, P. 1999, Review of civil procurement in central government [Webová stránka HM Treasury], [Online]. Available: http://www.hm-treasury.gov.uk.

Groenendijk, Nico. 1997. "A Principal-agent model of corruption". *Crime, Law & Social Change*, Vol. 27, s. 207-229.

Grubel, Herbert. G. 1971. "Risk, Uncertainty and Moral Hazard." *The Journal of Social Insurance*, vol. 38, no. 1, s. 99-106.

Hale, B. 2009. "What's so moral about the moral hazard." *Public Affairs Quarterly*, vol. 23, s. 1-25.

Henriksen, H.Z., Mahnke, V. & Hansen, J.M. 2004, "Public eProcurement adoption: Economic and political rationality", Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS37).

Harris, M., Raviv, A. 1978. "Some Results on Incentives Contracts with Applications to Education and Employment, Health Insurance and Law Enforcement." *American Economic Review,* Vol. 68, s. 20-30.

Hawkins, T., Wittman, M., & Beyerlein, M. 2008. Antecedents and Consequences of Opportunism in Buyer‐Supplier Relations: Research Synthesis and New Frontiers. *Industrial Marketing Management*, 37 (8), 895‐909.

HE, Zheng-qiang. 2008. "The analysis of govrnment procurement in the frame of principal agent theory." *Journal of Modern Accounting and Auditing*, vol. 4, No. 12, s. 58-62.

Hebly, Jan M., Meesters Janet. 2014. "The proportionality Principle in the Dutch Public Procurement Act." EPPL.

Heeks, R. 2008. Categories of eTransparency Project. *Institute of Development Policy and Management.* <Online zde: http://www.egov4dev.org/transparency/categories.shtml#content>

Hellman, J./G. Jones/D. Kaufmann 2000: "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition", World Bank Policy Research Working Paper 2444, World Bank Institute and EBRD.

Hirsch, Werner Z., Evan Osborne. 2000. "Privatization of Government Services: Pressure-group Resistance and Service Transparency." *Journal of Labor Research 21*, no. 2, 315-326.

Holman, R. 2005. *Dějiny ekonomického myšlení.* 3. Vyd., C.H.Beck, s. 484.

Hood, Christopher (2006) *Transparency in historical perspective.* In: Hood, Christopher and Heald, David, (eds.) Transparency: the Key to Better Governance? Proceedings of the British Academy(135). Oxford University Press, Oxford, UK, pp. 3-23. ISBN 9780197263839.

Jelínková, M. Případová studie. In Nekola, M., Geißler, H., Mouralová, M. (eds.) *Současné metodologické otázky veřejné politiky*, Karolinum. ISBN 9788024618654.

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

Johnsøn, J. 2014. *Corruption and Stabilisation: Aid Agencies' Anti-Corruption Strategies in Fragile States*. Unpublished PhD Thesis. Cambridge: University of Cambridge.

Johnston, M. 2005. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: CUP.

Kahneman, D., Knetsch, J., Thaler, R. 1991. "Anomalies: the endowment effect, loss aversion, and status quo bias." *Journal of Economic Perspectives,* 5, 193-206.

Kameník, M., Petráková, L. 2012. *Korupční rizika ve veřejných zakázkách. Jak jim čelit? Metodika pro územní samosprávy.* Oživení, o.s. ISBN 978-80-904829-5-1

Kameshwaran, S., Narahari, Y., Rosa, C.H., Kulkarni, D.M. & Tew, J.D. 2007. "Multiattribute electronic procurement using goal programming", *European Journal of Operational Research*, vol. 179, no. 2, s. 518-536.

Kiselev, E. 2012. *Bribe-Taking and Bureaucratic Competition: A Search Cost Model of Corruption.* Waltham, MA: Brandais International Business School. November.

Klitgaard, Robert. 1988. Controlling Corruption, Berkley CA: University of California Press.

Klitgaard, Robert. 1991. "Gifts and Bribes", v Zeckshouser, R.J. (ed.), *Strategy and*

Choice, Cambridge, Mass.: MIT Press.

Kolman, P. 2012. Stručně k principu transparentnosti veřejné správy (a též k jednomu aktuálnímu judikátu NSS). *Bulletin advokacie*, č. 1, p. 40.

Kolstad, I.; Fritz, V.; O'Neil, T. 2008. "Corruption, Anti-Corruption Efforts and Aid: Do Donors Have the Right Approach?" Working Paper No. 3. Good Governance, Aid Modalities and Poverty Reduction: Linkages to the Millennium Development Goals and Implications for Irish Aid. London and Bergen: ODI and CMI.

Ledeneva, Alena V. 2009: "Corruption in Postcommunist Societies in Europe: A Reexamination", Perspectives on European Politics and Society Vol. 10, No. 1, 69–86.

Leukel, J. & Maniatopoulos, G. 2005. "A Comparative Analysis of Product Classification in Public vs. Private e-Procurement", *The Electronic Journal of e-Government*, vol. 3, no. 4, s. 201-212.

Libich, Jan. 2006. "Should Monetary Policy be Transparent?" *Policy 22*, No. 1. 28-33.

Manunza, Elisabetta. 2012. "Administrative screening in Public Procurement: An *effective* approach to combat organised crime, corruption and fraud in public procurement market?" The Europa Institute of Utrecht University Working Papers.

Manunza, Elisabetta a spol. 2014. "The Netherlands", v Neergaard, U., Jacqueson, C. a Olykke, G. S. *Public Procurement Law: Limitations, Opportunities and paradoxes.* The XXVI FIDE Congress in Copenhagen, Congress publication vol. 3.

Marche, S. & McNiven, J.D. 2003, "Government and e-Governance: The future isn't what it used to be", *Canadian Journal of Administrative Sciences-Revue Canadienne Des Sciences De L Administration*, vol. 20, pp. 74-86.

Margetts, Helen. “Transparency and digital government,”, *Transparency: The Key to Better Governance?* 197-207, p. 201.

Marquette, Heather, Caryn Peiffer. 2015. “Collective Action and Systemic Corruption.” Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops. University of Warsaw 29 March 2 april 2015.

McCue, C., Prier, E. 2007. Using Agency Theory To Model Cooperative Public purchasing. V THAI, K.V., Piga, G., *Advancing Public procurement: Practices, Innovation, and knowledge sharing*. Boca Raton FL: PR Academic Press, s. 45-70.

Ministry of Interior and Kingdom Relations. 2009. *Netherlands Code for Good Public Governance: Principles of proper public administration*.

Ministerstvo pro místní rozvoj. 2006. *Národní plán zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek pro období let 2006-2010.*

Ministerstvo pro místní rozvoj. 2011. *Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2011 až 2015.*

Ministerstvo pro místní rozvoj. 2016. *Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2016 až 2020, vyhodnocení efektivity fungování a návrh dalšího postupu využívání elektronických tržišť veřejné správy a návrh povinného používání NEN.*

Ministerstvo pro místní rozvoj. 2016a. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v české republice za rok 2015.*

Mitchell, Ronald B. 1998. “Sources of Transparency: Information Systems in

International Regimes." *International Studies Quaterly* 42, no. 1, 109-130.

Motta, M. 2007. *Cartles in the European Unions: Economics, Law, Practise.* European University Institute, Florence.

Mungiu-Pippidi, Alina. 2006. "Corruption: Diagnosis and Treatment." *Journal of Democracy*, 17, No. 3, s. 86-99.

Mungiu-Pippidi, Alina. 2011. *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned.* Report No. 4/2011. Oslo: Norad.

Myrdal, Gunnar. 1968. *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations.* London: Allene Lane/The Penguin Press.

Neupane, Arjun, Jeffrey Soar, Kishor Vaidya, Jianming Yong. 2012. Role of Public e-Procurement technology to reduce corruption in government procurement. *Public Procurement Research Centre,* Proceedings of the 5th International Public Procurement Conference (IPPC5). s. 304-334

Neupane, Arjun and Soar, Jeffrey and Vaidya, Kishor. 2014. Anti-corruption capabilities of public e-procurement technologies: principal-agent theory. In: *Technology development and platform enhancements for successful global e-government design*. IGI Publishing (IGI Global), Hershey, PA. United States, pp. 185-203. ISBN 978-4666-4900-2

NKÚ (Nejvyšší kontrolní úřad). 2014. *Peněžní prostředky vynakládané na projekt Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek (NIPEZ) a nákup vybraných komodit prostřednictvím e-tržišť*. Věstník NKÚ, kontrolní závěry 13/24.

NKÚ (Nejvyšší kontrolní úřad). 2016. *Peněžní prostředky vynakládané na Národní*

infrastrukturu pro elektronické zadávání veřejných zakázek (NIPEZ) a nákup komodit jeho prostřednictvím. Věstník NKÚ, kontrolní závěry 15/10.

Nye, J. S. 1967: "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", in American Political Science Review, vol. 61, no. 2, pp. 417– 427.

O'Neill, Onora. 2009. "Transparency and the Ethics of communication," *Transparency: The Key to Better Governance?* Pp. 75-90.

Ochrana, F. 2004. *Hodnocení veřejných projektů a zakázek.* Praha: ASPI Publishing.

Ochrana, F. 2008. *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek (ekonomická analýza).* Praha: Ekopress, s. r. o.

Ochrana, F. 2013. "Smluvené nabídky (Bid Rigging) ve veřejném zadávání." *Veřejné zakázky a PPP projekty (Public Contracts and PPP projects),* vol. 5.

Ochrana, F. 2013a. *Metodologie vědy: úvod do problému.* Karolinum. ISBN 9788024616094.

OECD. 2009.*Pokyny pro boj proti kartelovým dohodám mezi uchazeči o veřejnou zakázku (dále také jako "bid rigging").*

OECD. 2015. *Government at a Glance 2015: Chapter 9 Public Procurement.*

Oortmerssen, V. Thomas. 2009. "Adapting European Eprocurement Policy Initiatives: From a Black Box to White Spots. Qualitative single-case study to the Extent of Dutch national adaptation of European Eprocurement Policy Initiatives." Erasmus Rotterdam University.

Ostrom, Elinor 1998: “A Behavioral Approach to the Rational-Choice Theory of Collective Action”, American Political Science Review, 92(1):1-22.

Pavel, J. 2009. *Veřejné zakázky v České republice.* Praha: Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlinky.

Pavel, J. 2009a. *Efektivnost fungování kontrolních systémů veřejných zakázek v České republice.* Transparency International ČR. ISBN 978-80-87123-10-2.

Pavel, J., Sičáková-Beblavá, E. 2008. “Transparentnost’ trhu verejného obstaravania.” *Ekonomický časopis,* vol. 56, č. 2, s. 168-181.

Persson, Anna, Rothstein, Bo, a Jan Teorell. 2013. “Why anticorruption reforms fail - systemic corruption as a Collective action problem.” *Governance: An international Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 26, No. 3, s. 449-471.

Pictet, J. Bollinger, D. 2008. “ Extended use of the cards procedure as a simple elicitation technique for MAVT. Application to public procurement in Switzerland.” *European Journal of Operational Research*, vol. 185, no. 3, s. 1300-1307.

Prado, M.M., Carson L.D., Correa, I. 2016. “The Brazilian Clean Company Act: using institutional multiplicity for effective punishment.” Osgoode Legal Studies Research paper series 119. Osgoode Hall Law School.

Presutti, W.D., Jr. 2003. "Supply management and e-procurement: creating value added in the supply chain", *Industrial Marketing Management*, vol. 32, no. 3, s. 219-226.

Puschmann, T. & Alt, R. 2005. "Successful use of e-procurement in supply chains", *Supply Chain Management*, vol. 10, no. 2, s. 122-133.

PwC. 2013. *Public procurement: costs we pay for corruption. Identifying and Reducing Corruption in Public procurement in the EU.* Výzkumná studie, PwC, Univerzita Utrecht.

Reimanová, H. 2012. Transaction Costs in Public procurement: Rigorous Thesis. Prague: Charles University in Prague, Faculty of Social Sciences, Institute of Economic Studies.

Ripken, Susanna Kim, The Dangers and Drawbacks of the Disclosure Antidote: Toward a More Substantive Approach to Securities Regulation. Baylor Law Review, Vol. 58, No. 1, 2006; Chapman University Law Research Paper No. 2007-08.

Rose-Ackerman, Susan 1999: Corruption and government: Causes, consequences, and reform, London: Cambridge University Press.

Rose-Ackerman, S.; Søreide T. (eds). 2012. *International Handbook on the Economics of Corruption*, 2. vydání, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Rothstein, Bo. 2007: "Anti-Corruption: A Big-Bang Theory", QoG Working Paper No. 2007: 3.

Rothstein, Bo. 2011. *The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective.* Chicago: University of Chicago Press.

Rowell, David a Luke B. Connelly. 2012. "A history of the term "Moral hazard". *The Journal of Risk and Insurance*, vol. 79, no. 4, s. 1051-1075.

Schäfer, H. B. 2003. "Direktiven als Ersatz für Humankapital: Empfehlen für Entwickungs- und Tranformationsländer präzisere Rechtsnormen als für hochenwickelte Staaten?" *Rebels Zeitschift für ausländisches und internationales*

Privatrecht, Vol. 67, s. 550-580.

Schapper, P. R. 2007. “Corruption and Technology in Public Procurement.” World Bank report.

Schoenherr, T. & Tummala, V.M.R. 2007. "Electronic procurement; a structured literature review and directions for future research", *Int. J. Procurement Management*, vol. 1, no. 1-2, s. 8-37.

Siegel, D. 2009. “Social Networks and Collective Action.” *American Journal of Political Science*, vol. 53, no. 1, s. 122-138.

SIGMA. 2011. *eProcurement.* Brief 17: Public procurement.

Soudry, O. 2007. A Principal-Agent Analysis of Accountability in Public procurement. V THAI, K.V., Piga, G., *Advancing Public procurement: Practices, Innovation, and knowledge sharing*. Boca Raton FL: PR Academic Press, s. 45-70.

Stone, Deborah A. 2002. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making,* rev. Ed. New York: Norton.

Stephenson, Matthew. 2015. “Corruption is BOTH a “Principled-Agent Problem” AND a “Collective Action Problem.” *GAB/The Global Anticorruption Blog.*

Světová banka (Dr Paul Schapper). 2007. *Corruption and Technology in Public Procurement*.

Thai, K. V., & Grimm, R. 2000. “Government Procurement: Past and Current Developments.” *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, vol. 12, No. 2, s. 231-247.

Thomma, Steven and Kevin G. Hall McClatchy. 2009. “President Rolls Out Financial Regulation Proposal,”, *The Spokeman-Review*.

Transparency International. 2009. *Integrity pacts*. <https://www.transparency.org/whatwedo/tools/integrity_pacts/4/>

Transparency International. 2011. *E-procurement reduces opportunities for corruption and bribery.* Transparency International’s contribution on the European Commission’s public consultation on expanding the use of e-procurement in the EU.

Transparency International. 2014. *The role of technology in reducing corruption in public procurement*. Anti-corruption helpdesk. Providing on-demand research to help fight corruption. Napsal Thomas Luijken a Maira Martini.

Transparency International. 2014a. *Curbing Corruption in Public Procurement: A practical Guide.* ISBN 978-3-943497-61-8.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. 2012. Bid Rigging. Informační listy. <Online zde http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/informacni-listy.html>

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. 2016. *25 let chráníme hospodářskou soutěž.* Informační listy. <Online zde http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/informacni-listy.html>

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. 2016a. *Veřejné zakázky v novém.* Informační listy. <Online zde http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/informacni-listy.html>

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. 2016b. *Výroční zpráva 2015.* <Ke stažení zde https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocni-zpravy.html>

UK Aid. 2015. *Why corruption matters: understanding causes, effects, and how to address them.* Evidence paper on corruption. Department for International Development.

Urban, Jan. 2015. *Teorie národního hospodářství,* 4. Aktualizované vydání, Wolters Kluwer, ISBN 9788074787256.

Van Rijckeghem, C.; Weder, B. 2001. "Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do Wages in the Civil Service Affect Corruption, and by How Much?." *Journal of Development Economics* vol. 65, s. 307-331.

Veselý, A. 2007. Analýza a vymezení problému. In VESELÝ, A. - NEKOLA, M. (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON, s. 191–234. ISBN 978-80-86429-75-5.

Veselý, A., Nekola, M. (eds.). 2007. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství.

Veselý, A., Nekola, M., Ochrana, F. 2007. Metody a metodologie v analýze a tvorbě veřejných politik. In VESELÝ, A. - NEKOLA, M. (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON, s. 141–156. ISBN 978-80-86429-75-5.

Viswanath, Tara and Daniel Kaufmann. 2001. "Toward Transparency: new approaches and their application to financial markets." *The World Bank Research Observer,* 16, 41-57.

Volejníková, Jolana. 2007. *Korupce v ekonomické teorii a praxi.* Praha: Profess Consulting.

Wall Street: Money Never Sleeps, 2010, motion picture, 20th Century Fox, New York.

Wilson, R. 1968. "On The Theory of Syndicate". *Econometrica*, vol. 36, s 119-132.

Williamson, O. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. London: The Free Press.

Winter, R. A. 2000. Optimal insurance under Moral hazard, v: G. Dionne, ed., *Handbook of Insurance*, Boston: Kluwer, s. 155-183.

World Bank Institute. 2008. "Fighting Corruption Through Collective Action." http://actoolkit.unprme.org/wp-content/resourcepdf/Collective%20action%20guide.pdf

10. Seznam příloh

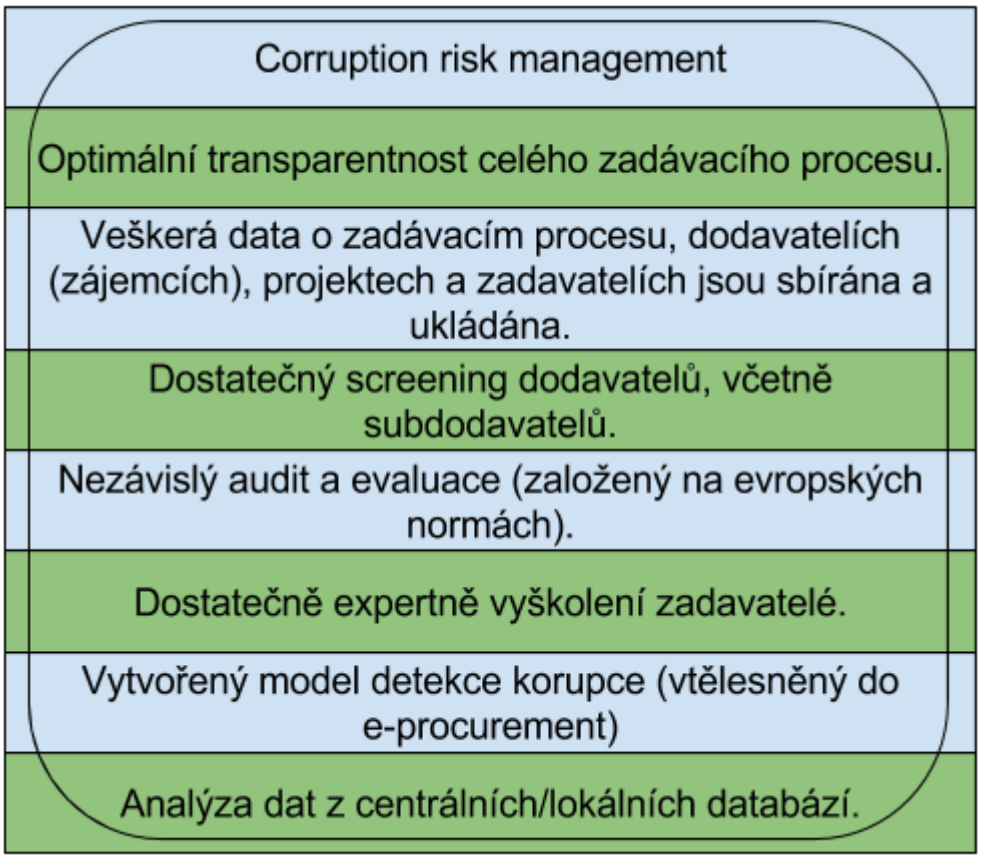
1. Příklady nástrojů protikorupčních strategií mezinárodních organizací (holistická protikorupční strategie používající logiku P-A Teorie).
2. Příklady dobré praxe dle PwC (2013)
3. Seznam funkcí, které musí nástroj elektronického zadávání umožňovat
4. Impact eProcurementu na zadávání veřejných zakázek
5. Národní elektronický nástroj (NEN) - schéma
6. Struktury rozhovorů
7. Dotazníky
8. ZZVZ
9. Připomínky dodavatelů
10. Připomínky zadavatelů

Příloha č. 1: Příklady nástrojů protikorupčních strategií mezinárodních organizací (holistická protikorupční strategie používající logiku P-A teorie)

Opatření	**Charakteristika**
Autonomie veřejných činitelů	Strategie se zaměřují na snížení "autonomie" veřejných činitelů skrze privatizace, deregulace a zavádění výběrových postupů na základě meritokratického měřítka.
Omezování monopolů	Omezování monopolů v rámci podpory politické a ekonomické soutěže.
Budování mechanismu odpovědnosti (accountability)	Skrze demokratizaci a zvyšování informovanosti obyvatel (pro mechanismus politické odpovědnosti) odpovědnost a dále podporovat odpovědnost v rámci byrokratického aparátu.
Plat činitelů	Zlepšování platových podmínek veřejných zaměstnanců, čímž povede ke snížení korupčního rizika nejen ze strany motivace samotného veřejného činitele, ale i "dodavatele", který by tak musel zvýšit náklady za korupční akt (odstrašující efekt).
Vláda zákona	Zlepšení systému vlády zákona, který umožňuje nejen lepší monitoring, ale i efektivní sankční mechanismus v případě, že bude korupční akt neplněn.
Transparentnost	Zvýšení transparentnosti vládního rozhodování skrze prohlubující decentralizaci, větší veřejný dohled nad parlamentem, prostřednictvím posílených nevládních organizací a médií.

Zdroj: Transparency International. 2000. *TI Sourcebook. Confronting Corruption: The elements of a National Integrity System.* Berlin: Transparency International.
United Nations. 2004. "Anti-corruption toolkit." New York: UN.

Příloha č. 2: Příklady dobré praxe dle PwC (2013), *upraveno autorem*



Příklady špatné praxe dle PwC (2013):

- *Silná fragmentace systému veřejného zadávání* - V rámci systému veřejného zadávání existuje velké množství aktérů, zejména v oblasti prevence, detekce a investigace korupce. Žádný z těchto aktérů pak nemá jako hlavní úkol boj s korupcí při veřejném zadávání.
- *Neexistence autority* na národní či evropské úrovni, která by shromažďovala data o veřejném zadávání, která by mohla být relevantní pro prevenci, detekci či investigaci korupce mohly být relevantní.
- Co se týče zakázek financovaných z evropských fondů, *neexistence certifikačních a auditních autorit*, které by se specializovaly na korupční indikátory.

Příloha č. 3: Seznam funkcí, které musí nástroj elektronického zadávání umožňovat (Zdroj: Světová banka 2007: 23)

Centrální zadávací/uveřejňovací web portál
Registr dodavatelů
Funkci stížností/námitek
Možnost ukládání/stahování zadávacích dokumentů a dalších příloh
Možnost získání tzv. "Hardcopy" pro dodavatele
Možnost inteligentního vyhledávání zakázek založené na lokalitě, typu zakázky (kód činnosti) a hodnoty zakázky
Jednotlivé zadávací podmínky a regulace
Roční a čtvrtletní plány zadavatele
Možnost uveřejňovat zakázky online - včetně předběžných oznámení
Možnost předběžných konzultací u zakázek v úvodní fázi cyklu
Elektronické vkládání nabídek ze strany dodavatelů
Možnost sms/emailových notifikací o nových zakázkách ze strany specifického zadavatele
Možnost sledování vývoje dané zakázky, u které dodavatel podal svou nabídku
Online data a indikátory o zakázkách nadlimitního rozměru
Informace o sjednaných smlouvách (vítězných nabídkách)
Smlouvy musí být archivovány a to ve stavu, aby mohly být předmětem případného vyšetřování
Historie a reporty autorizovaného dodavatele
Bezpečný systém veřejného zadávání, který umožní informace o všech fázích cyklu veřejného zadávání (rozhodování, veškeré aktivity): možnost auditu a přístup do veškerých informací o managementu zadávacího řízení.

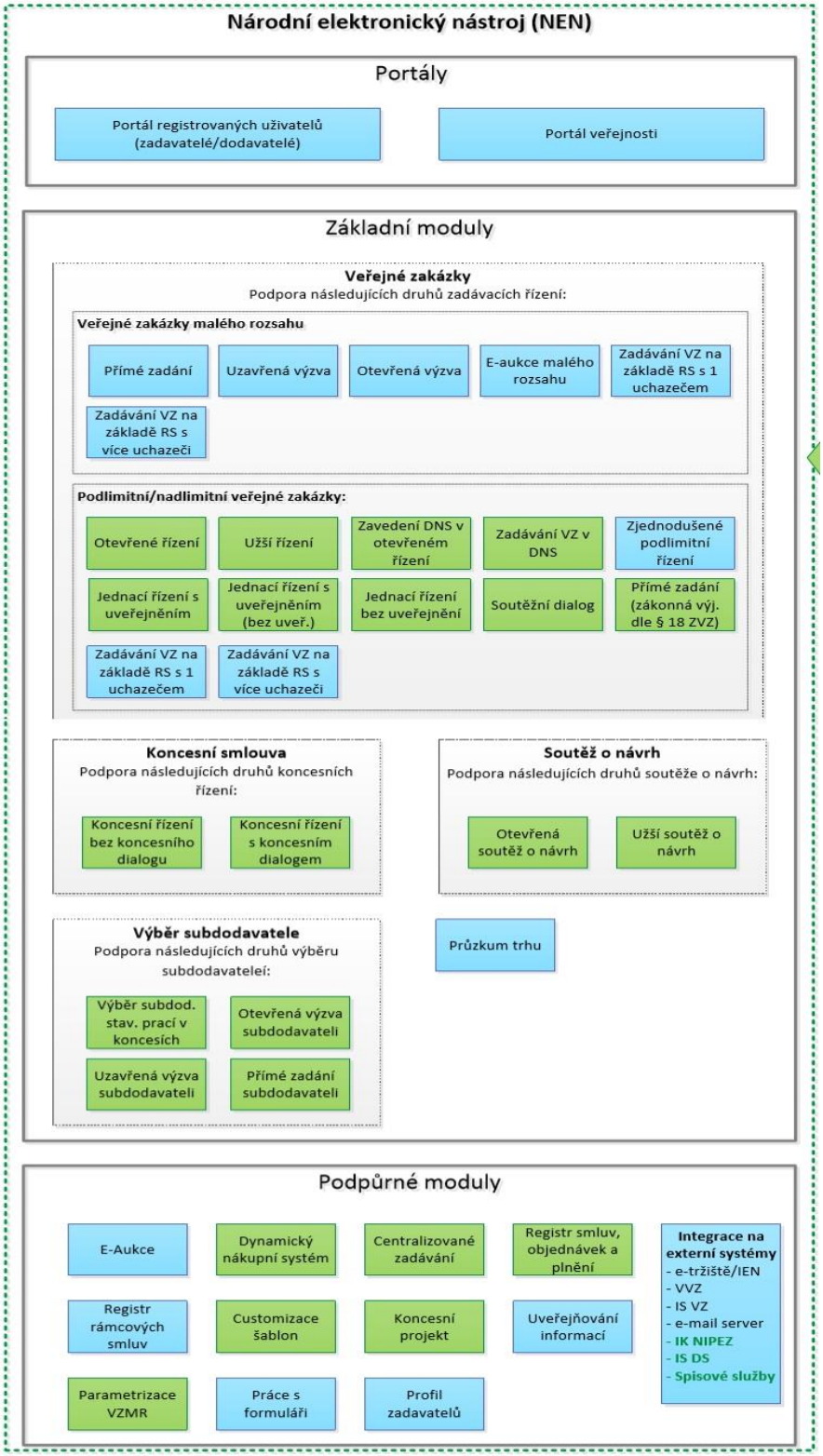
Příloha č. 4: Impakt e-procurementu na zadávání VZ

Příprava zakázky	Možnost Možnost sloučení zakázek se společným předmětem nákupu zboží a služeb.
Pre-kvalifikace	Zakázky nejsou dostatečně uveřejněny Nedostatečný čas pro připravení a odevzdání nabídky. Neexistence standardní procedury hodnocení Neschopnost reagovat na žádost o dodatečné informace ve vhodném časovém horizontu.
Uveřejňování zakázek	Nedochází ke zveřejnění oznámení/výzvy zakázky Omezené či nedostatečné oznámení Zpoplatnění zadávací dokumentace ve snaze snížit počet potenciálních dodavatelů
Zadávací proces	Ne všichni dodavatelé jsou informováni o předběžné hodnotě zakázky. Zadavatel neodpovídá na žádost o dodatečné informace případně jen na určitým dodavatelům. Zpoždění mezi odevzdáním nabídek a jejich otevíráním. Rozdílné místo odevzdávání a otevírání zakázek. Přijímání a akceptování nabídek, které již byly odeslány po deadlinu. Nabídky nejsou otevírány veřejně. Jména zúčastněných, stejně jako dodavatelů a cen nabídek, nejsou zaznamenávány. Neexistence prostředků pro bezpečné zajištění a uchování nabídek.

Hodnocení nabídek a uzavření smlouvy	K hodnocení jsou k dispozici pouze fotokopie. Dochází ke změně hodnotících kritérií po přijetí nabídek. Účast neustále stejných dodavatelů. Smlouvy dostávají neustále stejní dodavatelé. Velké množství lokálních firem v mezinárodním soutěžním řízení. Velmi malý rozdíl mezi přijatými nabídkami (nabídkou) a požadavky zadavatele. Podobnosti mezi jednotlivými nabídkami (forma nabídky, identické ceny jednotlivých položek, identický pravopis, gramatické chyby, fotodokumenty atd.) Nabídky mají stejná či podobná data a sekvenční dělení. Nabídka poukazuje na rozdílné adresy. Nabídky (jednotlivé položkové ceny) jsou naopak zcela odlišné a to o téměř či více než 100 %. Stejné ceny v rámci soutěžních nabídek. Dodavatelé navrhují stejné nástroje řešení. Hodnotící zpráva byla upravena nebo znovu-uveřejněna. Hodnotící zpráva byla uveřejněna v příliš krátkém termínu. Jméno dodavatele se liší na nabídce a hodnotící právě. Dochází ke změně nabídky ceny mezi nabídkou a hodnotící zprávou. Smlouva umožňuje vznik variací a změn, které nebyly předmětem zadávací dokumentace.
Administrace zakázky a post-kontrakční fáze	Ujednání smlouvy jsou výrazně obměněna. Technické vlastnosti materiálů neodpovídají pecifikacím sjednaným v rámci smlouvy. Jsou placeny zboží a služby, které nebyly použity nebo které byly použity, ale nesouvisely s předmětem zakázky. Výrazné množství chybějících dokumentů. Časté změny sjednané smlouvy. Neschopnost zadavatele platit dodavateli ve sjednaných termínech. Není zaznamenáváno průběžné hodnocení práce dodavatele.

Zdroj: Světová banka 2007: 37-9

Příloha č. 5: Národní elektronický nástroj



Zdroj: MMR 2016

Příloha č. 6: Struktury rozhovorů

Nizozemsko - prof. Manunza

Struktura rozhovoru:

1. As I would like to do a comprehensive SWOT analysis of all phases of the p-cycle, I would be grateful for profesor's insight and opinion about strenghts and weaknesses of the phases related to corruption risks - existing or potential see: anti corruption report EU 2014 and the costs of non-europe in the area of corruption and organised crime
2. Impact of transparency and openness to competition in public procurement in the Netherlands. And how Dutch system stimulates high level of competition? (How it motivates potential suppliers for participation?) following the EU PP rules
3. Competence of administrators (e.g. in Czech they are not able to use non-price criteria more often). in the Netherlands this is just the opposite: the basic-rule is MEABid;
4. Question of evaluation criteria set by contracting authority (Dutch experience) award methods are not regulated just as in the EU regulation; it can be a problem from a discrimination point of view but not necessarily a problem of a classical form/ definition of corruption
5. How Dutch system tackle the problem of bid-rigging using other award criteria than only the price stimulate competition and avoid or at least minish the probability of bid-riggings
6. Connection between preparatory, realisation and ex-post evaluation phases of the procurement - how is the ex-post audit set in Dutch system. approval by accountants is required
7. Post-contracting behavior of the procurement authority and the supplier. we do not do research on this matter
8. How is the monitoring (control) of the procurement ensured? a very good working legal / judicial enforcement system ; accountants; ombudsman; political parties

9. What kind of 'other' tools are used for ensuring transparency and non-corruption? E.g. ethical code yes, black list no , chinese wall, civic society etc. past performance; corruption is a social phenomenon of a smaller impact than in other countries.

Struktura rozhovoru/výzkumné oblasti - Transparency International

- Jakým způsobem TI mapuje stav korupce v ČR? (Využívá TI jako nástroj monitoringu a zjišťování korupce e-procurement?)
- Jakou roli zastává TI při zadávání veřejných zakázek?
- Jak TI nahlíží na zadávání veřejných zakázek “centrálních” a “okálních” zadavatelů? Jaká je pak nejčastější korupční role dodavatelů?
- Jak hodnotí TI systém NIPEZ? Co případně chybí a co by se dalo zlepšit?
- Jak TI nahlíží na zadávání veřejných zakázek "centrálních" a lokálních veřejných činitelů (zadavatelů)?
- Jaký je vývoj korupce ve vztahu k veřejným zakázkám v průběhu několika let? (Je zde třeba trend zlepšení? Jaké faktory to ovlivňují?)
- S kým TI nejčastěji komunikuje v této věci a jaké má vztahy s těmito institucemi?
- Pakt integrity s MMR.

Struktura rozhovoru/výzkumné oblasti - Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

- Jaký význam má elektronizace veřejného zadávání pro ÚOHS? Uvítal ÚOHS tuto změnu? Co vidí jako sílné/slabé stránky; co by vylepšila? (Myšleno jako nástroj vlastního fungování).

- Existuje zde nějaký zlepšující se trend v rámci veřejného zadávání (z hlediska indikátorů monitorovaných ÚOHS)?

- ÚOHS se také dlouhodobě věnuje fenoménu bid riggngu. Daří se zakázané dohody odhalovat? (Napomáhá přitom i e-procurement?)

- Mezi lety 2011-2014 byl realizován projekt Osvěta a transparentnost veřejných zadavatelů - existuje nějaká dokumentace tohoto projektu (evaluace)? Zajímal by mne pohled samotných zadavatelů - na jak moc velké expertní úrovni jsou, co jim nejvíce činilo potíže.

- Jak reagují zadavatelé/dodavatelé na uvalené sankce či samotné řízení?

- Předpokládám, že těch případů, které musí ÚOHS řešit je opravdu hodně. Není tím přehlcen?

- Jakým způsobem funguje komunikace s jinými institucemi a aktéry veřejného zadávání?

Vzhledem k tomu, že budu následně činit analýzu aktérů, tak mě obecně zajímá postoj instituce, vztahy a komunikace s jinými aktéry, efektivnost či vztah k veřejnému zadávání a e-procurement jako takovému.

Příloha č. 7: Dotazníky

Dotazník pro dodavatele

Prosím uveďte, jaký druh dodavatele reprezentujete *

Dodavatel velkého rozahu

Dodavatel středního rozsahu

Dodavatel malého rozsahu

Jak byste ohodnotil(a) svou uživatelskou zdatnost a práci s elektronickým nástrojem? (na školní škále) *

Podstoupil(a) jste někdy školení o používání elektronického nástroje? *

Ano

Ne

Je podle Vás elektronické zadávání dobrým nástrojem boje proti korupci? *

Rozhodně ne

Spíše ne

Spíše ano

Rozhodně ano

Ani jedna varianta

Chrání podle Vás e-procurement dodavatele? *

Rozhodně ne

Spíše ne

Spíše ano

Rozhodně ano

Ani jedna varianta

Připadá Vám systém jednoduchý a srozumitelný? (uživatelská přívětivost) *

Rozhodně ne

Spíše ne

Spíše ano

Rozhodně ano

Ani jedna varianta

Je podle Vás současná legislativa VZ dostatečně efektivní v boji s korupcí? *

Rozhodně ne

Spíše ne

Spíše ano

Rozhodně ano

Ani jedna varianta

Fungují podle Vás kontrolní mechanismy (př. fungování ÚOHS) efektivně? *

(škála) Rozhodně ne 1 - 10 Rozhodně ano

Uveďte, nakolik s danou tezí souhlasíte: 1) E-procurement snižuje riziko výběru zvýhodňovaného dodavatele. *

(škála) Rozhodně ne 1 - 10 Rozhodně ano

2) *Eprocurement pomáhá větší soutěži mezi dodavateli - kvantitativně (větší účast)* *

Rozhodně ne

Spíše ne

Spíše ano

Rozhodně ano

Ani jedna varianta

3) *Eprocurement pomáhá větší soutěži mezi dodavateli - kvalitativně (otevřenost, spravedlnost)* *

Rozhodně ne

Spíše ne

Spíše ano

Rozhodně ano

Ani jedna varianta

4) *Eprocurement pomáhá monitorovat kroky zadavatele/zadávací proces v reálném čase* *

Rozhodně ne

Spíše ne

Spíše ano

Rozhodně ano

Ani jedna varianta

5) *Eprocurement činí proces transparentnější.* *

Rozhodně ne

Spíše ne

Spíše ano

Rozhodně ano

Ani jedna varianta

Prosím uveďte, s jakými problémy se v rámci elektronických nástrojů zadávání nejvíce potýkáte, co případně navrhujete vylepšit (volitelné):
(otevřená odpověď)

Dotazník pro zadavatele

Jaký elektronický nástroj využíváte? (případně převážně) *

Národní elektronický nástroj (NEN)

Individuální elektronický nástroj

Jak byste ohodnotil(a) svou uživatelskou zdatnost a práci s elektronickým nástrojem? (na školní škále) *

Podstoupil(a) jste někdy školení o používání elektronického nástroje? *

Ano

Ne

Podstoupil(a) jste někdy školení se zaměřením/týkající se alespoň částečně bid riggingu? *

Ano, věnoval se mu detailně.

Ano, ale problému se školení věnovalo jen okrajově

Ne

Je podle Vás elektronické zadávání dobrým nástrojem boje proti korupci? *

Určitě ano

Spíše ano

Spíše ne

Určitě ne

Ani jedna varianta

Připadá Vám systém jednoduchý a srozumitelný? (uživatelská přívětivost) *

Určitě ano

Spíše ano

Spíše ne

Určitě ne

Ani jedna varianta

Je podle Vás současná legislativa VZ dostatečně efektivní v boji s korupcí? *

Určitě ano

Spíše ano

Spíše ne

Určitě ne

Ani jedna varianta

Fungují podle Vás kontrolní mechanismy (př. fungování ÚOHS) efektivně? *

(škála) rozhodně ne - 1 - 10 absolutně ano

Uveďte prosím, do jaké míry s danými tezemi souhlasíte: 1) *Informace v reálném čase získávané z elektronických nástrojů slouží k lepšímu auditu zakázek.* *

Určitě ano

Spíše ano

Spíše ne

Určitě ne

Ani jedna varianta

2) *E-procurement snižuje riziko výběru zvýhodňovaného dodavatele.* *

Určitě ano

Spíše ano

Spíše ne

Určitě ne

Ani jedna varianta

3) *Potenciál eProcurementu spočívá ve zvýšení interní efektnosti procesu zadávání (např. oznamování, snížení listinných dokumentů).* *

Určitě ano

Spíše ano

Spíše ne

Určitě ne

Ani jedna varianta

4) *Eprocurement pomáhá stanovit pevně danou (neměnící se v průběhu procesu) a spravedlivou (pro všechny dodavatele stejnou) cenu zakázky.*

Určitě ano

Spíše ano

Spíše ne

Určitě n

Ani jedna varianta

5) *Eprocurement pomáhá větší soutěži mezi dodavateli - kvantitativně (větší účast)* *

Určitě ano

Spíše ano

Spíše ne

Určitě ne

Ani jedna varianta

6) *Eprocurement pomáhá větší soutěži mezi dodavateli - kvalitativně (otevřenost, spravedlnost)* *

Určitě ne

Spíše ne

Spíše ano

Určitě ano

Ani jedna varianta

7) *Eprocurement snižuje míru "utajení" v procesu zadávání.* *

Určitě ne

Spíše ne

Spíše ano

Určitě ano

Ani jedna varianta

8) *Eprocurement činí proces transparentnější.* *

Určitě ne

Spíše ne

Spíše ano

Určitě ano

Ani jedna varianta

9) *Pomáhá snížit množství chyb a lidského faktoru v celém procesu.* *

Určitě ne

Spíše ne

Spíše ano

Určitě ano

Ani jedna varianta

Prosím uveďte, s jakými problémy se v rámci elektronických nástrojů zadávání nejvíce potýkáte, co případně navrhujete vylepšit (volitelné):

Příloha č. 8: ZZVZ

Legislativní úprava - ZZVZ 134/2016 Sb. - jakým způsobem upravuje elektronizaci, respektive uveřejňování v elektronických nástrojích

§ 34 - předběžná oznámení - zadavatel je oprávněn uveřejnit na profilu.
§ 53 - zjednodušené podlimitní řízení odst 1 - zadavatel zahajuje zjednodušené podlimitní řízení uveřejněním výzvy k podání nabídek na profilu zadavatele. Odst. 3 - zadávací dokumentace musí být uveřejněna na profilu zadavatele po celou lhůtu pro podání nabídek. Odst. 5 - pokud vyhrazeno v zadávací dokumentaci, může zadavatel na profilu uveřejnit oznámení o vyloučení účastníka nebo oznámení o výběru dodavatele. Odst. 8 - oznámení o zrušení zjednodušeného podlitmího řízení do 5 dnů od rozhodnutí.
§ 96 - dostupnost zadávací dokumentace - na profilu od oznámení o zahájení zadávacího řízení. Odst. 3 - v oznámení o zahájení zadávacího řízení nebo výzvě uvedené v příloze 6 k tomuto zákonu musí zadavatel uvést internetovou adresu profilu, na které je zadávací dokumentace dostupná.
§ 98 - odst. 1 - zadavatel může zadávací dokumentaci na profilu vysvětlit.
§ 144 - odst. 2 - soutěžní podmínky musí být uveřejněny na profilu po celou lhůtu podávání nabídek - musí zde být i jejich vysvětlení.
§ 212 - uveřejňování formulářů - odst. 1 - musí mít formu předepsanou EU a dle prováděcího právního předpisu, odst. 3 - formulář se odesílá do Věstníku VZ (jde-li o podlimitní VZ), u nadlimitních VZ i do Věstníku EU, což je možno i skrze Věstník VZ - přesto však musí být VZ nejprve uveřejněna v TEDu. Zároveň tento paragraf poukazuje na povinnost, kdy informace uveřejněné na Věstníku musí být shodny s informacemi na profilu zadavatele.
§ 214 - profil zadavatele - nesmí být více než 1 aktivní profil (musí tak být označen ve Věstníku VZ).
§ 215 - Elektronický katalog - ve výzvě či oznámení o zahájení ZŘ
§ 217 - odst. 5 - Zadavatel je povinen do 30 dnů ode dne ukončení ZŘ uveřejnit písemnou zprávu na profilu zadavatele.
§ 219 - odst. 1 - uveřejnění smlouvy na profilu (neplatí u zakázek malého rozsahu) a

odst. 3 - uveřejnění výše skutečně uhrazené ceny (opět kromě zakázek malého rozsahu).

Příloha č. 9: Připomínky dodavatelů

Uživatelská nepřívětivost oficiálních nástrojů (NEN).
Nesrozumitelnost, složitost.
Nepřehlednost, rušení vysoutěžené aukce, pokud nebyl vybrán dopředu známý vítěz, Vytváření virtuální konkurence.
Komplikovaný přístup, ovládání - NEN je zdárný příklad.
Celý e-procurement stojí a padá na tom, co se do něj ze strany zadavatele zadá. Pokud uživatel preferuje nějakou značku (ať už z jakéhokoliv důvodu), jednoduše vypíše specifika tak, aby nikdo jiný soutěž vyhrát nemohl. Z praxe vím, že specifikace zakázky jsou většinou dávána dohromady samotnými (předem vybranými) účastníky. Tímto způsobem se taky dá eliminovat "riziko" v podobě elektronické aukce, která následuje po výběru skupiny možných dodavatelů - jednoduše je nutné nastavit pravidla tak, aby ani do aukce nedošel jiný účastník, případně (pro větší "transparentnost") si účastník zajistí tzv. krycí nabídku jiné firmy, která ovšem ve skutečnosti vůbec nemá zájem zakázku získat. Vždy je možnost použít regulační nástroje, jako např. ÚHOZ, aby účastník mohl rozbít jím nesplnitelné požadavky a teoreticky tak zadání zakázky více otevřít ostatním (nevybraným předem). Nicméně v praxi to znamená jednak konec spolupráce ze strany zadavatele s touto firmou, případně i "odvetný útok" konkurenta v nějaké jiné zakázce.
Problémy s autorizací elektronického podpisu.
Vadné zadání a dumpingové ceny.

Vlastně neodpovídám na danou otázku, nicméně proč jsem vyplnil dotazník "nemastně - neslaně": Eprocurement nemůže řešit problémy, které jsou dle mého v oblasti veřejných zakázek zásadní, tedy např. stále přetrvávající neschopnost a nechuť zadavatelů soutěžit na něco jiného než "na cenu" (i když k tomu současná podoba ZoZVZ dává poměrně dobrý prostor) i v případech, kdy rizika s výběrem "toho nejlevnějšího" jsou zásadní. To, že eprocurement může proces zjednodušit/zefektivnit (což nepochybně může), je dle mého v celém problému marginální. I proto uvádím, že např. spravedlnost eP spíše nezvyšuje (protože to není problém eP, ale celého systému "nad ním") - pokud vůbec slovo "spravedlnost" do celého systému ZVZ patří, pak např. výběr dodavatele, který vyhraje na cenu a přitom zakázku "pokazí" (protože "to neumí", "to ošidil", ...), asi není spravedlivý (schopní dodavatelé soutěžící na rozumnou cenu přicházejí o výnosy, které potom jejich firmám chybí, atd.).
Nástrojů je hodně a zadavatelé používají různé nástroje. Je pak složité se v každém nástroji zaregistrovat, pak se v něm orientovat, udržovat přihlašovací údaje apod. Některé elektronické nástroje jsou poměrně špatně implementovány, těžko se ovládají a jsou pomalé. Navíc si často musím instalovat nějaké prvky do počítače (.NET, java). Další problém je omezení velikosti souboru (nabídky), kdy jsem se setkal i s 5 MB, což při scanu nabídky i s podpisy lze velmi těžko dodržet.
Největší problém je, že něž chcete cokoliv elektronicky udělat je potřeba spousta nástrojů, které je nutné si opatřit. Mezi tyto nástroje patří elektronický podpis, funkční Adobe Acrobat, na profilech zadavatelů je nutná neustálá aktualizace programu JAVA, bez aktualizace nepodáte žádnou nabídku, tím pádem je potřeba mít schopného IT technika, vyzkoušet si poslat nabídku ještě před vlastním odesláním, aby jste zjistili jestli je vše funkční nebo ne. Účastníci výběrového řízení ihned po odevzdání nevědí jak se umístili, to může mít vliv pak na realizaci, nemusí stihnout přípravy. Dále dnes většina bankovních ústavů není připravena vystavovat bankovní záruky v elektronické podobě atd.
Oznamování změn na e-mail zaregistrované osoby.

Některé elektronické nástroje jsou nepřehledné, jejich používání není intuitivní. U některých nástrojů se musí všechny dokumenty a údaje vložit najednou a hned odeslat, jinak se vše smaže a celý proces se musí provést znovu. Nelze průběžně vkládat dokumenty, v průběhu např. několika dní, a potom teprve nabídku odevzdat. Vzhledem k využívání Java nelze odesílat nabídky přes všechny druhy prohlížečů (např. Chrome apod.)
Národní elektronický nástroj pracuje pouze v prohlížeči Internet Explorer a dosti často není plně funkční na rozdíl od elektronických tržišť jako například eGordion nebo TENDERMARKET, které od 1.7. 2017 nebudou moci zadavatelé ze státního sektoru využívat.
Elektronické zadávání veřejných zakázek je v globálním pohledu v pořádku. Hlavním problémem je, že zadavatelé veřejných zakázek často soutěží pouze cenu a v případě, že kvalita zboží / služby neodpovídá požadavkům v zadávací dokumentace neuplatňují možnost předčasného ukončení smluvního vztahu a vypsání nové soutěže.
Současný stav - mnoho tržišť a profilů - a každý s jinými podmínkami, jiným prostředím = naprostý zmatek pro dodavatele. Nesvazovat s Java - tu má každý v jiné verzi!
Nepřehlednost tržiště NEN; návrh - sjednotit tržiště pro všechny veřejné zadavatele.
Nepřijímání elektronicky podepsaných dokumentů.
Přílišná časová náročnost vyhledávání informací k VZ na stránkách věstníkuVZ, nedostatek odpovědí pro praxi z důvodu implementace nového ZZVZ, roztříštěnost používaných systémů, uživatelská nepřívětivost systému NEN.
Rozdílnost práce u různých serverů. Nejhorší je Gemin.cz.
Kompatibilita s různými řídícími systémy Windows.
NEN- Lepší srozumitelnost.

Časté výpadky - buď nefungují stránky, nebo není účastník informován o krocích zadavatele - podpis smlouvy, vložení nových dokumentů atd.
V případě vkládání jednotlivých souborů do nabídky je potřeba každý soubor elektronicky podepsat zvlášť.
U každé organizace poskytující související služby (v každém nástroji) probíhá proces jinak, jsou jiné požadavky. Jediné, co hodnotím kladně, je opravdové fungování podpory na telefonu.
Nepotýkáme se s ničím. V našem oboru je vyloučena e-aukce, nedává vůbec smysl. Všechny ostatní formy e-procurementu jsou pouze převedením papírové komunikace a korespondence na elektronickou a z pohledu transparentnosti neřeší vůbec nic.
Velmi často se najde dodavatel, který úplně "podhodnotí" cenu - dle našeho názoru dávají některé firmy cenu pod výrobní náklady a netušíme, jak to pak dále dělají....
Do celého procesu byl vnesen poměrně rušivý prvek, a to NEN, kterým se několikaletý vývoj změnil. MMR říká, že jde o evoluci, jen si nejsem jist, zda správným směrem - systém byl gestorem (MMR) výrazně chybně a netransparentně vysoutěžen a stejně se v něm pokračuje v nezměněné podobě. Systém NEN jako takový je velmi špatně navržen a znevýhodňuje "méně gramotné" dodavatele a dodavatele s horším přístupem k elektronickým nástrojům. NEN jde proti zásadám § 6 ZZVZ.
Elektronické nástroje jsou nepřehledné, stále se mění, zanikají a vznikají nové. Musím instalovat nové prvky do počítače, aby to fungovalo. Omezenost velikosti souborů je velkým problémem, kdy nelze nahrát nabídku. Také si musím vést seznam všech přihlašovacích údajů. Při každém novém el. nástroji otravuji osoby, na které je tam uvedené číslo, jak mám postupovat. Prostě je to zbytečné.

Nově začínám pracovat s Národním elektronickým nástrojem - NEN, který se mi zdá dost nepřehledný a zbytečně složitý. Nejlépe se pracuje s elektronickým nástrojem E-ZAK, Tender arena, el. tržiště Tendermarket. Elektronické tržiště Gemin má také své nedostatky - někdy se mi zdá nepřehledné a trochu nelogické.
V případě NENu uživatelsky velice komplikovaný. Jiné nástroje (např. Tenderarena, E-ZAK) jsou mnohem jednodušší a přívětivější. V případě doložení některých dokumentů v originále nelze provést jejich elektronickou konverzi - např. bankovní jistota, některé VŠ diplomy. Elektronické zadávaní by mělo platit i pro VZMR.
Nen.nipez: délka načítání stránek, dodatečné informace nejsou zveřejněny přímo u zadávacích podmínek.
Velké množství e portálů, lze výběrové řízení uschovat na méně používané místo a zadat např. v pátek odpoledne s odevzdáním pondělí 8 hodin.
Většina eprocurementů činí proces pro dodavatele ještě náročnější a často je to dublování papíru a edokumentu.
Nejčastěji se potýkám s problémem používání elektronického podpisu v ele. nástrojích. Často tento úkon požaduje instalaci Java programu, který je mnoha prohlížeči nepodporován a celkově komplikuje celý proces.
Pomalost systému NEN, uživatelská nepřívětivost NEN, větší informovanost o elektronickém zadávání ze strany MMR, zjednodušení systému.
Málo víme o veřejných zakázkách. Neumíme se k nim dostat přes @ systém.

Nesprávné používání elektronických certifikátů, ke kterému je nucen dodavatel při registraci. Podepisuji svým podpisem něco, co nevidím a nemám kontrolu nad svým podpisem. Proces registrace prostřednictvím datových schránek dosdu nezvládl ani jedno e-tržiště ani NEN. NEN je postaven na technologii, kteránení už delší dobu podporována - Silverlight. Dále NEN nepodporuje všechny běžně používané OS, pouze Microsoft, z právního pohledu jsem tedy jako uživatel Mac OS diskriminován. Stejný postup je ale i u většiny dosud používaných e-tržišť.
Pomalost, nepřehlednost, složitost.
Technologie zadávání zakázek přes Eprocurement je procesně správně nastavena nicméně zásadní problém vidíme v obsahové části zadávací dokumentace, které může a někdy i je napsána na jednoho dodavatele. Proti tomu se lze bránit výhradně podáním námitek a žádný elektronický systém toto nemůže odstranit.
Chybí jeden ucelený systém se všemi profily zadavatelů s možností stáhnutí ZD, atd., ne jako doposud profily zadavatelů, různě poschovávané na internetu.
Nejvíce se jedná o problémy technického rázu. Systémy nejsou kompatibilní se všemi dostupnými systémy a aktualizacemi. Lze většinou podávat pouze na PC s Windows a ještě v daném typu a vydání softwaru. (nelze podávat na iOSX a dalších...) NEN například vládne svojí uživatelskou nepřehledností, pro firmu, která si chce stáhnout podklady a podat nabídku je zbytečně složitý. Vůbec názvosloví je "nestandartní" o vzhledu nemluvě.... Většina el. nástrojů má rozdílné postupy. Systémy nepracují obecně s dostupnými el. daty, jako jsou výpisy z rejstříků (OR, ŽL, SKD). Oproti papírové podobě tedy nic neulehčují, pouze zajišťují transparentnost (doufejme :-))

Obecně nepovažuji za šťastné, aby u sběrů dat a sociologických výzkumů byl takový tlak na cenu (cena je často zásadní kritérium). Zároveň neexistuje kontrola. Výsledkem je, že různé veřejné subjekty nezávisle na sobě poptávají obdobná šetření a nesdílejí vzájemně jejich výstupy. Jako další problém vnímám velké množství portálů, na nichž zadavatelé své výzvy zveřejňují. Celý systém pak nepůsobí dojmem ekonomičnosti a efektivity. Pokud jde o návrh na zlepšení, systém doporučuji sjednotit a výrazně zdokonalit filtrování zakázek a notifikaci o těch vhodných pro konkrétního dodavatele. V druhém kroku pak větší koordinaci poptávaných služeb / výzkumů samotnými zadavateli a zveřejňování dat a zpráv v datovém archivu, aby byly výstupy z veřejných peněz dostupné, zbytečně se nezadávaly výzkumy na totéž téma znovu a zároveň existovala větší kontrola nad kvalitou poskytovaných služeb. (Dotazník mi často neumožňuje přesně odpovědět - i u elektronického zadávání záleží hodně na zadavateli, nakolik je tendr dobře připraven a kroky transparentní. Samotný elektronický nástroj kvalitu zadání, monitorování výběru dodavatele a následného provedení zakázky nezajistí. Samotné elektronické systémy mohou v současné podobě působit jako neprůhledná zakázka, u níž je sporné množství vynaložených prostředků vzhledem k reálnému přínosu).
a) Eprocurement aplikace negenerují úplný spis dokumentů (třeba do spisové služby), pro případ následné kontroly. b) Obvykle nemají tyto systémy certifikované logování (nelegální nahlížení do nabídek) c) data se tam neukládají ve formě dokumentů, nýbrž v nestandardních proprietárních formátech. d) hlavní problém: vytvářejí dojem, že přebírají zodpovědnost za lidský faktor při celém procesu, což není z principu pravda, nýbrž jej spíše zamlžují.
Výpadek nebo zaseknutí při používání prohlížeče google, mozilla (jiného než explorer)
Nástroj není intuitivní. Často se potýkáme s chybou systému v době nahrávání dokumentů, což při nahlávání finální nabídky je veliký problém. Nástoj funguje vždy pouze na jednom konkrétním internetovém prohlížeči. Problémy s el. podepisováním.

Povinná registrace všech zadavatelů, snadější, rychlejší a přehlednější vyhledávání.
Zanedbatelná podpora alternativních internetových prohlížečů a operačních systémů. Optimalizováno výhradně pro produkty firmy Microsoft.

Příloha č. 10: Připomínky zadavatelů

Stávající stav NEN - složitost, nefunkčnost; ze zkušenosti lze říci, že e-tržiště je fungující pro některé komodity/služby (dodavatelé se hlásí...např. úklidové služby, IT technika, apod.), pro některé nikoli (např. projektantské činnosti, opravy budov atd.)
Potýkáme se s problémy nedostatečné počítačové gramotnosti uživatelů elektronických nástrojů (ať už na straně zadavatele či dodavatele).
[VZMR] Příprava obecných specifikací na tech. komlexní komodity, kontrola jejich kvality a dodržení specifikací bez znaleckých posudků (jeden z mnoha příkladů tonery, baterie atd., kde je mnoho výrobců a kvalita se může značně lišit i u stejného výrobku vzhledem ke skladovaní, přepravě, šarži). Není motivující pro dodavatele dodržet určitou úroveň dodávaných služeb a komodit.
NEN je složitý na ovládání a nevýhodný pro malé živnostníky, kteří přes něj nabídky vesměs nepodávají i když by byli schopni kolikrát nabídnout nižší cenovou nabídku. Prostě nemají čas se zabývat zdlouhavími postupy podávaní nabídek a hledání příslušných VZ.
Neochota dodavatelů pracovat s el. nástroji, pomalost NEN
Uchazeči neumějí podávat bezchybné nabídky.
Pokud sídlí firma zadavatele na menším městě a je malá, tak výběr pro zadávání není moc velký.Zadavtel by byl rád, kdyby mohl oslovit firmy ve svém okolí, o kterých ví, že dobře pracují, ty však nejsou na Tendermarketu zaregistrovány. Mají prý tolik práce, že nestačí pokrývat poptávky a za ně mluví jejich práce, neznají tedy důvod,proč by měly být někde registrovány Větší firmy o malé zakázky nemají zájem.Poptávky by měly být vyšší až nad 500.000,- Kč.Následně poté co je zakázka dokončena, už nemají zájem, pokud v zákonné lhůtě je potřeba provést reklamaci přijet a opravit.Pro takové malé firmy by bylo lepší vůbec zakázky na Tendr nedávat.

Používaný nástroj je chybový, uživatelsky extrémně nepříjemný a vyžaduje vyšší znalosti v oblasti zákona ZZVZ a zručnost při práci s PC, systém odrazuje dodavatele a nevede k lepším cenám.
Největší problém jsou věčné změny tržišť. Chvíli se podle pravidel má používat jedno, chvíli se má používat jiné, chvíli máme mít profil zadavatele tady, za chvíli jinde. Když máte zveřejněnou zakázku na jednom profilu a potom musíte profil změnit, musíte nechat data přenést nebo máte obrovský problém s tím, že na novém to musíte zveřejňovat znovu, protože časem budete muset přidat třeba další informace. Dalším problémem jsou neustále se měnící pravidla a také to, že už je to všechno natolik komplikované, že normální dodavatelé se odmítají účastnit. A stále se to mění k horšímu. Ideální by bylo, to celé zrušit a vrátit se ke stavu před rokem 2006.
Elektronické nástroje zadávání veřejných zakázek staví do nevýhodné pozice malé, lokální dodavatele, kteří obvykle nemají volné kapacity pro jejich ovládání a sledování. Zadavatel tak má velmi omezenou možnost tyto dodavatele s často nižší cenou a vyšší flexibilitou plnění využít.
NEN je uživatelsky nepřátelský, nepřehledný, zbytečně komplikovaný, chybí mu některé základní funkcionality, nedá se používat jako e-tržiště, pracuje na zastaralé platformě. Dodavatelé, aby se mohli do systému registrovat a podat nabídku musí mít elektronický podpis, což je, dle mého názoru, diskriminující. Malí podnikatelé, pracující na IČ el.podpis nemají (a mít nebuou) nemohou se proto zúčastňovat výběrových řízení. Tím se zcela pokřivuje hlavní myšlenka e-tržiště a značně snižuje kvantita podaných nabídek.

S procesem elektronizace souvisí i připravenost veřejné správy na využívání elektronických dokumentů. V celé státní správě není využíváno elektronických podpisů, což do značné míry komplikuje situaci při tvorbě dokumentů, jejich schvalování a aplikaci do elektronických nástrojů. K otázce zda elektronický nástroj pomáhá snížit množství chyb a lidského faktoru v celém procesu bych řekl, že toto je do značné míry nemožné ohodnotit. Kombinují se zde dva faktory a to kvalita systému a zadavatele. I když budete mít sebelepší nástroj, tak pokud bude zakázku zadávat zadavatel s menším vztahem k PC, tak mu bude dělat problém zakázku vypsat a opačně, pokud bude zadavatel znalý práci na PC a dostane nekvalitní systém, dopadne stejně jako v prvním případě. Při posuzování vždy závisí na konkrétním poměru těchto svou faktoru. Vzhledem k tomu, že ve formuláři není napsáno jak jsou hodnoty seřazeny upozorňuji, že při vyplňování jsem vycházel ze stupnice 1 nejnižší hodnocení 5 nejvyšší hodnocení.
NEN je oproti ET nástroj značně pomalý (zhruba 5x pomalejší než ET Gemin) a zbytečné překombinovaný, některé údaje se musí zadávat duplicitně.
Přesná specifikace předmětu zakázky, abych nevysoutěžil něco, co nechci.
Pro zadávání zakázek malého rozsahu jsou navržená tržiště kanon na vrabce. Příliš mnoho zbytečných voleb. NEN jen v tomto případě totální extra případ ještě o úroveň jinde. Chceme stabilní rozhodnutí, které tržiště používat. Je totiž problém přemluvit dodavatele, aby se tam přihlásili. Proto je změna na NEN kontraproduktivní.
Máme projít na NEN, který je nepoužitelný a hodně mi stíží práci. Je strašně pomalý, někdy se nedostanu na další krok, vypadává spojení a obsahuje zbytečně mnoho kroků, které při jeho pomalosti opravdu dost znepříjemňují práci. TM je oproti němu geniální...
Povinnost používat NEN, který v současné době je nedokonalý a přitom existují už zaběhnutá elektronická tržiště, která naprosto vyhovují.

Nemožnost přímého zadání. Příkladem mohou být úklidové firmy, kdy vyhrávají dotované firmy, které následně nesplní rozsah zakázky. Dalšímk příkladem mohou být speciální zdravotnické přístroje, kdy ani neexistuje potřebný počet dodavatelů. Soutěžení drobnosti o povinných komodit prodlužuje dobu dodání a výrazně zhoršuje kvalitu při soutěži na cenu.
Schvalovací workflow.
Elektronické nástroje nepamatují na všechny případy, které během reálného zadávání mohou nastat
Největším problémem je uživatelská nepřívětivost a v NEN je řada nelogických kroků. Zadávání je poměrně zdlouhavé, sytém funguje rychlostí dob minulých.
Veřejní zadavatelé dle zákona 134/2016 Sb. (ZZVZ), nemají dosud zákonnou povinnost používat elektronický nástroj dle ustanovení § 211 odst. 3 ZZVZ. Tato povinnost se od 18. 4. 2017 týká pouze zadavatelů podle § 4 odst. 1 písm. a) a České národní banky a centrálních zadavatelů. Nad to, se samozřejmě na tuto velkou změnu připravujeme a elektronický nástroj a jeho užití zavádíme, ale zatím nejsme schopni posoudit klady a zápory našeho nástroje.
Jelikož bylo v posledních letech těch změn opravdu hodně, tak se neustále snižuje ochota dodavatelů a poskytovatelů učit se s dalším novým systémem (NEN). Vzhledem k tomu, že byl NEN vyvíjen tak dlouho, tak je skutečně uživatelsky nepříznivý a těžkopádný. To, co dřív trvalo např. v e-tržišti GEMIN cca. 30 minut, trvá v NEN i 2 hodiny. Mám za to, že klidně mohly fungovat dvě verze NEN. Jedna pro zadávání podle zákona, tak, jak je nastaven teď a druhá zjednodušená pro zadávání VZMR.
Nesoudné přeceňování elektronizace procesu, nic není samospasitelné! Elektronické nástroje se uvádějí do provozu většinou v katastrofálně nepřipraveném a nepoužitelném stavu, chyby se vychytávají řadu měsíců.

Neochota dodavatelů k práci s el. nástrojem, dodavatelé neumí s el. nástrojem správně pracovat, systém neumí řešit některé nestandardní situace.
Obrovské množství administrativy, která s celým procesem zadávání VZ souvisí. Dříve stejný počet VZ administroval 1 člověk, aktuálně musí být minimálně 2, lépe 3. Celý proces je řádově delší než v minulosti. Ve jménu mnohdy bezbřehé transparentnosti se zcela rezignovalo na ekonomickou výhodnost. Osobně sleduji za poslední 3 roky velmi výrazný pokles v kvalitě plnění dodavatelů.
NEN je plný chyb, věčně nefunkční, pomalu se načítá. V kombinaci s novým ZZVZ transparentnost nezvyšuje (např. zrušená povinnost OK a HK a tudíž i přístup uchazečů na OK apod.).
Uživatelská nepřívětivost elektronických nástrojů, vynucené nelogické a teoretické postupy neodpovídající praxi, faktická diskriminace lokálních dodavatelů.
Bohužel samotná přehlednost NENu a jeho uživatelská přívětivost.
V mnohých případech lze jen těžko definovat kvalitu služeb či zboží.
1. Přesně neznáme velmi složitou legislativu (není vydaná tzv. kuchařka pro malé obce, které nemohou mít vlastního specialistu na toto téma) 2. Systém vyplňování není návodný - pokusy a omyly se proklikáváme někam, kam bychom se měli lehce dostat 3. Měla by být pouze 1 databáze, která by platila pro všechny a měla by být sestavená tak, aby vše vyplývalo z logiky a automaticky na sebe navazovalo 4. Používat co nejméně cizích slov!!!!!!!!!!!!!!!! Čeština dovede přiléhavě a jasně vše popsat. Ti chytráci, kteří vše vytvářejí, by si měli uvědomit, že s tímto pracují i starší lidé, kteří mají pouze základní vzdělání v ovládání PC (viz výraz EPROCUREMENT - kolik lidí ze 100 ví alespoň přibližně o co jde?!!!!!!!!!!!).
NEN používáme od 1.7.2017. Problém NENu je zastaralá platforma, výkonnostní problémy HW.

Automatizaci NEN na úroveň dříve používaných sysdtémů (Tendermarket).
Ne všichni dodavatelé umí používat elektronické nástroje, čímž se snižuje okruh potencionálních dodavatelů.