

# Veřejné zakázky v ČR: Co říkají data o chování zadavatelů?

6.ŘÍJNA 2012

PAVLA NIKOLOVOVÁ, JÁN PALGUTA, FILIP PERTOLD, MÁRIO VOZÁR<sup>1</sup>

## Shrnutí

Česká republika vynakládá ročně na veřejné zakázky přibližně 17,5% svého HDP, což je druhý největší trh veřejných zakázek v zemích OECD v poměru k HDP. V této práci analyzujeme chování zadavatelů a pomocí kvantitativních metod odhalujeme základní vzorce chování zadavatelů při zadávání zakázek. Ukazujeme, jaký vliv má institucionální prostředí na jejich chování. Dále upozorňujeme na důsledky tohoto chování na vysoutěženou cenu nebo míru konkurence. Shrnutí (a) – (e):

### **(a) Analýza nastavování odhadované ceny veřejných zakázek v okolí legislativních limitů**

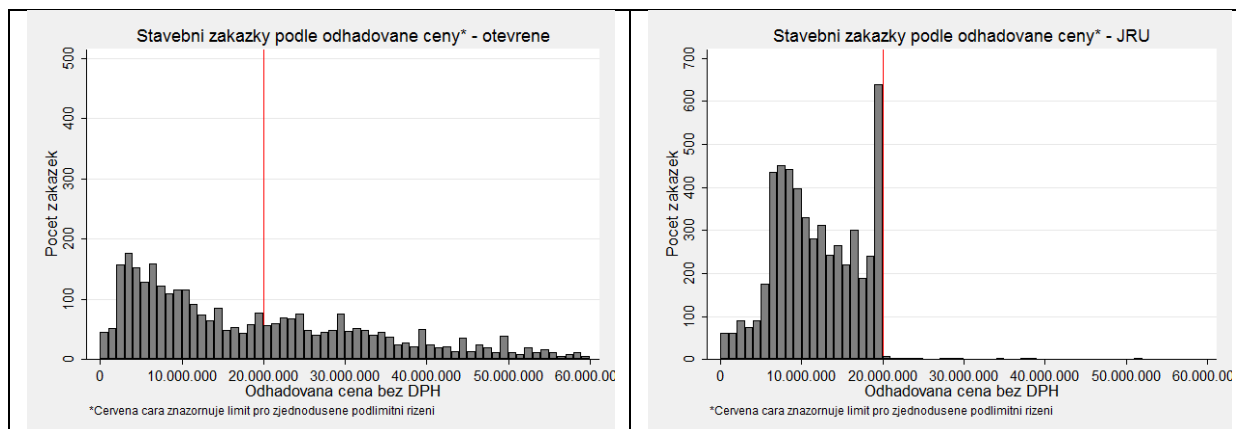
V této části jsme se soustředili na pochopení vztahu mezi odhadovanou cenou, legislativním limitem a distribucí počtu zakázek kolem limitů. Naše hlavní zjištění jsou následující:

- Zakázky se výrazně kumulují pod zákonné limity pro nadlimitní zakázky a pod zákonný limit pro zjednodušené podlimitní řízení.

<sup>1</sup> Autoři děkují Liborovi Duškovi, Markétě Hofmanové, Martinovi Kameníkovi, Peterovi Katuščákovi, Janovi Pavlovi, Barbaře Pertold-Gebické, Jiřímu Skuhrovcovi, Janovi Soudkovi a všem participantům semináře IDEA za cenné připomínky. Analýza vznikla jako součást projektu „Improvement of Public Procurement Systems in the Czech and Slovak Republics“, který byl realizován pod vedením občanského sdružení Oživení a byl financován z prostředků Siemens Integrity Initiative. Všechny omyly a přehlédnutí jdou na vrub autorům. Tato studie reprezentuje pouze názory autorů a nikoli oficiální stanoviska Národohospodářského ústavu AVČR, v.v.i., Centra pro ekonomický výzkum a doktorské studium UK v Praze (CERGE), či jiných institucí, které autoři zastupují. Kontakt: filip.pertold@cerge-ei.cz.

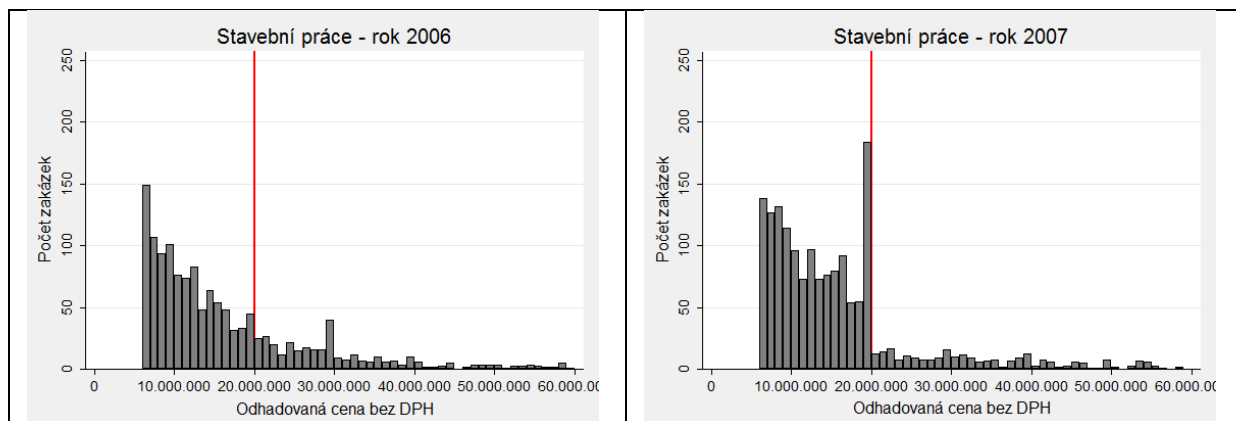
- Kumulace kolem limitů jsou typické jenom pro vybrané typy řízení, zejména u jednacímho řízení s uveřejněním a u zjednodušeného podlimitního řízení, tj. tam, kde je možné zakázky nejsnadněji manipulovat.

**Graf S1: Distribuce počtu zakázek kolem legislativních limitů**



- Umělé nastavování odhadovaných cen těsně pod limit se objevuje až od roku 2007, tj. půl roku poté, co bylo zjednodušené podlimitní řízení zákonem o veřejných zakázkách navraceno mezi soutěžní postupy zadavatelů veřejných zakázek.

**Graf S2: Distribuce počtu zakázek kolem legislativních limitů – před a po reformě**



- Manipulace cen jsou typické jen pro úzkou skupinu zadavatelů, zejména pro Ředitelství silnic a dálnic ČR, Hlavní město Prahu a Technickou správu komunikací hl. města Prahy.

## (b) Analýza rozdílů odhadované a vysoutěžené ceny – jak dosáhnout nižší ceny?

V této části jsme se věnovali odhadu, které faktory nejvíce ovlivňují rozdíly mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou. Naše hlavní zjištění jsou následující.

- Otevřené řízení pomáhá snižovat vysoutěženou cenu především pro stavební práce, a to až o cca 13 procent oproti jednacím řízením bez výzvy k účasti

**Tabulka S1: Rozdíl cen podle druhu řízení**

Druh řízení	Všechny typy	Dodávky	Služby	Stavební práce
Jednací bez výzvy k účasti	-1.33%	-2.51%	-1.60%	-0.43%
Jednací s výzvou k účasti	-9.19%	-7.30%	-21.30%	-2.59%
Otevřené	<b>-12.60%</b>	<b>-9.98%</b>	<b>-13.80%</b>	<b>-13.60%</b>
Užší	0.85%	-9.81%	-14.70%	+3.04%
Zjednodušené podlimitní řízení	-7.54%	-9.13%	-12.40%	-4.91%

Další zjištění:

- Přísnější pravidla pro nadlimitní zakázky pomáhají snižovat vysoutěženou cenu.
- Není zřejmé, jakou roli hraje typ zadavatele - vliv ostatních charakteristik zakázek převažuje.
- Mezi zadávacími kritérii převládá tlak na minimalizaci vysoutěžené ceny: zvýší-li se váha kvantitativních kritérií o 2 procentní body, zvýší se rozdíl mezi vysoutěženou a odhadovanou cenou o 1 procentní bod.

**(c) Analýza konkurence - Co zvyšuje počet soutěžních nabídek?**

- Otevřené řízení pomáhá zvyšovat průměrný počet nabídek zejména u stavebních prací až o 3 nabídky oproti Jednacímu řízení s výzvou k účasti.

**Tabulka S2: Počet nabídek dle druhu řízení**

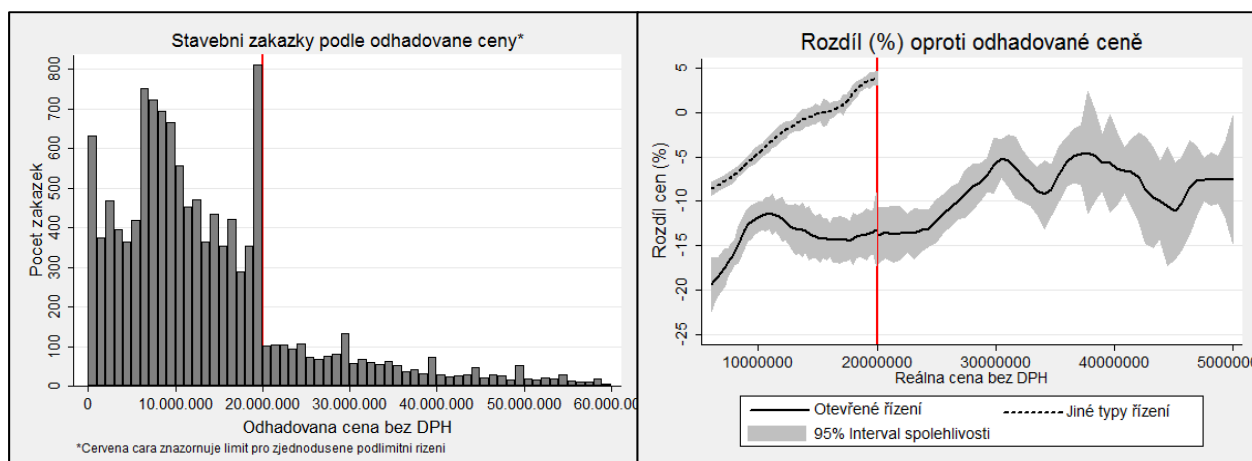
<b>Druh řízení</b>	<b>Všechny typy</b>	<b>Dodávky</b>	<b>Služby</b>	<b>Stavební práce</b>
<b>Jednací bez výzvy k účasti</b>	-0.62	-1.71	1.36	-2.67
<b>Jednací s výzvou k účasti</b>	+1.36	+0.10	+2.50	+0.18
<b>Otevřené</b>	<b>+1.97</b>	<b>+0.46</b>	<b>+2.73</b>	<b>+3.20</b>
<b>Užší</b>	+1.81	+0.22	+2.26	+0.23

- Počet nabídek v jednotlivých skupinách dle objemu zakázky se velmi liší pro služby a dodávky a pro stavební práce, což může způsobovat velký rozdíl v limitu pro nadlimitní řízení pro tyto typy zakázek.
- Není zřejmé, jakou roli hraje typ zadavatele - vliv ostatních charakteristik převažuje.
- Komplikovanost zakázky daná kvalitativními kritérii může uchazeče odrazovat.

**(d) Jak spolu souvisí kumulace zakázek, rozdíly cen a počet uchazečů?**

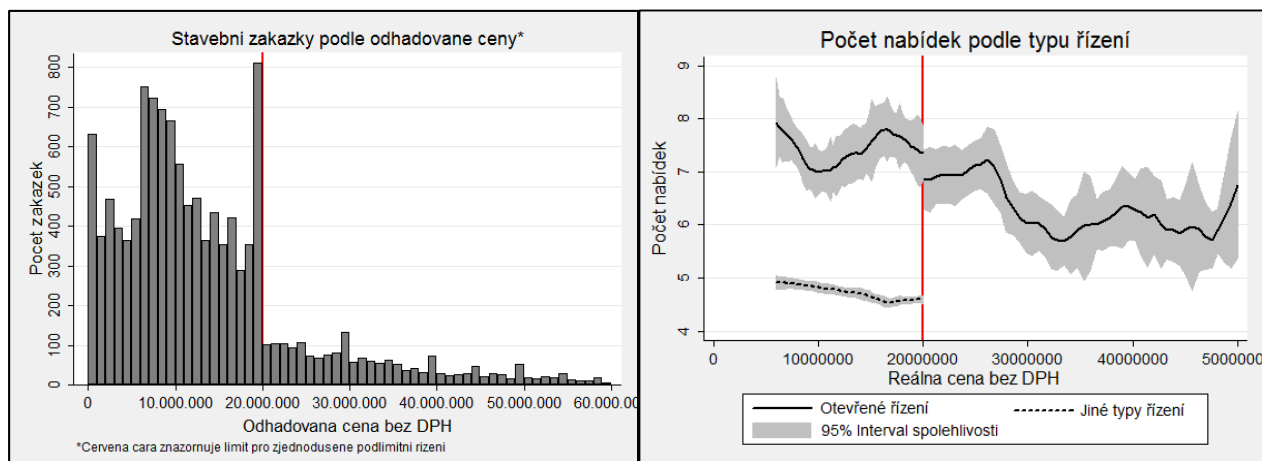
1. Čím blíže jsou zakázky zákonnému limitu, tím vyšší kumulaci zakázek pozorujeme, a s tím menší úsporou prostředků oproti odhadované ceně možno počítat. To pozorujeme u všech typů řízení, kromě otevřeného.
2. Zakázky v otevřeném řízení nevykazují kumulace kolem limitů a též rozdíl mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou je standard

**Graf S3: Distribuce zakázek a rozdíl vysoutěžené a odhadované ceny v okolí limitu pro zjednodušené řízení**



3. Praxe nastavování odhadovaných cen pod limit je motivována volbou zadávacího řízení. Typy řízení se liší svou mírou otevřenosti, a tím pádem sledujeme nižší účast firem v jiných než otevřeném řízení uzakázek právě těsně pod limitem.

**Graf S4: Distribuce zakázek a počet nabídek v okolí limitu pro zjednodušené řízení**



4. Nastavování cen těsně pod limit může být dáno jak stlačováním ceny níže, tak rozdělováním zakázek na menší části, a v neposlední řadě umělým předražováním zakázek. Zvýšenou koncentrací předražených a netransparentních zakázek možno očekávat právě pod zákonnými limity.

#### **(e) Použitá databáze veřejných zakázek**

K získání dat jsme využili veřejně dostupnou databázi, která byla vytvořena na začátku milénia jako tzv. centrální adresa (Informační systém veřejných zakázek – uveřejňovací subsystém - ISVZUS). Celkový objem zakázek obsažených v našem souboru dosáhl 1 091 mld. Kč. Počet dodavatelů se pohyboval kolem 7500 – 8500. Počet zadavatelů zakázek se pohyboval kolem 4300 – 4500.

# Obsah

8 – Úvod

10- Význam veřejných zakázek v ČR a zahraničí

13 - Institucionální prostředí zadávání veřejných zakázek

17 - Základní charakteristiky databáze veřejných zakázek

21 - Nastavování odhadované ceny veřejných zakázek v okolí legislativních limitů

29 - Analýza rozdílů odhadované a vysoutěžené ceny – jak dosáhnout nižší ceny?

35 - Analýza konkurence - Co zvyšuje počet soutěžních nabídek?

42 - Jak spolu souvisí kumulace zakázek, rozdíly cen a počet uchazečů?

46 – Literatura

48 – Přílohy

# Úvod

Téma veřejných zakázek se stalo předmětem mnoha veřejných diskusí posledních let. S tím jak světová ekonomická krize postihla i Českou republiku, se pozornost veřejnosti přesunula na efektivitu vynakládání veřejných prostředků a zejména na korupci s veřejnými zakázkami spojenou.

Celé prostředí kolem veřejných zakázek je však vysoce složité a komplexní. Střetává se v něm mnoho faktorů: právní a institucionální regulace, zaběhlá praxe jednotlivých institucí i různorodost motivací účastníků. Propojené prvky systému veřejných zakázek spolurozhodují o kvalitě průběhu soutěže, o jejím celkovém výsledku, efektivitě a optimálnosti výběru vítězného uchazeče.

Komplexnost celého systému zadávání je jen posílená tím, že cílů zadávání je mnoho a často se zájmy jednotlivých účastníků nachází ve vzájemných protikladech. Na jedné straně povětšinou stojí požadavek společnosti na rychlé a levné uspokojení konkrétní veřejné potřeby. Na druhé straně stojí několik potenciálních dodavatelů, přičemž je žádoucí udělit zakázku tomu, kdo dokáže garantovat kvalitu a technické provedení plnění zakázky za co nejnižší cenu priměřenou nabídnuté kvalitě.

Mezi společnostmi a potenciálními dodavateli stojí stát v roli zadavatele, který je omezen svým vlastním rozpočtem, časem a zkušenostmi. Koncept udělování zakázek se jen komplikuje tím, že samotný zadavatel, ztělesněn v osobě úředníka, často sleduje spíše vlastní záměry, které se nemusejí shodovat se zájmy společnosti.

Právě na chování zadavatelů je zaměřena tato práce. Pomocí kvantitativních metod se snažíme odhalit základní vzorce chování zadavatelů při zadávání zakázek a ukázat, jaký vliv má institucionální prostředí na jejich chování a na soutěž jako takovou, například v podobě vysoutěžené ceny nebo míry konkurence. Tato práce tak zaceluje mezeru v současné společenské debatě, která je především zaměřena na konkrétní kauzy a nikoliv na fungování systému jako takového. Přestože celý systém prošel nedávno reformou v podobě rozsáhlé novelizace zákona o veřejných zakázkách, jsme přesvědčeni, že naše zjištění jsou natolik nadčasová, že budou moci být využita na další změny v systému.

Touto prací též do značné míry naplňujeme doporučení mezinárodní organizace OECD, podle níž je vytváření evidence-based analýz a zprostředkování informací o procesech veřejných zakázek je klíčové pro zlepšování kvality veřejných služeb, efektivnější alokaci zdrojů a získávání vyšší hodnoty za peníze daňových poplatníků (OECD, 2009).

Konkrétně zjišťujeme, do jaké míry zadavatelé využívají neprůhledné soutěže, a kvantifikujeme, kolik by bylo možno ušetřit, pokud by použili transparentní výběrové řízení. Jelikož tato práce jako první mapuje základní databázi veřejných zakázek, zaměřujeme se nejdříve na základní deskripci datových zdrojů.



Po základním přehledu veřejných zakázek v mezinárodním kontextu (kapitola 1) a popisu jejich institucionálním zakotvení v ČR (kapitola 2), se kapitola 3 věnuje charakteru informací, které celý Informační systém poskytuje. Především kvantifikujeme počet, objem a strukturu veřejných zakázek v Informačním systému a v neposlední řadě upozorňujeme na rozsah chybovosti a neúplnosti dat.

Následně směřujeme k základnímu cíli, a to k analýze chování zadavatelů veřejných zakázek (kapitola 4). Zde poukazujeme na manipulaci s cenami veřejných zakázek, tak aby byly těsně pod limitem, který umožňuje využít netransparentní výběrové řízení. Zkoumáme, při jakých typech zakázek je nadužíváno netransparentního výběrového řízení.

V analýze rozdílu odhadované a vysoutěžené ceny (kapitola 5) poskytujeme komplexní přehled toho, jaké typy a charakteristiky veřejných zakázek vedou k nejnižší vysoutěžené ceně relativně k odhadované ceně. Například zkoumáme, jaký druh soutěže vede k nejnižší ceně, dále zda různí zadavatelé se liší ve vysoutěžené ceně, případně jaká použitá kritéria mají na cenu největší vliv.

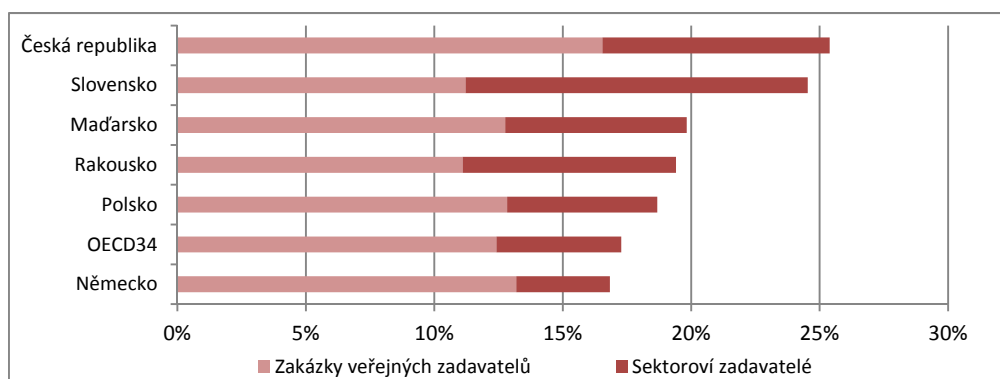
V šesté části se zvlášť věnujeme počtu nabízejících a zejména tomu, jaké typy zakázek jich dokáží přilákat co nejvíce. Počet nabízejících je velmi důležitý indikátor míry konkurence při vybírání vítěze. Čím více nabízejících, tím je větší šance nejen na nižší cenu, ale také na lepší kvalitu vítěze. Podobně jako v analýze vysoutěžené ceny rozebíráme každou dostupnou charakteristiku veřejné zakázky a její vliv na počet nabízejících.

Celkový pohled na vztah mezi kumulací zakázek, rozdílem odhadované a vysoutěžené ceny a počtem nabízejících je ukázán v kapitole sedm. Poukazujeme především na to, že kumulace zakázek je úzce spjata s vyšším rozdílem mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou a také s nižším počtem nabízejících. V appendixu této práce podrobně popisujeme data a doplňujeme tuto studii o podklady pro kvantitativní analýzy posané v hlavním textu.

## 1. Význam veřejných zakázek v ČR a zahraničí

Česká republika vynakládá ročně na veřejné zakázky přibližně 17,5% svého HDP. Přihlédneme-li i k zakázkám národních sektorových zadavatelů a příspěvkových organizací, disponuje ČR druhým největším trhem veřejných zakázek v zemích OECD v poměru k HDP<sup>2</sup> (viz obrázek 1).

**Obrázek 1: Objem zakázek zadaných veřejnými a sektorovými zadavateli v ČR a vybraných krajínách OECD v poměru k HDP (2008)**



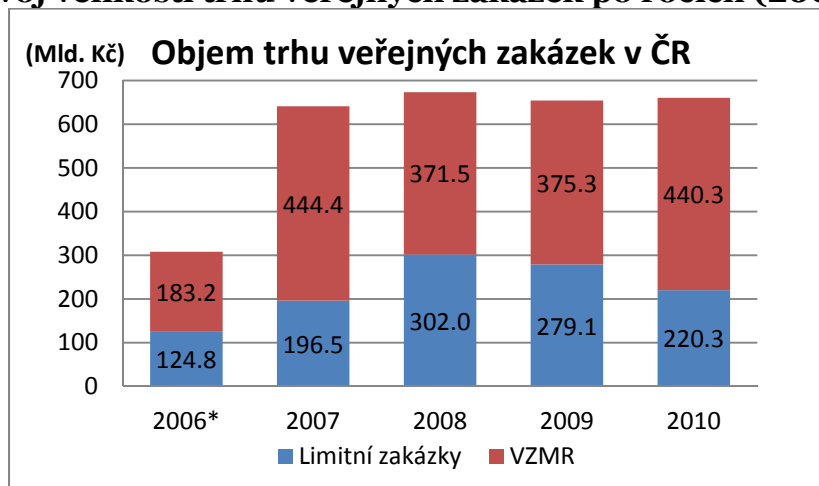
Pozn.: Největším trhem VZ v zemích OECD disponuje Holandsko (26,2% HDP), nejmenším Mexiko (5%). Zdroj: OECD (2011).

Absolutně se roční objem trhu veřejných zakázek v ČR odhaduje na relativně konstantních 640 až 660 mld. Kč (viz obrázek 2)<sup>3</sup>. Veřejné zadávání tak tvoří jeden z největších veřejných výdajových procesů v ČR vůbec. Objem zadávání a počet zakázek je tak obrovský, že veřejné zadávání se často stává nekontrolovatelným anebo kontrolovatelným pouze formalistickým způsobem. Zvýšení efektivity alokace a omezení soutěž-omezujících praktik přitom skýtá prostor pro značné úspory v rozpočtových výdajích státu, krajů, měst a obcí a jejich podřízených organizací.

<sup>2</sup> Odhady velikosti trhu VZ se pro ČR různí. OECD (2011) odhaduje velikost českého trhu VZ na 25,4% HDP, kde započítává i zakázky státních příspěvkových organizací, sektorových zadavatelů a veškerou externí produkci. Podle nejnovější Výroční zprávy o stavu veřejných zakázek v ČR kolísá rozsah trhu zakázek od 16,4 % HDP v roce 2006 až po 13 % HDP v roce 2011.

<sup>3</sup> Opět se odhady různí, možno porovnat s Výroční zprávou o stavu veřejných zakázek v ČR.

**Obrázek 2: Vývoj velikosti trhu veřejných zakázek po rocích (2006 - 2010)**

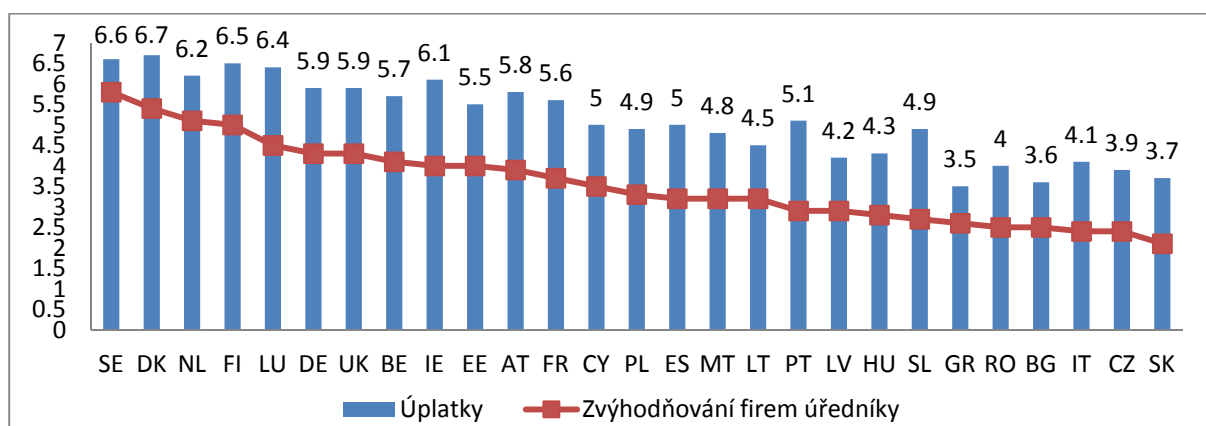


Pozn.: Limitními zakázkami se rozumějí nad- a pod- limitní zakázky, které byly evidovány v internetové databázi ISVZUS. Datové zdroje pro tyto zakázky jsou popsány v kapitole 3. VZMR je zkratka pro Veřejné zakázky malého rozsahu. Metodologie MMR: nakolik žádná instituce údaje o finančních objemech VZMR neagreguje, odhaduje se objem celkového trhu VZ konstantním procentem (17,5%) z HDP. Zdrojem údajů o HDP v kupních cenách je ČSÚ. \*Graf poskytuje údaje pro rok 2006 pouze za druhé pololetí (údaje od platnosti zákona č. 136/2006 o VZ).

Veřejné zadávání se tak dostává do pozornosti společnosti hlavně kvůli častému zneužívání a manipulování zakázek. Podle Transparency International jsou veřejné zakázky (spolu s politickou korupcí) jednou z nejčastějších oblastí korupce v ČR i v celosvětovém měřítku.

Obrázek 3 dokládá toto tvrzení na srovnání vnímání míry úplatků a míry upřednostňování firem úředníky v zemích EU. Obrázek je vytvořen z dat Světového ekonomického fóra a Česká republika si v něm vede velice podprůměrně. Jak uvádějí Gregorová a Šmejkal (2006), jsou to převážně nové členské země EU, které zaostávají v oblastech klíčových pro efektivnost veřejných zakázek.

**Obrázek 3: Zvýhodňování firem a úplatky při zadávání veřejných zakázek v EU**



Pozn.: Míra zvýhodňování firem úředníky a míra nabízení úplatků jsou zde hodnoceny na škále od 1 do 7. Znamka 7 znamená, že úředníci jsou při svém rozhodování neutrální, resp. že se nestává, aby firmy za účelem získání zakázky někoho podplácely. Naopak, známka 1 reprezentuje stav, kdy úředníci upřednostňují napojené firmy, resp. že pro získání vládní zakázky je běžné, aby byl nabídnutý úplatek. Zdroj: Světové ekonomické fórum: Global Competitiveness Report 2011-2012.

Problémy veřejného zadávání se v ČR zabývá velký počet organizací a odborníků. Dlouhodobou pozornost tématu věnuje česká pobočka Transparency International, která v spolupráci s Vysokou školou ekonomickou vydala na toto téma množství publikací<sup>456789</sup>. Na VŠE je dlouhodobě rozvíjen ekonomický přístup k tématu a vzniká tam také rada absolventských prací, které mimo jiné analyzují jednotlivá odvětví veřejných zakázek. Relativně nedávno se tématice začalo věnovat i sdružení Oživení<sup>1011</sup> a značnou pozornost si veřejné zakázky vysloužily i u Národní ekonomické rady vlády<sup>12</sup>.

Přímo datové analýze zakázek se kromě TI ČR věnuje i sdružení zIndex<sup>13</sup>. Sdružení se ve svých aktivitách zaměřuje na vybrané aspekty zadávání zakázek, jako například na analýzy střetů zájmů ve veřejných zakázkách, vytváření indexů kvality zadavatelů (například ministerstev) nebo na analýzy ziskovosti firem s nejasnou vlastníckou strukturou, jež participují na veřejném zadávání. Zindex tvoří své analýzy pomocí různých dalších externích inforamčních zdrojů. My se v této studii zaměřujeme především na statistickou analýzu hlavního Informačního systému s důrazem na detekci manipulativních technik při nastavování cen a vybírání vítězů zakázek.

Mezi další známé občanské a profesní iniciativy, které se tematikou veřejných zakázek v ČR aktivně zabývají, patří Platforma pro transparentní veřejné zakázky, Nadační fond proti korupci a jiné.

---

<sup>4</sup> Kolektiv autorů: „*Veřejné zakázky v České republice: korupce nebo transparentnost.*“ Praha: TI ČR, 2005.

<sup>5</sup> Jurčík, R.: „*Podmínky provádění kontroly a vlastní kontrolní mechanismy zadávání veřejných zakázek.*“ Praha: TI ČR, 2006.

<sup>6</sup> Pavel, J.: „*Ukazatele transparentnosti trhu veřejných zakázek v České republice.*“ Praha: TI ČR, 2006.

<sup>7</sup> Kolektiv autorů: „*Odhad neefektivně vynaložených veřejných zdrojů ve veřejných zakázkách.*“ Praha: TI ČR, 2007.

<sup>8</sup> Pavel, J.: „*Vliv počtu nabízejících na cenu stavebních zakázek v oblasti dopravní infrastruktury 2004-2007.*“ Praha: TI ČR, 2008.

<sup>9</sup> Pavel, J.: „*Efektivnost fungování kontrolních systémů veřejných zakázek v České republice.*“ Praha: TI ČR, 2009.

<sup>10</sup> Kameník, M. (ed.) et al.: „*Transparentnost systému veřejných zakázek v ČR.*“ Praha: Oživení, 2011.

<sup>11</sup> Kameník, M. (ed.) et al.: „*Otevřenost zadávacích řízení v ČR.*“ Praha: Oživení, 2011.

<sup>12</sup> Kohout, P. (ed.) et al.: „*Boj proti korupci. Sborník textů pracovní skupiny pro boj proti korupci Národní ekonomické rady vlády (NERV).*“ Praha: Úřad vlády ČR, 2011.

<sup>13</sup> Chvalková, J., Skuhrovec, J.: „*Measuring transparency in public spending: Case of Czech Public e-Procurement Information System.*“ IES Working Paper 11/2010. IES FSV. Charles University, 2010.

## 2. Institucionální prostředí zadávání veřejných zakázek

Tato kapitola má za cíl popsat institucionální prostředí, ve kterém se zadavatelé veřejných zakázek a samozřejmě i soutěžící pohybují. Pochopení regulace tohoto prostředí je předstupeň k pozdější analýze chování zadavatelů a identifikaci manipulativních praktik, ke kterým, jak později ukážeme, na trhu s veřejnými zakázkami dochází.

Oblast zadávání veřejných zakázek regulují v České republice od roku 1994 samostatné zákony. V současnosti je účinný již třetí normativní právní předpis upravující zadávání veřejných zakázek (č. 199/1994 Sb., č. 40/2004 Sb., č. 137/2006 Sb.), přičemž pro tuto oblast je příznačná vysoká frekvence novelizací stávajícího právního prostředí. V této práci se zabýváme obdobím 2006-2010, a proto níže popsaná právní regulace se vztahuje právě k tomuto období.

Pro účely naší analýzy popíšeme, jak zákon kategorizuje veřejné zakázky. Tuto kategorizaci využíváme k analýze chování zadavatelů při různých podmínkách zadávání veřejných zakázek.

### Členění podle předmětu zakázky

Dle předmětu dělíme veřejné zakázky na **zakázky na dodávky, služby a zakázky na stavební práce**. Toto členění do značné míry vymezuje hlavní předmět zakázky a napovídá o míře komplexnosti zadání zakázky. Můžeme například očekávat, že u zakázek na přesně vymezené komodity budeme sledovat nižší cenové rozptyly nežli u zakázek na obecnější a těžko definovatelné služby.

Členění zakázek dle předmětu je dále důležité, protože pro stavební zakázky dává možnost nejednat podle zákona o veřejných zakázkách do vyšších limitů odhadované ceny nežli u dodávek a služeb. Při zadávání stavebních prací možno také využít vyšší limit, do něhož lze zadat zakázku v zjednodušeném podlimitním řízení. Tyto nastavení budou obzvláště důležité v kapitole 4, ve které zkoumáme chování zadavatelů právě kolem limitů pro různé druhy řízení.

### Členění podle limitů odhadované ceny

Podle limitů odhadované ceny rozdělujeme zakázky na **nadlimitní, podlimitní a zakázky malého rozsahu**. Odhadovanou cenu (v zákoně též předpokládanou hodnotu) stanovuje pro potřeby zadávacího řízení zadavatel zakázky. Odhadovaná cena má reflektovat odhadovanou výši závazku vyplývajícího z předpokládaného plnění zakázky. Následující tabulka ukazuje povinnosti zadavatele při zadání zakázky nad limitem pro **nadlimitní veřejné zakázky**.

**Tabulka 1: Povinnosti zadavatele při vyhlášení nadlimitní zakázky**

Nad limitem	Pod limitem
- <b>Zadavatel nemůže použít zjednodušené podlimitní řízení</b>	- <b>Zadavatel může použít zjednodušené podlimitní řízení*</b>
- Zadavatel musí uplatnit delší zákonné lhůty	- Zadavatel může použít kratší zákonné lhůty
- Zakázky musejí být publikovány v evropském věstníku TED	- Zakázky nemusí být publikovány v evropském věstníku TED
- Nařízení Evropské komise musí být implementovány do národních zákonů úplně a bezvýjimečně	- Státy mohou vnášet do národních zákonů různé výjimky z nařízení Evropské komise
- Legislativa vyžaduje nejvyšší stupeň transparentnosti.	- Ne všechny postupy mířící na transparentnost jsou povinné

\*U stavebních prací může zadavatel použít ZPŘ jenom do výše 20 000 000Kč

Limity, jež rozhodují o klasifikaci zakázek dle očekávané ceny, jsou shrnuty v Tabulce 2. **Nadlimitní zakázky** jsou všechny zakázky v očekávané hodnotě větší než limity z této tabulky. **Podlimitní zakázky** jsou všechny zakázky, které jsou v odhadované hodnotě menší než tyto limity a zároveň jsou větší než limity pro veřejné zakázky malého rozsahu. **Veřejné zakázky malého rozsahu (VZMR)** jsou všechny drobné nákupy do výše 2 milionů u dodávek a služeb, resp. do výše 6 milionů u stavebních prací.

Časový vývoj zákonných limitů pro nadlimitní zakázky je zobrazen v následující tabulce:

**Tabulka 2: Limity pro povinné vyhlášení nadlimitní zakázky, v tis. Kč**

		2006	2007	2008	2009	2010
<b>Služby a dodávky</b>	ČR & příspěvkovi zadavatelé	4 290	4 290	3 782	3 782	3 236
	Kraje <sup>a</sup>	6 607	6 607	5 857	5 857	4 997
	Sektoroví zadavatelé	13 215	13 215	11 715	11 715	10 200
<b>Stavební práce</b>		165 288	165 288	146 447	146 447	125 451

Tabulka ukazuje limity odhadované ceny v tisících Kč, nad nimiž je zadavatel povinen zadat zakázku v nadlimitním režimu zadávání. Limity jsou uváděny po letech pro jednotlivé kategorie zadavatelů. a) Pod kategorií „Kraje“ rozumíme územně samosprávné celky a jejich příspěvkové organizace.

Speciální pozornost v této studii, obzvláště v kapitole 4, věnujeme **zjednodušenému podlimitnímu řízení (ZPŘ)**, u něhož platí vlastní limity, nad nimiž nemůže být zakázka v tomto druhu řízení vypsána. Kapitola 4 popisuje mechanismy, kterými může být zjednodušené podlimitní řízení zneužíváno, resp. kterými může užitím tohoto řízení docházet k neefektivitám ve veřejných zakázkách. V následující tabulce uvádíme limity, nad nimi není možné zadávat zakázky v zjednodušeném podlimitním řízení.

**Tabulka 3: Maximální limity pro vyhlášení zjednodušeného podlimitního řízení, v tis. Kč**

		2006	2007	2008	2009	2010
<b>Služby a dodávky</b>	ČR & příspěvkoví zadavatelé	4 290	4 290	3 782	3 782	3 236
	Kraje <sup>a</sup>	6 607	6 607	5 857	5 857	4 997
<b>Stavební práce</b>		20 000	20 000	20 000	20 000	20 000

Tabulka ukazuje limity odhadované ceny v tisících Kč, nad nimiž zadavatel nesmí zadat zakázku v zjednodušeném podlimitním řízení. Limity jsou uváděny po letech pro jednotlivé kategorie zadavatelů. a) Pod kategorií „Kraje“ rozumíme územně samosprávné celky a jejich příspěvkové organizace. Sektoroví zadavatelé nesmí ZPŘ využívat vůbec.

Následující tabulka ukazuje, jak limit pro ZPŘ omezuje možnosti a povinnosti zadavatele.

**Tabulka 4: Možnosti zadavatele při vyhlášení zjednodušeného podlimitního řízení**

Nad limitem	Pod limitem
- <b>Zadavatel nesmí použít zjednodušené podlimitní řízení</b>	- <b>Zadavatel může použít zjednodušené podlimitní řízení</b>
- Zadavatel zveřejní výzvu k podání nabídek neomezenému počtu potenciálních dodavatelů	- Zadavatel si sám zvolí 5 potenciálních dodavatelů a pouze je přímo vyzve k předložení nabídek do soutěže
- Za vyšší míru transparentnosti platí zadavatel vyššími procesními nároky	- Zadávací řízení je méně transparentní, ale procesně jednodušší

### Členění podle užitého typu řízení

Jak jsme naznačili, pro zadání nadlimitních i podlimitních zakázek lze použít různé druhy zadávacích řízení. Zákon o VZ rozlišuje 6 základních typů zadávacích řízení: **otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, soutěžní dialog nebo zjednodušené podlimitní řízení.** Appendix 2 poskytuje stručnou charakteristiku každého z těchto šesti typů řízení.

Rozdělení dle typu řízení je důležité, neboť definuje míru otevřenosti procesu zadávání potenciálním uchazečům. Některé typy řízení umožňují omezit počet uchazečů, které zadavatel vyzve k podání nabídek nebo s nimiž zahájí jednání o nabídkách. Jiné typy řízení zase umožňují zadavateli využít přímé výzvy jím vybraných dodavatelů bez toho, aby pro jiné uchazeče zveřejnil výzvu k podání žádosti o účast. Následující tabulka uvádí minimální počty uchazečů v jednotlivých typech řízení.

**Tabulka 5: Minimální počty uchazečů podle řízení a kategorie zadavatele**

	Otevřené řízení	Užší řízení	Soutěžní dialog	Jednací řízení s výzvou k účasti	Jednací řízení bez výzvy	Zjednodušené podlimitní řízení
Veřejný	1	5	3	3	1	5
Dotovaný	1	5	3	3	1	5
Sektorový	1	3	*	3	1	*

\* Sektorový zadavatel nemůže toto řízení používat.

### Členění podle kategorie zadavatele

Zadavatele veřejných zakázek členíme na **veřejné**, **dotované** nebo **sektorové**. Kategorie veřejných zadavatelů zahrnuje celostátní úřady, ministerstva a jejich organizační složky, regionální a místní úřady nebo veřejnoprávní instituce. Sektoroví zadavatelé jsou pak lokální nebo celostátní monopoly, jakými jsou například energetické podniky, plynárny nebo teplárny, nebo taky dopravní podniky.

Hlavním rozdílem mezi kategoriemi zadavatelů je, že pouze veřejní a dotovaní zadavatelé jsou oprávněni použít soutěžní dialog a zjednodušené podlimitní řízení pro účel zadání veřejné zakázky. U sektorových zadavatelů zákon nereguluje podlimitní zakázky, a poskytuje tak zadavatelům větší volnost při aplikaci „nestandardních“ zadávacích metod.

### Členění podle užitých zadávacích kritérií

Hodnotící kritéria mají sloužit pro zajištění výběru co nejvhodnějšího dodavatele plnění zakázky. Z hlediska kritérií dělíme zakázky na zakázky, kde zadavatel hodnotí nabídky pouze **nejnižší nabídkovou cenou**, a zakázky, kde zadavatel předem stanoví kombinaci několika kritérií, pomocí nichž se znaží zachytit poměr užitné hodnoty a nabídkové ceny (**ekonomickou výhodnost nabídky**).

Detailnější hodnotící kritéria jsou ze své podstaty napříč zakázkami velmi různorodá. To znesnadňuje jejich klasifikaci, a proto vyhodnocujeme způsob jejich stanovování pouze pro speciálně zkonstruovaný podsoubor dat (pro popis podsouboru viz kapitolu 3). Na tomto podsouboru rozlišujeme další dvě úrovně klasifikace kritérií:

1. počítáme procentuální váhy **kvalitativních** versus **kvantitativních** kritérií,
2. počítáme procentuální váhy **šesti konkrétních typů kritérií hodnocení**, např. váhy záruk za dílo, délky lhůt pro dodání plnění zakázky, cenového kritéria, atd. Přehled klasifikace kritérií uvádíme v Apendixu 3.



### 3. Základní charakteristiky databáze veřejných zakázek

#### 3.1 Hlavní datový zdroj - Informační systém veřejných zakázek

K analýze chování zadavatelů bylo nutné získat individuální data, pokud možno o každé veřejné zakázce zadané v České republice. K získání dat jsme využili veřejně dostupnou databázi, která byla vytvořena na začátku milénia jako tzv. centrální adresa (Informační systém veřejných zakázek – uveřejňovací subsystém - ISVZUS), provozovaná Českou poštou. Tento internetový server začal plně fungovat od poloviny roku 2006.

Podle úpravy zákona o veřejných zakázkách platné pro roky 2006 – 2010 musí být v informačním systému ISVZUS uveřejněny informace o všech zakázkách s odhadovanou hodnotou nad 2 mil. u služeb a dodávek a nad 6 mil. u stavebních prací, to značí všechny zakázky s výjimkou zakázek malého rozsahu. Navíc v ISVZUS mohou být dobrovolně uveřejněny zakázky malého rozsahu pod stanovenými limity.

Z internetového portálu ISVZUS jsme sbírali informace o veřejných zakázkách, které jsou analyzovány v této studii. Naše databáze se skládá ze 39 199 veřejných zakázek. Časové rozmezí našeho datového souboru je od července 2006 do konce roku 2010. Dolní hranice časového rámce je dána skutečností, že v červenci 2006 začal platit zákon č. 137/2006 sb. o veřejných zakázkách.

Celkový objem zakázek obsažených v našem souboru dosáhl 1 091 mld. Kč. V součtu se tehdy za 4 a půl roku zveřejnily na centrální adrese ISVZUS informace o VZ za téměř 1,1 bilionu českých korun.<sup>14</sup> Můžeme počítat s tím, že o přibližně stejném objemu veřejných prostředků se skrz centrální adresu ISVZUS neinformovalo. Počet dodavatelů, tj. fyzických osob nebo firem, které skrz zadávací řízení získaly VZ, se pohyboval kolem 7500 – 8500. Počet zadavatelů VZ se pohyboval kolem 4300 – 4500. Přesné údaje o počtech zadavatelů a dodavatelů není možné přesně spočítat kvůli určité míře chybovosti databáze. (Pro vyhodnocení neúplnosti databáze viz Apendix 4.)

Z internetové databáze jsme získali následující charakteristiky zakázek (**černě vyznačené jsou charakteristiky významné pro naši analýzu**):

- **Konečné a odhadované ceny zakázek,**
- **Identifikační údaje zadavatelů a dodavatelů: IČ a nacionále, kategorie zadavatele**
- Identifikační údaje zakázky: evidenční čísla, **rozdělení na dodávky, služby a stavební práce**, geografické lokace dle hlavního místa dodání a dle kódů NUTS, stručný slovní popis zakázek

---

<sup>14</sup> Objem a počet zakázek v našem datovém souboru je v porovnání s oficiální databází MMR nižší. Rozdíl může plynout z důvodu nedohledatelnosti údajů o cenách zakázek nebo jiných údajů, kvůli kterým jsme zakázky do našeho souboru nezařadili. Rozdíl ve velikosti databáz nemá vliv na prezentované výsledky a naopak činí je významnějšími, protože pomocí naší databáze poukazujeme pouze na dolní mez popisovaných jevů.

- **Počty obdržených soutěžních nabídek**
- Procedurální charakteristiky zakázek: **druhy použitých soutěžních řízení, typy zakázky (nad- či podlimitní), kritéria pro hodnocení nabídek**
- **Časový rámec zakázek:** data odeslání a zveřejnění předběžných oznámení zakázek a oznámení zakázky, data zahájení řízení, lhůty pro podání nabídek.
- Další údaje: např. jestli byly použité finanční prostředky EU, jestli jde o elektronickou aukci

Pro účely analýzy byly ceny zakázek přepočítány na jednotnou nulovou sazbu DPH. Správnost identifikačních údajů zadavatelů a dodavatelů byla ověřena jejich srovnáním s veřejnou databází ekonomických subjektů ARES.

### **3.2 Zastoupení jednotlivých kategorií veřejných zakázek v datovém souboru**

Tato podkapitola ukazuje počty a objemy ve vybraných kategoriích zakázek v kategoriích, tak jak jsou definovány v kapitole 2 dle zákona o veřejných zakázkách. Poukážeme na relativní významnost jednotlivých kategorií zakázek a také na to, jak často jsou používány jednotlivé typy řízení, které mají rozdílnou míru transparentnosti.

Následující grafy nám totiž ukazují počty a objemy zakázek v letech 2006 – 2010 členěné podle předmětu zakázky, odhadované ceny zakázky, typu řízení a kategorie zadavatele. Všechny tyto popisné charakteristiky jsou důležité, neboť ukazují, jakým směrem je možno se vydat v dosahování vyššího stupně otevřenosti a transparentnosti zadávacích řízení.

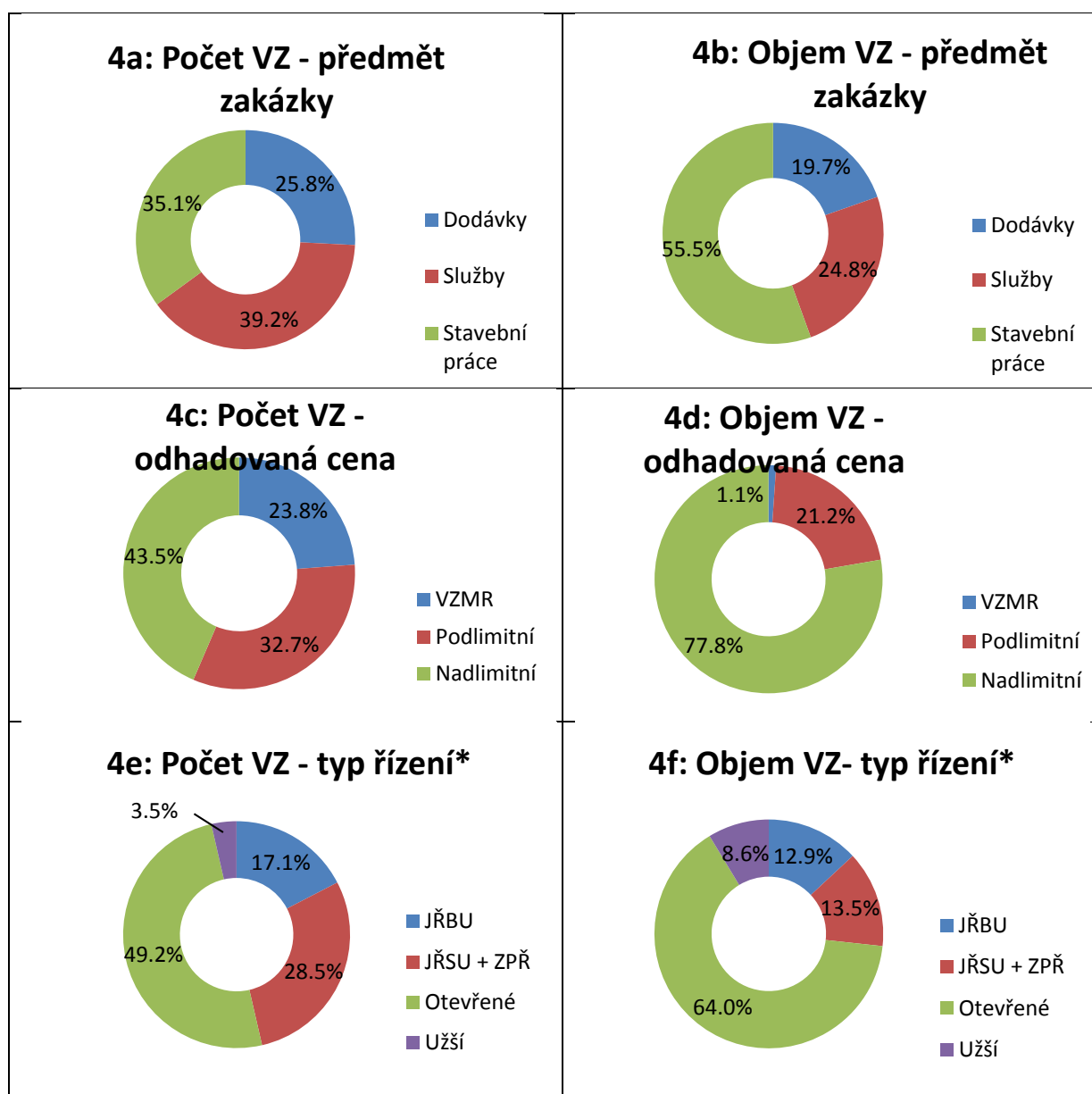
**Podle počtu zakázek je nejvíce služeb a nejméně dodávek, pokud ale přihlídneme k finančnímu objemu, stavební zakázky jsou zastoupeny nejvíce.** Na celkovém objemu veřejných zakázek se podílejí víc než polovinou. Dodávky tvoří pouze jednu pětinu objemu, prováděných zakázek na služby je jedna čtvrtina. Naše analýza přihlíží k této relativní významnosti stavebních zakázek a v následující kapitole je podrobně zkoumá.

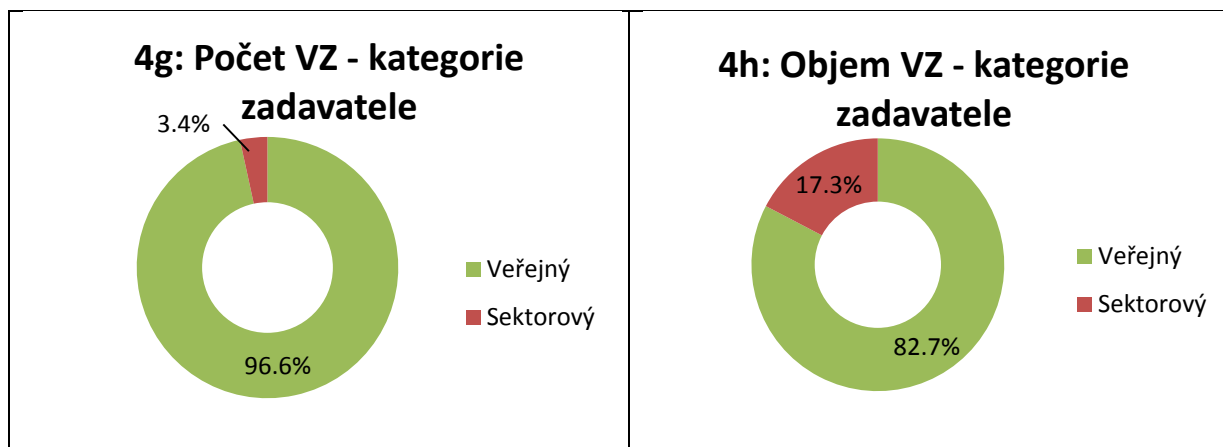
**Ve srovnání zakázek dle odhadované ceny zastupují největší objem nadlimitní zakázky** (viz obrázek 4d). U nich zákon o VZ vyžaduje relativně nejvyšší stupeň transparentnosti, a tak nás budou zajímat spíše podlimitní zakázky. Těch je v databázi sice v součtu objemu pouze jedna pětina, ale z hlediska jejich počtu tvoří již třetinu námi sledovaného souboru (obrázek 4c). Appendix 5 zkoumá, do jaké míry je označování zakázek jako nadlimitních/podlimitních v souladu s jejich deklarovanými odhadovanými cenami. Analýza nachází v označování mnohé nesrovnalosti. Obrázek 4d dále ukazuje, že pouhé 1% naší databáze jsou zakázky malého rozsahu, což je výrazně méně, než je odhad Ministerstva pro místní rozvoj pro celkový objem zakázek v ČR. Zveřejňování zakázek malého rozsahu je však dobrovolné, a proto je v našem souboru nepozorujeme.

Obrázky 4e a 4f popisují skladbu souboru z hlediska použitého typu řízení. **Jiné než otevřené řízení je použito v polovině případů, i když dle objemu jsou až dvě třetiny zakázek zadáných v otevřeném řízení.** Z meziročního srovnání rozdělení zakázek (Appendix 6) však konstatujeme, že s postupem času dochází k poklesu procentuálního zastoupení otevřeného řízení v souboru, hlavně v celkovém objemu zakázek. Dochází zejména k substituci mezi druhy řízení. Jednací typy řízení jsou využívány v neprospěch otevřeného řízení.

Poslední sledované členění je dle kategorie zadavatele zakázky (obrázky 4g a 4h). Zde konstatujeme, že i když co do počtu zadali sektoroví zadavatelé výrazně méně zakázek než veřejní zadavatelé, dle objemu se tento poměr mění. **Až 17,3% zakázek bylo zadáno sektorovými zadavateli,** důležitost této kategorie zadavatelů proto nemůže být opomíjena.

**Obrázek 4a-4h: Hlavní charakteristiky zkoumaného souboru veřejných zakázek (VZ)**





\* Soutěžní dialog, urychlené jednací řízení a urychlené užší řízení jsou v databázi zastoupeny méně než 1% zakázek a pro přehlednost byly ze srovnání vynechány. Kompletní členění je k dispozici na vyžádání od autorů. Zjednodušené podlimitní řízení se v ISVZUS vykazuje pod jednacím řízením s uveřejněním a proto taky zde prezentujeme tyto typy řízení spolu.

### 3.3 Doplnující zdroje dat o veřejných zakázkách

#### Databáze informací z hodnotících zpráv zakázek

V Informačním systému o veřejných zakázkách chybí některé důležité údaje, například údaje o nabídkách všech uchazečů. Proto občanské sdružení Oživení oslovilo v první polovině roku 2011 přes 500 českých zadavatelů veřejných zakázek se žádostí o zpřístupnění hodnotících zpráv vybraných zakázek. Výběr zakázek do vzorku byl proveden tak, aby výsledný vzorek zajišťoval reprezentativnost výběru ve srovnání s celkovou databází veřejných zakázek. Oslovení zadavatelé zadali hodnocené zakázky v letech 2009 a 2010.

**Z hodnotících zpráv jsme získali informace o cenových i necenových aspektech nabídek všech uchazečů.** To nám umožnilo vzájemné porovnávání nabídek pro každou zakázku. Hlavní výhodou našeho přístupu je, že díky porovnávání nabídek v rámci zakázek a porovnávání zadavatelů napříč zakázkami můžeme identifikovat faktory, které jsou klíčové pro kvalitu soutěže při zadávání zakázek.

Dále bylo zjištěno, kolik nabídek nakonec nebylo hodnoceno, ať už z formálních nebo jiných důvodů. To využijeme k analýze omezování konkurence dodavatelů v soutěži.

Porovnáním základních charakteristik dat z hodnotících zpráv s daty z celé databáze v Apendixu 10 dokládáme, nakolik jsou data z hodnotících zpráv reprezentativní vzhledem k celé databázi z informačního systému. Konstatujeme, že celková reprezentativnost je dostatečná k tomu, aby závěry o vyřazování nabídek a o způsobech stanovování kritérií mohly být zobecňovány pro celou populaci veřejných zakázek.

## 4. Nastavování odhadované ceny veřejných zakázek v okolí legislativních limitů

Tato kapitola zkoumá tvorbu odhadované ceny veřejných zakázek. Nastavení odhadované ceny je velmi důležitý faktor pro celý průběh zakázky, protože její výše určuje, jaký typ řízení je přípustný pro danou zakázku. Zadavatelé mohou uměle nastavovat cenu tak, aby zakázka byla zadána v režimu, který jim zlehčuje celý proces, ale zároveň omezuje konkurenci mezi potenciálními dodavateli. Je tak pravděpodobné, že dochází jak k neoptimální vysoutěžené ceně, tak k výběru neoptimálního vítěze zakázky.<sup>15</sup>

Pro identifikaci toho, zda dochází k nějakým manipulacím s odhadovanou cenou, jsme využili legislativní finanční limity, které určují zákonem vyžadovanou míru otevřenosti a transparentnosti režimu zadávání veřejné zakázky. V předešlé kapitole jsme ukázali, že zákonné limity se liší pro služby a dodávky a pro stavební práce a také pro jednotlivé roky, proto zpracováváme tyto kategorie zvlášť a po letech.

V analýze využíváme data pouze za veřejné zadavatele (ne za sektorové), jelikož zakázek sektorových zadavatelů není dostatečný počet, aby jejich samostatné studium mělo statisticky vypovídací hodnotu. Sektorovým zadavatelům rovněž není povoleno využít zjednodušené podlimitní řízení za účelem zadání zakázky.

Kromě analýzy manipulace cen v okolí limitů pro VZMR/ podlimitní/ nadlimitní zakázky, doplňujeme analýzu o strukturu dat kolem limitu 20,000,000 CZK u stavebních zakázek. Specifičností tohoto limitu je, že nad ním není možné u stavebních zakázek použít zjednodušené podlimitní řízení. Zjednodušené podlimitní řízení je populární typ řízení, jehož forma spočívá v zaslání výzvy pěti dodavatelům, vybízející je, aby podali své soutěžní nabídky. Rozhodnutí, kterým firmám se ale výzva adresuje, je v plné moci zadavatele, což mu může dávat významnou moc při ovlivňování výsledků výběru dodavatele.

Z analýzy nastavování předpokládaných cen jsme došli k těmto hlavním zjištěním.

- **Zakázky se výrazně kumulují pod zákonné limity pro nadlimitní zakázky a zákonný limit pro zjednodušené podlimitní řízení.**
- **Kumulace kolem limitů jsou typické jenom pro vybrané typy řízení, tj. kumulace nesledujeme v otevřeném nebo užším řízení, naopak je sledujeme u jednacého řízení s uveřejněním a u zjednodušeného podlimitního řízení**
- **Umělé nastavování odhadovaných cen těsně pod limit se objevuje až od roku 2007, tj. půl roku po té, co bylo zjednodušené podlimitní**

---

<sup>15</sup> Manipulace odhadovaných cen je pouze jedna z mnoha metod omezování soutěže ve veřejném zadávání. Na další způsoby omezování upozorňuje studie sdružení Oživení (např. zbytečně vysoké nároky na kvalifikaci/ nevhodná hodnotící kritéria/ krátké soutěžní lhůty/ omezení přístupu k informacím pro dodavatele, ale také nevhodná volba zadávacího řízení). [http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2011/06/Otevrenost\\_final1.pdf](http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2011/06/Otevrenost_final1.pdf)

**řízení zákonem o veřejných zakázkách navráceno mezi soutěžní postupy zadavatelů veřejných zakázek**

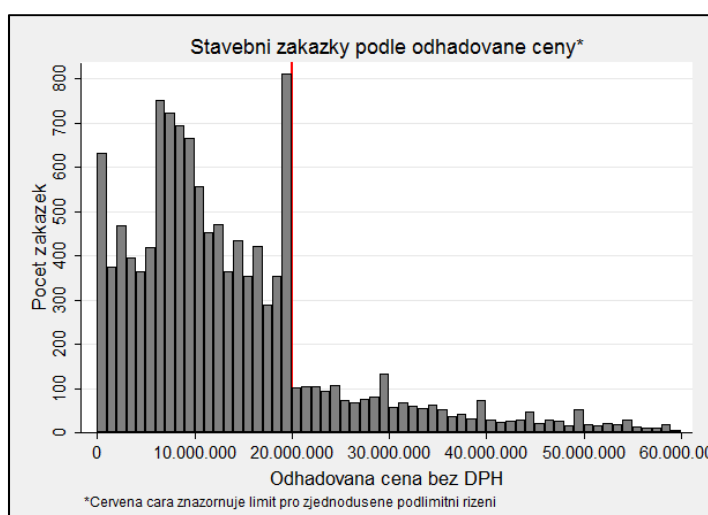
- **Manipulace cen jsou typické jen pro úzkou skupinu zadavatelů, zejména pro Ředitelství silnic a dálnic ČR, Hlavní město Prahu a Technickou správu komunikací hl. města Prahy.**
- **Analýza v následujících kapitolách ukazuje, že u zakázek těsně pod limity pozorujeme menší počet uchazečů a nižší rozdíl mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou zakázky**

V následujících podkapitolách tato zjištění dále dokumentujeme a popisujeme.

#### **4.1 Limit pro zjednodušené podlimitní řízení**

Výrazná kumulace zakázek se formuje pod limitem pro zjednodušené podlimitní řízení u stavebních zakázek. Z obrázku 5 je patrné, že velké množství zakázek, které měly být zadány v jiném než zjednodušeném podlimitním řízení, byly v odhadované ceně nastavovány tak, aby se vešly do zákoného limitu.

#### **Obrázek 5: Kumulace stavebních zakázek pod hranicí 20 milionů**



Obrázek ukazuje histogram odhadované ceny u veřejných zakázek na stavební práce v rozmezí 0 až 60,000,000 CZK. V obrázku je patrná výrazná kumulace zakázek pod finančním limitem pro zjednodušené podlimitní řízení. Zjednodušené podlimitní řízení je zobrazené červenou čarou. Šířka sloupců histogramu je 1,000,000 CZK. Všechny typy řízení, všechny roky.

Výrazné kumulaci zakázek pod limitem je možno za jistých podmínek připisovat i pozitivní dopady. Například, když snížení odhadované ceny vede zároveň ke snížení výsledné vysoutěžené ceny (při zachování velikosti a kvality předmětu plnění), můžeme hovořit o vyšší efektivitě zadávání<sup>16</sup>. Zvýšil by se tak poměr získané hodnoty za peníze. Pokud by tomu tak nebylo, jevy pozorovatelné z vrchního obrázku by jediné dokumentovaly omezování soutěže mezi potenciálními dodavateli, s čímž se obecně asociují zvýšené náklady na plnění veřejných zakázek.

<sup>16</sup> Otázku snižování výsledné ceny řeší příští 5. kapitola

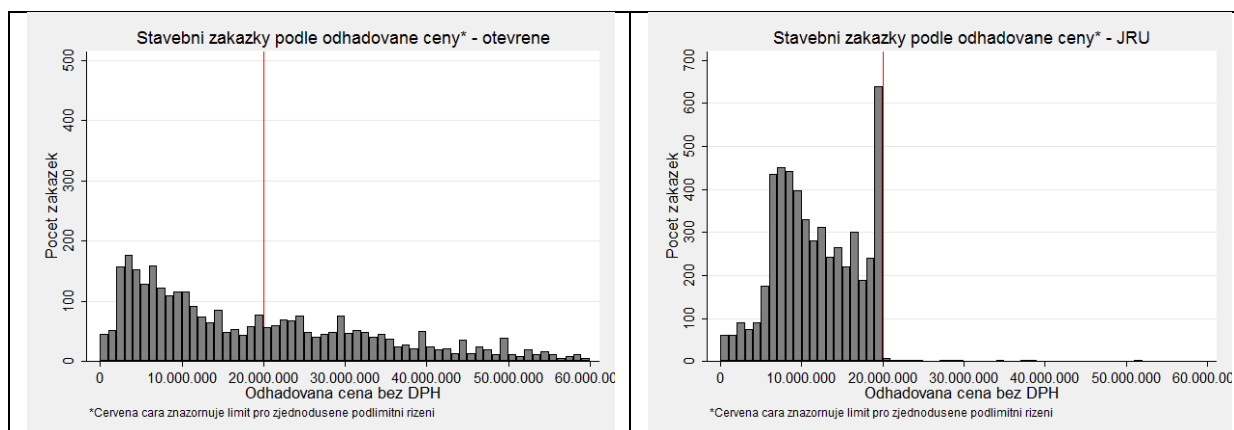
#### 4.1.1 Kumulace pod limity podle typu řízení

Tato část analýzy nám pomůže určit, jestli ke kumulacím zakázek dochází skutečně kvůli existenci zákonného limitu pro zjednodušené podlimitní řízení, nebo naopak jestli by kumulace vznikaly i bez jeho existence (například kvůli specifickým potřebám zadavatelů).

Pro tento účel obrázky 6a a 6b rozkládají obrázek 5 podle druhu použitého řízení. Nalevo vidíme distribuci odhadované ceny stavebních zakázek zadaných v otevřeném řízení, napravo vidíme distribuci zakázek zadaných buďto ve zjednodušeném podlimitním nebo v jednacím řízení s uveřejněním<sup>17</sup>.

Je patrné, že v otevřeném řízení ke kumulaci zakázek pod limitem nedochází, čímž můžeme vyloučit hypotézu, že kumulace zakázek si vyžadují specifické potřeby zadavatelů. V takovém případě bychom totiž pozorovali kumulace zakázek ve všech typech řízení.

#### Obrázek 6a, 6b: Kumulace pod limity podle typu řízení



Obrázky ukazují histogramy odhadované ceny veřejných zakázek na stavební práce v rozmezí 0 až 60,000,000 CZK ve dvou různých typech zadávacích řízení. V levém panelu jsou zobrazeny zakázky zadané v otevřeném řízení, v pravém panelu zakázky zadané v zjednodušeném podlimitním nebo jednacím řízení s uveřejněním. Intervaly šířky jsou 1,000,000 CZK. Červená čára zobrazuje limit pro zjednodušené podlimitní řízení.

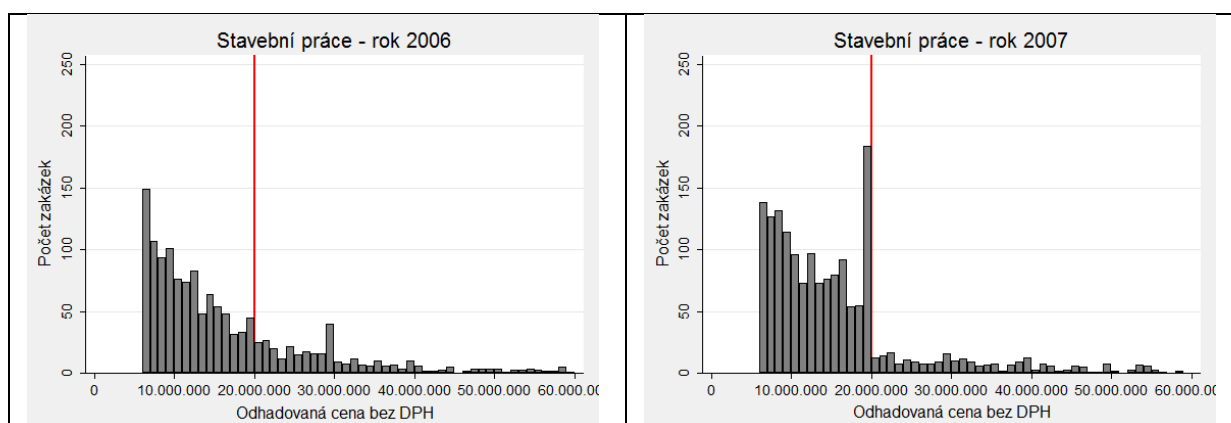
Zároveň je možné konstatovat, že histogramy pro užší řízení a pro jednacím řízení bez uveřejnění jsou kvalitativně stejné jako histogram pro otevřené řízení. Tato pozorování jenom podporují naše předešlé závěry.

<sup>17</sup> V databázi ISVZUS se Jednací řízení s uveřejněním používá jako společná kategorie pro označování druhu řízení zakázek, u nichž bylo použito zjednodušené podlimitní řízení nebo jednacím řízení s uveřejněním.

### 4.1.2 Kumulace pod limity dle časového období

V této části analýzy dokladáme grafy, z nichž je možné sledovat, že kumulace zakázek pod limitem pro zjednodušené podlimitní řízení začaly vznikat až určitý čas po přijetí první verze zákona č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách. Jelikož to byl právě tento zákon, jenž vrátil zadavatelům možnost zadávat zakázky v zjednodušeném podlimitním řízení, konstatujeme, že v jeho důsledku začalo ke kumulacím docházet.

#### Obrázek 7a, 7b: Kumulace pod limity dle časového období



Obrázky ukazují histogramy odhadované ceny veřejných zakázek na stavební práce v rozmezí 0 až 60,000,000 CZK. V levém panelu jsou zobrazeny zakázky zadané v roce 2006, v pravém panelu zakázky z roku 2007. Intervaly šířky sloupců jsou 1,000,000 CZK. Červená čára zobrazuje limit pro zjednodušené podlimitní řízení. Všechny typy řízení.

Je nutno konstatovat, že histogramy odhadovaných cen pro roky 2008 - 2010 jsou kvalitativně stejné jako histogram zobrazený v pravém poli pro rok 2007. K manipulacím cen docházelo od roku 2007 až do konce sledovaného období.

### 4.1.3 Rozdíly mezi konkrétními zadavateli

Tato část analýzy ukazuje, nakolik je praxe manipulování odhadovaných cen rozšířena mezi zadavateli. Naší hypotézou je, že pokud k manipulování cen dochází mezi většinou zadavatelů, s největší pravděpodobností je tato praxe ovlivněna motivacemi zadavatelů šetřit na procesních výdajích spojených se zadávacím procesem. Naopak, využívá-li manipulace cen jenom málo zadavatelů, je méně jasné, co u nich vyvolává tuto praxi.

Abychom mohli rozšíření praxe manipulace cen mezi zadavateli měřit, spočteme pro každého zadavatele počet stavebních zakázek, které zadal těsně pod limitem a těsně nad limitem. Pod slovem „těsně“ myslíme předem vydefinovaný úzký symetrický interval okolo zákonného limitu (například +/- 3 500 000 CZK od limitu). V analýze pak vypočteme pro každého zadavatele rozdíl v počtu zakázek nad a pod limitem, ovšem jenom pro ty, kteří zadali alespoň určitý minimální počet zakázek (například 5, 10, 15) ve vydefinovaném těsném okolí limitu. O zadavatelích tak určíme, jestli jsou dostatečně velcí na to, aby si mohli dovolit zadávat zakázky i v okolí limitu.

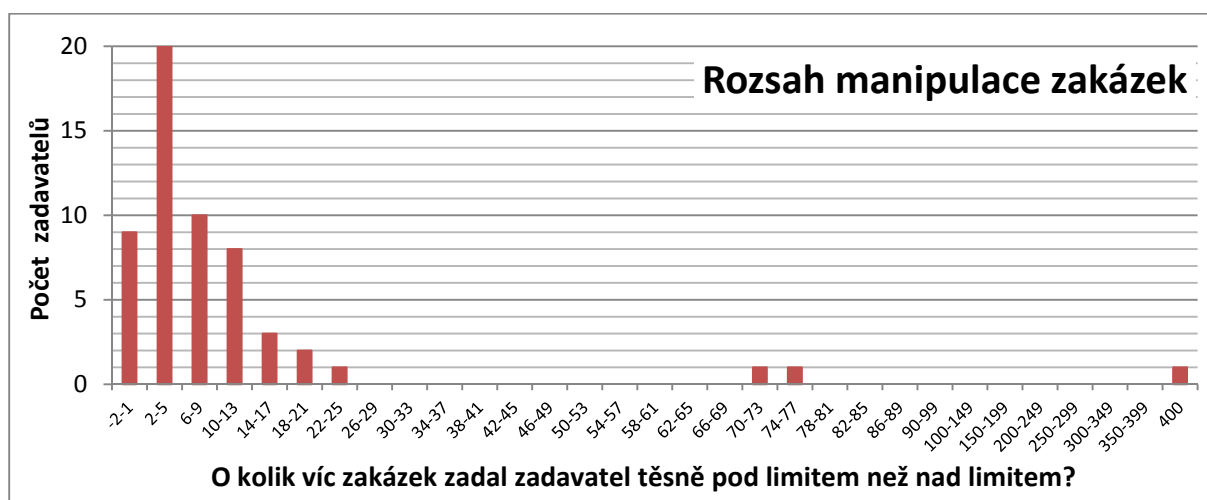
Pokud zadavatel kumuluje zakázky pod limitem, měl by být sledovaný rozdíl v počtu zakázek pod a nad limitem velmi výrazný. Je ovšem potřeba připomenout, že určitý pozitivní rozdíl v počtu zakázek pod a nad limitem je přirozený, protože zadavatelé



logicky zadávají více malých zakázek než velkých. V některých případech je ale rozdíl v počtu zakázek pod a nad limitem tak rozsáhlý, že nelze mluvit o přirozeném rozdělení odhadované ceny zakázek.

Obrázek 8 srovnává rozdíl v počtu zakázek nad a pod limitem pro ty zadavatele, kteří zadali alespoň 5 zakázek v 3,5 miliónovém okolí od zákonného limitu (jedná se tedy o interval 16,5 mil. až 23,5 mil.). Obrázek ukazuje distribuci sledovaného rozdílu.

### Obrázek 8: Rozsah manipulace cen zakázek mezi zadavateli

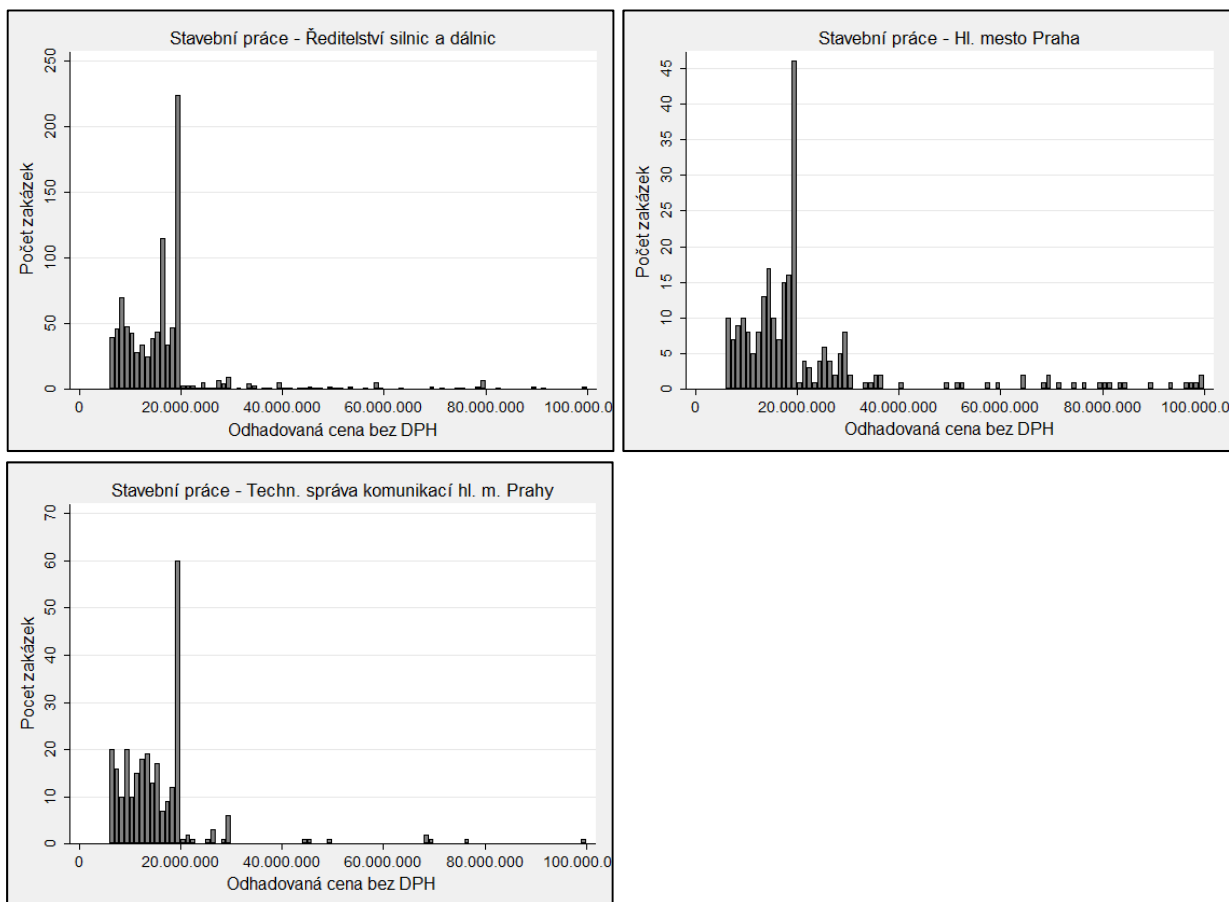


Obrázek se ptá, o kolik zakázek zadal zadavatel víc v úzkém intervalu těsně pod limitem než v úzkém intervalu nad limitem pro zjednodušené podlimitní řízení. Z obrázku je patrné, že kumulace zakázek je příznačná spíše pro několik jednotlivých zadavatelů, než by byla obecným trendem. Z obrázku plyne, že jeden zadavatel zadal o 400 zakázek víc v úzkém intervalu pod limitem než ve stejném intervalu nad limitem.

Obrázek 8 potvrzuje naši hypotézu, že pouze několik zadavatelů výrazně kumuluje zakázky pod limitem pro zjednodušené podlimitní řízení. Z obrázku vyplývá, že u pouze 9 z 56 hodnocených zadavatelů je rozdíl v počtu zakázek pod a nad limitem větší než 14. U tří zadavatelů dochází k takové kumulaci zakázek, že rozdíl v počtu zakázek těsně pod a nad limitem je větší než 70. U jednoho zadavatele je rozdíl v počtu zakázek pod a nad limitem rovný 400 zakázkám. Dochází tak k umělému omezení soutěže a nižší transparentnosti procesu zadávání.

Obrázky 9a – 9c ukazují distribuce odhadovaných cen u tří zadavatelů, u nichž sledujeme nejvyšší míru kumulace zakázek pod zákonným limitem. Těmito zadavateli jsou v pořadí podle rozsahu kumulace zadavatelé: Ředitelství silnic a dálnic ČR, Hlavní město Praha a Technická správa komunikací hlavního města Prahy.

### Obrázky 9a – c: Distribuce očekávaných cen zakázek u 3 zadavatelů s nejvyššími kumulacemi zakázek pod zákonným limitem

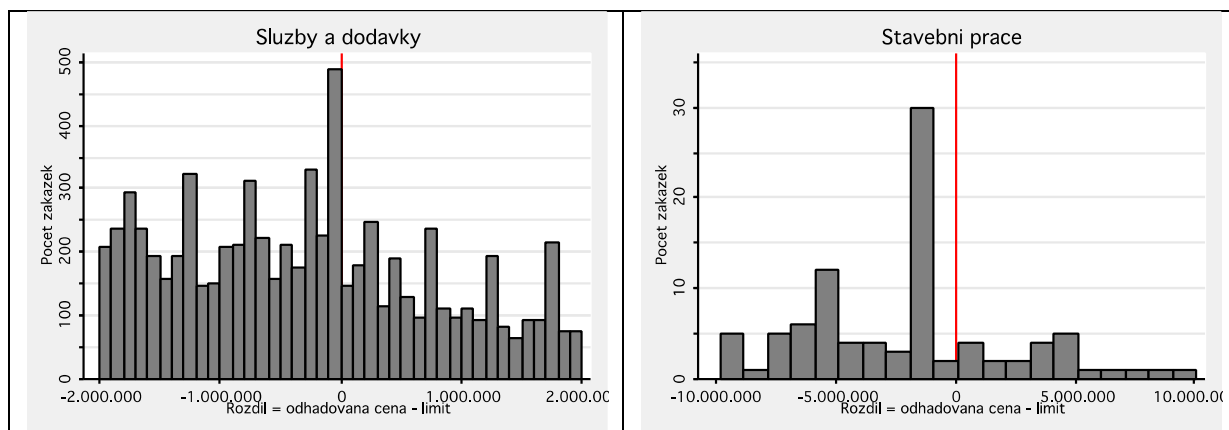


Obrázky ukazují histogramy očekávané ceny stavebních zakázek v rozmezí 0 až 100,000,000 CZK pro tři jednotlivé zadavatele veřejných zakázek. Intervaly šířky sloupce jsou 1,000,000 CZK. Na 20 milionech se nachází horní limit pro zjednodušené podlimitní řízení, roky 2006 -2010. Panel (a) zobrazuje distribuci očekávaných cen pro zadavatele Ředitelství silnic a dálnic ČR, panel (b) zobrazuje distribuci očekávaných cen pro zadavatele Hlavní město Praha, panel (c) zobrazuje distribuci odhadovaných cen pro zadavatele Technická správa komunikací hl. m. Prahy.

## 4.2 Limity zakázek podlimitní - nadlimitní

I v oblasti kolem limitů pro nadlimitní zakázky (obrázky 10a a 10b) se dá vypořádat určité navýšení počtu zakázek v cenové kategorii těsně pod limitem. Zadavatelé mohou být více motivováni udávat odhadovanou cenu jako podlimitní, protože výběrové řízení je pak formálně jednodušší.

### Obrázek 10a, 10b: Podrobnější histogramy okolo spodních limitů pro nadlimitní zakázky

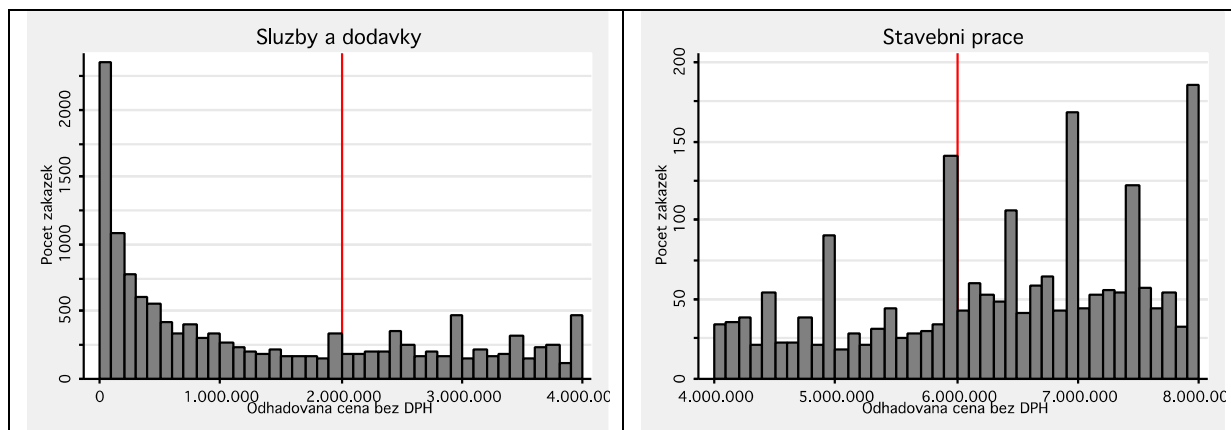


Obrázek v levém panelu zobrazuje histogram odhadované ceny v blízkém okolí limitu pro nadlimitní zakázky pro služby a dodávky. Pravý panel ukazuje histogram odhadované ceny v blízkém okolí limitu pro nadlimitní zakázky u stavebních prací. Jelikož pro různé roky a různé zadavatele existují různé limity, je odhadovaná cena normalizovaná na rozdíl odhadované ceny a příslušného limitu, který je zvýrazněn červenou čarou v bodě 0. Histogram udává rozložení cen 2,000,000 CZK pod a nad limitem u dodávek a služeb, 10,000,000 CZK pod a nad limitem u stavebních prací. Intervaly šířky jsou 100,000 CZK u služeb a dodávek, 1,000,000 CZK u stavebních prací. Všechny roky.

## 4.3 Limity zakázek malého rozsahu - podlimitní

I z histogramů kolem limitu pro malý rozsah (obrázky 11a a 11b) se dá vypořádat určité navýšení počtu zakázek v cenové kategorii těsně pod limitem. Na druhou stranu, podobné navýšení vidíme i pro ostatní hodnoty zaokrouhlené na celé miliony CZK. Jedná se tedy spíše o jakousi psychologickou hranici. Pro zakázky malého rozsahu nemůžeme potvrdit naši původní teorii, že zadavatelé jsou více motivováni udávat odhadovanou cenu pod limitem, protože pak nejsou vázáni zákonem o veřejných zakázkách. Ovšem, je třeba si uvědomit, že zakázky malého rozsahu nejsou zadavatelé povinni zveřejňovat vůbec. V naší databázi pozorujeme pouze ty, které byly zveřejněny dobrovolně. K manipulaci cen tak může teoreticky docházet, ale z pohledu statistiky ji nemůžeme z dat pozorovat.

## Obrázek 11a, 11b: Podrobnější histogramy okolo horního limitu pro malý rozsah



Obrázek ukazuje v levém panelu histogram odhadované ceny pro služby a dodávky v okolí limitu pro VZMR v rozmezí 0 až 4,000,000 CZK. V pravém panelu ukazuje histogram odhadované ceny v okolí limitu pro VZMR u stavebních prací v rozmezí 4 až 8 mil. CZK. Intervaly šířky jsou 100,000 CZK. Červená čára zobrazuje limit pro zakázky malého rozsahu (2,000,000 CZK, resp. 6,000,000 CZK). Všechny roky.

## 5. Analýza rozdílů odhadované a vysoutěžené ceny – jak dosáhnout nižší ceny?

Rozdíl mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou se nabízí jako jedno z měřítek efektivity systému přidělování státních zakázek. Jedním z cílů tohoto systému by mělo být úsporné nakládání s veřejnými financemi, a proto je relevantní sledovat, nakolik se daří dosahovat co nejnižší vysoutěžené ceny, a to především ve srovnání s cenou původně odhadovanou.

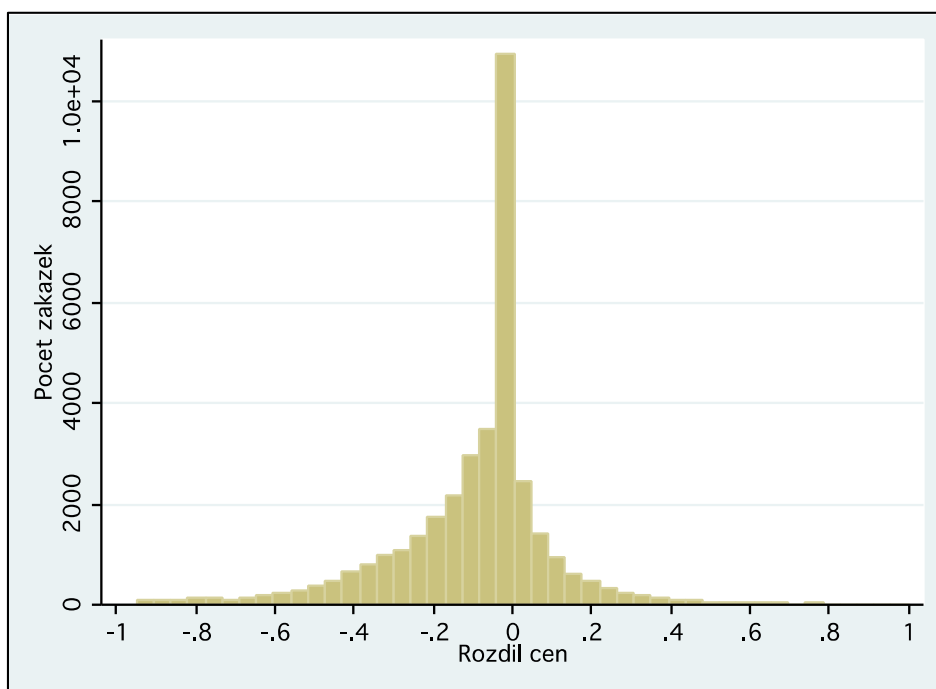
Rozdíl mezi odhadovanou a reálnou cenou je pochopitelně úměrný hodnotě zakázky, proto jsme se rozhodli tento rozdíl normalizovat a definovat jako

$$\text{ROZDÍL} = \frac{\text{VYSOUTĚŽENÁ CENA} - \text{ODHADOVANÁ CENA}}{\text{ODHADOVANÁ CENA}}$$

a nadále budeme pod pojmem rozdíl cen rozumět tento normalizovaný rozdíl.

Prvním zajímavým poznatkem, který je třeba zmínit, je fakt, že **pro většinu zakázek (71%) je rozdíl cen záporný, tedy vysoutěžená cena je nižší než cena odhadovaná**. Pro 22% je vysoutěžená cena vyšší než cena odhadovaná, ve zbylých případech se obě ceny rovnají. Bližší detaily je možné vyčíst z následujícího histogramu rozdílu cen, který jasně ukazuje, že rozdělení rozdílu je vychýlené doleva, tedy směrem do záporných hodnot.

**Obrázek 12: Rozdělení rozdílu cen**



Z histogramu byla vynechána pozorování, pro které je rozdíl mezi vysoutěženou a odhadovanou cenou podezřele velký. Těchto pozorování jsou asi 3% z celkového počtu a vznikla pravděpodobně chybou při zápisu do databáze.

## 5.1 Jednotlivé charakteristiky zakázek a jejich vliv na cenu

Následující část analýzy věnujeme studiu toho, jak rozdíl mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou závisí na tom, o jaký typ zakázky se jedná, a to vzhledem k různým kritériím: druhu použitého řízení, rozsahu zakázky, typu zadavatele a typu použitých zadávacích kritérií. Naše hlavní zjištění, která v textu blíže rozebereme, se dají shrnout následujícím způsobem:

1. **Otevřené řízení pomáhá snižovat vysoutěženou cenu**
2. **Přísnější pravidla pro nadlimitní zakázky pomáhají snižovat vysoutěženou cenu, nikoli však v případě opravdu velkých finančních objemů typických pro stavební práce**
3. **Není zřejmé, jakou roli hraje typ zadavatele - vliv ostatních charakteristik převažuje**
4. **Mezi zadávacími kritérii převládá tlak na minimalizaci vysoutěžené ceny: zvýší-li se váha kvantitativních kritérií o 2 procentní body, zvýší se rozdíl mezi vysoutěženou a odhadovanou cenou o 1 procentní bod**

### 5.1.1 Druh řízení

Co se týče druhu řízení, pozorujeme, že **největší rozdíl mezi vysoutěženou a odhadovanou cenou je u otevřeného řízení**, kde je vysoutěžená cena v průměru o více než 12% nižší než cena odhadovaná, jak uvádí tabulka 6. Oproti tomu v jednacím řízení bez výzvy k účasti je vysoutěžená cena nižší než odhadovaná cena jen cca o 1,5%, a pro užší řízení dokonce pozorujeme v průměru vyšší vysoutěženou cenu než byla cena odhadovaná.

**Tabulka 6: Rozdíl cen podle druhu řízení**

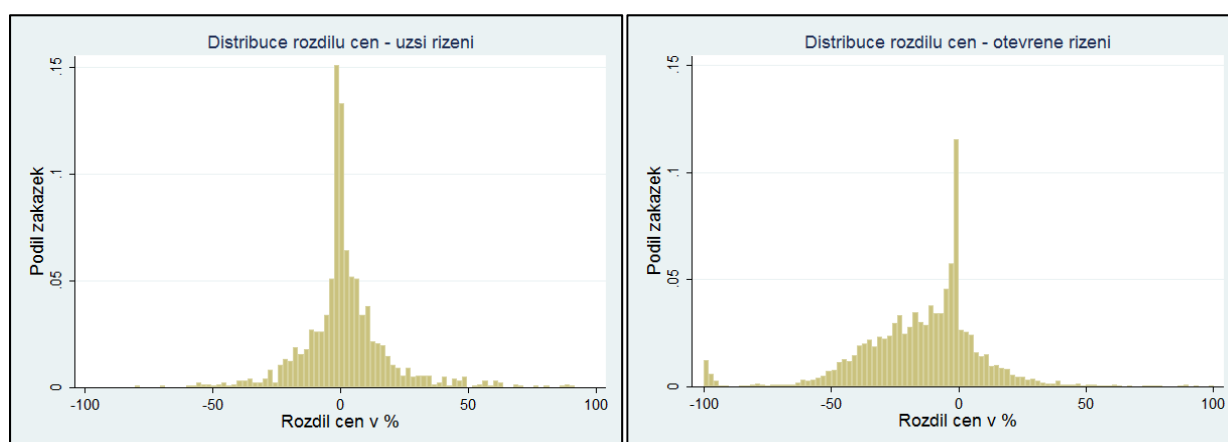
Druh řízení	Všechny typy	Dodávky	Služby	Stavební práce
Jednací bez výzvy k účasti	-1.33%	-2.51%	-1.60%	-0.43%
Jednací s výzvou k účasti	-9.19%	-7.30%	-21.30%	-2.59%
Otevřené	-12.60%	-9.98%	-13.80%	-13.60%
Užší	0.85%	-9.81%	-14.70%	+3.04%
Zjednodušené podlimitní řízení	-7.54%	-9.13%	-12.40%	-4.91%

\* Údaje jsou uvedeny jako procentuální rozdíl mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou. Méně používané druhy řízení (Soutěžní dialog, urychlené jednací řízení, urychlené užší řízení nebo zadání bez předchozího zveřejnění) jsou pro nízkou četnost vynechány (v souboru společně netvoří ani 2% z celkového počtu zakázek)

Toto pozorování je možné interpretovat několika způsoby: můžeme předpokládat, že otevřené řízení nejvíce podporuje konkurenci a výsledná cena je tak stlačena níže. Na druhou stranu se také můžeme domnívat, že při zadávání veřejné zakázky v jednacím řízení bez výzvy k účasti už má zadavatel přesnější představu o odhadované ceně a ta je proto bližší skutečné ceně. Tato teorie by mohla vysvětlovat i to, proč je rozdíl obecně větší pro zakázky v oblasti služeb (v porovnání s dodávkami a stavebními pracemi), kde je pravděpodobně snazší cenu odhadnout a kde také cena obecněji může být tím nejobjektivnějším kritériem.

U stavebních zakázek je ještě zajímavé si všimnout, že rozdíl mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou se liší v průměru o 16% **při srovnání otevřeného a užšího řízení**. Tento jev je podle nás natolik zajímavý, že jsme se rozhodli jej podrobit bližšímu zkoumání. Na následujících grafech je znázorněno rozdělení rozdílů cen u sledovaných řízení. Můžeme zde vidět, že při užším řízení se většina zakázek pohybuje na nule anebo nad nulou. To znamená, že se zadavateli nepodařilo během řízení srazit cenu zakázky pod odhadovanou cenu a ve více než polovině případů byla konečná cena vyšší než cena předpokládaná. Naopak u otevřeného řízení lze sledovat výrazné snížení odhadované ceny u většiny zakázek. V polovině případů je tento rozdíl větší než 10%.

**Obrázek 13a, 13b: Distribuce rozdílu mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou u užšího a otevřeného řízení**



\*Distribuce procentuálního rozdílu cen mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou u užšího a otevřeného řízení, pouze stavební práce, rozdíl cen je uvedený v procentech, podíl zakázek jako zlomek

### 5.1.2 Rozsah zakázky

Pokud zkoumáme zakázky v rámci rozdělení na nadlimitní, podlimitní a zakázky malého rozsahu, zjišťujeme, že **největší rozdíl mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou pozorujeme u zakázek nadlimitních, ale pouze v případě dodávek a služeb, pro stavební práce je tomu přesně naopak.** Přesná čísla uvádíme v Tabulce 7.

**Tabulka 7: Rozdíl cen podle velikosti zakázky**

Druh zakázky	Normalizovaný rozdíl (střední hodnota)	Stavební práce		
		Dodávky	Služby	Stavební práce
Podlimitní	-7.10%	-7.90%	-11.70%	-6.50%
Nadlimitní	<b>-12.00%</b>	<b>-10.40%</b>	<b>-14.10%</b>	<b>-3.80%</b>
Malý rozsah	-9.40%	-7.70%	-12.20%	-4.10%

\* Údaje jsou uvedeny jako procentuální rozdíl mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou.

Opět se nabízí několik různých vysvětlení. Je možné, že přísnější pravidla pro nadlimitní zakázky podporují větší konkurenci a snižují cenu, zejména pro služby a dodávky. V případě stavebních prací je možné, že velký objem nadlimitních zakázek podporuje jistým způsobem přirozený monopol stavebních firem. Dále je možné, že u dodávek a služeb je větší snaha zadavatelů nepřekročit odhadovanou cenou dané hranice, a proto je větší tlak určit tuto cenu přesněji.



### 5.1.3 Charakteristika zadavatele

Základním rozdělením zadavatelů je dle zákona členění na **veřejné anebo sektorové zadavatele**. Veřejné zadavatele lze dále rozlišit na ministerstva a jejich organizační složky, celostátní úřady a agentury, regionální a místní úřady a agentury a veřejnoprávní instituce. Tyto 4 druhy společně se sektorovými zadavateli tvoří 90% pozorování našeho souboru. Ve zbylých případech nebyl typ zadavatele uveden, nebo byl uveden nejednoznačným způsobem. V následující tabulce můžeme vidět, jak se pro jednotlivé typy zadavatelů liší rozdíl mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou (čísla uvádíme i s přihlédnutím k různým typům řízení).

**Tabulka 8: Rozdíl cen podle druhu zadavatele**

Typ zadavatele	Všechny zakázky	Jednací řízení bez výzvy	Jednací řízení s výzvou	Otevřené řízení	Užší řízení
<b>Celostátní úřady nebo agentury</b>	-8.08%	-2.29%	+0.36%	-15.07%	+13.24%
<b>Ministerstva a jejich organizační složky</b>	-13.56%	-2.46%	-11.91%	-17.76%	-4.27%
<b>Regionální a místní úřady a agentury</b>	-7.11%	-0.51%	-6.84%	-10.91%	+0.33%
<b>Veřejnoprávní instituce</b>	-8.15%	-4.73%	-8.78%	-8.53%	-2.26%
<b>Sektoroví zadavatelé</b>	-3.25%	-6.84%	-2.42%	-1.56%	-8.62%

\* Údaje jsou uvedeny jako procentuální rozdíl mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou.

Zkoumáme-li zakázky podle typu zadavatele, zjišťujeme, že **největší rozdíl mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou pozorujeme většinou u ministerstev a jejich organizačních složek**. Toto pozorování je však třeba doplnit tím, že větší vliv na rozdíl má použité řízení než typ zadavatele, a proto se domníváme, že z rozdílů mezi zadavateli je těžké něco usuzovat o kvalitě soutěže a konkurenčního boje, kterého byli tito zadavatelé schopni docílit.

Důvodů je víc: zatímco u analýzy rozdílu dle druhu řízení lze předpokládat, že samotná odhadovaná cena není přímo ovlivněna typem řízení, v případě různých zadavatelů je možno se domnívat, že dochází k odlišnému vytváření odhadované ceny, a tím pádem i k různé přesnosti odhadů. Z vypočtených rozdílů se pak následně nedá poznat, zda zadavatelé s rozdílem cen blízcím se k nule jsou více přesní ve svých odhadech, nebo zda se jim hůř daří vytvořit kvalitní konkurenční boj.

#### 5.1.4 Zadávací kritéria

Pro analýzu zadávacích kritérií a jejich vlivu na rozdíly mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou jsme využili soubor zakázek, k nimž jsme získali hodnotící zprávy (viz kapitola 3.3), na základě kterých jsme mohli rozčlenit hodnotící kritéria na kvantitativní a kvalitativní a dále pak detailněji do šesti hlavních skupin, popsanych v Apendixu 3. Je třeba poznamenat, že při hodnocení nabídek drtivě převládají kvantitativní kritéria, a to i pro zakázky, kdy základním kritériem je ekonomicky nejvýhodnější nabídka. Podrobnější detaily o používaných kritériích uvádíme v Apendixu 9.

Při analýze toho, jak použitá kritéria ovlivňují rozdíl mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou jsme došli k následujícím zjištěním:

- Pokud je jediným kritériem pro vyhodnocení nejnižší cena, pak není vlastně co analyzovat: rozdíl mezi vysoutěženou a odhadovanou cenou se automaticky maximalizuje. Pokud je kritériem pro vyhodnocení ekonomicky nejvýhodnější nabídka, i tak vítězí v 85% případů nabídka s nejnižší cenou. Tlak na minimalizaci ceny je tedy silně patrný.
- Ekonometrická analýza ukázala, že **zvýší-li se váha kvantitativních kritérií o 2 procentní body** (tj. sníží-li se váha kvalitativních kritérií o 2 procentní body), **zvýší se rozdíl mezi vysoutěženou a odhadovanou cenou o 1 procentní bod**. Tento výsledek je v zásadě předvídatelný, neboť jen potvrzuje design výběrového mechanismu. Zakázky, u jejichž hodnocení převládá důraz na kvantitativní kritéria (z nichž nejdůležitějším je cena zakázky), jsou vysoutěženy uchazeči nabízejícími nižší ceny.
- Ekonometrická analýza ukázala, že roli hraje kritérium ceny a také použití méně obvyklých kritérií zahrnutých v kategorii "jiné" (viz appendix 3). **Pro dosažení průměrného snížení vysoutěžené ceny o 1 procentní bod by bylo třeba navýšit kritérium ceny o 5 procentních bodů** a některé z kritérií v kategorii "jiné" o 1 procentní bod v průměru.
  - Co se týče vlivu kritéria ceny, tento výsledek není překvapivý, opět pouze potvrzuje design výběrového mechanismu. Zakázky, u jejichž hodnocení převládá důraz na cenové kritérium, jsou vysoutěženy uchazeči nabízejícími nižší ceny.
  - Co se týče vlivu méně obvyklých kritérií z kategorie "jiné", je třeba si uvědomit, že toto kritérium je použité u velmi malého procenta zakázek, takže se dá spekulovat o tom, že použití tohoto kritéria neovlivňuje úsporu, ale spíše ukazuje na obtížnost určení odhadované ceny pro tyto specifické zakázky.

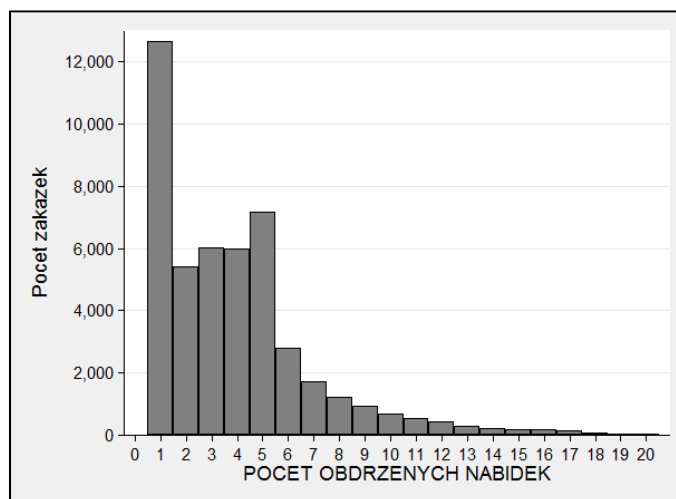
## 6. Analýza konkurence - Co zvyšuje počet soutěžních nabídek?

Dalším z důležitých měřítek efektivity systému přidělování státních zakázek je bezesporu počet nabídek obdržených v soutěži. Důvodem je teoretický předpoklad, že vyšší počet soutěžících přináší vyšší konkurenci, která zvyšuje kvalitu nabízených služeb a snižuje cenu.

Požadavek na jistou míru konkurence mezi uchazeči se odráží i v zákoně, který specifikuje pro jednotlivé typy řízení minimální počty uchazečů, které musí zadavatel vyzvat k podání nabídky, aby byla soutěž platná. Tabulka 5 v druhé kapitole uvedla všechny typy řízení, které může zadavatel využít, a minimální počty uchazečů v nich.

Pozorovanou distribuci počtu nabídek uvádíme na následujícím obrázku.

**Obrázek 14 - Distribuce počtu nabídek**

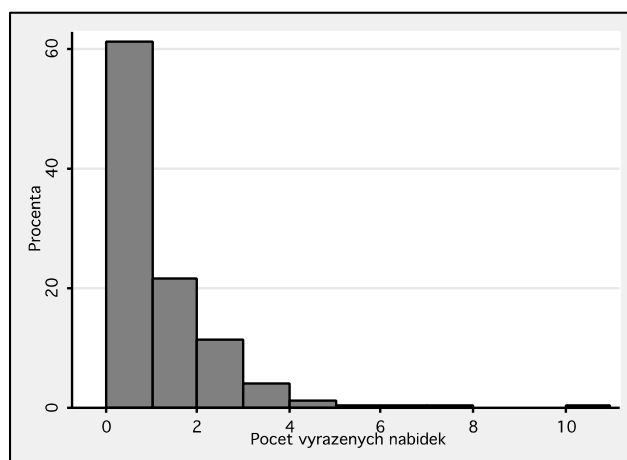


Vidíme především, že silně jsou zastoupeny zakázky s jedním až pěti uchazeči, což je dané především tím, že zadavatele využívají spodní hranici pro nutný počet nabídek v soutěži. Je také ale patrné, že pro nemalé procento zakázek pozorujeme větší počet nabídek než je zákonem stanovený nejnižší možný, a proto má smysl tento aspekt veřejných zakázek podrobněji studovat, jak učiníme v následujícím textu.

Naše následující analýza se týká právě počtu nabídek, které byly v soutěži hodnoceny, tedy které nebyly vyřazeny ještě předtím, než byla soutěž vyhodnocena. Ve skutečnosti se totiž často stává, že minimálně jeden ze zájemců je ze soutěže vyřazen. Obrázek 15 ukazuje, že v téměř 40 % případů byla vyřazena alespoň jedna soutěžní nabídka (a to buď z formálních důvodů, nebo z důvodů nabídnutí mimořádně nízké soutěžní ceny) a v téměř 20 % případů byly vyřazeny alespoň dvě soutěžní nabídky. Otázkou je, zda je takováto míra vyřazování opodstatněná, nebo

zda se jedná o další možný nástroj manipulace s veřejnými zakázkami a omezení konkurence dané větším počtem uchazečů<sup>18</sup>.

**Obrázek 15 – Míra vyřazování nabídek (vybráno z hodnotících zpráv)**



Z důvodu očištění analýzy od potenciálních manipulativních technik se zabýváme počtem nabídek, které byly zaslány do soutěže. Podobně jako v předcházející kapitole se zaměříme na to, jak počet obdržенých nabídek závisí na druhu použitého řízení, rozsahu zakázky, typu zadavatele a typu použitých soutěžních kritérií. Naše hlavní zjištění, která v textu blíže rozebereme, se dají shrnout následujícím způsobem:

- 1. Otevřené řízení pomáhá zvyšovat průměrný počet nabídek zejména u stavebních prací**
- 2. Počet nabídek v jednotlivých skupinách dle objemu zakázky se velmi liší pro služby a dodávky a pro stavební práce, což může způsobovat velký rozdíl v limitu pro nadlimitní řízení pro tyto typy zakázek**
- 3. Není zřejmé, jakou roli hraje typ zadavatele - vliv ostatních charakteristik převažuje**
- 4. Komplikovanost zakázky daná kvalitativními kritérii může uchazeče odrazovat**

## **6.1 Druh řízení**

Co se týče druhu řízení, pozorujeme, že **největší průměrný počet nabídek je v otevřeném řízení**, a to i přesto, že v tomto řízení není zákonem daný minimální limit. To podporuje teorii, že otevřenost řízení podporuje konkurenční boj a tím i kvalitu veřejné soutěže. Je zajímavé, že tento efekt je nejpatrnější pro stavební zakázky, ve kterých nacházíme v otevřeném řízení v průměru o 3 zakázky více, než je průměr počtu nabídek pro tuto skupinu. Konkrétní čísla uvádíme v následující tabulce.

<sup>18</sup> Na druhou stranu je třeba podotknout, že podle naší analýzy nemá to, zda se vyřadila jedna či více zaslaných nabídek, žádný vliv na konečný rozdíl mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou

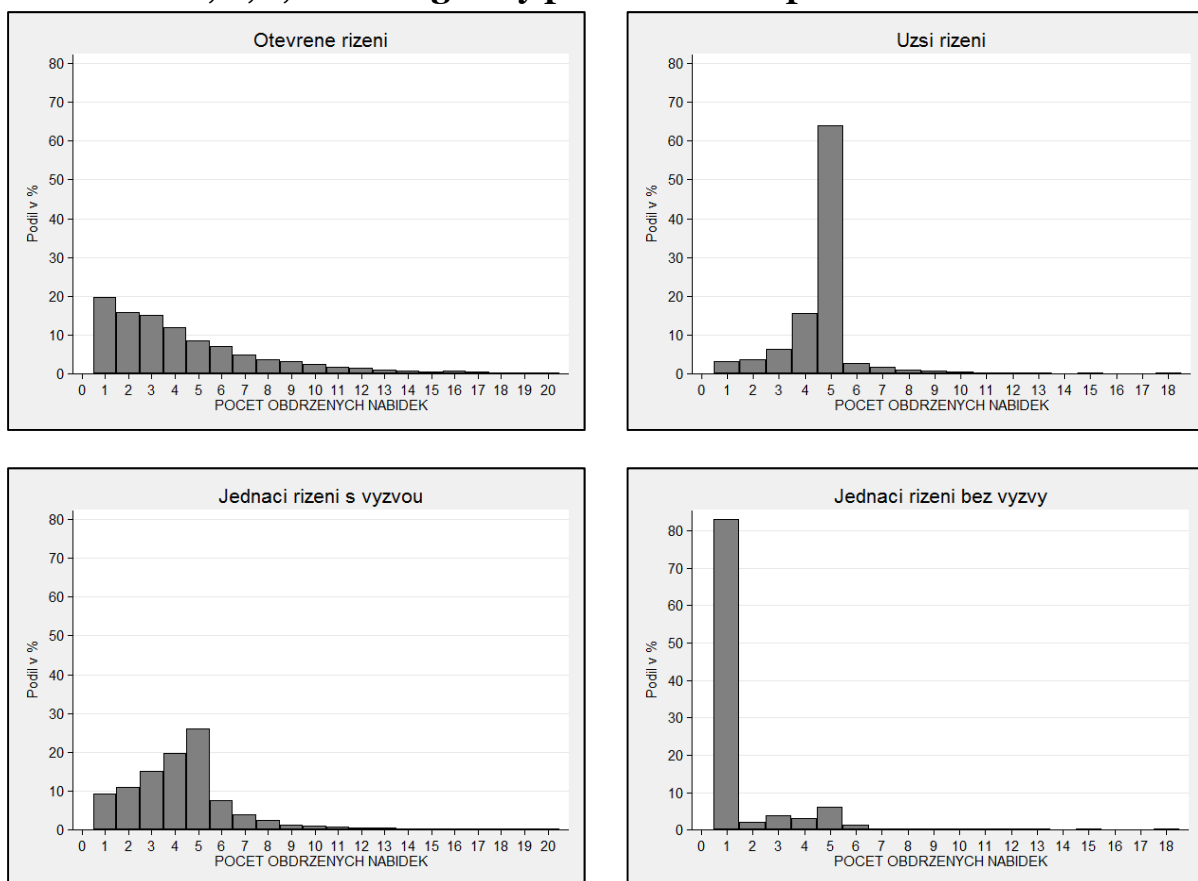
**Tabulka 9: Počet nabídek dle druhu řízení**

Druh řízení	Všechny typy	Dodávky	Služby	Stavební práce
<b>Jednací bez výzvy k účasti</b>	-0.62	-1.71	1.36	-2.67
<b>Jednací s výzvou k účasti</b>	+1.36	+0.10	+2.50	+0.18
<b>Otevřené Užší</b>	<b>+1.97</b>	<b>+0.46</b>	<b>+2.73</b>	<b>+3.20</b>
	+1.81	+0.22	+2.26	+0.23

\* Údaje jsou uvedeny jako změna v počtu nabídek oproti průměrnému počtu nabídek v dané kategorii. Méně používané druhy řízení (Soutěžní dialog, urychlené jednací řízení, urychlené užší řízení nebo zadání bez předchozího zveřejnění) jsou pro nízkou četnost vynechány (v souboru společně tvoří ani 2% z celkového počtu zakázek).

Pro lepší přehled uvádíme i histogramy počtu nabídek pro jednotlivé typy řízení.

**Obrázek 16a, b, c, d: Histogramy počtu nabídek podle druhu řízení**



## 6.2 Rozsah zakázky

Pokud zkoumáme zakázky v rámci rozdělení na nadlimitní, podlimitní a zakázky malého rozsahu, zjišťujeme, že **počet nabídek ve skupinách služby a dodávky a ve skupině stavební práce se velmi liší**, jak můžeme vidět z následující tabulky:

**Tabulka 10: Počet nabídek podle velikosti zakázky**

Druh zakázky	Počet nabídek (střední hodnota)	Dodávky	Služby	Stavební práce
Nadlimitní	3.45	2.85	3.82	5.19
<b>Podlimitní</b>	<b>5.16</b>	2.81	3.37	<b>6.02</b>
<b>Malý rozsah</b>	3.84	<b>3.14</b>	<b>4.03</b>	3.98

Pro stavební práce pozorujeme nejvyšší počet nabídek pro zakázky podlimitní, pak pro zakázky nadlimitní a teprve poté pro zakázky malého rozsahu. Naše vysvětlení je takové, že velký objem nadlimitních zakázek podporuje jistým způsobem přirozený monopol stavebních firem: limit může být nastaven příliš vysoko, a proto efekt malého množství firem schopných zpracovat tak velké zakázky převládá nad efektem otevřenosti soutěže. Na druhé straně, nepovinné reportování zakázek malého rozsahu činí tuto kategorii nereprezentativní pro naši analýzu.

Pro služby a dodávky pozorujeme nejvyšší počet nabídek pro zakázky malého rozsahu, pak pro zakázky nadlimitní a pak pro zakázky podlimitní. Domníváme se, že tento výsledek je spíše ovlivněn druhy použitého řízení u jednotlivých skupin a nereprezentativností dobrovolně reportovaných zakázek malého rozsahu.

### 6.3 Charakteristika zadavatele

Podobně jako v kapitole 5.1.3 (analýza rozdílu vysoutěžené a odhadované ceny) uvádíme průměrné počty nabídek pro jednotlivé zadavatele v tabulce 11 nicméně i zde se domníváme, že z výsledků nelze jednoznačně hodnotit kvalitu soutěže a konkurenčního boje, kterého byli zadavatelé schopni docílit, protože více závisí na ostatních charakteristikách zakázky (objem a použité řízení).

**Tabulka 11: Počet nabídek dle druhu zadavatele**

Typ zadavatele	Všechny zakázky	Dodávky	Služby	Stavební práce
<b>Celostátní úřady nebo agentury</b>	4.97	3.35	8.36	4.43
<b>Ministerstva a jejich organizační složky</b>	3.48	3.01	3.12	6.03
<b>Regionální a místní úřady a agentury</b>	4.47	3.17	3.11	5.42
<b>Veřejnoprávní instituce</b>	4.30	2.76	4.78	5.31

### 6.4 Zadávací kritéria

Při studiu toho, jak je počet uchazečů ovlivňován kritérii, která jsou používána při zadávání zakázky, budeme postupovat poněkud jinak než v kapitole 5.1.4 (rozbor vlivu zadávacích kritérií na rozdíl mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou). Zaměříme se nejen na podsoubor dat z hodnotících zpráv, ale napřed i na analýzu celé databáze, která je z pochopitelných důvodů méně podrobná. Ukazuje se ovšem, že pro studium vlivu kritérií na počet nabídek může i tato méně podrobná a přesná analýza přinést zajímavé výsledky.

#### 6.4.1 Analýza na datech z Informačního systému

Analýzou kritérií se zabýváme mimo jiné proto, že bychom chtěli zjistit, jaký vliv mají na počet uchazečů o veřejnou zakázku, tedy například jestli zvětšující se počet kritérií nemůže odrazovat uchazeče od účasti. Jelikož v každém typu řízení je jiný minimální počet uchazečů, což by mohlo být při srovnávání zavádějící, definovali jsme raději proměnnou, která udává, kolik se přihlásilo uchazečů nad požadovaný limit. V následující tabulce udáváme průměr a směrodatnou odchylku této proměnné pro každou skupinu zakázek.

**Tabulka 12: Počet uchazečů nad limitem**

Skupina	Průměr	Odchylka
Nejnižší nabídková cena	2.75	6.97
Hospodářsky nejvýhodnější nabídka z hlediska kritérií	1.79	3.43
Třetí skupina	0.12	1.14

Poznámka: Kromě základních kategorií kritérií obsahuje databáze i relativně významný shluk pozorování, která jsou vedena v jakési "třetí skupině", jejíž vlastnosti jsou matoucí: není u nich uvedeno, že by jediným kritériem byla nejnižší cena, a zároveň ani v jednom případě žádná kritéria nespécifikují. Při bližším prozkoumání jsme zjistili, že tato skupina představuje převážně (z 88%) jednací řízení bez výzvy k účasti. Bližší komentář k tomuto dělení stejně jako frekvence počtu použitých kritérií uvádíme v Apendixu 9.

Z tabulky vyplývá, že nejvíce uchazečů se hlásí, pokud je jediným kritériem nejnižší nabídková cena. To je v souladu s naším očekáváním, že **komplikovanost zakázky daná dalšími kritérii může uchazeče odrazovat**.

Zaměříme-li se dále na jiná kritéria, než je cena, může nás zajímat například požadavek na záruky, smluvní pokuty a dodací lhůty. Tato kritéria v podstatě nevyjadřují ekonomickou výhodnost nabídky. Způsob nastavení multikriteriálního hodnocení v praxi skýtá rizikový prostor pro zmanipulovaný výběr dodavatele.

Vzhledem k tomu, že každý zadavatel může definovat kritéria zcela dle vlastního uvážení a termíny nejsou nikterak unifikované, mohli jsme použití záruk a smluvních pokut při zadávání zakázky definovat pouze pomocí klíčových slov, tzn. naše analýza nemusí být úplně přesná. V Apendixu 9 specifikujeme, kolik zakázek obsahuje jako jedno z kritérií záruky, pokuty nebo dodací lhůty, a průměrnou váhu, které je těmto kritériím přiřazena.

V následující tabulce uvádíme, jaký je vliv použitého kritéria na průměrný počet uchazečů nad zákonem daný limit. Studujeme pochopitelně pouze zakázky ze skupiny, která kritéria používá.



**Tabulka 13: Počet uchazečů nad limitem podle použitých kritérií**

	Průměr	Odchylka
Záruka = 0	2.12	3.15
Záruka = 1	2.33	3.18
Pokuta = 0	2.10	3.07
Pokuta = 1	2.79	3.52
Lhůta = 0	2.15	3.15
Lhůta = 1	2.57	3.22

Průměrný počet uchazečů při (ne)použití kritérií záruky, smluvní pokuty nebo dodací lhůty. 0 znamená, že kritérium nebylo použito, 1 znamená, že kritérium bylo použito.

#### 6.4.2 Analýza na doplňkových datech z hodnotících zpráv

V této části se věnujeme studiu zakázek, o nichž máme informace z hodnotících zpráv, jak je popisujeme v subkapitole 3.3. Z kapitoly 5 už víme, že převládá důraz na kritéria kvantitativní (viz Appendix 9).

Zaměříme-li se na všechny zakázky a na váhy kvantitativních a kvalitativních kritérií obecně, ukazuje nám ekonometrická analýza, že tyto váhy jsou velmi dobrými prediktory počtu obdržených nabídek, a to tak, že **zvýší-li se váha kvantitativních kritérií o 14 procentních bodů (tj. sníží-li se váha kvalitativních kritérií o 14 procentních bodů), zvýší se počet nabídek o jednu.**

Naše interpretace je taková, že zatímco kvantitativní kritéria jsou relativně snadno uchopitelná a splnitelná, kvalitativní kritéria mohou přispívat ke složitosti zadání nabídky a mohou tak omezovat počet uchazečů, kteří by jinak měli zájem o zakázku soutěžit. Přestože se nedá paušalizovat, neboť některé zakázky jistě vyžadují splnění přísnějších kvalitativních kritérií ze zcela objektivních důvodů, lze v použití kvalitativních kritérií spatřovat možný nástroj pro diskriminaci některých uchazečů.

Zaměříme-li se pak pouze na kategorii ekonomicky nejvýhodnějších nabídek a specifická kritéria tak, jak jsou uvedena v Appendixu 3, ekonometrická analýza nám ukáže, že podobně jako v případě kvalitativních a kvantitativních kritérií jsou tyto váhy velmi dobrými prediktory počtu obdržených nabídek. Roli hraje především kritérium ceny a kritérium sankcí a pokut. Zvýší-li se váha kritéria ceny o 14 procentních bodů nebo váha kritéria sankcí a pokut o 20 procentních bodů (na úkor ostatních kritérií), zvýší se počet nabídek o jednu. Tento výsledek potvrzuje výsledek dosažený při analýze kvantitativních a kvalitativních kritérií, neboť kritérium ceny a kritérium sankcí a pokut svou definicí spadají mezi kritéria kvantitativní, a proto by měly již z principu kopírovat stejnou strukturu.

## 7. Jak spolu souvisí kumulace zakázek, rozdíly cen a počet uchazečů?

V předešlých kapitolách jsme analyzovali faktory ovlivňující nastavování odhadované ceny, faktory ovlivňující relativní úsporu v zakázkách a faktory determinující míru konkurence mezi potenciálními dodavateli. Sledovali jsme, že zadavatelé mají možnost ovlivňovat zadávací podmínky tak, aby se zakázky nacházely těsně pod finančními limity, kde jsou sníženy standardy transparentnosti. Nastavením jiných zadávacích podmínek mohli zadavatelé působit na míru úspory prostředků v zadávání nebo na míru konkurence v soutěži o zakázku.

V této kapitole se vracíme k jednotlivým aspektům zadávání veřejných zakázek, abychom na příkladu zjednodušeného podlimitního řízení a stavebních zakázek ukázali, jak úzce spolu souvisí kumulace zakázek (omezování soutěže), rozdíly mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou (úspora) a počet nabídek (míra konkurence).

Analýzou vztahů těchto tří hlavních zkoumaných veličin jsme přišli k následujícím zjištěním, které v dalším textu dokládáme podrobnější analýzou.

- **Čím blíže jsou zakázky zákonnému limitu, tím vyšší kumulace zakázek pozorujeme a s tím menší úsporou prostředků možno počítat.**
- **Praxe nastavování odhadovaných cen pod limit je motivována volbou zadávacího řízení. Typy řízení se liší mírou své otevřenosti uchazečům o zakázku, a proto nižší účast firem v soutěži sledujeme právě těsně pod limity.**
- **Nastavování cen těsně pod limit může být dáno jak stlačováním ceny níže, tak rozdělováním zakázek na menší části a v neposlední řadě umělým předražováním zakázek. Zvýšenou koncentrací předražených a netransparentních zakázek možno očekávat právě pod zákonnými limity.**

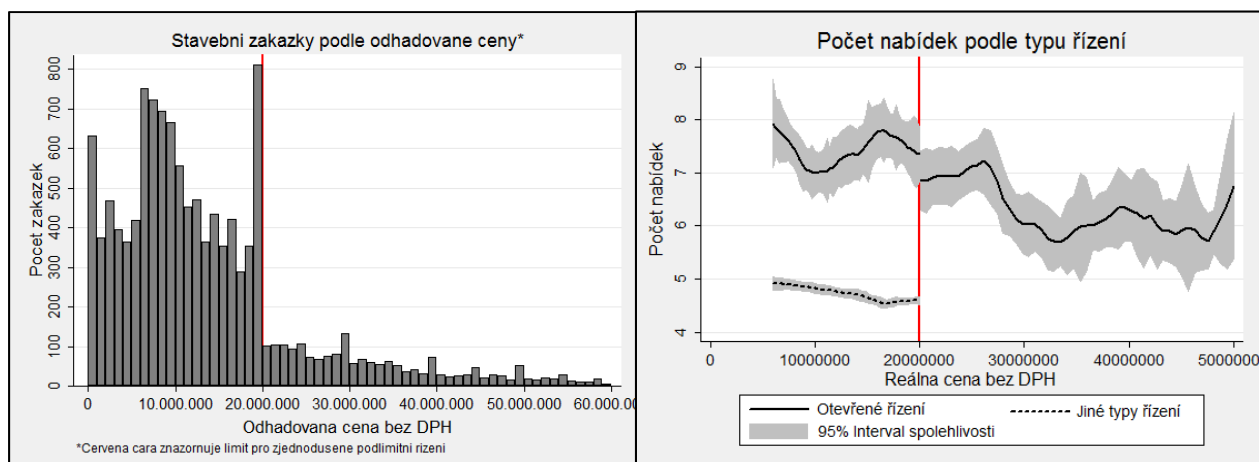
### 7.1 Vztah kumulace zakázek a počtu uchazečů o zakázku

Horní limit odhadované ceny, nad nímž není možno zadávat zakázky v zjednodušeném podlimitním řízení, se v kapitole 4 ukázal jako významný faktor pro tvorbu kumulace zakázek. Lokální kumulace zakázek vznikala jako výsledek jednání zadavatelů, buďto z motivace zrychlit a zjednodušit proces zadávání zakázky, nebo jako výsledek jednání dodavatelů, kteří mohou zadavatele vybízet k tomu, aby vyhlašoval zakázky pod limitem, kde je možno díky nižší otevřenosti zadávání přidělit zakázku konkrétnímu dodavateli snadněji.

Obrázek 17 ilustruje, jaký vliv mají kumulace zakázek a limit pro zjednodušené podlimitní řízení na snižování počtu nabídek v soutěži o veřejnou zakázku. V levém panelu obrázku připomínáme kumulaci zakázek pod limitem pro zjednodušené řízení

u staveb (identicky ku kapitole 4.1), v pravém panelu počítáme průměrný počet nabídek v různých intervalech finální ceny a porovnáváme počty nabídek v zakázkách pod limitem a nad limitem.

**Obrázek 17: Počet nabídek a kumulace zakázek v okolí limitu pro zjednodušené řízení**



Obrázek ukazuje vztah kumulací zakázek a počtu nabídek v soutěži. V levém panelu ukazujeme kumulaci zakázek, jak jsme ji analyzovali v části 4.1, v pravém panelu ukazujeme průměrný počet nabídek v různých typech zadávacích řízení. Počet nabídek počítáme jako průměrný počet nabídek v zakázkách v úzkém pohyblivém cenovém intervalu o šířce 1,000,000Kč. Červená čára zobrazuje limit pro zjednodušené podlimitní řízení (20,000,000 CZK). Černá plná čára v pravém panelu zobrazuje průměrný počet nabídek v otevřeném řízení, tečkovaná čára zobrazuje počet nabídek v jiných typech řízení. Šedá oblast v okolí je 95% interval spolehlivosti průměru. Pouze stavební zakázky. V grafech jsou použity údaje pro všechny kategorie zadavatelů v letech 2006 -2010.

Obrázek 17 ukazuje, že v **otevřeném řízení nad limitem se u stavebních zakázek hlásí do soutěže víc nabízejících nežli v jiných typech řízení pod limitem**. Černá čára v pravém panelu ukazuje, kolik průměrně nabídek obdržel zadavatel při dané výši vysoutěžené ceny zakázky. Šedá oblast okolo průměru ukazuje 95% interval spolehlivosti, ve kterém se průměrný počet nabídek pohybuje.

Levý panel obrázku nám ukazuje, že zadavatelé kumulují zakázky pod limitem navzdory tomu, že v otevřeném řízení nad limitem by mohli přilákat do soutěže průměrně 7 nabízejících, tj. o dva uchazeče víc nežli v jiném než otevřeném řízení pod limitem. Pod limitem se účastní soutěže v jiném než otevřeném řízení v průměru o cosi méně než 5 uchazečů.

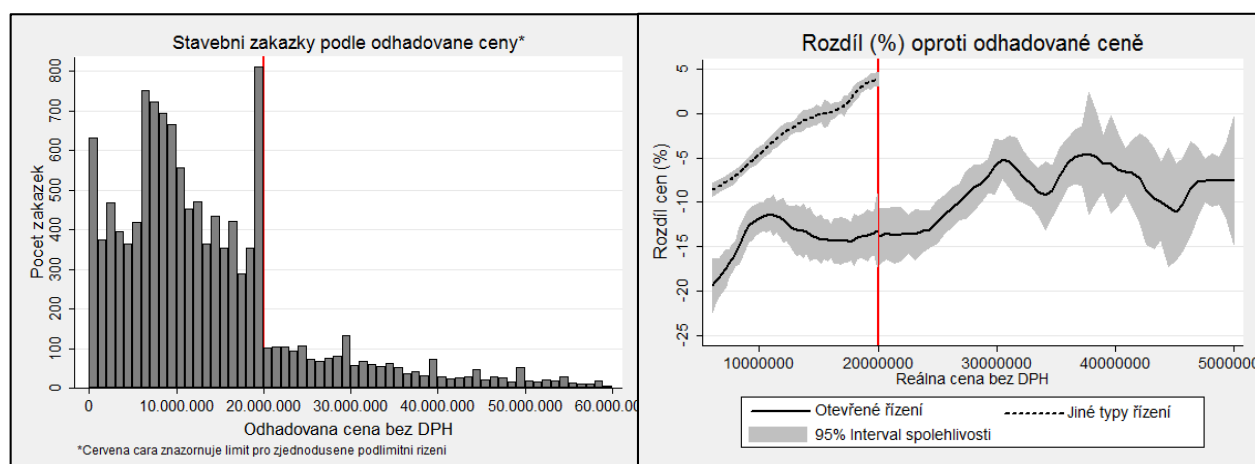
Chování zadavatelů si můžeme vysvětlit tím, že chtějí splnit zákonné minimum nároků na transparentnost a formálnost zadávání. Zjednodušené podlimitní řízení bývá také často rychlejší než otevřené zadávání zakázek. Alternativně za chováním zadavatelů mohou být jejich vlastní zájmy, jenž je vedou k tomu, aby pod limitem uměle omezili soutěž o veřejnou zakázku.

## 7.2 Vztah kumulace zakázek a úspor vůči odhadované ceně

Kumulace zakázek a omezování počtu nabízejících jsou propojeny i s průměrně dosahovanou úsporou, tj. s průměrným rozdílem mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou zakázky.

Obrázek 18 zkoumá vztah průměrného rozdílu cen a kumulací zakázek, jenž se pod limity tvoří. V levém panelu obrázku zobrazujeme kumulaci zakázek pod limitem pro zjednodušené podlimitní řízení u stavebních zakázek (identicky jako v kapitole 4.1). V pravém panelu počítáme průměrný procentuální rozdíl mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou pro pohyblivý cenový interval. Porovnáváme rozdíl cen u zakázek pod limitem a nad limitem.

### Obrázek 18: Rozdíl vysoutěžené a odhadované ceny v okolí limitu pro zjednodušené řízení



Obrázek ukazuje vztah kumulací zakázek a průměrného procentuálního rozdílu mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou. V levém panelu ukazujeme kumulaci zakázek, jak jsme ji analyzovali v části 4.1. V pravém panelu ukazujeme průměrný rozdíl v % mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou v pohyblivém cenovém intervalu o šířce 1,000,000Kč. Červená čára zobrazuje limit pro zjednodušené podlimitní řízení (20,000,000 CZK). Černá plná čára zobrazuje průměrnou úsporu prostředků v otevřeném řízení, tečkovaná čára zobrazuje průměrnou úsporu v jiných typech řízení. Šedá oblast v okolí je 95% interval spolehlivosti průměru. Pouze stavební zakázky. V grafech jsou použity údaje pro všechny kategorie zadavatelů v letech 2006 -2010.

Z obrázků vyčteme následující: **čím blíže je zakázka zákonnému limitu, a čím vyšší kumulaci zakázek pozorujeme, s tím menší úsporou prostředků v neotevřených zadávacích řízeních možno počítat.** V úzkém intervalu přímo pod limitem sledujeme, že zakázky se v průměru soutěží za vyšší než odhadované ceny.

Vysvětlení pro sledované vztahy může být několik. Kdybychom opomenuli, že umělé nastavování cen pod limit ovlivňuje míru konkurence a tlak na konečnou vysoutěženou cenu zakázky, konstatovali bychom, že rozdíl cen se pouze mechanicky snižuje posunem odhadované ceny dolů. Jinými slovy, pokud se vysoutěžená cena nemění bez ohledu na podmínky zadávání pod limitem, posun odhadované ceny by

pouze přispěl k tomu, že zadavatel by při nižší odhadované ceně směl použít preferované zjednodušené řízení.

Naopak, snížení relativní úspory můžeme vysvětlovat mechanismem nižší otevřenosti zadávání pod limitem a nižší konkurence mezi uchazečemi. Dodavatelé se do méně transparentního a méně otevřeného zadávání hlásí v nižší míře, a proto se taky dosahuje nižších rozdílů mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou.

Pokud zadavatel pod limitem zakázky předraňuje a v méně transparentní soutěži zakázku udělí předem vybranému uchazeči, je nízký rozdíl mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou očekávatelný.

## Literatura

### Odborné články a literatura

1. Bulow, J. ; Klemperer, P. (1996): „*Auctions versus Negotiations.*“ American Economic Review, American Economic Association, vol. 86(1), pages 180-94, March.
2. Burguet R.; Che, Y. K. (2004): „*Competitive Procurement with Corruption.*“ RAND Journal of Economics, The RAND Corporation, vol. 35(1), pages 50-68, Spring.
3. Gregorová, L.; Šmejkal, V. (2006): „*Veřejné zakázky a efektivita výdajů - srovnání ČR a SR.*“ *Bulletin CES VŠEM*, č. 17.
4. Jurčík, R: „*Podmínky provádění kontroly a vlastní kontrolní mechanismy zadávání veřejných zakázek.*“ Praha: TI ČR, 2006.
5. Chvalková, J., Skuhrovec, J.: „*Measuring transparency in public spending: Case of Czech Public e-Procurement Information System.*“ IES Working Paper 11/2010. Charles University, 2010.
6. Kameník, M. (ed.) et al. (2011): „*Transparentnost systému veřejných zakázek v ČR.*“ Praha: Oživení.
7. Kameník, M. (ed.) et al. (2011): „*Otevřenost zadávacích řízení v ČR.*“ Praha: Oživení.
8. Kohout, P. (ed.) et al. (2011): „*Boj proti korupci. Sborník textů pracovní skupiny pro boj proti korupci Národní ekonomické rady vlády (NERV).*“ Praha: Úřad vlády ČR.
9. Kolektiv autorů: „*Veřejné zakázky v České republice: korupce nebo transparentnost.*“ Praha: TI ČR, 2005.
10. Kolektiv autorů: „*Odhad neefektivně vynaložených veřejných zdrojů ve veřejných zakázkách.*“ Praha: TI ČR, 2007.
11. Lundberg, S. (2005): „*Restrictions on Competition in Municipal Competitive Procurement in Sweden.*“ International Advances in Economic Research, Springer, vol. 11(3), pages 329-342, August.
12. OECD (2010): „*Government at a Glance 2009.*“
13. Pavel, J. (2006): „*Ukazatele transparentnosti trhu veřejných zakázek v České republice.*“ Praha: TI ČR.
14. Pavel, J. (2009): „*Efektivnost fungování kontrolních systémů veřejných zakázek v České republice.*“ Praha: TI ČR.
15. Pavel, J. (2008): „*Vliv počtu nabízejících na cenu stavebních zakázek v oblasti dopravní infrastruktury 2004-2007.*“ Praha: TI ČR.
16. Rističová, S. (2010): „*Mezinárodní komparace způsobů zadávání zakázek malého rozsahu.*“ Bakalářská práce, VŠE.
17. Rob, R. (1986): „*The Design of Procurement Contracts.*“ American Economic Review, American Economic Association, vol. 76(3), pages 378-89, June.
18. Saez, E. (2010): „*Do Taxpayers Bunch at Kink Points?*“ American Economic Journal: Economic Policy, American Economic Association, vol. 2(3), pages 180-212, August.
19. World Economic Forum: „*Global Competitiveness Report.*“ 2011-2012.

### Dokumenty a statistiky

1. Český statistický úřad, údaje o výši HDP v kupních cenách důchodovou metodou, 2006-2010.
2. Důvodová zpráva k zákonu č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

3. Důvodová zpráva k novele zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ze dne 31. 01. 2012
4. Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice, Ministerstvo pro místní rozvoj, květen 2012.
5. Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

**Internetové zdroje** Informační systém o veřejných zakázkách: Uveřejňovací subsystém, 2006 – 2010.

1. <http://www.isvzus.cz/usisvz/>
1. Portál o veřejných zakázkách a koncesích, 2011  
<http://www.portal-vz.cz>
2. Oficiální portál pro podnikání a export BusinessInfo.cz, 2011  
<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/orientace-v-pravnich-ukonech/verejne-zakazky-opu/1000818/46143/>
3. Stránky advokátní kanceláře Kocián, Šolc, Balaščík, 2011  
<http://www.ksb.cz/cs/novinky-publikace/137/novy-zakon-o-verejnych-zakazkach>
4. Stránky Sdružení Zindex, 2012  
<http://www.zindex.cz/>

## Appendix 1 –Cíle a změny původního zákona č. 137/2006 o veřejných zakázkách

Jak možno sledovat při porovnání boxů 1 a 2, cíle a hlavní prostředky novel zákona o veřejných zakázkách se s postupem doby vyvíjely, přičemž část nových změn vždy vyplývala z pokroku v technologických možnostech zadávání a další změny z nových potřeb efektivnější a transparentnější kontroly.

### Box 1: Cíle a hlavní prostředky původního zákona č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách

původní zákon č. 137/2006 Sb.	<b>Cíle právní úpravy</b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>- zavedení a vyjasnění <b>nových základních pojmů</b> zadávání</li><li>- garantování <b>větší volnosti</b> pro postup zadavatelů</li><li>- vyvažování <b>formálnosti uplatňovaných pravidel</b> (přispívajících obecně k vyšší transparentnosti) <b>s prakticky únosnou mírou administrativních nákladů</b> a časové náročnosti</li></ul>
	<b>Hlavní změny vyplývající z právní úpravy*</b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>- VZ byly rozlišeny podle jejich předpokládané hodnoty na tzv. <b>zakázky malého rozsahu, podlimitní zakázky a zakázky nadlimitní</b></li><li>- Do právní normy bylo <b>přinavráceno zjednodušené podlimitní řízení</b> - možnost zadavatelů použít zadávací postup formou výzvy pěti dodavatelům</li><li>- Zavedení <b>soutěžního dialogu</b>, nový postup měl být nástrojem k zadávání zvláště složitých zakázek, u nichž zadavatel není schopen dopředu přesně vymezit technické nebo právní nebo finanční požadavky na plnění</li><li>- Zavedení <b>centrálního zadavatele</b>, jedná se o zadavatele, který provádí zadávání veřejných zakázek pro ostatní zadavatele</li><li>- Modifikace <b>rámcových smluv</b> – tento institut nabyl daleko širší oblast použití než dříve a nabídne celou škálu různých modifikací</li><li>- Zavedení možností <b>elektronické aukce a dynamického nákupního systému</b></li><li>- <b>Zkrácení lhůt</b> ovlivňující délku zadávacího řízení</li><li>- Povinnost <b>zveřejňovat vybrané informace o VZ na internete</b> (portálu ISVZ-US)</li></ul>

\*Výčet hlavních změn není vyčerpávající, box 1 se soustředí na změny, které jsou relevantní pro obsah studie

Zdroj: [www.portal-vz.cz/Uploads/Legislativa/Duvodova-zprava-k-137-2006-Sb-http://www.ksb.cz/cs/novinky-publikace/137/novy-zakon-o-verejnych-zakazkach](http://www.portal-vz.cz/Uploads/Legislativa/Duvodova-zprava-k-137-2006-Sb-http://www.ksb.cz/cs/novinky-publikace/137/novy-zakon-o-verejnych-zakazkach)



## **Appendix 2 – Charakteristika jednotlivých typů zadávacích řízení**

Tato část se podrobněji věnuje charakteristice základních typů zadávacích řízení, které rozlišuje zákon o veřejných zakázkách. Jedná se o následující typy zadávacích řízení: i) otevřené zadávací řízení, ii) užší zadávací řízení, iii) zjednodušené podlimitní řízení, iv) jednací řízení s uveřejněním, v) jednací řízení bez uveřejnění, vi) soutěžní dialog.

### **i) Otevřené řízení**

Otevřené zadávací řízení se považuje za jedno z nejtransparentnějších typů zadávacích řízení. Zadavatel zde vyzývá neomezený počet potenciálních dodavatelů k podání jejich nabídek a k prokázání splnění kvalifikace. Po posouzení kvalifikace vybere zadavatel na základě hodnotících kritérií nejvýhodnější vítěznou nabídku. Tento typ řízení může zadavatel použít kdykoliv a bez jakéhokoliv omezení.

### **ii) Užší řízení**

Užší řízení je pro zadavatele procesně komplikovanější. Nejdříve zadavatel vyzývá neomezený počet uchazečů k tomu, aby projevili zájem o účast podáním žádostí o účast v řízení. Zadavatel žádosti vyhodnotí a vyzve dodavatele, kteří splnili kvalifikační podmínky, aby podali své nabídky. Na rozdíl od otevřeného řízení může zadavatel omezit počet dodavatelů, které k podání nabídky vyzve. Minimálně musí vyzvat pět dodavatelů (resp. tři, pokud se jedná o sektorového zadavatele). Vyzvaní dodavatelé smí podat své nabídky a na základě hodnotících kritérií z nich zadavatel vybere vítěznou nabídku.

### **iii) Zjednodušené podlimitní řízení**

Pro zadání podlimitní veřejné zakázky na dodávky nebo služby nebo pro zadání podlimitní zakázky na stavební práce, jejíž předpokládaná hodnota nepřesáhne limit 20 000 000 Kč, může veřejný zadavatel použít zjednodušené podlimitní řízení. V tomto řízení vyzývá veřejný zadavatel písemnou výzvou nejméně 5 zájemců k podání nabídky a k prokázání splnění kvalifikace. Přímou oslovení dodavatelé přímo podávají nabídky společně s prokázáním kvalifikace. Na jejich základě vybere zadavatel nejvýhodnější nabídku. Principiálně je toto řízení shodné s užším řízením, jeho zjednodušenost spočívá ve zrušení podávání žádostí o účast. Zadavatel sám rozhoduje, koho do řízení pozve.

### **iv) Jednací řízení s uveřejněním**

Jestliže v předchozím otevřeném řízení, užším řízení, zjednodušeném podlimitním řízení nebo soutěžním dialogu byly podány pouze neúplné nebo nepřijatelné nabídky, může zadavatel zadat veřejnou zakázku v **jednacím řízení s uveřejněním**. Zadavatel zde vyzývá neomezený počet dodavatelů k podání žádosti o účast v řízení. Podstata řízení pak spočívá v tom, že vyzvaní zájemci, kteří podali nabídku, na jejím základě dále jednají se zadavatelem o konkrétních podmínkách smlouvy. Zadavatel je oprávněn předem omezit počet uchazečů, a to až na pouhé tři uchazeče. Sektorový

zadavatel může v tomto typu řízení zadat nadlimitní zakázku, aniž by předtím použil jiný druh zadávacího řízení.

### **v) Jednací řízení bez uveřejnění**

V jednacím řízení bez uveřejnění vyzývá zadavatel veřejné zakázky jednoho či více zájemců přímo k jednání o smluvních podmínkách plnění zakázky. Jednání o podmínkách probíhá před podáním nabídek uchazeči, v čemž spočívá jeden z hlavních rozdílů oproti jednacímu řízení s uveřejněním. Jednací řízení bez uveřejnění lze použít, pouze když v minulosti v jiném druhu zadávacího řízení nedošlo k zadání veřejné zakázky, a to pro absenci nebo nevhodnost nabídek, případně pro to, že nebyly podány žádné žádosti o účast. Alternativně lze toto řízení použít, aniž by mu předcházel dřívější pokus o zadání zakázky, a to v případech, kdy veřejná zakázka může být z technických nebo uměleckých důvodů, z důvodu ochrany výhradních práv nebo z důvodu vyplývajících ze zvláštního právního předpisu plněna pouze určitým dodavatelem. Řízení lze použít také v krajně naléhavých případech, které zadavatel svým jednáním nezpůsobil a ani je nemohl předvídat, a z časových důvodů není možné zadat zakázku v jiném druhu zadávacího řízení.

### **vi) Soutěžní dialog**

Pro zadání veřejné zakázky se zvláště složitým předmětem plnění může veřejný zadavatel použít **soutěžní dialog**, pokud použití otevřeného řízení či užšího řízení není s ohledem na povahu předmětu plnění zakázky možné. Tento typ řízení se používá u zakázek, u nichž není veřejný zadavatel objektivně schopen přesně vymezit technické, právní nebo finanční požadavky na veřejnou zakázku. Zadavatel v rámci soutěžního dialogu hledá společně s dodavatelem vhodný způsob řešení plnění veřejné zakázky. Po nalezení řešení jsou zájemci vyzváni k podání nabídek, načež zadavatel vybere nejvhodnější z nich. Veřejný zadavatel může stanovit maximální počet zájemců, jež vyzve k účasti v soutěžním dialogu (avšak musí oslovit alespoň 3 uchazeče). V praxi je užití soutěžního dialogu pro účely zadávání veřejných zakázek spíše výjimečné.

### **Apendix 3 - Klasifikace hodnotících kritérií**

Hodnotící kritéria mají sloužit pro zajištění výběru co nejvhodnějšího dodavatele plnění zakázky. Ze své podstaty jsou ale napříč zakázkami velmi různorodá. To znesnadňuje jejich klasifikaci, v čehož důsledku vyhodnocujeme způsob jejich stanovování pouze pro speciálně zkonstruovaný podsoubor dat (pro popis podsouboru viz kapitolu 3).

Následující tabulka rozlišuje šest konkrétních typů kritérií, kterými jednotlivá kritéria klasifikujeme.

**Tabulka 14: Klasifikace hodnotících kritérií**

č.	Typ kritéria	Charakteristika
1	<b>Cenové</b>	kritérium ceny nabídky, např. nejnižší nabídková cena, cena nabídky, cena za hodinovou sazbu atp.
2	<b>Sankce a pokuty</b>	výše pokut či jiných smluvních sankcí za neplnění závazků dodavatele, např. sankce za nedodání, nedodržení termínu, výše pokuty za den prodlení atp.
3	<b>Kvalita a technické podmínky</b>	úroveň technického nebo jiného řešení poptávky, např. výtvarné zpracování, kvalifikace, návrh technického řešení atp.
4	<b>Záruky</b>	výše nebo druh záruk za dílo, dodávku, službu, např. doba nástupu na opravy a odstranění vad, délka záruky atp.
5	<b>Lhůty</b>	různé druhy lhůt na realizaci zakázky, např. lhůta dodání, termín realizace díla, celková doba realizace atp.
6	<b>Jiné</b>	ostatní hodnotící kritéria, např. dodací podmínky, výše úrokové sazby, platební podmínky

## Appendix 4 - Analýza neúplnosti databáze

Stěžejními problémy, se kterými jsme se potřebovali vypořádat, byly chybovost a neúplnost databáze. Tabulka 15 zobrazuje procenta chybějících údajů pro vybrané charakteristiky za dané čtvrtletí.

**Tabulka 15: Časový rámec neúplnosti údajů, v %**

	IČO zadavatel	IČO dodavatel	odhadovaná cena	vysoutěžená cena	název výherců	limity	druh řízení	kritéria
2006_q3	0,17	3,57	17,85	2,78	0,10	0,34	0,34	2,23
2006_q4	0,04	1,97	19,70	1,50	0,04	0,30	1,32	1,97
2007_q1	0,15	2,91	19,79	0,90	0,22	0,75	1,57	4,48
2007_q2	0,28	8,86	17,76	2,61	0,08	0,12	1,92	1,88
2007_q3	0,14	2,69	17,85	0,94	0,00	0,42	2,64	1,94
2007_q4	0,14	2,52	19,60	0,96	0,09	0,41	1,92	1,51
2008_q1	0,17	7,30	17,27	1,06	0,06	0,33	1,89	5,13
2008_q2	0,29	4,13	20,29	1,80	0,05	0,34	1,60	3,98
2008_q3	0,32	4,65	21,40	1,13	0,14	1,13	1,59	1,73
2008_q4	0,63	2,93	20,13	1,02	0,16	0,46	1,48	1,68
2009_q1	1,82	5,57	22,25	0,91	0,13	1,82	1,60	2,09
2009_q2	1,04	10,68	26,88	3,94	0,17	0,93	1,38	2,70
2009_q3	1,92	9,35	21,97	0,99	0,69	0,94	1,63	2,08
2009_q4	0,78	6,24	25,06	0,96	0,12	1,10	2,15	1,77

*Poznámka: číslo 2,99 tedy znamená, že ze všech zakázek zadaných v čtvrtém čtvrtletí 2010 chybělo IČO zadavatele u 3 % případů.*

Většina sloupců tabulky, popisujících neúplnost databáze, je samovysvětlujících. Sloupec limity popisuje v procentech četnost případů, ve kterých nebylo v databázi uvedeno, zda se jedná o zakázku nadlimitní nebo podlimitní. Sloupec druh řízení popisuje neúplnost databáze, co se týče informací o druhu řízení, tj. jestli bylo pro zadání zakázky využito otevřené, užší nebo jednací řízení a to s uveřejněním nebo bez, nebo jiný druh řízení. Sloupec kritéria popisuje procento případů, ve kterých byly nabídky v zakázce hodnoceny z hlediska hospodářsky nejvýhodnější nabídky podle více kritérií, a jednotlivá kritéria hodnocení nebyla v databázi přímo uvedena.

## Appendix 5 – Nesrovnalosti zařazení zakázek v databázi, v %

Nadlimitní veřejná zakázka je zakázka přesahující svou odhadovanou cenou dané limity. Drobné nákupy až do výše 2 (resp. 6) milionů jsou prováděny skrze institut veřejné zakázky malého rozsahu. Navzdory exaktním limitům, databáze VZ obsahuje mnohé konflikty, kdy označení zakázky jako nadlimitní, resp. podlimitní neodpovídá odhadované ceně zakázky. Tabulky 16a a 16b zachycují řazení zakázek v databázi na zakázky podlimitní a nadlimitní a vzniklé nesrovnalosti zařazení.

**Tabulka 16a: Nesrovnalosti kategorizace VZ podle limitů pro služby a dodávky, v %**

<b>Odhadovaná cena</b>	<b>Kategorizace VZ</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Cena < 2 000 000	<b>Podlimitní</b>	4.28	16.08	9.39	7.59	11.6
	<b>Nadlimitní</b>	9.14	5.2	16.64	22.57	23.19
2 000 000 < cena < limit	<b>Podlimitní</b>	19.75	20.85	13.38	13.05	8.65
	<b>Nadlimitní</b>	6.85	5.52	3.72	4.13	4.89
Cena > limit	<b>Podlimitní</b>	4.16	3.96	6.18	4.04	4.81
	<b>Nadlimitní</b>	35.78	30.67	30.7	24.41	22.54
Údaj o ceně chybí		20.03	17.71	19.99	24.21	24.32
<b>Počet zakázek</b>		<b>2 451</b>	<b>5 347</b>	<b>6 104</b>	<b>8 712</b>	<b>9 022</b>

\* 2 mil. Kč je zákonný limit, pod nímž jsou zakázky na služby a dodávky klasifikovány jako zakázky malého rozsahu. Zakázky malého rozsahu jsou vyňaty z působnosti českého zákona o VZ; povinná kategorizace na podlimitní a nadlimitní zakázky se na ně nevztahuje.

Částečným vysvětlením může být, že podlimitní zakázky mohou být dobrovolně kategorizovány jako zakázky nadlimitní a platí pro ně potom náročnější standardy zadávání. Problémem je naopak, když je zakázka, která měla být kategorizována jako nadlimitní, zadána v podlimitní kategorii. V takovém případě byly pro její zadání použity nižší standardy, než určuje zákon o veřejných zakázkách. Procento zakázek, které splňují předpoklady pro nadlimitní zakázky, a přesto byly zadány jako zakázky podlimitní, je zachyceno v šedých boxech tabulek 16a-b.

**Tabulka 16b: Nesrovnalosti kategorizace VZ podle limitů pro stavební práce, v %**

<i>Odhadovaná cena</i>	<i>Kategorizace VZ</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Cena < 6 000 000	<b>Podlimitní</b>	24.86	13.85	11.48	11.7	14.93
	<b>Nadlimitní</b>	1.16	0.11	0.25	0.16	0.16
6 000 000 < cena < limit	<b>Podlimitní</b>	53.83	63.43	63.29	59.83	51.95
	<b>Nadlimitní</b>	0.58	0.55	1.36	0.78	0.96
Cena > limit	<b>Podlimitní</b>	0	0	0.22	0	0.26
	<b>Nadlimitní</b>	1.52	1.24	2.95	2.08	2.82
Údaj o ceně chybí		18.04	20.82	20.45	25.44	28.93
<b>Počet pozorování</b>		<b>2 451</b>	<b>5 347</b>	<b>6 104</b>	<b>8 712</b>	<b>9 022</b>

\* 6 mil. Kč je zákonný limit, pod nímž jsou zakázky na stavební práce klasifikovány jako zakázky malého rozsahu. Zakázky malého rozsahu jsou vyňaty z působnosti českého zákona o VZ a povinná kategorizace na podlimitní a nadlimitní zakázky se na ně nevztahuje.

## Appendix 6 – Časový vývoj užívání jednotlivých typů zadávacího řízení

Následující tabulky dokládají časový vývoj skladby výzkumného vzorku z hlediska použitého typu zadávacího řízení. Tabulka 17a popisuje skladbu souboru z hlediska procentuálního zastoupení počtu zakázek zadaných v různých typech řízení.

**Tabulka 17a: Druhy řízení - počet zakázek (v procentech celkového počtu)**

Druh řízení	2006	2007	2008	2009	2010
Jednací bez výzvy k účasti	19.741%	13.308%	11.351%	11.471%	12.165%
Jednací s výzvou k účasti	14.695%	34.959%	36.648%	36.332%	31.895%
Otevřené	51.889%	45.010%	46.405%	46.358%	48.048%
Užší	12.600%	4.041%	3.131%	3.314%	4.359%
Zadání bez předchozího zveřejnění					1.467%
Soutěžní dialog		0.122%	0.087%	0.036%	0.057%
Urychlené užší	0.138%	0.192%	0.377%	0.182%	0.114%
Urychlené jednací	0.055%	0.035%	0.029%	0.012%	0.057%
Chybějící údaj o druhu řízení	0.882%	2.334%	1.972%	2.294%	1.838%

Tabulka 17b pak popisuje skladbu souboru z hlediska finančního objemu zakázek zadaných v jednotlivých typech zadávacího řízení.

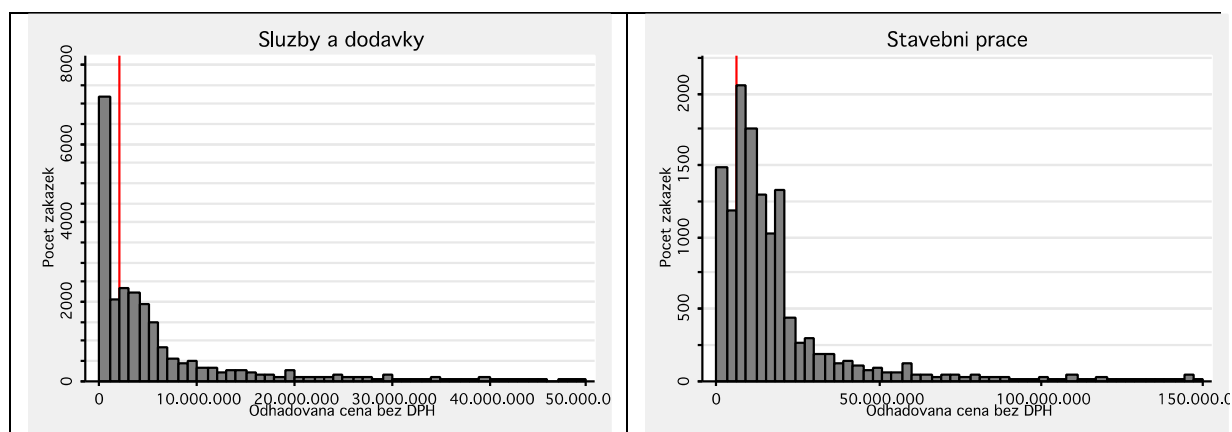
**Tabulka 17b: Druhy řízení – finanční objem zakázek (v procentech celkového objemu)**

Druh řízení	2006	2007	2008	2009	2010
Jednací bez výzvy k účasti	11.001%	12.821%	7.446%	17.072%	16.052%
Jednací s výzvou k účasti	4.931%	14.087%	15.938%	12.203%	14.777%
Otevřené	69.693%	65.147%	70.242%	61.501%	55.268%
Užší	14.001%	7.119%	5.751%	8.421%	11.761%
Zadání bez předchozího zveřejnění					0.824%
Soutěžní dialog		0.097%	0.172%	0.094%	0.671%
Urychlené užší	0.051%	0.071%	0.099%	0.053%	0.044%
Urychlené jednací	0.006%	0.009%	0.005%	0.001%	0.008%
Chybějící údaj o druhu řízení	0.318%	0.648%	0.346%	0.654%	0.595%

## Appendix 7 - Další histogramy rozdělení odhadovaných cen

Histogramy kompletní distribuce zakázek (obrázky 18a a 18b) ukazují, že většina veřejných zakázek spadá spíše do oblasti nižších cen. Zároveň ale mají histogramy velmi dlouhé chvosty, a to i přesto, že byly pro lepší přehlednost zobrazeny pouze do hranice 50,000,000, respektive 150,000,000 CZK. Vzhledem k velkému finančnímu objemu zakázek v této oblasti je zajímavé se jimi zabývat i přesto, že představují co do počtů pouze menší procento z celkového počtu zakázek.

### Obrázek 18a, 18b: Základní histogramy zakázek podle odhadované ceny pro služby a dodávky a stavební práce



Obrázek a) Histogram odhadované ceny pro služby a dodávky, useknutý na 50,000,000 CZK, intervaly šířky 1,000,000 CZK. Červená čára zobrazuje limit pro zakázky malého rozsahu (2,000,000 CZK).  
Obrázek b) Histogram odhadované ceny pro stavební práce, useknutý na 150,000,000 CZK, intervaly šířky 3,000,000 CZK. Červená čára zobrazuje limit pro zakázky malého rozsahu (6,000,000 CZK).  
Obě obrázky: Pouze zakázky v CZK, všechny typy dodavatelů, všechny roky.

Zajímavým se zdá být i fakt, že v datech nacházíme mnoho zakázek malého rozsahu (sloupce nalevo od červené limitní čáry), které by teoreticky v databázi nemusely být, neboť zadavatelé nejsou ze zákona povinni takovéto zakázky zveřejňovat na ISVZUS. Při podrobnějším studiu histogramů pro jednotlivé roky bychom zjistili, že takovýchto nepovinně zveřejněných zakázek s časem přibývá.



## Appendix 8 – Příloha k rozboru vlivu zadávacích kritérií - celý soubor

Z hlediska používání kritérií se zakázky dělí zásadně na dvě skupiny. První skupina používá jako jediné kritérium nejnížší nabídkovou cenu, zatímco druhá skupina kombinuje několik různých kritérií, které přesně specifikuje a kterým přiřazuje různé váhy. Kromě těchto skupin databáze obsahuje i relativně významný shluk pozorování, která jsou vedena v jakési třetí skupině, jejíž vlastnosti jsou matoucí: není u nich uvedeno, že by jediným kritériem byla nejnížší cena, a zároveň ani v jednom případě žádná kritéria nespecifikují. Při bližším prozkoumání jsme zjistili, že tato skupina představuje převážně (z 88%) jednací řízení bez výzvy k účasti. Zastoupení jednotlivých skupin v databázi je shrnuto v následující tabulce.

**Tabulka 18: Zastoupení různých skupin hodnotících kritérií**

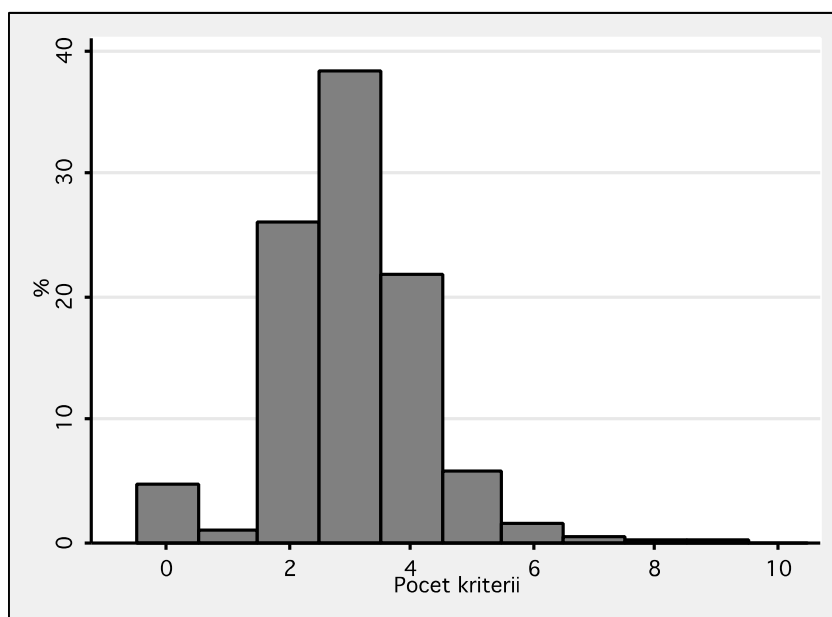
Skupina	Frekvence	%
Nejnižší nabídková cena	21,391	54.71%
Hospodářsky nejvýhodnější nabídka z hlediska kritérií	16,166	41.35%
Třetí skupina	1,540	3.94%

První skupina je z hlediska kritérií triviální a třetí skupina je naopak pro naši analýzu zcela nevypovídající, zaměříme se proto nyní na druhou skupinu, tj. skupinu, kde není jediným kritériem nejnížší cena. Následující tabulka a histogram ukazují, kolik kritérií je používáno při zadávání veřejných zakázek z této skupiny.

**Tabulka 19: Počet kritérií ve vícekritériálních zakázkách**

Počet kritérií	Frekvence	%
0	782	4.84%
1	156	0.96%
2	4,195	25.95%
3	6,195	38.33%
4	3,503	21.67%
5	934	5.78%
6	261	1.61%
7	73	0.45%
8	40	0.25%
9	20	0.12%
10	7	0.04%
Celkem	16,166	100%

**Obrázek 19: Počet kritérií ve vícekritériálních zakázkách**



Pozorování, která mají počet kritérií 0, představují v této skupině chyby v databázi. V tomto případě buď osoba vyplňující formulář zapomněla kritéria uvést, nebo zakázku mylně uvedla v této skupině.

Pozorování, která mají počet kritérií 1, jsou v této skupině velmi málo četná, což je logické, neboť motivací pro zařazení zakázky do této skupiny by pravděpodobně měl být záměr kombinovat více kritérií. Zároveň jsme při bližším prozkoumání zjistili, že pokud je u zakázky v této skupině uvedeno jen jedno kritérium, jedná se ve většině případů tak jako tak o nejnižší cenu.

Zaměříme-li se na jiná kritéria, než je cena, může nás zajímat například požadavek na záruky, smluvní pokuty a dodací lhůty. Vzhledem k tomu, že každý zadavatel může definovat kritéria zcela dle vlastního uvážení a termíny nejsou nikterak unifikované, mohli jsme použití záruk a smluvních pokut při zadávání zakázky definovat pouze pomocí klíčových slov, tzn. naše analýza nemusí být úplně přesná.

V následující tabulce je uvedeno, kolik zakázek obsahuje jako jedno z kritérií záruky, pokuty nebo dodací lhůty, pokud se omezíme na zakázky, u kterých je alespoň jedno kritérium uvedeno. Uvádíme též průměrnou váhu, která je těmto kritériím přiřazena.

**Tabulka 20: Zastoupení a průměrná váha záruk, pokut nebo lhůt zakázky**

	Frekvence	%	Průměrná váha
Záruka	7584	49.30%	16.58%
Pokuta	2778	18.06%	14.69%
Lhůta	2701	17.56%	20.50%

Počet zakázek, ve kterých byla použita kritéria záruky, smluvní pokuty nebo dodací lhůty (z celkového počtu 15384 zakázek používajících kritéria) a průměrné váhy přidělené těmto kritériím.

## **Apendix 9 – Příloha k rozboru vlivu zadávacích kritérií - soubor hodnotících zpráv**

V souboru dat z hodnotících zpráv rozlišujeme tři úrovně stanovování kritérií.

1. Na první úrovni kategorizujeme hodnocení nabídek v zakázkách podle základního kritéria hodnocení, jímž může být a) Nejnižší cena nebo b) Ekonomicky nejvýhodnější nabídka.
2. Druhá dimenze hodnocení nabídek je podle váhy, kterou obnáší kvalitativní versus kvantitativní kritéria v celkovém součtu vah pro hodnocení nabídek.
3. Třetí dimenzí jsou procentuální váhy šesti konkrétních typů kritérií hodnocení, kterými jsou např. váha záruk za dílo, délka lhůt pro dodání plnění zakázky, váha cenového kritéria, váha kritéria nabídnutých sankcí a pokut, atd.

V následující analýze se budeme postupně věnovat všem třem dimenzím stanovování kritérií hodnocení nabídek.

### **1. Základní hodnotící kritéria**

Následující tabulka kategorizuje zakázky našeho vzorku podle základního hodnotícího kritéria.

**Tabulka 21 - Základní hodnotící kritérium**

	Všechny zakázky		Po kontraktech	
	Frekv.	Procento	Frekv.	Procento
Ekonomicky nejvýhodnější nabídka	195	48.51%	236	48.55%
Nejnižší cena	207	51.49%	250	51.14%
Celkem	402	100.00%	486	100.00%

Sledujeme, že jak podle počtu zakázek, tak podle počtu kontraktů je přibližně v polovině případů hlavním kritériem hodnocení Nejvýhodnější cena. V druhé polovině případů je základním kritériem Ekonomicky nejvýhodnější nabídka.

Následující tabulka ukazuje procenta kontraktů, v nichž neztvítězila nejnižší cena.

**Tabulka 22- Vysoutěžená cena**

	Po kontraktech	
	Frekv.	Procento
Nejnižší cena	430	85.49%
Jiná cena	73	14.51%
Celkem	503	100.00%

Nabídka s vyšší než nejnižší nabízenou cenou může být vybraná pouze v případě, že základním kritériem hodnocení je Ekonomicky nejvýhodnější nabídka. Konstatujeme tedy, že v 73 ze 236 soutěží o kontrakt (tj. v 31 % případů) nebyla vybraná nabídka nabízející nejnižší soutěžní cenu.

## 2. Kvantitativní a kvalitativní kritéria

Zaměříme se nyní na analýzu kvantitativních a kvalitativních kritérií. Pro každou zakázku máme váhu kvalitativního a kvantitativního kritéria použitou pro hodnocení, obě váhy jsou uvedeny v procentech a jejich součet je 100%. Pro zakázky, kdy je základním kritériem nejnížší cena (a tím pádem nejsou žádná kritéria specifikována), je automaticky váha kvantitativního kritéria rovna 100% a váha kvalitativního kritéria je rovna 0%. Pro zakázky, kdy je základním kritériem ekonomicky nejvýhodnější nabídka, jsou pak tato čísla vypočítána na základě specifikovaných kritérií zakázky. Průměrná váha kvantitativních kritérií pro jednotlivé druhy zakázek je uvedena v tabulkách 23 a 24 (průměrná váha kvalitativních kritérií je pak doplňkem průměrné váhy kvalitativních kritérií do 100). V obou tabulkách se jedná o údaj pro celkové zakázky, bez ohledu na to, mezi kolik výherců byly rozděleny.

**Tabulka 23: Váha kvantitativních kritérií pro všechny zakázky (pokud je základním kritériem nejnížší cena, pak váha = 100)**

Druh zakázky	Frekv.	Průměr	Odchylka
Dodávky	82	95.36%	12.85%
Služby	118	91.69%	17.60%
Stavební práce	167	99.58%	2.77%
Neuvedeno	2	77.5%	31.81%
Celkem	369	96.00%	12.44%

Pozn: Není zahrnuto 53 pozorování, pro které chybí váha kvantitativních kritérií

**Tabulka 24: Váha kvantitativních kritérií po zakázky, kde je základním kritériem ekonomicky nejvýhodnější nabídka**

Druh zakázky	Frekv.	Průměr	Odchylka
Dodávky	38	90.00%	17.51%
Služby	55	82.18%	22.33%
Stavební práce	99	99.29%	3.57%
Neuvedeno	2	77.5%	31.81%
Celkem	194	92.39%	16.36%

Pozn: Není zahrnuto 1 pozorování, pro které chybí váha kvantitativních kritérií

Z tabulek vidíme, že kvantitativní kritéria převládají, a to i pokud pomineme zakázky, kdy je základním kritériem nejnížší cena.

### 3. Specifická kritéria

Dále se zaměříme pouze na zakázky, jejichž základním kritériem je ekonomicky nejvýhodnější nabídka. Jak je uvedeno výše, těchto zakázek je celkem 195, my však v tomto oddíle nebudeme studovat pouze celkové zakázky, ale zakázky dělené mezi jednotlivé výherce. To znamená, že v případě, že je zakázka dělená mezi několik výherců, podíváme se na tyto případy zvlášť. Takovýchto případů, kdy je zároveň základním kritériem ekonomicky nejvýhodnější nabídka, máme celkem 236.

Tyto zakázky jsou hodnoceny na základě specifických kritérií, která shrnuje tabulka v Apendixu 3. Každé kritérium může být uvedeno v hodnocení vícekrát a každému je přiřazena jistá váha.

#### 3.1 Přehled všech zakázek, kdy je cílem ekonomicky nejvýhodnější nabídka

Nyní popíšeme použití výše uvedených šesti specifických kritérií pro všechny zakázky, kdy je cílem ekonomicky nejvýhodnější nabídka (tj. pro 236 pozorování). Tabulka 25 uvádí průměrnou početnost kritérií v rámci zakázky.

**Tabulka 25: Průměrná frekvence kritérií v rámci zakázky**

Typ kritéria	Průměr
Kritérium 1	1.11
Kritérium 2	0.45
Kritérium 3	0.38
Kritérium 4	0.44
Kritérium 5	0.36
Kritérium 6	0.09

Jelikož každé kritérium může být použito vícekrát, uvádíme pro srovnání tabulku 26, která ukazuje průměrný počet zakázek, kdy je kritérium použito alespoň jednou.

**Tabulka 26: Průměrný počet zakázek používajících dané kritérium**

Typ kritéria	Průměr
Kritérium 1	0.96
Kritérium 2	0.32
Kritérium 3	0.35
Kritérium 4	0.37
Kritérium 5	0.31
Kritérium 6	0.07

Dále uvádíme dvě tabulky udávající váhy kritérií používané při vyhodnocování zakázek. Tabulka 27 ukazuje průměrné váhy v případě, že je kritérium použito,

tabulka 29 pak ukazuje průměrné váhy (přihlíží tedy zároveň k váze při použití i k pravděpodobnosti použití kritéria).

**Tabulka 27: Průměrná váha kritéria, pokud je použito**

Typ kritéria	Průměr	Odchylka
Kritérium 1	69.17%	14.22%
Kritérium 2	17.55%	8.34%
Kritérium 3	33.99%	14.38%
Kritérium 4	13.88%	8.38%
Kritérium 5	18.65%	8.24%
Kritérium 6	17.50%	12.15%

**Tabulka 28: Celková průměrná váha kritéria**

Typ kritéria	Průměr	Odchylka
Kritérium 1	68.69%	14.91%
Kritérium 2	5.69%	9.43%
Kritérium 3	12.43%	18.11%
Kritérium 4	5.36%	8.56%
Kritérium 5	6.42%	10.14%
Kritérium 6	1.40%	5.85%

Z tabulek 25 až 28 můžeme vyvodit, že nejpoužívanějším kritériem jak z hlediska frekvence, tak z hlediska použité váhy je kritérium 1. Co se týče frekvence, dále následují kritéria 2 a 4. Je jim však v průměru přiřazovaná nižší váha pro hodnocení zakázky než kritériu 3.

### 3.2 Přehled zakázek s přihlédnutím k vysoutěžené ceně

Celou analýzu z předchozí části můžeme zopakovat zvlášť pro zakázky, kdy vysoutěžená cena byla rovna nejnižší nabídnuté ceně a pro zakázky ostatní. Tabulky 29 až 32 odpovídají tabulkám 25 až 28 z předchozí části.

**Tabulka 29: Průměrná početnost kritérií v rámci zakázky**

Typ kritéria	vysoutěžená > nejnižší	vysoutěžená = nejnižší
	73 pozorování	163 pozorování
Kritérium 1	1.08	1.07
Kritérium 2	0.55	0.39
Kritérium 3	0.45	0.33
Kritérium 4	0.40	0.43
Kritérium 5	0.27	0.38
Kritérium 6	0.03	0.09

**Tabulka 30: Průměrný počet zakázek používajících dané kritérium**

Typ kritéria	vysoutěžená > nejnižší	vysoutěžená = nejnižší
	73 pozorování	163 pozorování
Kritérium 1	0.99	0.96
Kritérium 2	0.37	0.29
Kritérium 3	0.44	0.32
Kritérium 4	0.37	0.38
Kritérium 5	0.26	0.36
Kritérium 6	0.03	0.09

**Tabulka 31: Průměrná váha kritéria, pokud je použito**

Typ kritéria	vysoutěžená > nejnižší	vysoutěžená = nejnižší
	73 pozorování	163 pozorování
Kritérium 1	65.69%	70.79%
Kritérium 2	20.85%	15.63%
Kritérium 3	37.58%	31.71%
Kritérium 4	12.88%	14.29%
Kritérium 5	18.75%	18.62%
Kritérium 6	15.00%	17.81%

**Tabulka 32: Průměrná váha kritéria**

Typ kritéria	vysoutěžená > nejnižší	vysoutěžená = nejnižší
	73 pozorování	163 pozorování
Kritérium 1	63.13%	68.00%
Kritérium 2	7.58%	4.60%
Kritérium 3	16.10%	10.12%
Kritérium 4	4.35%	5.52%
Kritérium 5	4.87%	6.63%
Kritérium 6	0.39%	1.56%

Při porovnání zakázek, u kterých byla vysoutěžena minimální nabídnutá cena, a těch, u kterých tomu tak nebylo, jsme zjistili, že v případě, že nevyhrála nejnižší cena, se více používala kritéria 2 a 3 a byly jim přiřazované vyšší váhy než v případě zakázek, kdy vyhrála nejnižší nabídka. Naopak o něco méně bylo používané kritérium 5, ovšem pouze co se týče početnosti a nikoli co se týče váhy pro hodnocení zakázky.



## Appendix 10 – Reprezentativnost souboru hodnotících zpráv vůči databázi Informačního systému

Tato příloha popisuje reprezentativnost našeho výzkumného vzorku hodnotících zpráv, a to ve srovnání s databází všech zakázek, které se nacházejí v Informačním systému ISVZ-US.

V našem výzkumném vzorku sledujeme 422 veřejných zakázek, ve kterých bylo podepsaných celkem 513 kontraktů. Rozdíl v těchto číslech je dán skutečností, že některé zakázky jsou rozděleny na více částí a tím pádem mají i více vítězů.

Následující tabulka třídí zakázky podle jejich druhu. Z tabulky můžeme konstatovat, že co se týče druhu zakázek, náš výzkumný vzorek je reprezentativní podmnožinou všech zakázek z ISVZ.

**Tabulka 33 - Druh zakázky**

Druh zakázky	Výběr		Celá databáze	
	Frekv.	Procento	Frekv.	Procento
Dodávky	97	23.10%	8926	22.77%
Služby	138	32.86%	13528	34.51%
Stavební práce	185	44.05%	16745	42.72%
Celkem	420	100.00%	39199	100.00%

Následující tabulka ukazuje druhy řízení, které ve vzorku pozorujeme.

**Tabulka 34 - Druh řízení (početnost)**

Druh řízení (početnost)	Výběr		Celá databáze	
	Frekv.	Procento	Frekv.	Procento
Jednací bez výzvy k účasti v soutěži	0	0.00%	7852	20.42%
Jednací s výzvou k účasti v soutěži	152	36.28%	12268	31.90%
Otevřené	237	56.51%	16354	42.53%
Soutěžní dialog	0	0.00%	20	0.05%
Urychlené jednací	8	1.86%	19	0.05%
Urychlené užší	0	0.00%	65	0.17%
Užší	23	5.35%	1 679	4.37%
Zadání zakázky bez předchozího zveřejnění	0	0.00%	198	0.51%
Celkem	420	100.00%	38455	100.00%

Srovnání ukazuje, že náš vzorek není reprezentativní vzhledem k druhu řízení, jelikož neobsahuje zakázky, u nichž bylo použito Jednací řízení bez výzvy k účasti v soutěži. Důvod pro tento fakt je ryze technický - v případě Jednacího řízení bez výzvy se

hodnotící zprávy o posouzení nabídek nevyhotovují. Když pomíneme tento fakt, můžeme říci, že náš vzorek je z velké míry reprezentativní, jenom mírně nadhodnocuje počet porozování, ve kterých bylo použito Otevřené řízení.

Pro srovnání ukazujeme v následující tabulce velikost finančních objemů podle jednotlivých druhů řízení. Udáváme součet všech zakázek měřených vysoutěženou cenou pro daný druh řízení.

**Tabulka 35 - Druh řízení (objem v mil. Kč)**

Druh řízení (objem v mil. Kč)	Výběr		Celá databáze	
	Objem	Procento	Objem	Procento
Jednací bez výzvy k účasti v soutěži	0	0.00%	141 000	12.99%
Jednací s výzvou k účasti v soutěži	1 060	6.93%	147 000	13.54%
Otevřené	12 690	83.02%	699 000	64.38%
Soutěžní dialog	0	0.00%	2 350	0.22%
Urychlené jednací	65	0.43%	69	0.01%
Urychlené užší	0	0.00%	751	0.07%
Užší	1470	9.62%	93 800	8.64%
Zadání zakázky bez předchozího zveřejnění	0	0.00%	1 820	0.17%
Cekem	15 285	100.00%	108 579	100.00%

Náš vzorek nadhodnocuje objem zakázek zadáných v otevřeném řízení a naopak podhodnocuje objem zakázek v jednacím řízení s výzvou.

Navzdory zmíněným malým rozdílům mezi kompozicí našeho vzorku a databáze ISVZ konstatujeme, že celková reprezentativnost je dostatečná k tomu, aby závěry o vyřazování nabídek a o způsobech stanovování kritérií mohly být zobecňovány pro celou populaci veřejných zakázek.

---

© Pavla Nikolovová, Ján Palguta, Filip Pertold, Mário Vozár

Vydal a vytiskl Národohospodářský ústav AVČR, v.v.i., Politických vězňů 7, 11121  
Praha 1.

Elektronická verze této publikace je k dispozici na  
[http://idea.cerge-ei.cz/documents/studie\\_2012\\_05.pdf](http://idea.cerge-ei.cz/documents/studie_2012_05.pdf)

Upozornění: Tato studie reprezentuje pouze názory autorů a nikoli oficiální  
stanoviska Národohospodářského ústavu AV ČR, v. v. i., či Centra pro ekonomický  
výzkum a doktorské studium UK v Praze (CERGE).