Vysoká škola ekonomická v Praze

Fakulta financí a účetnictví

Katedra veřejných financí

Studijní obor: Zdanění a daňová politika



Postkontraktační chování zadavatelů veřejných zakázek na úrovni centrální státní správy

Autor bakalářské práce: Lukáš Marek

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

Rok obhajoby: 2012

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že bakalářskou práci na téma „*Postkontraktační chování zadavatelů veřejných zakázek na úrovni centrální státní správy*“ jsem vypracoval samostatně a veškerou použitou literaturu a další prameny jsem řádně označil a uvedl v přiloženém seznamu literatury.

V Praze dne 5. Června 2012

……..

Poděkování

Moje poděkování patří především prof. PhDr. Františku Ochranovi, DrSc., vedoucímu bakalářské práce za jeho cenné podněty a připomínky. Dále bych rád poděkoval pplk. Bohuslavu Pernicovi z Ministerstva obrany ČR, Ing. Radmile Musilové z Ministerstva financí ČR a celému oddělení 452, RNDr. Jiřímu Svobodovi a Aleši Havránkovi z Ministerstva pro místní rozvoj ČR a Ing. Zuzaně Drhové z Úřadu vlády ČR za jejich čas a informace, které mi poskytnuli v rámci konzultace.

Anotace

Obsahem této práce je analýza postkontraktačního chování vybraných zadavatelů veřejných zakázek na úrovni centrální státní správy- konkrétně Ministerstva financí ČR, Ministerstva pro místní rozvoj ČR, Ministerstva Obrany ČR, Ministerstva zemědělství ČR a Úřadu vlády ČR. V teoretické části se věnuje jednotlivým fázím veřejné zakázky a požadavkům kladeným na zadavatele a na proces veřejných zakázek obecně. V praktické části se zaměřuje na analýzu odchylek odhadované hodnoty, vysoutěžené ceny a konečné ceny veřejných zakázek na vybraných institucích, syntetizuje výstupy dílčích analýz, čímž se snaží čtenáři poskytnout ucelenější pohled na veřejné zakázky v České republice a závěrem předkládá doporučení pro napravení současného stavu a podněty pro další výzkum.

Summary

The main topic of this Bachelor thesis is the analysis of the post-tendering behavior of selected contracting authorities of the central administration- specifically the Ministry of Finance CZ, the Ministry of Regional Development CZ, the Ministry of Defence and Armed Forces CZ, the Ministry of Agriculture CZ and the Office of the Government CZ. It focuses on each phase of public procurement and related requirements imposed on the contractor in the theoretical part. The practical part aims at analysis of differences between the expected and contracted price and the contracted and final price of the contract of selected institutions contracts, synthesizes outcomes of partial analysis, and thereby tries to give the reader a comprehensive insight of public procurement in the Czech Republic and finally presents a set of recommendations to improve the current state together with suggestions of further research.

Obsah

Kontext....6

Metodický postup....8

Očeknávaný přínos práce....9

Teoretická část....9

Základní pojmy....9

Prekontraktační fáze....13

Zadávací řízení (kontraktační fáze)....16

Postkontraktační fáze....19

Principy integrity....20

Transparentnost....20

Dobré řízení....22

Prevence....24

Odpovědnost....27

Praktická část....29

Ministerstvo financí ČR (oddělení ekologických škod)....29

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR....35

Ministerstvo zemědělství ČR....37

Úřad vlády ČR....37

Ministerstvo obrany ČR (sekce vyzbrojování)....39

Závěr....44

Seznam použité literatury....48

KONTEXT

Problematika veřejných zakázek je jedním z ústředních témat veřejných financí. Ať již se bavíme o veřejných zakázkách, nebo veřejných projektech obecně, lze odhadovat, že touto formou je zprostředkován pohyb prostředků ve výši až 20% HDP. Ve skutečnosti však existuje velmi málo studií, které by se pokoušely o analýzu současného trhu veřejných zakázek, ať již z hlediska celkového objemu prostředků a struktury zadavatelů, dodržování zákonných postupů a analýzu udělených sankcí a jejich skutečný dopad, nebo například dodržování obecných ekonomických principů efektivnosti, hospodárnosti a účelnosti. Jak uvidíme v rámci vlastního textu bakalářské práce, provádění analýzy posledního zmíněného, tedy tzv. 3E samotnými zadavateli veřejných zakázek, přestože má jistou oporu v platné legislativě, není zcela obligatorní zejména z důvodu absence adekvátních kontrolních a sankčních mechanismů, což nutně vede k tomu, že zásady 3E nemusí být ve všech případech zadávání veřejných zakázek dodrženy. Druhou problematickou oblastí veřejných zakázek, úzce spjatou s legální stránkou zadávacího procesu i ekonomickou analýzou je korupční potenciál. Podle údajů OECD (5) přidává korupce v průměru 10-20% k ceně zakázky. Vzhledem k tomu, že celkem je pomocí veřejných zakázek alokováno více než 4 biliony USD ročně, celospolečenské roční ztráty činí mezi 400 a 800 miliardami USD. Korupční potenciál se vyskytuje ve všech odvětvích ekonomiky, nicméně některá odvětví jsou dle empirických výzkumů ke korupčnímu jednání náchylnější než ostatní. Nejvíce náchylné jsou dle OECD (5) veřejné zakázky velkého rozsahu například při budování dopravní, energetické nebo telekomunikační infrastruktury, které vykazují díky své komplexnosti, nákladnosti a časové náročnosti nízkou míru transparentnosti (v této souvislosti mluvíme nejen o přímé korupci, ale i o nepřímé prostřednictvím financování politických stran). Lze se domnívat, že prostor pro korupční jednání v rámci veřejných zakázek je zapříčiněn na jedné straně netransparentností zakázek velkého rozsahu a na straně druhé nízkým zájmem veřejného sektoru na hospodárném a efektivním vynakládáním veřejných prostředků- může se zdát, že korupční jednání nemá žádnou přímou oběť, neboť veřejný zadavatel z principu nemůže zkrachovat ani být jinak finančně postihován, pravdou ale je, že veškeré náklady padají na bedra daňového poplatníka. Z toho důvodu by mělo být prioritou občany volených zástupců zajistit transparentnost transakcí s veřejnými prostředky a minimalizovat prostor pro nelegální praktiky.

Záběr mého výzkumu bude soustředěn především na vtah zadavatele veřejné zakázky a jejím realizátorem (dodavatelem), na dodržování principů 3E během celého procesu realizace a odhalování slabých míst v procesu, která mohou vytvářet prostor pro korupci a jiné nelegální praktiky.

Hlavním cílem této práce je analyzovat vybrané veřejné zakázky z hlediska postkontraktačního chování veřejných zadavatelů na úrovni centrální státní správy a zejména jejich interakce s realizátorem zakázky. Tohoto cíle hodlám dosáhnout prostřednictvím dotazníkového šetření popřípadě standardně strukturovaným rozhovorem na vybraných ministerstvech, přičemž se budu soustředit na příčiny rozdílů mezi vysoutěženou cenou veřejné zakázky a její skutečnou cenou, dobou realizace plynoucí ze smlouvy a skutečnou dobou a na složky ekonomické analýzy v rámci přípravy zadání veřejné zakázky a po jejím úspěšném zadání.

Jako dílčí cíle jsem si stanovil analýzu postupu zadávání a vyhodnocování veřejných zakázek s důrazem na identifikaci slabých článků, tedy takových momentů v procesu, které mohou vytvářet prostor pro neefektivní vynakládání veřejných prostředků, popřípadě pro korupční a jiné nežádoucí jednání.

Výstupem této práce bude ekonomická analýza zjištěných dat týkajících se jednotlivých veřejných zakázek a identifikace minimálně tří hlavních faktorů, jejichž působení může vést k neopodstatněnému nárůstu ceny veřejné zakázky a tedy k potenciálnímu plýtvání veřejnými prostředky. Dalšími výstupy bude specifikace úzkých míst v procesu zadávání a postkontraktační kontroly veřejných zakázek a soubor praktických doporučení, jejichž aplikace by mohla nežádoucí chování zadavatelů i realizátorů omezit.

Objekt výzkumu:

Zadávací a kontrolní proces veřejných zakázek v ČR

Předmět výzkumu:

Vzájemná interakce mezi zadavatelem a realizátorem veřejné zakázky

Primární cíl:

Identifikace hlavních faktorů ovlivňujících rozdíly mezi vysoutěženou a konečnou cenou veřejné zakázky

Sekundární cíle:

1. Na základě analýzy odborné literatury vytvořit teoreticko-metodický postup pro zkoumání ekonomického chování zadavatele a realizátora veřejné zakázky
2. Provést dotazníkové zkoumání na několika vybraných orgánech centrální státní správy s cílem provést analýzu postkontraktačního chování zadavatelů veřejných zakázek.
3. Na základě empirické analýzy provést porovnání vysoutěžených a konečných cen veřejných zakázek a provést analýzu změn, které zadavatelé prostřednictvím dodatků realizují po uzavření smluv.

Výzkumné otázky:

1. Jaká je průměrná procentuální odchylka konečné ceny od ceny vysoutěžené při zadávání veřejných zakázek zadavatelem na úrovni centrální státní správy?
2. Jaké jsou hlavní určující faktory těchto odchylek?
3. Kde v zadávacím procesu je největší prostor pro vznik těchto rizikových faktorů?
4. Jakým způsobem se dá zamezit rozdílům mezi konečnou a vysoutěženou cenou?

METODICKÝ POSTUP

1. analýza odborné literatury za použití dedukce
2. sestavení dotazníku/strukturovaného rozhovoru
3. analýza podkladů k jednotlivým zakázkám (zveřejnění zakázky, smlouva, dodatky, informace plynoucí z dotazníku aj.)
4. statistická analýza vysoutěžených a skutečných cen (popisná statistika)
5. syntéza informací z bodu 3. a 4. a formulace závěrů a doporučení

Základní použitou metodou bude dedukce při analýze relevantní literatury. Následně za pomocí indukce a syntézy na základě informací získaných během výzkumu definuji

základní příčiny odlišností mezi konečnou a vysoutěženou cenou a formuluji výzkumné závěry a praktická doporučení.

OČEKNÁVANÝ PŘÍNOS PRÁCE

Očekávaným přínosem této práce bude identifikace hlavních rizikových faktoru zadávacího procesu a následné postkontraktační kontroly a formulace praktických doporučení ve smyslu úpravy zadávacích, kontrolních a sankčních mechanismů, popřípadě návrhů nových prvků do těchto mechanismů.

TEORETICKÁ ČÁST

Základní pojmy

V rámci textu celé práce se čtenář setká s některými pojmy, jejichž vysvětlení je pro další porozumění této bakalářské práci nezbytné.

Veřejný projekt

O veřejném projektu mluvíme v situaci, kdy se veřejný sektor rozhodne k alokaci veřejných zdrojů, přičemž sleduje cíle společnosti prostřednictvím politických rozhodnutí. Výstupem takového projektu je potom produkt, ať už materiální či nemateriální, který by měl splňovat nebo dopomáhat ke splnění konkrétních a jasně definovaných společenských cílů. Veřejný projekt má zpravidla investiční charakter, což ho staví na roveň projektům soukromým s jedním podstatným rozdílem, a to v subjektu, jemuž vznikají tzv. náklady obětované příležitosti (8). V případě soukromého projektu jsou těmito náklady potenciální náklady jiného (nerealizovaného) projektu. Naopak v případě projektu veřejného dochází k alokaci prostředků v ekonomice, tedy proto, aby mohl být veřejný projekt realizován, je potřeba vybrat prostředky od soukromého sektoru, který v důsledku toho bude moci realizovat méně investičních aktivit- oportunitními náklady veřejného projektu jsou tedy i potenciální výnosy z nerealizovaných projektů sektoru soukromého. Veřejný projekt může být realizován buď interně, nebo externě.

Veřejná zakázka

V případě, že se veřejný sektor rozhodne pro realizaci veřejného projektu externě, tedy tak, že si pro dosažení cíle najme soukromého dodavatele, hovoříme o veřejné zakázce. Veřejnou zakázku z právního hlediska chápeme jako smlouvu uzavřenou dle zákona o veřejných zakázkách, tedy zakázku na dodávky, stavební práce nebo služby, která je zadaná zadavatelem, tedy zástupcem veřejného sektoru (viz níže)(3). Pokud se však podíváme na institut veřejných zakázek z pohledu ekonomického, dojdeme k širší definici, a to že veřejná zakázka je veřejný projekt realizovaný soukromým sektorem za úplatu (například 3, 8 nebo 12).

Proces veřejné zakázky

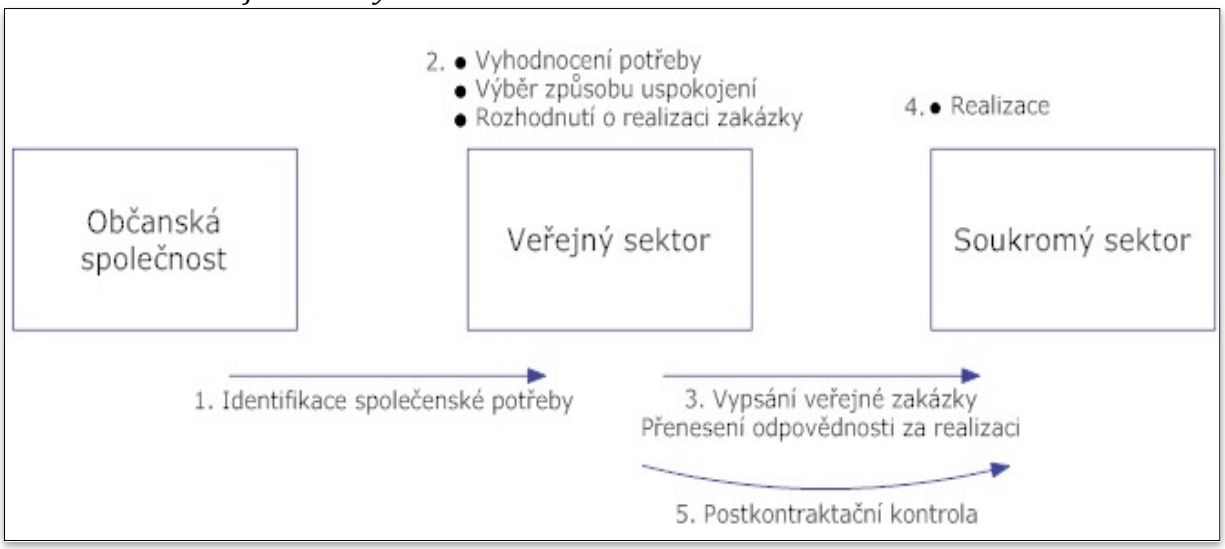
Tímto termínem v textu označuji soubor všech činností vedoucích k uspokojení společenské potřeby prostřednictvím veřejné zakázky. Fáze tohoto procesu jsou (4):

- Prekontraktační- identifikace společenské potřeby, volba způsobu uspokojení
- Kontraktační- výběrové řízení s cílem vybrat jednoho dodavatele
- Postkontraktační- následná kontrola v průběhu realizace veřejné zakázky, řízení plateb apod.

Veškeré reformní kroky týkající se veřejných zakázek se dosud soustředily na oblast kontraktační, tedy výběrové řízení na dodavatele, a proto můžeme tuto část označit za jednoznačně nejvíce transparentní. Obecně se však soudí (5) že největší potenciál pro korupční jednání skýtá právě fáze identifikace společenských potřeb a dále také veřejné zakázky v oblasti bezpečnosti, které jsou zadávány v neveřejném zadávacím řízení (tzv. jednací řízení bez uveřejnění), či jiné zakázky zadávané tímto způsobem z důvodů krajní nouze či ochrany státních zájmů apod.

Celý proces veřejné zakázky znázorňuje následující schéma:

Časové schéma veřejné zakázky



Vlastní zpracování

Zadavatel

Zadavatelem podle zákona o veřejných zakázkách instituce nebo osoba, která iniciuje a vypisuje veřejnou zakázku. Zákon rozlišuje tyto zadavatele:

- Veřejný
- Dotovaný
- Sektorový

Veřejným zadavatelem je Česká republika, státní příspěvková organizace, územní samosprávný celek a jím zřízené příspěvkové organizace, nebo jiné právnické osoby, pokud jsou financovány převážně z veřejných prostředků, nebo byly založeny za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu.

Dotovaný zadavatel je právnická nebo fyzická osoba, která obdržela (nebo obdrží) dotace z veřejných rozpočtů na svou zakázku, pokud tyto dotace přesáhnou v souhrnu 200 000 000 Kč.

Sektoroví zadavatelé jsou specifickou skupinou právnických osob, které vykonávají tzv. relevantní činnost, ve které zároveň mají jisté monopolní postavení nebo které jsou pod přímým či nepřímým vlivem veřejného zadavatele (§4 zákona o veřejných zakázkách). Relevantní činností se rozumí podnikání v odvětví plynárenství, teplárenství,

elektroenergetiky, vodárenství, zajišťování veřejné infrastruktury apod., tedy v tzv. strategických odvětvích.

Uchazeč, zájemce, dodavatel

Tyto termíny spolu velmi úzce souvisí. Souhrnně označují subjekt, tedy fyzickou nebo právnickou osobu, na straně nabídky v rámci veřejné zakázky. Dodavatelem se rozumí osoba, která dodává zboží, poskytuje služby nebo provádí stavební práce. Je libovolné zda má sídlo na území České republiky nebo v zahraničí, pokud se jedná o druhou situaci, hovoříme o Zahraničním dodavateli. Uchazeč o veřejnou zakázku je dodavatel, který podal svou nabídku v zadávacím řízení a zájemce je definován zákonem o veřejných zakázkách jako dodavatel, který podal žádost o účast, respektive byl zadavatelem vyzván k podání nabídky v těch typech zadávacích řízení, u nichž to vyžaduje zákon (viz. kapitola o zadávacím řízení).

Zadávací řízení

Zadávací řízení je proces, ve kterém zadavatel tzv. vypíše veřejnou zakázku a umožní tím dodavatelům podat své nabídky. Zákon o veřejných zakázkách rozlišuje 5 základních druhů zadávacích řízení, přičemž výběr konkrétního řízení je částečně nařízen zákonem a částečně zůstává na libovůli zadavatele. Zadávací řízení jsou:

- Otevřené řízení
- Užší řízení
- Jednací řízení s uveřejněním
- Jednací řízení bez uveřejnění
- Soutěžní dialog
- Zjednodušené podlimitní řízení

Jednotlivé druhy zadávacího řízení a podmínky jejich aplikace jsou popsány v kapitole o zadávacím řízení.

Integrita

V textu se setkáme s pojmem integrita, který lze volně přeložit jako celistvost, neporušenost. V kontextu veřejných zakázek můžeme chápat jako integritu stav, kdy dochází k využití veřejných prostředků v souladu s účelem, za kterým měly být původně

vynaložené (dále také účelnost a principy 3E- strana 13). Výstižnější však bude spíše použít negativní definici a popsat, kdy dochází k porušení této integrity. Jedná se o následující případy:

- korupce, protekce, paktování a klientelismus
- podvody, krádeže zdrojů (dodávány substituty s nižší kvalitou)
- střet zájmů mezi veřejným postem a následným zaměstnáním
- tajné dohody
- zneužívání informací
- diskriminační prvky v procesu
- plýtvání a zneužívání zdrojů

Prekontraktační fáze

V první fázi celého procesu veřejných zakázek dochází k identifikaci společenských potřeb, výběru vhodného způsobu jejich uspokojení a nakonec k rozhodnutí zda potřeby uspokojit interně nebo externě (7).

Rozhodování o tom, které společenské potřeby budou uspokojeny, v podstatě závisí na politickém rozhodnutí a je tedy závislé zejména na aktuální garnituře a jejích programových prioritách. Obecně se setkáváme se dvěma základními typy veřejných zakázek- takové s cílem uspokojit společenskou potřebu a takové, jejichž hlavním cílem je zachování či zlepšení funkcí úředního aparátu (dalo by se říci, že se jedná o provozní zakázky- například nákup technického vybavení kanceláří apod.). V první fázi tedy veřejný sektor zhodnotí současný stav věcí a porovná ho s politickými prioritami a dlouhodobými výhledy, načež se rozhodne, že je potřeba tento stav věcí nějakým způsobem modifikovat a stanoví si jasný cíl, čeho by chtěl touto modifikací dosáhnout. Následujícím krokem potom je hledání konkrétních způsobů realizace tohoto cíle.

Nalezení a volba vhodného způsobu uspokojení veřejné potřeby je závislé na několika faktorech (6). V první řadě je potřeba zmínit rozpočtová omezení. Daný segment veřejného sektoru (tedy úřad) musí v prvé řadě respektovat svůj obligatorně stanovený rozpočet, což by mělo teoreticky vést k racionalizaci vynakládání zdrojů, které má k dispozici. Dále je potřeba zvážit faktor času. Vzhledem k tomu, že politický mandát je časově značně omezený, je třeba rozmyslet, zda jsou stanovené cíle realistické a zda jejich realizace a zejména jejich společenské přínosy vydrží na odpovídající časové

období. Není například příliš vhodné zadávat zakázku, která nemá oporu ve většině politického spektra a která má nést přínosy po delší období, a to zejména v dobách politické nestability. V neposlední řadě je nutné zhodnotit kvalifikovanost pracovníků pro stanovení variant, či rozsah pravomocí a odpovědností. S těmito poznatky na zřeteli veřejný sektor sestaví různá variantní řešení daného problému a provede jejich ekonomickou analýzu, která spočívá zpravidla v porovnání diskontovaných užitků a nákladů projektu (tzv. Cost-benefit analýza) (6). Aby mohlo dojít k řádnému vyhodnocení variant, je nutné, aby stanovený cíl byl vyhodnotitelný. Tento požadavek je splněn v případě, kdy je výstup buď jasně kvantifikovatelný, nebo je veřejný sektor schopen definovat sadu hodnotících ukazatelů, jež následně použije pro vyhodnocení vytvořených variant řešení.

V prekontraktační fázi se dostáváme k požadavku na zachování tzv. principů 3E, tedy efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti. Efektivním vynaložením finančních prostředků chápeme situaci, kdy získáme maximální možný přínos při optimalizaci nákladů. Účelnosti dosáhneme, pokud jsou prostředky použité za účelem dosažení kýženého cíle a skutečně mají za následek jeho dosažení. Hospodárnost lze definovat jako minimalizaci nákladů při zachování požadovaného výstupu. Pouze varianty, které respektují tyto tři principy, by měly být dále brány v potaz, ostatní by měly být z výběru vyřazeny. V posledním kroku, kdy jsou známy společenské potřeby, stanovené cíle a konkrétní způsob jejich dosažení, zpravidla dojde k vypsání veřejné zakázky.

Shrneme-li tedy prekontraktační fázi, jsme schopni identifikovat 4 dílčí mezistupně:

1. identifikace společenské potřeby
2. stanovení cíle
3. návrh variant dosažení cíle a výběr nejvhodnější z nich (ekonomická analýza)
4. vypsání veřejné zakázky

Prekontraktační fáze v procesu veřejné zakázky je jednoznačně nejvíce riziková ve vztahu k potenciálnímu korupčnímu či jinému nežádoucímu jednání. Dle výzkumu OECD (5) tkví jádro problému v zemích bývalého sovětského svazu v tom, že lidé se dosud nenaučili respektovat legální struktury a postupy a pokouší se obejít systém, kdykoliv je to jen možné. Problémem nemusí být samotná korupce jako taková, ale spíše klientské struktury a blízké známosti, které tvoří jakousi šedou zónu, kdy potenciální dodavatelé

získávají od zadavatele legální, i polo-legální informace ohledně veřejné zakázky prostřednictvím řetězce kontaktů. Z výzkumu provedeného mezi úředníky vyplynulo, že ne vždy je toto chování považováno za škodlivé. Jako pozitivní respondenti hodnotili situaci, kdy dodavatel získá veřejné informace tímto způsobem- jedná se sice o informace, které jsou dostupné například na webových stránkách zadavatele, nicméně informace získané prostřednictvím kontaktu (známé osoby) zaměstnaného u dodavatele můžou být přesnější či úplnější, což v podstatě napomáhá efektivitě trhu, neboť dodavatel tyto informace může snadno a včas vyhodnotit a v případě, že zjistí, že pro něj je zakázka nezajímavá, si ušetří čas a náklady na účast v zadávacím řízení. Naopak jednoznačně negativní je situace, kdy dodavatel získá tajné informace například o ostatních zájemcích, což mu může zajistit konkurenční výhodu. Z daného výzkumu vyplynula některá zajímavá data: 83 % respondentů v ČR označilo použití sítí kontaktů jako běžně používané, 79% si myslí, že tyto sítě jsou vlivné, ve 30% případů je kontaktu využíváno k získání informací, ve znepokojujících 40% je kontaktu využíváno k žádosti o službu, alarmujících 83% respondentů bylo požádáno o službu a stejně tak v kritických 89% případů se snažil dotyčný „žadatel“ ovlivnit respondenta. Čísla naznačují, že tato forma rizikového jednání je v ČR značně rozšířená, otázka tedy zní- na kolik tyto praktiky ovlivňují veřejnou soutěž? Dochází díky nim k plýtvání veřejnými prostředky? Pokud ne, kdo a jak je ve skutečnosti poškozený?

Mnohem nebezpečnější typ chování v prekontraktační fázi je klasický klientelismus, kdy úřední osoba podlehne vlivu zájemce o veřejnou zakázku a například přizpůsobí cíle či formu jejich uspokojení jeho požadavkům a tak „ušije na míru“ veřejnou zakázku pro toho kterého dodavatele. Toto jednání může být konáno například formou lobby, kdy reprezentant soukromé firmy vyvíjí tlak na politického činitele (například svého spolužáka, bývalého kolegu apod.), který následně upraví cíle či způsob realizace, následně je předloží zadavateli, který na jejich základě vypíše veřejnou zakázku (viz výše). Jednání tohoto typu je vysoce destruktivní zejména s ohledem například na index vnímání korupce, nicméně je může se projevit jako těžko odhalitelné. Věřím, že veškeré společenské ztráty vypočtené OECD či Transparency International vznikají právě tímto způsobem(8).

Zadávací řízení (kontraktační fáze)

Zadávací řízení je jednoznačně nejtransparentnější složkou celého procesu veřejných zakázek (5). Celý postup zadávacího řízení je specifikován v Zákoně o veřejných zakázkách. Výstupem zadávacího řízení je seznam nabídek, ze kterých zadavatel vybere podle dvou základních kritérií, a to nejnižší ceny nebo dle ekonomické výhodnosti. Nejlepší ekonomickou výhodností rozumíme nejvhodnější „skóre" měřené naplněním dílčích ekonomických i jiných ukazatelů, stanovených pro vyhodnocení nabídek. Volbu metody vyhodnocení a případné konkrétní ukazatele musí zadavatel oznámit v rámci zadávacího řízení a nesmí je během dalšího postupu za žádných okolností měnit. Toto však neplatí v případě, že v původním zadávacím řízení nebyly podané žádné nebo pouze nekompletní nebo nevyhovující nabídky.

Zadávací řízení musí respektovat několik základních zásad:

- Zásada transparentnosti
- Zásada rovného zacházení
- Zásada zákazu diskriminace

Zásadou transparentnosti rozumíme nutnost zadání zakázky transparentním způsobem, při zachování adekvátní průhlednosti řízení (viz. kapitola věnované integritě) za účelem snadné přezkoumatelnosti a kontroly postupů. Jako konkrétní činnosti lze ilustrovat pořizování písemných záznamů o provedených krocích, jasně specifikovat kritéria hodnocení nabídek či veškeré rozhodnutí jasně odůvodnit (15).

Od dubna 2012 je nyní v Zákoně o veřejných zakázkách implicitně ukotveno, že zásada nediskriminace se vztahuje skutečně pouze na zadávací řízení, nikoliv na celý proces veřejných zakázek. §6 odst. 2 nyní jasně říká:

Zadavatel nesmí omezovat účast v zadávacím řízení těm dodavatelům, kteří mají sídlo nebo místo podnikání v členském státě Evropské unie a ostatních státech, které mají s Českou republikou či Evropskou unií uzavřenou mezinárodní smlouvu zaručující přístup dodavatelů z těchto států k zadávané veřejné zakázce.

Tímto odstavcem je řečeno, že zadavatel má právo tento přístup odepřít dodavatelům ze třetích zemí (definice například viz. Zákon č. 235/2004 §3 odst. 1, b)), které nemají uzavřenou smlouvu o přístupu dodavatelů k veřejným zakázkám.

V následující části popíšu základní druhy zadávacího řízení a jejich aplikaci v praxi.

Otevřené řízení

Otevřené řízení je základním typem zadávacího řízení. V tomto řízení zadavatel písemně oznamuje neomezenému množství dodavatelů vypsání veřejné zakázky. Písemným oznámením se rozumí zveřejnění ve věstníku veřejných zakázek vedeným Ministerstvem pro místní rozvoj ČR. Na základě zveřejnění dodavatelé podají nabídky a prokáží splnění kvalifikace. Otevřené řízení nelze použít v případě zakázek v oblasti obrany nebo bezpečnosti.

Užší řízení

Druhým základním typem řízení je užší řízení, jež je rozděleno do dvou fází. V první oznámí zadavatel neomezenému počtu dodavatelů svůj úmysl zadat veřejnou zakázku, což je výzvou pro zájemce, aby podali písemnou žádost o účast a prokázali kvalifikaci. V případě zakázek v oblasti obrany nebo bezpečnosti má veřejný zadavatel možnost omezit počet účastníků, kteří postoupí do druhého kola zadávacího řízení minimálně však na 5. Ve druhém kole jsou vybraní zájemci vyzváni k podání nabídek- tato výzva musí obsahovat minimálně zadávací dokumentaci, informaci o uveřejnění oznámení užšího řízení, lhůtu pro podání nabídek, místo podání nabídek, hodnotící kritéria pro výběr dodavatele a jazyk, v němž je možno podat nabídku.

Jednací řízení s uveřejněním

Toto zadávací řízení je rovněž složeno se dvou fází, kdy první je totožná s první fází užšího řízení. Stejně jako v užším řízení má zde veřejný zadavatel právo omezit počet účastníků druhé fáze na 5 v případě zakázek v oblasti obrany a bezpečnosti. Výzva k podání nabídek musí obsahovat mimo položky požadované v užším řízení také způsob a zásady jednání s uchazeči o nabídkách a způsob výběru uchazečů v případě, že se zadavatel rozhodne postupně počet uchazečů omezovat. Ve druhé fázi (která také může být dále členěná) jedná zadavatel s uchazeči o všech podmínkách veřejné zakázky v tzv. jednacím řízení. Jednání mohou probíhat se všemi zájemci najednou či odděleně. Výstupem těchto jednání je uzavření smlouvy s jedním dodavatelem.

Jednací řízení s uveřejněním je možno použít v případě, že v předchozím otevřeném nebo uzavřeném řízení, soutěžním dialog nebo zjednodušeném podlimitním řízení byly

podány pouze neúplné nebo nepřijatelné nabídky. Toto řízení je nutno zahájit s nezměněnými zadávacími podmínkami, a to bezodkladně po selhání předcházejícího řízení. Dále je možné zadat veřejnou zakázku touto formou například v případech, kdy není možné dostatečně přesně určit předmět zakázky- to se týká například bankovních, investičních nebo projektových služeb.

Jednací řízení bez uveřejnění

Tento druh zadávacího řízení je prakticky totožný s jednacím řízením s uveřejněním s tím rozdílem, že zadavatel nezveřejňuje výzvu k podání pro neomezené množství zadavatelů, ale přímo vyzve jednoho nebo více dodavatelů k jednání o předmětu zakázky.

K jednacímu řízení bez uveřejnění sáhne zadavatel v případě, že v předchozích řízeních včetně jednacího řízení s uveřejněním nebyly podány žádné nabídky nebo nabídky nekompletní nebo nevhodné, respektive nebyly podány žádné žádosti o účast v užším řízení nebo v jednacím řízení s uveřejněním. Pokud došlo k selhání předchozích zadávacích řízení z výše popsaných důvodů, je zadavatel povinen tuto skutečnost na požádání ohlásit Evropské komisi. Zadavatel rovněž může přistoupit k jednacímu řízení bez uveřejnění například v případech, kdy je veřejnou zakázku nutno zadat v krajně naléhavém případě, nebo zakázka může být splněna z technických či uměleckých důvodů pouze určitým dodavatelem. Další případy jsou vyjmenovány v § 23 zákona o veřejných zakázkách.

Soutěžní dialog

V první fázi soutěžního dialogu oznámí veřejný zadavatel neomezenému počtu zadavatelů svůj úmysl zadat veřejnou zakázku tímto způsobem. To je podnětem pro dodavatele, aby požádali žádost o účast v soutěžním dialogu a prokázali kvalifikaci. Zájemci, kteří splní kvalifikační požadavky, jsou následně vyzváni k účasti v soutěžním dialogu. Tato výzva obsahuje minimálně dokumentaci k soutěžnímu dialogu nebo podmínky jejího poskytnutí, údaje o hodnotících kritériích a informaci o termínu a místě prvního jednání.

Druhá fáze spočívá v tom, že zadavatel jedná se zájemci, ať již se všemi najednou nebo individuálně, s cílem nalézt vhodná řešení předmětu zakázky. Po předložení vhodných

řešení zadavatel zašle všem zájemcům, kteří byli vyzváni k účasti na soutěžním dialogu informaci o vhodnosti jejich řešení a ty, jejichž řešení bylo uznáno za vhodné, vyzve k podání nabídky. Tato výzva musí obsahovat alespoň lhůtu pro podání nabídek, místo podání nabídek, informaci o povolených jazycích pro podání nabídek a zadávací dokumentaci.

Tento typ zadávacího řízení je použitelný v případě, že předmět plnění je zvláště složitý, a tedy není možné použít otevřené ani užší řízení. Za obzvláště složitý předmět považujeme takový, u kterého zadavatel není schopen přesně specifikovat technické parametry, nebo právní a finanční podmínky plnění.

Zjednodušené podlimitní řízení

Ve zjednodušeném řízení vyzve zadavatel písemně k podání nabídky a prokázání kvalifikace alespoň 5 zájemců, tyto zájemce zpravidla nesmí oslovovat opakovaně, pokud si to nevyžaduje charakter zakázky. Písemná výzva musí obsahovat alespoň identifikaci zadavatele, předmět veřejné zakázky, zadávací dokumentaci nebo podmínky pro poskytnutí této dokumentace, lhůtu pro podání nabídek, požadavky na prokázání splnění požadované kvalifikace a údaje o hodnotících kritériích.

Toto řízení smí použít veřejný zadavatel v případě, že se jedná o podlimitní veřejnou zakázku na dodávky, na služby, nebo na stavební práce, pokud předpokládaná cena činí maximálně 10 000 000 Kč bez DPH.

Postkontraktační fáze

V poslední fázi cyklu veřejné zakázky dochází k přenesení odpovědnosti za realizaci na dodavatele. V této fázi by měl zadavatel ustanovit dostatečné kontrolní mechanismy, jako kontrolu kvality provedených prací a použitých materiálů, uznatelnosti fakturovaných nákladů, účetní správnosti dokladů apod. Součástí by měla být jak věcná, tak dokladová kontrola, kterou může zadavatel provádět interně, nebo ve spolupráci s externími subjekty z veřejného i soukromého sektoru. V této fázi také dochází k vyplacení peněžních prostředků a nakonec k předání předmětu zakázky zadavateli, popřípadě třetí straně.

Principy integrity

OECD (5) identifikuje 10 základních principů, jež mají napomoci zachovat integritu institutu veřejných zakázek. Struktura těchto zásad je založená na 4 pilířích, které reprezentují hlavní faktory, jejichž přítomnost v procesu veřejných zakázek je nezbytná pro zachování integrity systému.

- Transparentnost
    1. Adekvátní úroveň transparentnosti během celého procesu
    2. Maximalizace transparentnosti u výjimečných zakázek
- Dobré řízení s cílem dosáhnou maximální protihodnoty za poskytnuté peníze
    3. Účelnost
    4. Vysoká profesionalita a kvalifikovanost úředníků
- Prevence (odolnost vůči korupci)
    5. Mechanismy minimalizace rizika
    6. Podpora spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem ve směru zlepšení integrity
    7. Mechanismy pro monitoring a odhalování nepravostí
- Odpovědnost
    8. Jasný řetěz odpovědností spolu s efektivním kontrolním mechanismem
    9. Včas řešit stížnosti dodavatelů
    10. Zvýšit pravomoci občanské společnosti

Transparentnost

1. Princip

Naplnění prvního principu spočívá v zachování dostatečné transparentnosti v rámci celého procesu, za účelem dosažní rovného zacházení pro dodavatele. Veřejný sektor by měl zajistit snadný přístup k relevantním informacím, jako jsou zákony a jiné právní normy, kritéria pro výběr způsobu zadávacího řízení stejně jako kritéria a způsob výběru dodavatele v rámci konkrétní zakázky. Informace o vypsání zakázky by měly být zpřístupněny co nejširšímu publiku s dostatečným předstihem, a to stále stejným, uživatelsky příjemným způsobem (využití stále stejných informačních kanálů), aby měli

potenciální dodavatelé dostatečný čas rozhodnout se, zda je pro ně zakázka zajímavá a případně se na účast ve výběrovém řízení připravit.

Transparentnost je často soustředěna do zadávací fáze procesu, nicméně je potřeba jí soustředit i do oblastí pre- a post- kontraktační, ačkoliv její dodržení by mělo být vyžadováno v celém procesu veřejných zakázek. Veškerá rozhodnutí v každé fázi by měla být písemně dokumentována a archivována pro účely zpětné kontroly procesu- tato kontrola může odhalit jak problémy v řízení zakázky tak potenciálně nežádoucí chování jakéhokoliv účastníka. Jako užitečný prostředek může zajisté sloužit digitalizace dokumentů a využívání jiných moderních technologií.

Míra zveřejněných informací by se měla odvíjet od úrovně jejich příjemce. Transparentnost pro dodavatele zejména znamená, že zadávací proces je srozumitelný a je aplikován v souladu s právními normami a doplňujícími předpisy. Pro dohlížející instituci rozumíme zachováním transparentnosti maximální přístup k informacím v rámci celého procesu veřejné zakázky. Selekce zveřejňované informace je nezbytná, aby nedošlo k odhalení citlivých informací jako například obchodních tajemství a následnému narušení hospodářské soutěže a tedy efektivity systému. Jinými slovy, každému subjektu (dodavatelé, dohlížející instituce, veřejnost) by mělo být poskytnuto maximální množství informací, které nemůže ohrozit fungování systému ani žádný jiný subjekt.

Citlivé informace, které by se neměly zveřejňovat: informace, které by mohly poškodit veřejnou soutěž nebo zájmy státu nebo podpořit tajné dohody.

Systémy a procesy pro zadávání zakázek by neměly být komplikované, drahé ani časově náročné- mohlo by to odradit malé a střední podniky od účasti v soutěži. V neposlední řadě by se měly všechny instituce veřejné správy řídit stejnými pravidly, aby byla zachována soudržnost systému.

2. Princip

Veřejný sektor by měl stanovit jasná pravidla a návody pro volbu zadávacího řízení. V této souvislosti je nezbytné proaktivně vyvíjet doplňující směrnice pro aplikaci základních pravidel a jasný popis jednotlivých kroků jako návod pro vlastní pracovníky, což v podstatě znamená, že je třeba zajistit perfektní implementaci dotyčných pravidel.

Pro naplnění tohoto principu není rozhodující, jaká metoda bude vybrána, ale musí splňovat požadavky plynoucí z charakteru zakázky a musí při ní být dodržena maximální přijatelná míra konkurence a transparentnosti.

Výběr zadávacího řízení by měl záviset na povaze veřejné zakázky a okolnostech jejího zadání (například krizové situace). Každé zadávací řízení musí mít jasně specifikovány postupy výběru, požadavky na zveřejnění informací a nastavené kontrolní mechanismy nepřímo úměrné otevřenosti řízení.

Výjimky ze zadávacího procesu, u nichž může dojít k volbě netransparentního nebo jinak specifického zadávacího řízení, musí být jasně definované. Jedná se zejména o následující situace:

- strategické dodávky
- specifická povaha předmětu, která minimalizuje konkurenci
- zakázka utajená z důvodu ochrany státních zájmů
- extrémní naléhavost

Dobré řízení

3. Princip

Veřejné finance by v zakázce měly být použity za účelem, kterému byly určeny (účelnost). Zakázka by měla mít pečlivý rozpočet po všechny roky její realizace s realistickými odhady využití lidských i finančních zdrojů. Měly by být správně nastavené vnitřně kontrolní mechanismy a finance by měly podléhat kontrole (finanční i věcné- tedy kontrola účelnosti) vyšší autority.

Systémy veřejných zakázek jsou jádrem strategického řízení veřejných zdrojů. Jelikož se prakticky vždy jedná o komplexnější projekty investičního charakteru, je vhodné, aby byly jako takové řízeny. Řízení projektu by se mělo skládat z minimálně těchto fází (modifikováno pro veřejný projekt):

1. identifikace společenské potřeby a volba vhodného nástroje pro její uspokojení
2. plánování
3. realizace
4. monitoring a controlling
5. ukončení

Jelikož veřejné zakázky představují určitou formu spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem, je třeba proces z řízení z pohledu projektového managementu rozdělit na sekce, za které je zodpovědný veřejný sektor a sekce, které padají na bedra soukromým dodavatelům. Iniciační fáze, ve které dochází k identifikaci potřeb a hledání možností jejich uspokojení stejně jako fáze plánovací připadá veřejnému sektoru. Realizaci veřejné zakázky lze rozdělit do dvou kroků, a to zadávacího řízení a samotné realizace- první má na starosti z podstaty věci zadavatel, tedy sektor veřejný, zatímco druhá je již zcela v režii soukromého sektoru. Nutno podotknout, že realizace může znamenat na straně soukromého dodavatele vytvoření samostatného projektu, jehož fáze budou výše popsaným krokům velmi blízké

Hlavním prostředkem řízení veřejné zakázky je plánování. Plány by měly být tvořeny na roční nebo víceleté bázi s tím, že každý rok by mělo docházet k jejich revizi. Součástí plánů by měl být časový harmonogram, dále rozpočet s detailním rozpisem potřebných lidských a finančních zdrojů. Proces plánování se může jevit značně komplikovaný, proto je nutné, aby řídící pracovníci zodpovědní za tuto oblast byli pro dané úkony náležitě kvalifikovaní. To znamená vysokou úroveň znalostí projektového managementu.

Následná realizace veřejné zakázky by měla být ve všech fázích podložená důkladným reportingovým systémem s vnitřními kontrolními mechanismy, které by včas signalizovaly potenciální problémy (časové, věcné či finanční). Za kontrolu celého systému by pak měl převzít zodpovědnost zadavatel (interní reporting), nezávislá instituce a veřejnost (externí reporting). Poskytované informace v každém modulu by měly být optimalizovány dle povahy informace a typu jejího příjemce.

4. Princip

Úředníci musí mít vysokou úroveň profesionality, vědomostí, schopností stejně tak jako vysoké morální standardy. Řídící pracovník v oblasti veřejných zakázek by měla být samostatné profese jasně oddělená od ostatní administrativy, to by mohlo snížit chyby v řízení, plýtvání i potenciální korupci.

Vysoké požadavky na kvalifikaci a osobní kvality vedou k postupnému uznávání veřejných zakázek jako strategické profese, která hraje hlavní roli v prevenci plýtvání veřejnými zdroji, podvodů a korupce. Stát by je měl jako takové vnímat a přizpůsobit zaměstnanecké podmínky řídících úředníků. Jako hlavní kroky se jeví nastavení

adekvátního ohodnocení a bonusů, aby bylo možno udržet si špičkové profesionály, dále zajištění průběžného nadstavbového vzdělávání a prohlubování kvalifikace a v neposlední řadě zajištění jisté mobility pracovníků mezi soukromým a veřejným sektorem, což by napomohlo k rozšiřování praktické vědomostní základny a transferu informací mezi veřejným a soukromým sektore (navíc tato praxe může napomoci tomu, aby úředníci rozvíjeli své schopnosti i mimo veřejný sektor a nebyli tak příliš vázáni při potenciální volbě nového povolání).

V době rychlého technologického pokroku je třeba, aby byli úředníci pravidelně přeškolováni a jejich vědomosti doplňovány a revidovány. Jako důležité se také jeví vytvořit informační a školící mechanismy, díky nimž by měli úředníci přístup (například online) ke směrnicím, postupům a radám, stejně jako k informačním databázím apod., což by sloužilo jako podpora pro rozhodování, predikce a prevence rizika.

Naprosto nezbytným požadavkem pro úřední osoby účastnící se procesu veřejných zakázek je přítomnost etických standardů. Budování silné vnitřní kultury integrity, poctivosti a odpovědnosti může v budoucnosti napomoci eliminovat rizikové faktory, jako je střet zájmů, únik tajných informací, podvod nebo korupce.

Prevence

S cílem prevence nežádoucího jednání je třeba implementovat specifická opatření na straně soukromého i veřejného sektoru.

5. Princip

Vláda by se měla zasadit o vytvoření procedurálního rámce, který pomůže ochránit úředníky od vlivu politiků či lobbyistů. Kandidáti na významné rozhodující pozice by měli projít přísným výběrovým řízením, kde hlavními kritérii výběru budou mimo profesionální kvalifikace zejména hodnoty a zásady daného kandidáta. Kandidáti by měli poskytnout instituci, do které vstupují, svá majetková přiznání a informaci o potenciálním personálním propojení se soukromým sektorem, aby byl okamžitě identifikován potenciální střet zájmů.

Každá instituce by měla mít dále vytvořenou vlastní „mapu rizika“, která by identifikovala rizikové pozice a konkrétní úředníky, rizikové aktivity nastávající v rámci celého procesu veřejných zakázek a konkrétní projekty, u nichž je pravděpodobné, že

nějaká rizika vyvstanou. Tato mapa bude následně sloužit kontrolnímu orgánu pro snazší monitoring dané instituce a zároveň jako podklad pro optimalizaci vnitřních kontrolních mechanismů, školení pracovníků aj. Pracovníci na rizikových pozicích by měli procházet pravidelnou prověrkou zaměřenou na přehled osobního majetku a zejména majetkových a jiných účastí v soukromých společnostech, přijaté pozornosti a jiné rizikové kontakty.

Dalším možností eliminace rizika je rozdělení klíčových zodpovědností mezi racionální počet řídících pracovníků za účelem minimalizace prostoru pro korupci. Více osob s komplementárními pravomocemi znamená více podpisů pod dokumenty, tzv. „cross-checking", který můžeme chápat jako multilaterální vzájemnou kontrolu, nebo například efekt vícenásobné autorizace rozhodnutí i jiných kroků. Toto rozdělení však může vést k omezení toku informací v rámci managementu dané instituce, pracovníky zodpovědnými za rozpočet a pracovníky zodpovědnými za veřejné zakázky. Dále může vyvstat riziko plynoucí z fragmentace zodpovědností a problémy při koordinaci činností instituce. Rozdělení zodpovědností a výsledná struktura organizace by měla být racionální, aby nedocházelo k nadbytečné komplikaci rozhodovacího procesu a nevznikaly příležitosti pro korupční jednání.

6. Princip

Tento princip podporuje úzkou spolupráci mezi soukromým a veřejným sektorem na zachování vysokých standardů integrity, konkrétně v řízení kontraktu. Veřejný sektor by měl definovat jasné pravidla pro soukromý sektor a kontrolovat jejich dodržování. Například úředník dlouhodobě spolupracující se soukromým sektorem získává mnohem lepší kvalifikaci pro zhodnocování budoucích událostí. Soukromý sektor by také měl být motivován, aby dobrovolně napomáhal k integritě ve vztahu k veřejnému sektoru. Toho může docílit například nastavením vnitřní kultury, specifikací etických zásad, školením pracovníků, zavedením procesů pro oznamování podvodného nebo korupčního jednání.

Veřejná správa by měla nastavit jasné zásady integrity pro celý cyklus veřejné zakázky. Dodržení těchto zásad dodavateli je možno dosáhnout například smlouvou zavazující k jejich respektování pod hrozbou okamžité výpovědi smlouvy apod. Hodnotící kritéria pro výběr nabídky musí být objektivně stanovena, nesmí mít diskriminační charakter a nesmí být libovolně měněna v rámci výběrového řízení.

Státní správa by měla vést rozsáhlé informační databáze o potenciálních dodavatelích a měla by je pravidelně revidovat. Hlavním účelem těchto databází pak bude umožnění zadavateli verifikovat veškeré informace poskytnuté dodavatelem- zejména informace týkající se jeho bezúhonnosti, kvalifikovanosti, majetkového a personálního propojení s jinými subjekty. Dále by také databáze obsahovala samozřejmě záznamy veškeré komunikace a interakce mezi subjektem a veřejným sektorem. Toto odkrytí potenciálních dodavatelů a jejich subdodavatelů (často spřízněných osob) je důležitým prvkem ochrany před korupcí.

7. Princip

Veřejný sektor by měl nastavit elektronické monitorovací mechanismy, jejichž pohled by pokryl celý proces veřejných zakázek. Tyto mechanismy by umožnily odhalit sebemenší nepravidelnosti v chování všech subjektů a vytvářely tak prostor pro eliminaci rizika. Elektronizace procesu zvyšuje jeho transparentnost a umožňuje sledovat dílčí rozhodovací kroky a tak podporovat odpovědnost konkrétních pracovníků

Pracovníci zodpovědní za monitoring by měli být náležitě vyškoleni, aby byli schopni včas a správně zhodnotit indikátory korupce a jiného nežádoucího jednání. Školení je třeba koncipovat tak, aby byli úředníci schopni porozumět korupčním aktérům a jejich motivaci, stejně jako odhalit různé sofistikované techniky korupčního jednání. Vzhledem k tomu, že zločinci jsou všude na světě velmi vynalézaví, je zjevné, že tato školení by měla být pravidelně opakována, aby byli zaměstnanci s to držet krok.

Důležitým prvkem systému musí být ochrana identity pracovníků, kteří nahlásí potenciální nežádoucí jednání. Jako vhodné řešení se nabízí anonymní elektronický systém, který umožní okamžité nahlášení podezřelých skutečností a zároveň bude sledovat kroky, ke kterým bylo v dané záležitosti přistoupeno.

Samozřejmostí je také efektivní systém postihů nezákonné činnosti (nebo nečinnosti), který by měl zasahovat do veřejného i soukromého sektoru. Veřejná správa by měla čelit riziku cílených finančních pokut nebo zákazů výkonu veřejné funkce. Na druhé straně soukromý sektor by měl být postihován okamžitou výpovědí smlouvy, povinností uhradit vzniklé náklady a jinými finanční postihy nebo zákazy účasti ve veřejné soutěži.

Odpovědnost

Hlavní podmínkou pro funkční systém zakázek je dostupnost a efektivnost kontrolních a sankčních mechanismů

8. Princip

Každá instituce veřejného sektoru musí mít jasný řetězec zodpovědností spolu s efektivními kontrolními mechanismy. Řetězec zajistí definování autority zodpovědné za schvalování a také usnadní vnitřní reporting. Pravidelnost a důslednost kontrol by měla odpovídat komplexnosti zakázky a míře rizika.

Všechny veřejné instituce by měly mít striktně definovanou řídící strukturu a strom zodpovědností podložený reportingovým systémem. Každá úroveň řízení organizace by měla mít přesně stanovené zodpovědnosti, schvalovací pravomoci, limity pro finanční rozhodování, konkrétní povinnosti v procesu veřejných zakázek. Veškeré kroky a rozhodnutí je třeba zaznamenat formou pravidelných interních i externích reportů.

Dodržování stanovených postupů (tedy zda praxe odpovídá procesu) je možné kontrolovat formou interního auditu zaměřeného na finanční a řídící stránku instituce. Tento audit mimo finanční kontroly, která by měla odhalit korupční jednání, provádí i kontrolu výkonovou (tzv. výkonnostní audit), jejíž výstupem je informace o efektivnosti a účelnosti veřejných zakázek, tedy zda jsou prostředky vynakládány v souladu s prvotním účelem a nakolik jsou schopny přinést požadovanou ekonomickou hodnotu

9. Princip

Případné stížnosti dodavatelů by měl veřejný sektor řešit spravedlivě a včas. Za tímto účelem je potřeba zřídit nezávislý kontrolní orgán s adekvátními sankčními pravomocemi. Pro řešení případných neshod je vhodné nastavit mechanismus, který bude schopen částečně zabránit soudním sporům.

Všichni potenciální dodavatelé by měli mít možnost sledovat celý průběh zadávacího řízení a mít přitom možnost efektivně se vyjádřit proti jednotlivým krokům zadavatele, popřípadě upozornit na jakékoliv nekalé praktiky. Za účelem včasné reakce na tyto stížnosti je vhodné ustanovit nezávislou autoritu s dostatečnými pravomocemi, která stížnost přezkoumá a vydá nařízení závazné pro všechny účastníky výběrového řízení.

Hlavní výzvou pro veřejný sektor je, jak efektivně vyřizovat stížnosti a zachovat při tom původní harmonogram veřejné zakázky, čas je tedy kritickou veličinou. Potenciálními nástroji využitelnými pro urychlení této fáze kontrolního procesu jsou:

- Zadávaní zakázek prostřednictvím veřejně přístupného elektronického rozhraní, což dodavatelům zajišťuje včasný přístup k informacím. Ti pak mají dostatek času k formulování případných námitek.
- Stanovení určité prodlevy mezi vyhlášením vítěze veřejné zakázky a dobou podepsání kontraktu.
- Umožnění vznášení námitek během doby trvání kontraktu i určitý čas po jeho ukončení.

10. Princip

Vláda by měla dát dostatečný prostor občanským sdružením a jiným neziskovým organizacím, mediím i široké veřejnosti, aby mohla kontrolovat veřejné zakázky a související procesy. To znamená zajištění dostatečného přístupu k informacím o podmínkách uzavíraných kontraktů, dále by měly být ustanoveny veřejné kontrolní autority ve věci veřejných zakázek (u nás Národní kontrolní úřad). Vhodné by bylo také ustanovit, aby parlament mohl sestavit ad hoc komisi, schopnou prověřit jakoukoliv aktuálně běžící veřejnou zakázku. U drahých a komplexních zakázek by tuto funkci mohla vykonávat i komise vzešlá z platformy občanské společnosti

Jako konečné posílení odpovědnosti veřejných činitelů a transparentnosti veřejných zakázek slouží kontrola veřejného sektoru občanskou společností. Naplnění tohoto principu spočívá v archivaci a včasném zveřejnění informací ohledně veřejné zakázky, od vypsání zadávacího řízení přes všechna rozhodnutí až po účetnictví konkrétního veřejného projektu. Veřejnost nemá možnost jakkoliv kontrolovat, pokud nemá dostatečný přístup k informacím.

PRAKTICKÁ ČÁST

V rámci praktické části jsem se rozhodl provést šetření formou osobního rozhovoru (resp. emailu) na pěti vybraných institucích centrální státní správy. Ve dvou případech jsem byl odkázán pouze na elektronickou komunikaci, jak je patrné z dalšího textu, z toho v jednom byly obdržené informace velmi strohé.

Rozhovor byl standardizovaný a měl následující strukturu:

Část 1: Způsob kalkulace veřejné zakázky.

V první části mě zajímaly použité metody kalkulace, zda zadavatel používá exaktní postupy, či odhad na základě empirických zkušeností, popřípadě marketingový výzkum.

Část 2: Odchylky ceny vysoutěžené od ceny předpokládané a ceny skutečné od ceny vysoutěžené.

Druhá část se soustředila na výše popsané odchylky. Zejména mě zajímalo procento případů, kdy k oběma typům odchylek dochází a průměrná procentuální odchylka. Dále také příčiny odchylek a jejich potenciální sankce.

Část 3: Změny v postkontraktačním chování dodavatele.

Předmětem třetí části bylo zkoumání existence smluvních dodatků k zadaným veřejným zakázkám, potenciální postkontraktační tlak na cenu ze strany dodavatele, snaha o skrytí neoprávněných nákladů a možnosti eliminace nežádoucího chování dodavatele formou kontrolních mechanismů.

Část 4: Rizikové faktory.

V poslední části rozhovoru jsem se soustředil na rizikové faktory v procesu veřejných zakázek a vhodné způsoby jejich eliminace, jakož i eliminace odchylek v ceně z bodu 1

Ministerstvo financí ČR (oddělení ekologických škod)

Oddělení 452- ekologické škody jsem si vybral z toho důvodu, že zakázky zadávané tímto oddělením činily kolem 80% celkového objemu zakázek Ministerstva financí (MFČR). Je trochu zarážející, že se ekologickou problematikou v takovém rozsahu

zabývá právě Ministerstvo financí ČR a nikoliv Ministerstvo životního prostředí ČR, přestože samo v roce 2011 vypsalo zakázky podobného charakteru.

Ekologické zakázky MFČR lze rozdělit do dvou základních kategorií, přičemž každá kategorie má vlastní specifika zadávacího procesu a souvisejících mechanismů.

- Revitalizace
- Odstranění starých ekologických zátěží

Část 1: Způsob kalkulace odhadované ceny.

Zakázky na revitalizaci plynou z titulu rozhodnutí vlády a jejich účelem zpravidla bývají krajinotvorné zásahy s cílem zlepšit estetickou funkci daného prostředí, zachovat a obnovit přirozené biotopy a rostlinné porosty nebo například sanovat stará důlní díla. Jsou charakteristické tím, že celý projekt zakázky je zpracován externě, na rozdíl od ostatních resortů. Projekt vyplývá z usnesení vlády, je zadán k vypracování externímu subjektu, který zpracuje i finanční rozpočet odhadovanou hodnotu zakázky a harmonogram- ten je poté předán ke schválení rozpočtové komisi. Odborným garantem revitalizačních zakázek je Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR (MPO), které je následně i jednou z dozorových institucí při realizaci zakázky.

Naproti tomu zakázky na odstranění starých ekologických zátěží plynou z tzv. ekologických smluv, což jsou smlouvy uzavřené mezi MFČR a nabyvatelem majetku z privatizace, jejichž předmětem je závazek státu financovat odstranění a sanaci ekologické škody vzniklé na majetku před privatizací. Tento program je v rámci zemí bývalého sovětského bloku ojedinělý

Příčiny škod mohou zahrnovat předešlou důlní činnost, vypouštění toxických látek z chemických závodů a jiných státních podniků, znečišťující činnost sovětské armády za doby okupace apod.

Postup při zadávání zakázky je následující. V prvním kroku si podá nabyvatel majetku žádost na MFČR na odstranění ekologické zátěže. Dále interní projektant z MFČR vytvoří projekt včetně rozpočtu a harmonogramu, který je postupně schválen na úrovni odboru, dále nabyvatelem majetku, Ministerstvem životního prostředí (MŽP) a nakonec na vyšší úrovni MFČR a následně je vydán pokyn k vypsání veřejné zakázky.

Část 2: Odchylky ceny vysoutěžené od ceny předpokládané a ceny skutečné od ceny vysoutěžené.

Vysoutěžená cena se od odhadované hodnoty liší přibližně v 90% případů, vždy směrem dolů (je nižší) a to až o 50% v případě stavebních zakázek (jak u revitalizací, tak u likvidace ekologických škod). U ostatních zakázek se konečná cena pohybuje přibližně na 60-70% předpokládané ceny. Trend snižování cen je patrný již několik let z důvodů celkového poklesu zakázek ve stavebnictví a eskalace konkurenčního boje, kdy jsou firmy nucené provést zakázku se ztrátou jen proto, aby si udržely pozici na trhu, nebo aby nemusely propouštět zaměstnance. Konečná cena se nikdy neliší od vysoutěžené, viz bod 3.

Část 3: Změny v postkontraktačním chování dodavatele.

Dodatky ke smlouvám jsou uzavírány ve 20-25% případů a jejich předmětem je vždy prodloužení termínu z nepředvídatelných důvodů. Úprava podmínek nikdy nezakládala povinnost uložit jakékoliv sankce. Výjimkou jsou zakázky na revitalizace, kde dochází k prodloužení termínu až v 80% případů z důvodu střetu zájmů mezi realizátorem zakázky a vlastníkem pozemku, který má být součástí revitalizace- často dochází ke zdlouhavým a komplikovaným jednáním.

Část 4: Rizikové faktory.

Po vysoutěžení zakázky nikdy nedochází ke změně konečné ceny a to ani formou smluvních dodatků ani formou navyšování stavebních nákladů. Dodavatel nedostává prostor ani k účelovému snižování kvality použitých materiálů či skrytému účtování nestandardních nákladů, nebo jakýchkoliv jiných aktivit, které by mohly vést k jeho neoprávněnému zisku. Příčinou jsou dokonalé kontrolní mechanismy a systém přenášení zodpovědnosti.

První důležitou zásadou je přesné dodržení projektové dokumentace poskytnuté buď externím, nebo interním projektantem. Je v zájmu investora (nabyvatele popř. žadatele o revitalizaci, kterým může být například obec) i zadavatele, aby tato zásada byla naplněna, proto oba tyto subjekty ustanoví strukturu dozoru. První složkou struktury je stavební dozor, který rozlišujeme technický (použití správných postupů a materiálu, kvalita prací) a autorský (soulad s věcnou stránkou projektu- kontrola prováděna

autorem projektu), dále na provedení zakázky dohlíží supervizor MFČR a externí subjekt báňský úřad.

Finanční stránku zakázky, tedy oprávněnost nákladů kontroluje smluvní partner (např. nabyvatel), supervizor MFČR, dále MŽP a MPO. Dodržení požadavku na oprávněnost, respektive účelnost nákladů je velice přísně sledováno a ani nevýznamné odchylky nejsou tolerovány. Veškeré finanční doklady jsou také kontrolované z koncepčního hlediska, tedy například rozsahu prací, odbornými referenty MFČR.

Fyzická kontrola na místě probíhá kontinuálně i nárazově.

Je ve vlastním zájmu oddělení ekologických škod, aby finanční stránka jeho veřejných zakázek byla v naprostém pořádku, tedy aby veškeré náklady byly oprávněné a veškeré doklady měly potřebné zákonné náležitosti, a to jak pro vnitřní kontrolu MFČR, tak pro externí kontrolu Národním kontrolním úřadem.

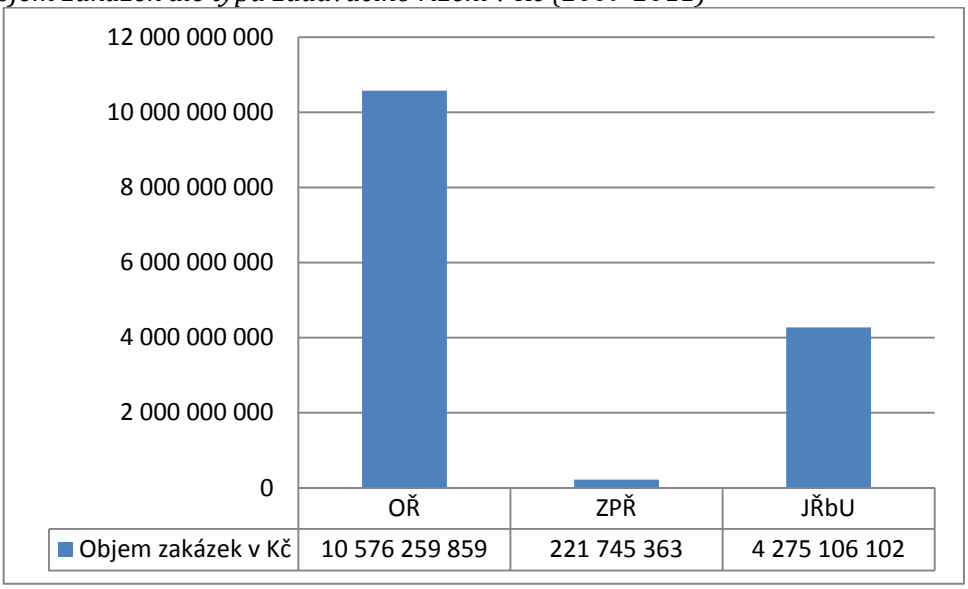
Jako výstup z rozhovoru mi byl poskytnut kompletní soubor všech zakázek vypsaných oddělením ekologických škod za roky 2009 – 2011, jež jsem podrobil statistické analýze.

V prvním kroku jsem spočítal prostý a vážený aritmetický průměr odchylky konečné ceny od odhadované hodnoty zakázky, přičemž jako váhu jsem zvolil odhadovanou hodnotu. Hodnoty jsem vypočítal pro zakázky celkem a poté dle typu zadávacího řízení. Hodnoty jsem počítal pouze pro zakázky, které skutečně vykazovaly odchylku, to znamená, že jsem ignoroval nulové hodnoty.

Použité typy zadávacího řízení:

- Otevřené řízení (OŘ)
- Zjednodušené podlimitní řízení (ZPŘ)
- Jednací řízení bezu uveřejnění (JŘbU)

Celkový objem zakázek dle typu zadávacího řízení v Kč (2009-2011)



Zdroj: MFČR, vlastní výpočty a zpracování

Odchylky konečné ceny veřejné zakázky od odhadované hodnoty

Průměr	Prostý	Vážený
Odchylka celkem	**-17%**	**-8%**
OŘ	-23%	-10%
ZPŘ	-14%	-9%
JŘbU	-2%	-15%

Variační rozpětí	
Maximum	92%
Minimum	-84%

Zdroj: MFČR, vlastní výpočty a zpracování

Záporná odchylka znamená, že cena vysoutěžená byla menší než cena odhadovaná. Extrémní hodnota, kdy vysoutěžená cena byla o 92% vyšší než odhadovaná se ve výběru vyskytnula pouze jednou a to u zakázky na rekultivaci v roce 2009- odhadovaná cena činila 19 mil. Kč a skutečná téměř 38 mil.

Jak je vidět, výsledek je značně neuspokojující, neboť se neshoduje s informacemi, které jsem obdržel od pracovníků MFČR. Připustil jsem možnost, že jsem dostal nekompletní nebo zkreslené informace a rozhodl jsem se průměry vy počítat výběrově, a to tak, že jsem eliminoval hodnoty z jednacích řízení bez uveřejnění, tedy z takových veřejných zakázek, které jsou zadávány v krajní nouzi a je možno je přidělit i v případě účasti jednoho zájemce. Odchylky cen v těchto zakázkách budou zpravidla minimální a jejich zahrnutí může vést ke zkreslení reálného „provozního“ průměru.

Upravený průměr

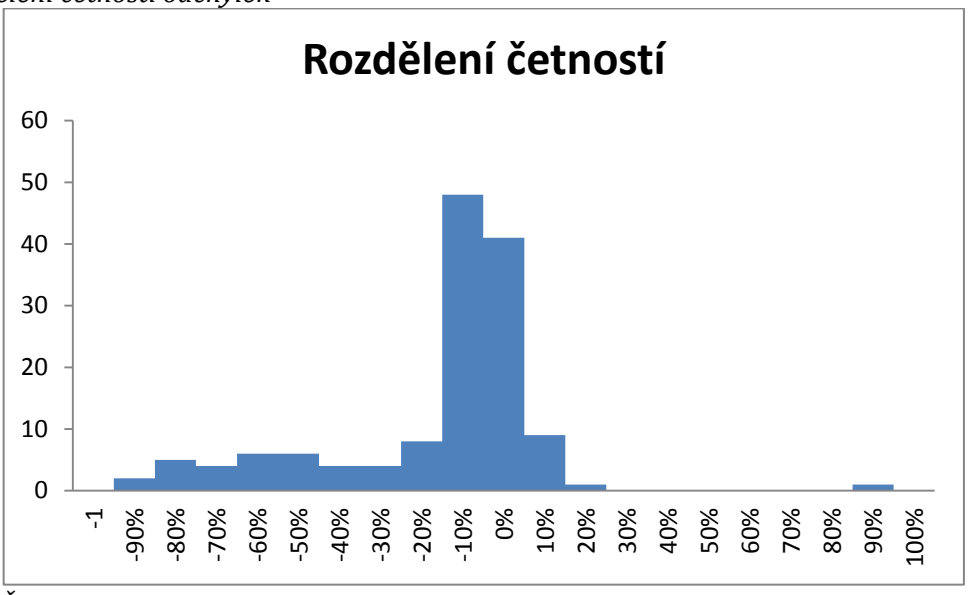
Aritmetický průměr	Prostý	Vážený
Odchylka celkem	-21%	-10%

Zdroj: MFČR, vlastní výpočty a zpracování

Při pohledu na vypočtené hodnoty je zřejmé, že nejmenší odchylky vykazují veřejné zakázky menšího rozsahu zadávané v jednacím řízení bez uveřejnění (srovnání váženého a prostého průměru), což mohou být zakázky na služby v oblastech s nízkou konkurencí, kdy je v jednacím řízení osloven pouze jeden dodavatel, což zákonitě eliminuje možnou úsporu z titulu konkurence. Naopak největší odchylky nacházíme u stejného typu řízení u větších zakázek, pro tento jev bohužel nenalézám vysvětlení. Obecně nevětší odchylky (tedy prostý aritmetický průměr) jsou patrné u otevřeného řízení, což nepřekvapí, neboť otevřená řízení jsou charakteristická vysokou mírou konkurence a transparentnosti.

Součástí analýzy polohy je i analýza četností, která mi pomohla identifikovat medián odchylky konečné ceny od odhadované hodnoty. Tento typ analýzy je užitečný, nezohledňuje však celkový objem prostředků.

Graf rozdělení četností odchylek



Zdroj: MFČR, vlastní výpočty a zpracování

Podle grafu rozdělení četností lze usuzovat, že k odchylkám ceny od odhadované hodnoty došlo v 78% případů a medián odchylky se pohyboval mezi -10% a -20%.

Výstupem datové analýzy je zhodnocení skutečného stavu odchylek vysoutěžené ceny od ceny odhadované. Při porovnání tvrzení pracovníků ministerstva se zaslaným datovým souborem vyplynulo najevo, že vysoutěžená cena je skutečně ve velkém množství případů (78%) nižší než cena odhadovaná. Odhad zaměstnanců ohledně velikosti těchto odchylek je pravděpodobně zkreslen časovým obdobím a extrémními, to znamená, že přikládali větší váhu čerstvějším skutečnostem a také extrémním hodnotám, což vedlo ke zkresleným odhadům v porovnání ke skutečnosti. Během posledních tří let skutečně byly vypsány veřejné zakázky, jejichž vysoutěžená cena se ve 27% případů, kdy došlo k odchylce, lišila od odhadované hodnoty o více než 50%, na hodnoty celého statistického souboru má však tato skutečnost menší dopad, než pracovníci odhadovali.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

Komunikace s Ministerstvem pro místní rozvoj (MMR) probíhala výhradně prostřednictvím e-mailu.

Část 1: Způsob kalkulace odhadované ceny.

Ve většině případů je cena kalkulována na základě předešlých zkušeností a odborných znalostí zadavatele. V ostatních případech se provádí průzkum trhu ke zjištění aktuální cenové hladiny předmětu zakázky.

Část 2: Odchylky ceny vysoutěžené od ceny předpokládané a ceny skutečné od ceny vysoutěžené.

Vzhledem k tomu, že ve většině případů je hlavním kritériem pro výběr dodavatele je hlavním důvodem rozdílu mezi předpokládanou cenou a skutečnou hodnotou snaha dodavatelů nabídnout co nejvýhodnější nabídku. Uchazeč tedy vždy nabízí cenu dle svých aktuálních možností s ohledem na hodnotící kritéria konkrétního výběrového řízení, tzn. zpravidla se jedná o nejlepší poměr mezi cenou a kvalitou. Nabídka, která by převyšovala předpokládanou cenu veřejné zakázky, není relevantní, i když podána být může.

MMR nesleduje žádnou z cílových odchylek zvlášť za jednotlivé zadavatelské útvary ani v rámci ministerstva. Rozdíly ve vysoutěžených a skutečně uhrazených cenách se projeví až v rozpočtu, jak jednotlivých zadavatelských útvarů, tak celkově v rozpočtu rezortu,

neboť finance na krytí veřejných zakázek (ve výši předpokládané ceny) jsou předem schváleny a přiděleny a pokud nejsou vyčerpány (či je požadavek na navýšení) je možné zjistit rozdíl.

Ministerstvo pro místní rozvoj má v gesci zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ve znění pozdějších předpisů, který byl k 1. 4. 2012 novelizován (novela 55/2012 Sb.), a ve kterém MMR zavádí v § 147a novou povinnost, a to uveřejnit na profilu zadavatele uzavřenou smlouvu na veřejnou zakázku včetně jejích změn a dodatků, výši skutečně uhrazené ceny a seznam subdodavatelů. Bude proto možné, aby si každý mohl najít rozdíl mezi vysoutěženou a skutečně uhrazenou cenou veřejné zakázky a to u zakázek nad 500 tis. bez DPH (tzn. že povinnost se vztahuje i na veřejné zakázky malého rozsahu)

Co se týče hlavních příčin těchto odchylek, zde se jedná o konkrétní zejména obchodní podmínky dané veřejné zakázky, a proto zobecňovat příčiny odchylek je velmi obtížné. Co lze obecně konstatovat je, že primárně se tato otázka týká spíše veřejných zakázek na stavební práce, kde může dojít k navýšení z důvodů např. růstu ceny vstupů (materiál, práce), nutnosti dodatečných úprav pozemků, které nebyl předem zjevný.

Část 3: Změny v postkontraktačním chování dodavatele.

Změnu ceny veřejné zakázky je nutné smluvně ošetřit tak, aby nebylo možné jednostranné navyšování ceny veřejné zakázky ze strany dodavatele. V případě MMR je možné cenu díla navýšit po dohodě jak zadavatele, tak dodavatele avšak v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ve znění pozdějších předpisů.

Část 4: Rizikové faktory.

Veškerá rizika je třeba brát v potaz již v návrhu smlouvy, který je zasílán v rámci zadávacích podmínek uchazečům. Dodatečné změny ve smlouvách, po Rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, které by nebyly v souladu s § 6 zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách nelze provádět. Jedná se například o úpravu termínů fakturace atd. Rozdíl v cenách však není možné úplně eliminovat. V mnohých případech se jedná o objektivní příčiny, které v době zadávání veřejné zakázky nebyly známy.

Ministerstvo zemědělství ČR

Jednoznačně nejméně přínosná komunikace proběhla s Ministerstvem zemědělství (MZE). Jako první jsem se pokusil požádat o schůzku ekonomické oddělení ministerstva, protože jsem předpokládal, že právě ono bude mít dostatek informací pro efektivní řízení, což mimo jiné předpokládá také kontrolu nad procesem zadávání veřejných zakázek. Zde jsem byl odkázán podat žádost o informace na informační oddělení. Tak jsem učinil a obdržel oproti ostatním ministerstvům velmi strohý komentář, jehož doplněný přepis poskytuji níže.

Část 1: Způsob kalkulace odhadované ceny.

Vzhledem ke skutečnosti opakujících se VZ, se dá cena odvodit nebo na základě odborného posudku předmětu zadání. Kalkulace je prováděna interně.

Část 2: Odchylky ceny vysoutěžené od ceny předpokládané a ceny skutečné od ceny vysoutěžené.

Vysoutěžená cena se liší přibližně ve 45 % případů a to vždy směrem dolů o 10-20%. Hlavní příčin těchto odchylek tkví ve zvoleném typu zadávacího řízení. V případech kdy je použito otevřené řízení, dochází zpravidla k největším odchylkám z důvodu konkurenčního boje mezi dodavateli. Naopak nejmenší odchylky vznikají při zadání v jednacím řízení bez uveřejnění, které je využíváno v krajně naléhavých případech podle zákona o veřejných zakázkách.

Znepokojující je fakt, že MZE nijak nereagovalo na návrh osobní schůzky, z toho důvodu jsou výstupy analýzy postkontraktačního chování takřka nemožné.

Úřad vlády ČR

Na Úřadu vlády jsem se sešel s paní Ing. Zuzanou Drhovou.

Část 1: Způsob kalkulace odhadované ceny.

Zakázky Úřadu vlády jsou zpravidla zakázkami na služby. Prvním krokem při stanovení odhadované ceny je analýza trhu, na jejímž základě je vypracován projekt včetně kalkulace a harmonogramu ve spolupráci s MPO a následně dojde k vypsání zakázky.

Část 2: Odchylky ceny vysoutěžené od ceny předpokládané a ceny skutečné od ceny vysoutěžené.

Vysoutěžená cena se liší téměř vždy o 20-30% v závislosti na zvoleném typu zadávacího řízení a na míře konkurence na cílovém trhu. Pokud je zadávána služba v lokalitě, kde existuje pouze jeden subjekt, který je schopen jí poskytnout, odchylka vysoutěžené ceny bývá zpravidla nulová.

Část 3: Změny v postkontraktačním chování dodavatele.

Smluvní dodatky, které by dodatečně navyšovaly cenu zakázky, nejsou zaznamenány. Přibližně v 15% případů je však uzavřen dodatek, který vede k prodloužení termínu plnění. V takových případech je posouzena zodpovědnost a případně uplatněna smluvní sankce formou snížení ceny zakázky.

Nejčastějším prohřeškem, kterého se zadavatel dopustí, je poskytnutí služby v kvalitě jiné, než jaká je předepsaná smlouvou. V takové situaci dochází k reklamaci služeb a to mimosoudně v prvním kroku a při nenalezení shody je přistoupeno k soudnímu řešení.

Vinu za chybné zpracování nesl do roku 2011 sám Úřad vlády, neboť jediným kritériem výběru dodavatele byla cena, bez ohledu na kvalitativní parametry. Od roku 2011 je již směrnicí upraveno, že výběrová kritéria se musí skládat z ceny (60%) a garantované kvality služby (40%). Součástí garance kvality je například rozsáhlý popis výzkumného postupu u zakázek na zpracování analýz. Tímto krokem došlo k přenesení zodpovědnosti za zakázku na jednotlivé vedoucí odborů, kteří jsou nyní přímo zodpovědní za stanovení kvalitativních kritérií výběru.

Část 4: Rizikové faktory.

Největším rizikem ve všech veřejných institucích je plýtvání, které je dvojího charakteru:

1. Vypisování nepotřebných zakázek- nejčastější
2. Chybně specifikovaná zadávací dokumentace s nadhodnocenou odhadovanou cenou

První problém Úřad vlády řeší tak, že každý výdajový projekt musí být zařazen do koncepčního rámce, aby byl povolen a tedy financován. Komplexní řešení obou těchto

oblastí se nachází v kvalitním strategickém a následně projektovém řízení, veřejná zakázka by měla být konečným výstupem manažerské úvahy.

Za skutečně klíčovou považuji informaci, že současný trend ve vývoji systému, tedy snaha o minimalizaci rizik vede k jeho takřka neúnosné složitosti, kdy jsou na zadavatele kladené velké administrativní a správní nároky. Z toho důvodu není výjimkou v současné praxi, zejména na municipální úrovni, když si zadavatel veřejné zakázky najme externího zpracovatele, poradenskou firmu, na kterou je pak přenesena zodpovědnost za zpracování a vysoutěžení veřejné zakázky. Tím, že se zadavatel zbaví zodpovědnosti za výběrové řízení, vstupuje do řetězce zodpovědností a toků peněz další článek, jenž zákonitě zvyšuje celkové riziko zakázky, a to jednak snížení kvality zakázky z hlediska 3E (vyšší transakční náklady znamenají nižší hospodárnost a zvýšení bariéry mezi poskytovatelem prostředků, tedy občanem, a realizátorem veřejné zakázky může vést ke snížení efektivnosti), ale také z hlediska ztráty kvalifikované pracovní síly ve veřejném sektoru (srov. s teoretickou částí této práce).

Ministerstvo obrany ČR (sekce vyzbrojování)

Schůzka se zástupcem Ministerstva obrany, Pplk. Bohuslavem Pernicou proběhla bez problémů. Dostalo se mi maximální vstřícnosti i dostatečného množství relevantních informací.

Část 1: Způsob kalkulace veřejné zakázky.

Odhadovaná cena veřejných zakázek je kalkulovaná expertním odhadem za podpory marketingových studií na základě metodických postupů EPINAF. Tento odhad je v rámci procesu veřejné zakázky tvořen pouze jednou a není aktualizován.

Část 2: Odchylky ceny vysoutěžené od ceny předpokládané a ceny skutečné od ceny vysoutěžené.

Vysoutěžená cena se od předpokládané hodnoty liší jen minimálně, neboť rozpočet AČR je tvořen výdajově, což v podstatě znamená, že výsledná cena nikoho příliš nezajímá. Pro výběrová řízení je charakteristický tzv. „systém čára“, kdy při výběrovém řízení na nevojenský materiál vyhrává cena, která je nejblíže předpokládané hodnotě. Z jakého důvodu chybí přísnější kontrolní mechanismus, jsem nebyl schopen zjistit.

Z výše zmíněného důvodu se dosud nevyskytla situace, kdy by konečná cena zakázky byla jiná, než cena vysoutěžená. Dodavatel díky současnému nastavení podmínek není motivován dále manipulovat se smluvními podmínkami, protože cena vysoutěžená je již tak vysoko nad úrovní trhu.

Poněkud jiná situace nastává u stavebních zakázek, kdy je ve smlouvě stanovena procentuální limit nákladů nad rámec původní kalkulace. Ani v tomto případě však nedochází k žádným neopodstatněným tlakům na cenu.

Velmi riziková je vždy soutěž na informační systémy, kdy vítězný dodavatel získává de facto monopolní postavení a dostává tak volnou ruku při stanovení ceny pro následné servisní zásahy, instalaci nových modulů apod., protože náklady na změnu dodavatele by mnohonásobně převýšily náklady, které jsou neefektivně vynakládány v důsledku monopolního trhu.

Část 3: Změny v postkontraktačním chování dodavatele.

Na Ministerstvu obrany dosud nikdy nebyl proveden komplexní audit, který by se soustředil na odchylky v cenách veřejných zakázek nebo vůbec na to, zda jsou veřejné prostředky na vojenský materiál vynakládány hospodárně, proto není možné provést ani přibližný kvalifikovaný odhad.

Na adresu zaznamenatelných odchylek lze říci, že v podstatě neexistují, což vzbuzuje klamný dojem, že je hospodaření MO v oblasti vyzbrojování takřka dokonalé.

Část 4: Rizikové faktory.

Hlavním problémem při eliminaci rizik je fakt, že MO dosud nemá vypracovanou žádnou mapu rizik, což znamená, že kritické body v procesu veřejných zakázek dosud nebyly nijak oficiálně analyzovány.

Významná rizika mohou být identifikována takřka ve všech krocích procesu. U veřejných zakázek na vojenský materiál dochází na rozdíl od ostatních segmentů veřejné sféry ke konfrontaci třech zájmových skupin. V prvé řadě jsou to vojáci, kteří mají zodpovědnost za analýzu potřeb a výběr vítěze zakázky a v jejichž zájmu je dostat se k nejmodernějšímu možnému vybavení, dále úředníci, jejichž cílem je minimalizace nákladů a tradičně lobbyisté (nikoliv však zástupci výrobců, ale spíše zástupci

zprostředkovatelských společností viz. dále), jejichž cílem je získat veřejnou zakázku a zároveň maximalizovat profit z ní.

V prvním kroku zakázky vyvstává riziko spojené identifikací reálných potřeb a nastavení takových parametrů požadovaného materiálu, které jsou pro uspokojení potřeby nezbytné, mluvíme tedy o dodržení principu účelnosti. Nabízí se otázka, nakolik je tento princip splňován, vezmeme-li v úvahu například nákup obrněných transportérů Pandur od firmy Steyr v roce 2006. Tato bojová vozidla, nakoupena v rámci modernizace české armády jako nástupce slavného BVP-2, disponují dvěma nadstandardními vlastnostmi: moderní bezosádkovou (dálkově ovládanou) věží s 30 mm kanónem od izraelské firmy Rafael a schopností plavat. Dle střednědobé strategie MO se počítá s nasazením českých jednotek zejména v oblastech blízkého východu a to jako jednotky mírové (tzn. že nevstupují do útočných misí jako například jednotky USA nebo Francie), což značně omezuje využití výše zmíněných kvalit tohoto transportéru. Velice kontroverzní je zejména schopnost plavat, protože právě pro nasazení v Afghánistánu musely být Pandury vybaveny dodatečným pancířem a tím pádem tuto schopnost ztratily. Co se stane s vozidly po skončení mise? Nabízí se dvě varianty, buď budou velmi nákladně přestavěny do původní podoby, nebo budou uloženy ve skladu v očekávání mise v podobném prostředí, jako je Afghánistán. Pozoruhodnou vlastností Pandurů ve vlastnictví České Republiky je také jejich cena, která se jeví i přes veškeré jejich nadstandardní vybavení značně vysoká- 135 miliónů korun, což je přibližně čtyřikrát více, než za ně zaplatilo Portugalsko. Nutno podotknout, že oba obchody probíhaly ve stejné době. Důvody takto odlišné ceny jsou předmětem zájmu již od roku 2010 a dosud nebyly vysvětleny. Většina indicií poukazuje na nekalé chování ze strany někdejších politických elit a lobbyistů. Podle posledních informací publikovaných serverem idnes.cz došlo začátkem letošního roku k rozpadu týmu vyšetřovatelů korupce, který se kauzou Pandur zabýval.

Druhým významným rizikem je pro zbrojní průmysl charakteristická lobby, jejíž působení se může odrazit ve fázi stanovení hodnotících kritérií či při stanovování ceny. Nákup vojenského materiálu se nemusí řídit standardními postupy pro zadávací řízení podle Zákona o veřejných zakázkách, což podstatně redukuje, ne-li eliminuje, transparentnost celého procesu. Příklad, kdy mohla být v důsledku lobby výrazně ovlivněna cena zakázky, byl již uveden. Dalším případem, který stojí za zmínku a ve

kterém, jak se dá soudit s dostupných zdrojů, bude hlavním aktérem opět lobby, zejména v interakci přímo se zastupiteli AČR zodpovědnými za nastavení výběrových kritérií, byl nákup útočných pušek CZ805 BREN. Tato zakázka se zdá být nestandardní z několika hledisek. První zvláštností byla rychlost probíhajících jednání. Zahájení tendru proběhlo v listopadu 2010 a již koncem prosince probíhala konečná fáze rozhodování. I přes tento nestandardní termín se přihlásilo několik firem, jež však po obdržení zadávacích podmínek záhy odstoupily. Nejdéle v tendru vydržela německá firma Heckler&Koch, jež je proslulá svými špičkovými zbraněmi, jež slouží např. plošně Bundeswehru (zejm. G-36), policejním a armádním speciálním jednotkám po celém světě, nebo též hojně soukromým bezpečnostním subjektům. Co bylo příčinou takto rychle ochladlého zájmu? Bylo to nastavení požadovaných parametrů zbraně, které nebyli schopni splnit ani ti nejrenomovanější výrobci? Nebo snad zadávací dokumentace kladla další nestandardní požadavky na dodavatele? Nabídky nakonec podaly jen dvě firmy, a to Česká Zbrojovka Uherský Brod a MPI Group zastupující belgického výrobce FN Herstal s útočnou puškou SCAR. Další zvláštností je, že výběr byl prováděn na základě „srovnávací tabulky takticko-technických dar“ a bez toho aniž by kdokoliv zbraně ve skutečnosti viděl či testoval, byla vybrána puška BREN od českého výrobce- nutno podotknou, že za neporovnatelně vyšší cenu, jak je možno vidět níže. Poslední fází zakázky byly vojskové zkoušky, do kterých však nebyly dodány sériově vyráběné zbraně ale prototypy, které si výrobce vždy po odzkoušení odvezl, aby je mohl opravit.

Po technické stránce se u zbraně objevila řada nedostatků zejména v ergonomii zbraně (části konstrukce vojákům překážely, což vedlo k bizarním situacím, kdy si voják pravák musel pro lepší ovladatelnost přestavět zbraň na verzi pro leváka), v její spolehlivosti a odolnosti vůči extrémním podmínkám a v deklarovaném účinném dostřelu. Některé zprávy ohledně poruchovosti zbraně dokonce unikly na veřejnosti (zdroj ČR24).

Třetím klíčovým kontroverzním aspektem zakázky je její cena- 1,1 miliardy Korun. Zakázka byla účelově zkonstruovaná tak, aby nebylo možné ji jakýmkoliv způsobem rozklíčovat. Obsahovala kromě 8000 pušek BREN také 400 granátomety, kolimátory, infračervené laserové zaměřovače, munici a noktovizory. Otázka zní, nakolik jsou tyto dílčí součásti nezbytné pro pořízení zbraně a nakolik je byla Česká Zbrojovka dodat kvalitněji a levněji než potenciální konkurence. Provedeme-li hrubý propočet bez očištění, zjistíme, že cena jedné pušky plynoucí z této zakázky je 137 500 Kč, po

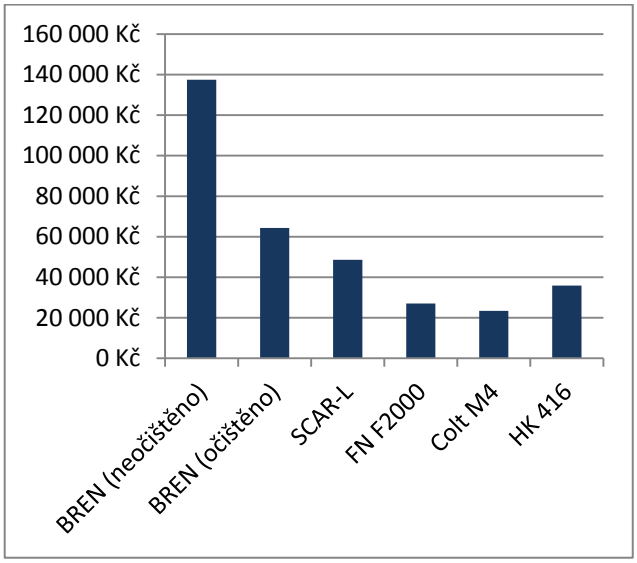
teoretickém očištění se dostaneme na 64 000 Kč, i tak se ale dá říci, že je cena oproti průměru vysoká. Je tedy zjevné, že při nákupu útočných pušek vyhrála zbraň, která je dražší, méně spolehlivá a obecně pro boj méně vhodná než zbraně konkurenční.

Očištění ceny zakázky

Cena zakázky			**1 100 000 000**
	cena	**počet**	**celkem**
Kolimátor	12 000	8 000	96 000 000
Granátomet	18 000	8 000	144 000 000
Notovizor 4. generace	144 000	2 000	288 000 000
Laserový zaměřovač	7 200	8 000	57 600 000
Cena celkem bez pušek			585 600 000
Cena jedné pušky			**64 300**

Zdroj: Internetové stránky civilních distributorů, vlastní zpracování

Srovnání cen obdobných útočných pušek



Zdroje: http://www.sheridanarms.com; http://www.gunsinternational.com; http://www.atlanticfirearms.com; vlastní zpracování

Porovnání proběhlo na základě cen civilních zbraní stejného typu. Cenový rozdíl mezi vojenskou a civilní je minimální vzhledem k tomu, že se jedná o identickou konstrukci a jediný funkční rozdíl spočívá v možnosti střelby dávkou. Ve skutečnosti tak může být vojenská zbraň levnější z důvodu množstevní slevy aj.

Pověstnou korunou kontroverze u zakázky na útočné pušky je fakt, že souběžně s touto zakázkou armáda nakoupila od České Zbrojovky také pistole Phantom a samopaly

Scorpion EVO 3 za celkem 130 miliónů Kč a to naprosto bez výběrového řízení- o nákupu Ministerstvo informovalo až po uzavření kontraktu.

Jak je patrné, hospodaření Armády České Republiky, potažmo Ministerstva Obrany je ve velmi špatném stavu. Na vině je pravděpodobně absence jakéhokoliv kontrolního mechanismu a nákladový přístup k rozpočtu. Problematikou nehospodárnosti se zabýval Ing. Jaroslav Štefec v rámci tzv. Bílé knihy o obraně. Dochází k závěrům, že současný akviziční systém nastavený podle standardů NATO je prakticky nefunkční (schopnost „rozumně nakupovat" nahrazena schopností „utrácet peníze", přičemž doplňujícím rizikovým faktorem je nákup (a tedy přenesení zodpovědnosti za projektové řízení a plánování) je prováděn pomocí prostředníků (Omnipol, MPI Group, Praga-Export aj.) a faktickým rozpadem systému plánování akvizic, přičemž řešení tkví v kompletní reorganizaci celého nákupního systému.

ZÁVĚR

Výstupem této bakalářské práce byla analýza postkontraktačního chování zadavatele veřejných zakázek na úrovni centrální státní správy a relevantních dodavatelů s cílem identifikovat základní úzká místa v procesu a navrhnout jejich vhodnou eliminaci, či minimalizaci. Analýza byla provedena na datech získaných formou osobní konzultace nebo e-mailu na Oddělení ekologických škod Ministerstva financí ČR (MF), Ministerstvu zemědělství ČR (MZe), Ministerstvu pro místní rozvoj ČR (MPO), Sekci vyzbrojování Ministerstva obrany ČR (MO) a Úřadu vlády ČR (ÚV).

První část analýzy se soustředila na postup kalkulace odhadované hodnoty veřejné zakázky. Zde vyšlo najevo, že exaktní postupy či zpracování projektu používají všechny dotčené organizace a expertní odhad na základě empirických zkušeností je uplatňován u některých zakázek MMR a MZE.

Hlavním cílem druhé části byla analýza odchylek vysoutěžené ceny od odhadované hodnoty zakázky a případné odchylky konečné ceny od ceny vysoutěžené (viz. třetí část). Výstupem této analýzy bylo zjištění, že u ÚV vysoutěžená cena je většinou nižší než odhadovaná hodnota. U MZe se jedná o rozdíl o 10-20% v přibližně 45% případů, u MF nacházíme taktéž odchylky o 10-20% v 78% případů, u ÚV se ceny liší přibližně o 20-30%, u MO odchylky neexistují díky nefungujícímu akvizičnímu systému a u MMR

nejsou informace o odchylkách sledovány. Bylo empiricky dokázáno, že velikost odchylky (tedy úspora) se odvíjí od míry konkurence na cílovém (zpravidla lokálním) trhu a otevřenosti řízení, což je ve shodě se získanými informacemi v průběhu rozhovorů. Pozoruhodné je, že teoretické odhady dotázaných můžou být značně zkresleny, jak se ukázalo při empirické analýze dat poskytnutých MF, která vyšla v porovnání s odhady v neprospěch ministerstva.

Ve třetí části jsem sledoval existenci smluvních dodatků a jejich dopad na konečný vyplacený objem prostředků. Existenci dodatků potvrdilo MF a ÚV s tím, že jejich předmětem bylo vždy prodloužení termínu veřejné zakázky a jen ÚV uplatnil v souvislosti s nimi smluvní sankce. Jedinou možnou situací, kdy se konečná cena může lišit od ceny vysoutěžené jsou stavební zakázky, ve kterých je smluvně ukotveno, kdy, za jakých okolností a v jaké míře může dojít k navýšení ceny například z důvodu zdražení vstupů.

Poslední část analyzovala potenciální úzká místa v procesu veřejných zakázek. Z této analýzy vyšlo jednoznačně nejlépe MF, které kategoricky odmítlo jakékoliv rizikové faktory pro vznik neefektivností a doložilo přísné postupy (věcnou i dokladovou kontrolu), které jsou při realizaci zakázky uplatňovány a to včetně kontrolních funkcí externích subjektů. Dále byl deklarován obdobný stav na MMR a ÚV, přičemž oba subjekty se soustředí spíše na dokladovou správnost uznaných výdajů a smluvní ošetření případného nestandardního jednání ze strany dodavatele. ÚV zároveň vyjádřil znepokojení nad účelností některých zakázek. Údaje poskytnuté MZE byly nekonkluzivní. V celém procesu veřejných zakázek MO a jeho hospodaření obecně byly zjištěny kritické nedostatky, a to ve všech fázích veřejné zakázky, od možné manipulace s hodnotícími kritérii, přes netransparentnost zadávacího řízení po neadekvátní postkontraktační kontrolu. Na vině je především výdajový přístup k rozpočtu, absence projektového řízení zakázek, nedostatečné přenášení zodpovědnosti za plýtvání a všeobecná netransparentnost hospodaření, která je živnou půdou pro zákulisní manipulace a jiné neetické, nezákonné a zejména nehospodárné chování. Slova pplk. Pernicy, že „cena nikoho nezajímá“ mi přijdou při zohlednění objemu prostředků, které resortem protečou, naprosto alarmující.

Další významnou skutečností, která vyplynula z průzkumu, je jednoznačně vznik institutu prostředníka při zpracování a vypsání veřejné zakázky (externí zpracovatel).

Pakliže je možno tento jev sledovat na municipální úrovni, dá se očekávat, že je pouze otázkou času, než se atraktivitou tohoto mechanismu začne zabývat veřejná správa na úrovni resortů. Rozšíření tohoto jevu může vést pak k úpadku kvalifikované pracovní síly ve veřejném sektoru a snížení efektivnosti institutu veřejných zakázek. Nabízí se argument, že přenesení zodpovědnosti na zkušené profesionály nakonec povede k efektivnějšímu zadávání. Tento argument je naprosto legitimní, dovolím si však vyjádřit osobní názor, že historie pamatuje na velké finanční skandály, kdy spolupachatelem trestné činnosti byl auditor, tedy údajně nezávislý profesionál, lze si tedy představit, že v obecně méně transparentním prostředí veřejných zakázek by k nežádoucím aktivitám docházelo častěji s účastí prostředníka než bez něj.

Na základě provedených šetření lze stanovit několik závěrů a doporučení. Prvním z nich je fakt, že veřejné zakázky na úrovni centrální státní správy jsou relativně přísně kontrolovány a s výjimkou MO nedávají kontrolní mechanismy příliš prostoru pro neefektivní chování jak ze strany zadavatele, tak dodavatele. MO je bohužel smutným příkladem, jehož hospodaření je charakteristické absencí kontrolních mechanismů a obecné neschopnosti, či neochotě nakupovat materiál v tržních cenách, přičemž celý systém je maskován nedostatkem přístupných informací a účelovému kombinování veřejných zakázek s cílem znemožnit rozklíčování ceny hlavního akvizičního předmětu. Trochu zarážející je přitom fakt, že MO jako jediné používá mezinárodní postupy pro určení odhadované ceny zakázky.

Pro další výzkum doporučuji hloubkovou analýzu databází veřejných zakázek s cílem odhalit příčiny jak kladných tak záporných odchylek vysoutěžené ceny od ceny odhadované. Případ kladné odchylky, tedy stav, kdy je zakázka zadána za nižší než očekávanou cenu je rovněž nežádoucí, protože nadsazené odhadované hodnoty vedou k nafouknutí rozpočtu a blokaci veřejných prostředků. Dále je nezbytné zaměřit se na akviziční systém MO a nastavit zadávací procesy, stejně jako kontrolní a sankční mechanismy orientované dle odpovědnostního řízení, aby bylo možné eliminovat předražené a zbytečné nákupy. Dodání vyšší míry transparentnosti do procesu by mohlo vést k minimalizaci účelového nastavení kritérií výběrových řízení a souvisejícího vlivu lobby. V poslední řadě je třeba se zaměřit na out-sourcing klíčových aktivit jako jsou výběrová řízení v rámci veřejných zakázek. Tento fenomén je nutno eliminovat adekvátním školením zodpovědných pracovníků veřejného sektoru, nebo podrobit

přísné kontrole s těžkými následky v případě protiprávního jednání. Osobně si myslím, že jde o institut, který se může stát novým nádorem na veřejných financích České republiky.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Knižní zdroje

1. Evropská Komise: Compendium of the public internal constrol systems in the EU Member States 2012. Lucemburk. Publications Office of the EU, 2011
2. JURČÍK,R.: Podmínky provádění kontroly a vlastní kontrolní mechanismy zadávání veřejných zakázek. Transparency International, 2006
3. JURČÍK,R.: Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU. Praha. C.H.Beck, 2007
4. OECD: Principles for Integrity in Public Procurement. Paříž. OECD Publishing, 2009
5. OECD: Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement. OECD Publishing, 2005
6. OCHRANA,F.: Hodnocení veřejných projektů a zakázek. Praha. ASPI Publishing, s.r.o., 2004
7. OCHRANA,F.: Veřejné zakázky. Praha. Ekopress, s.r.o., 2004
8. NÝVLT,L. – ONDRÁČKA,D. – PAVEL,J. – PICKOVÁ,Z.: Veřejné zakázky v ČR- korupce nebo transparentnost? Praha. Transparency International. 2005
9. PAVEL,J: Efektivnost fungování kontrolních systému veřejných zakázek v ČR. Praha. Transparency International. 2009a
10. PAVEL,J.: Ekonomické aspekty veřejných zakázek. Praha. VŠE 2007
11. PAVEL,J.: Veřejné zakázky v České republice. Praha. VŠE 2009b
12. Zákon č. 320 ze dne 9. srpna 2001 o finanční kontrole ve veřejné správě
13. Zákon č. 317 ze dne 14. března 2006 o veřejných zakázkách ve znění pozdějších úprav

Internetové zdroje

14. Ihned.cz http://hn.ihned.cz/c1-42673870-ministerstvo-rozhodlo-potichu-o-pistolich (20.5.2012)
15. Portál o veřejných zakázkách a koncesích http://www.portal-vz.cz/ (1.5.2012)
16. Stránky komerčních prodejců zbraní http://www.sheridanarms.com; http://www.gunsinternational.com; http://www.atlanticfirearms.com (2.6.2012)
17. Věstník veřejných zakázek http://www.isvzus.cz/usisvz/
18. Zpravodajství MOČR http://www.mocr.army.cz/informacni-servis/zpravodajstvi/nova-zbran-pro-ceske-vojaky:-cz-805-bren-a1-a2-51537/ (1.6.2012)