ANALÝZA VÝVOJE TRHU VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK V ČESKÉ REPUBLICE V LETECH 2008–2015

Pavla Chmelová, Vladimír Štípek*

Abstract

Analysis of the Development of the Public Procurement in the Czech Republic in the Years 2008–2015

This article analyses the development of the public procurement market in the Czech Republic in the period from 2008 to the present in connection with the adoption of new legislation relating to the Act on Public Procurement no. 137/2006. This text evaluates the objectives of legislative changes (transparency, increase in competition powers and effective price enforcement) examined from the viewpoint of selected parameters of the procurement market. It was found that the transparency in terms of reducing the use of the restricted procedure of public procurement improved and the share of public contracts conducted under the new Act on Public Procurement increased immediately after new legislation. This article positively evaluates a drop in one-offer contracts and continuous tendency towards lower price levels of the public procurement. This analysis includes identification of the impact of an accelerated drawdown of funds from EU programs in connection with the end of the program period in 2015. Based on the analysis's conclusions, there are obvious limits of the positive impact of the new legislation.

Keywords: public procurement, legislation, transparency, effectiveness, lowest price criterion, economical profitability criterion, European subsidy policy, economic cycle

JEL Classification: H420, H570, H110

Úvod

Systém zadávání, realizace i následné kontroly veřejných zakázek (dále také VZ) je časté téma laických i odborných diskusí, což je částečně způsobeno tím, že tímto způsobem je alokováno nemalé množství národních prostředků z veřejných rozpočtů. Dle statistik (např. OECD, 2015b) činil podíl finančního objemu veřejných zakázek na celkových výdajích sektoru vládních institucí v roce 2013 v rámci průměru zemí OECD 29 % a v poměru k HDP 12,1 %. V případě České republiky je formou veřejných zakázek financováno dokonce 34 % celkových vládních výdajů, ve vyjádření k HDP se poté jedná o 14,4 %. S ohledem na takto široké využívání institutu veřejných zakázek je nezbytné jeho správné nastavení, přičemž cílem je zejména zajištění transparentnosti, vyšší konkurence a vysoutěžení nejefektivnější dosažitelné ceny zakázky.

* Pavla Chmelová (xchmp12@vse.cz), Vysoká škola ekonomická v Praze, Národohospodářská fakulta, Ministerstvo financí ČR; Vladimír Štípek (xstiv03@vse.cz), Vysoká škola ekonomická v Praze, Národohospodářská fakulta, Úřad vlády České republiky.
Článek byl publikován za přispění interní grantové agentury VŠE grantem č. IG504016.

Základem pro efektivní fungování oblasti veřejných zakázek je vhodně koncipovaný právní rámec. Jeho případné nedostatky se projevují ve snížení efektivnosti procesu veřejného zadávání vlivem působení korupčního a koluzivního chování. Tento efekt je platný pro jakoukoliv fázi hospodářského cyklu, nejvýraznější je ovšem v době ekonomického poklesu, kdy je trh charakteristický poklesem poptávky veřejných zadavatelů a naopak tlakem nabídkové strany, resp. dodavatelů služeb či zboží zadávaných formou veřejné soutěže.

Cílem článku je analyzovat vývoj trhu veřejných zakázek v České republice v letech 2008 až 2015, resp. vymezit vliv hospodářského cyklu, evropské dotační politiky a změn souvisejících legislativních norem na vývoj celkových i výše cílovaných ukazatelů trhu, a na základě této analýzy identifikovat pozitivní i negativní aspekty aplikované hospodářské politiky v oblasti veřejných zakázek a navrhnout opatření pro zlepšení fungování daného trhu. Zvolené období umožňuje komparaci předkrizového, krizového i pokrizového stavu ekonomiky, zohlednění fáze toků finančních prostředků ze strukturálních a investičních fondů EU a analýzu dopadů novelizace zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále také zákon o veřejných zakázkách či ZVZ).

S respektem k vymezeným teoretickým východiskům definujícím efektivní trh veřejných zakázek i k jejich praktickému promítnutí do legislativní činnosti jsou analyzovány vybrané ekonomické ukazatele trhu veřejných zakázek. První skupinou jsou základní ukazatele veřejného zadávání, jejichž analýzou a komparací je sledován zejména vývoj celkové kondice a transparentnosti trhu. Analýzou a korelací dat zachycujících počet podaných nabídek, volbu hodnotícího kritéria a procentní rozdíl ceny předpokládané a konečné vysoutěžené ceny zakázky jsou prokázány úroveň konkurence a míra efektivity ve smyslu dosažení nejvýhodnější ceny nabídky.

1. Teoretická východiska a literatura k problematice veřejných zakázek

Veřejné zakázky jsou jedním z významných nástrojů pro naplňování definovaných cílů v oblasti hospodářské politiky. Její tvůrci využívají pro podporu růstu tohoto institutu, neboť jde o nástroj slučitelný s tržním prostředím. Stimulační efekt mají například investice v oblasti infrastruktury, pořízování vojenského materiálu (Williams, 2008) či zajištění technologií využívaných státní správou, které jsou dlouhodobě pořízovány v tržních ekonomikách právě prostřednictvím veřejných zakázek (Rothwell, 1984). Důvodů je k tomuto způsobu zajišťování statků a služeb několik, od pozitivního vlivu na výkonnost ekonomiky, zprostředkovaně přes podporu agregátní poptávky dle učení J. M. Keynesa až po outsourcing ve veřejné správě, jenž má efektivním využitím specializované soukromé sféry vést k úspoře veřejných prostředků.

Trh veřejných zakázek, tedy setkání poptávající strany (veřejné autority) a nabízejícího subjektu (soukromý či jiný dodavatel zboží nebo služby), funguje obdobně v řadě zemí, kde existuje soukromý a veřejný sektor. Veřejná správa se snaží o jeho zefektivnění

prostřednictvím efektivního managementu a decentralizace rozhodování o pořízení potřebného majetku a služeb (Korosec, 2003), dále prostřednictvím eliminace korupce (Schenone, 2002) či i jako v českém případě na základě transpozice evropského práva novelizací zákonných postupů při zadávání zakázek. V tomto úsilí národním autoritám pomáhají autority nadnárodní, například Evropská unie (European Commission, 2011), OECD (OECD, 2013) nebo Světová banka (World Bank, 2014).

Obecně je problematika legislativní úpravy zadávání veřejných zakázek vymezena třemi základními cíli: posílit transparentnost, zajistit vyšší konkurenci v rámci dané zakázky a docílit efektivní ceny. Všechny cíle na sobě závisí a jeden na druhý navazuje. Transparentnost je vnímána jako vhodný nástroj pro řešení potenciálního korupčního jednání, jelikož omezuje snahy o nepodložené navyšování ceny. Implicitně tak přispívá k zajištění vyšší konkurence (přímé, ve formě nárůstu podaných nabídek, i potenciální), která umožňuje zadavateli vysoutěžit nižší cenu s nejmodernější dostupnou technologií. Což opětovně zpětně zvyšuje transparentnost (Ganuza, 2007).

Proti uvedeným záměrům v oblasti veřejného zadávání působí šedá ekonomika, která je přirozeně přítomna ve všech typech ekonomiky, byť v mírně diferenciovaných formách. Jedná se přitom vždy o příjmy z činností, u kterých je evidentní zájem o utajení, resp. skrytí, a to minimálně před kompetentními orgány státní správy, a dále neformální transakce nezahrnující platby a činnosti vedoucí k oficiálním příjmům, avšak za využití nezákonného postupu k jejich nabytí (Fassmann, 2007). Z pohledu zaměření článku, ve spojitosti s veřejným zadáváním, šedou ekonomiku identifikujeme jako korupční jednání a neopodstatněné navyšování ceny zakázky (Fassmann, 2006), což v rozporu s výše uvedenými cíli vede k plýtvání veřejných financí a deformacím trhu.

V *Důvodové zprávě k novele zákona č. 137/2006, Sb.* z roku 2012 je trh veřejných zakázek v roce 2010 odhadován ve výši cca 17,5 % HDP, což je o 3,1 p. b. více, než již výše uváděný odhad OECD. Pokud zohledníme předpoklad 10% míry předraženosti veřejných zakázek (Kohout, 2011), potenciální reálná roční úspora při absenci korupce a šedé ekonomiky v oblasti trhu veřejných zakázek tak může být více než 60 mld. Kč. Jedná se o situaci, kdy je kalkulováno s odhadem, dle autorů konzervativním, 15,4% podílu šedé ekonomiky na HDP v ČR (Schneider, Kearney, 2015), tedy potenciálně dosažitelným trhem veřejných zakázek ve výši zhruba 650 mld. Kč.

V otázce vysoutěžení efektivní ceny je klíčové identifikovat ideální hodnotící kritérium. Za to bylo dlouhodobě považováno kritérium nejnižší ceny (Sohrab, 1990), ovšem aktuální doporučení OECD jsou formulována v tom smyslu, že kritéria obsahující cenu musejí být stanovena v souvislosti s dalšími charakteristikami, kterými je poměr ceny a kvality či zohlednění dalších individuálních cílů (OECD, 2015a). Pavel (2010) však na příkladu soutěžení infrastrukturních staveb demonstruje negativní vliv snižování váhy nabídkové ceny v případě tohoto komplexnějšího hodnotícího kritéria na počet nabízejících a zprostředkovaně na procentuální snížení ceny. U projektů prostých složitějšího technologického řešení tak doporučuje kritérium nejnižší nabídkové ceny a pro zajištění efektivního počtu nabídek apeluje zejména na širší využívání otevřených řízení.

Pro vymezení otevřenosti trhu se v článku využívá index transparentnosti trhu veřejných zakázek. Ten udává, kolik „*procent prostředků vynaložených v rámci institutu veřejných zakázek v kalendářním roce bylo alokováno prostřednictvím otevřeného řízení*“ (Kohout, 2011).

2. Novelizace právní úpravy veřejných zakázek po roce 2010

Mezi hlavní volební témata v roce 2010 patřily eliminace dopadů světové hospodářské krize a nastartování ekonomického růstu. Jedním z konkrétních nástrojů měla být novelizace právní úpravy veřejného zadávání, přičemž tato vůle byla deklarována v Programovém prohlášení tehdejší vlády i ve Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 a následně na období let 2013 a 2014.

Cíl úpravy systému zadávání a kontroly veřejných zakázek byl stanoven v souladu s výše uvedenými teoretickými východisky, a to zvýšit transparentnost procesu a jeho celkovou efektivitu. Absence existujícího korupčního chování a silnější soutěž mezi konkurenty měly vést k nižším cenám za provedení široké škály veřejných zakázek. Transparentnost byla prosazována sama o sobě s implicitním předpokladem o její prospěšnosti bez snahy efektivitu a náklady transparentnosti hodnotit či testovat (Mejstřík a kol., 2011). Snaha snižovat cenu zakázek byla dalším a samostatně artikulovaným cílem, kdy se vycházelo z předpokladu, že většina zakázek je předražených.

Stěžejní změnu v oblasti zadávání veřejných zakázek po roce 2010 představoval zákon č. 55/2012 Sb., který nabyl účinnosti 1. dubna 2012. Hlavními změnami této novelizace a souvisejících legislativních úprav byly stanovení nových limitů veřejných zakázek malého rozsahu (1 mil. Kč pro dodávky a služby, 3 mil. Kč pro stavební práce), ponížení limitu pro zjednodušené podlimitní řízení na stavební práce na 10 mil. Kč nebo zákaz omezování hospodářské soutěže např. prostřednictvím požadavků na kvalifikaci, hodnocení bankovní záruky či smluvní pokuty. Byla zavedena povinnost zrušit zadávací řízení v případě podání nebo hodnocení jediné nabídky a nadále již není omezován počet zájemců v užším a jednacím řízení s uveřejněním. Smlouvy jsou povinně uveřejňovány, současně i skutečné ceny veřejných zakázek a subdodavatelů nad 10 %, hodnotící kritéria a další náležitosti zakázky. S cílem omezení prostoru pro obstrukční chování neúspěšných uchazečů současně nemůže stěžovatel podat podnět k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále také ÚOHS), pokud v téže věci nepodal k postupu zadavatele námitky, a při zpětvzetí návrhu po vydání nepříznivého nepravomocného rozhodnutí jeho kauce propadá. Bylo přijato i zdvojnásobení pokuty za správní delikty.

Součástí novelizace zákona č. 55/2012 Sb. byly také změny s odloženou platností od začátku ledna 2014, z nichž nejzásadnější bylo snížení limitu veřejných zakázek malého rozsahu na 1 mil. Kč pro veškeré veřejné zakázky, tedy i stavební práce. Původní záměry ale byly v souladu s kritikou a požadavky různých subjektů upravovány a výsledkem bylo přijetí zákona č. 341/2013 Sb., který některá opatření, která teprve měla vejít v platnost ruší, a podobně jsou novelizována některá ustanovení původního zákona č. 55/2012 Sb., která se v praxi prokázala jako nevyhovující. Na základě novelizace

z roku 2013 se tak např. odstranila povinnost zrušit výběrové řízení kvůli jedné nabídce a bylo zrušeno i plánované snížení všech limitů pro vypsání veřejné zakázky na 1 mil. Kč. Zároveň na základě senátorského pozměňovacího návrhu byly tyto limity dokonce navýšeny na hodnoty platné před 1. 4. 2012 (tj. 6 mil. Kč na stavební práce a 2 mil. Kč na ostatní oblasti).

V reakci na všechny předešlé novely připravila vláda návrh zcela nového zákona o zadávání veřejných zakázek. Zákon byl vyhlášen 29. 4. 2016 ve Sbírce zákonů s účinností od října 2016 a nově např. ukládá vítězným uchazečům prokazovat svou vlastnickou strukturu. Limit na dodatečné zakázky je snížen na 30 %, s ohledem na definování více kritérií již nemá být zadavatel v takové míře implicitně tlačěn k soutěžení na nejnižší nabídnutou cenu a umožněno je také vyloučit z výběrového řízení dodavatele, který předchozí zakázku z věcného či časového hlediska nenaplnil.

3. Vývoj základních ukazatelů trhu veřejných zakázek v ČR v letech 2008–2015

Trh veřejných zakázek zahrnuje primárně veřejné zakázky evidované v Informačním systému veřejných zakázek (dále také IS VZ), resp. zveřejňované ve *Věstníku veřejných zakázek* (dále též VVZ), jehož cílem a účelem je na základě ustanovení ZVZ a zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení, podávat souhrnné informace a statistické údaje o veřejném zadávání v ČR spadajícího pod režim ZVZ. V tomto informačním systému jsou uváděny také databáze o veřejných zakázkách evidovaných prostřednictvím elektronických tržišť veřejné správy a prostřednictvím profilů zadavatele. Mimo přímou působnost ZVZ řadíme VZ malého rozsahu a některé dále zákonem specifikované zakázky, které poté společně s evidencí zakázek v IS VZ tvoří celkový trh veřejných zakázek, jehož velikost, struktura a vazba k HDP je znázorněna v tabulce 1.

Ukazatel „VZ evidované v IS VZ“ představuje, jak již bylo řečeno, hodnotu finančních prostředků veřejných zakázek alokovaných v režimu zákona, přičemž výsledná hodnota byla pro lepší srovnatelnost navýšena o efektivní sazbu DPH ve výši 18 %. K tomuto ukazateli byly za účelem kvantifikace objemu celkového trhu veřejných zakázek připočteny ostatní nákupy a investice jednotlivých zadavatelů, zachycené v jejich účetních výkazech (státních závěrečných účtech).¹ Hrubý domácí produkt je sezónně neočištěný, vypočítaný výdajovou metodou. V rámci této kapitoly byly všechny původní hodnoty, v běžných cenách, pro eliminaci vlivu růstu cen přepočítány dle dat z národních účtů vykazovaných ČSÚ (2017) do stálých cen roku 2010. V případě hrubého domácího produktu bylo využito deflátoru HDP, u trhu veřejných zakázek byl zkonstruován vážený deflátor spotřebních a investičních veřejných zakázek.²

1 Zdrojem této části dat a uvedeného postupu je Ministerstvo pro místní rozvoj (2015b).

2 Aproximovaný z deflátoru výdajů na konečnou spotřebu domácností a deflátoru tvorby hrubého fixního kapitálu, přičemž jednotlivé váhy byly stanoveny na základě dat tabulky 2 (zakázky dle druhu), kdy zakázky na služby byly autory pro zjednodušení definovány a následně také deflovány výše uvedeným „spotřebním“ deflátorem jako spotřební zakázky, stavební práce jako investiční zakázky a zakázky na dodávky s ohledem na jejich investiční i spotřební charakter byly převedeny do stálých cen za využití prostého aritmetického průměru obou deflátorů.

Radikální propad celkového objemu VZ v roce 2011 (o 17,2 %), který mírnějším tempem pokračoval i v následujících dvou letech, byl v roce 2014 vystřídán téměř 20% nárůstem. Jedná se o jasný signál oživení ekonomiky, jež je provázáno expanzivnější, resp. méně restriktivní, fiskální politikou a růstem vládních výdajů a investic. To koresponduje s daty k HDP, který sice nominálně rostl, i když téměř neznatelně, již od roku 2009, ale reálný růst ve výši 2,7 % zaznamenáváme po dvou letech poklesu (0,8 % v roce 2012 a 0,5 % v roce 2013) až v roce 2014, následovaný 4,5% růstem v posledním roce sledované řady, který však nezabránil opětovné mírné meziroční redukci objemu VZ o 5 %. Lze konstatovat, že hodnota realizovaná na trhu veřejných zakázek v absolutním vyjádření ani v poměru k HDP doposud nedosáhla rekordní úrovně z roku 2010, a to ani při významném růstu v roce 2014.

Tabulka 1 | Vývoj trhu veřejných zakázek v ČR v letech 2008–2015

Objemové ukazatele (v mld. Kč, s. c. 2010)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HDP	4 061,6	3 864,9	3 953,7	4 032,9	4 000,7	3 981,3	4 089,4	4 274,9
trh veřejných zakázek celkově	539	580	594	492	481	467	560	532
z toho: veřejní zadavatelé	460	501	475	439	405	399	424	453
sektoroví zadavatelé	80	79	119	63	77	67	136	79
z toho: VZ evidované v IS VZ	362	344	315	283	318	293	434	302
Podílové ukazatele (v %)								
VZ evidované v IS VZ/trh VZ	67,1	59,3	53,1	58,5	66,1	63,8	77,5	57,8
trh VZ/HDP	13,3	15,0	15,0	12,2	12,0	11,7	13,7	12,4
VZ evidované v IS VZ/HDP	8,9	8,9	8,0	7,0	8,0	7,4	10,6	7,1

Zdroj: MMR (2014, 2016b), ČSÚ (2017), vlastní propočty a úprava

Dílčí ukazatele trhu veřejných zakázek – veřejní zadavatelé (mezi ně pro zjednodušení na tomto místě řadíme i dotované zadavatele, kteří se dle ZVZ řídí při veřejném zadávání shodnými pravidly jako veřejní zadavatelé), sektoroví zadavatelé a objem VZ evidovaných v IS VZ – se vyvíjely obdobně, zejména s ohledem na propad v roce 2011, jisté odlišnosti a specifika zde ale registrujeme. Hodnota VZ v režimu zákona fluktovala od inkriminovaného roku 2010 kolem 300 mld. Kč, v roce 2014 však došlo k výraznému nárůstu na 434 mld. Kč, což představuje zvýšení podílu tohoto druhu zakázek na celkovém objemu VZ meziročně o 14,7 p. b. (oproti roku 2010 se dokonce jedná o změnu ve výši 24,4 p. b.), a poměr k HDP se zvýšil o 2 p. b. Zatímco tak v roce 2010 pouze 8 % HDP a 53,1 % objemu všech veřejných zakázek bylo alokováno v rámci zákona, tedy se zajištěním vyšší transparentnosti a kontroly ze strany státu i společnosti, v roce 2014 se

již jednalo o 10,6 %, resp. 77,5 %. V roce 2015 však sledujeme opětovné zhoršení průměrných ukazatelů, zejména v důsledku razantního snížení, resp. navrácení se na přibližnou předchozí úroveň v případech sektorových zadavatelů.

Tabulka 2 | Zadané veřejné zakázky evidované ve VVZ v letech 2008–2015 v rozlišení druhu limitu a druhu zakázky

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Zadané VZ celkem	mld. Kč (s. c. 2010)	309,05	294,59	265,80	239,20	267,78	244,42	362,69	253,53
	počet	8 701	10 784	9 663	8 762	10 842	16 324	14 983	15 133
dle druhu limitu									
nadlimitní	mld. Kč (s. c. 2010)	236,79	215,96	203,62	186,87	215,82	176,03	280,50	191,93
	počet	3 098	3 979	3 630	3 367	3 539	3 632	4 352	5 191
podlimitní	mld. Kč (s. c. 2010)	71,56	77,46	60,79	48,89	47,88	57,89	79,20	61,60
	počet	5 555	6 691	5 770	5 082	6 768	11 522	10 392	9 942
neuvedeno	mld. Kč (s. c. 2010)	0,69	1,18	1,39	3,44	4,08	10,50	2,99	–
	počet	48	114	263	313	535	1 170	239	–
dle druhu zakázky									
dodávky	mld. Kč (s. c. 2010)	49,87	52,51	56,32	94,90	94,72	99,80	160,77	99,35
	počet	1 888	2 278	2 140	2 293	3 488	6 005	5 484	5 702
služby	mld. Kč (s. c. 2010)	78,79	93,86	74,00	46,78	66,67	44,89	76,95	40,12
	počet	3 246	4 281	3 711	3 037	3 044	4 084	3 231	3 199
stavební práce	mld. Kč (s. c. 2010)	180,39	148,24	135,48	97,53	106,41	99,77	125,00	114,06
	počet	3 567	4 225	3 812	3 432	4 310	6 235	6 268	6 152

Zdroj: MMR (2016a), ČSÚ (2017), vlastní propočty a úprava

V roce 2014 došlo k vývoji i přes opětovné zvýšení limitů pro zakázky malého rozsahu od roku 2014 na hodnoty platné před 1. dubnem 2012, což s jistotou negativně ovlivnilo počty zakázek povinně uveřejňovaných ve *Věstníku veřejných zakázek* ve smyslu jejich snížení, popř. zpomalení jejich potenciálního růstu. S ohledem na pozorovaný vývoj trhu VZ v tomto roce tak nutně docházíme k závěru, že průměrná hodnota zakázky evidované v IS VZ byla v porovnání s předchozím obdobím vyšší. Opačné vzájemné trendy vývoje počtu zadaných zakázek a jejich finanční hodnoty exaktně demonstrují tabulka 2 a graf 1. Tabulka 2 i navazující analýzy pracují pro zjednodušení pouze se statistikami k veřejným zakázkám, jejichž zadání bylo dle zákona zveřejněno ve VVZ. Částky jsou uváděny bez DPH.

Pokles absolutního počtu zakázek za současného navýšení celkové hodnoty v roce 2014 u souhrnného ukazatele VZ zadáných a evidovaných ve VVZ naprosto zvrátil trend roku předešlého. Kromě již výše diskutovaných či naznačených skutečností (změny v počtu zakázek ovlivněny korekcemi limitů, jež v roce 2013 rozšířily okruh zakázek přímo spadajících pod režim zákona a v roce 2014 jej naopak analogicky opětovně zúžily, a vývoj hospodářské kondice země) lze uvažovat také vliv čerpání finančních prostředků z fondů EU. Z pohledu operačních programů představovaly roky 2013 a 2014 přelom, kdy končilo jedno programové období a rozbíhalo se období nové, což se projevilo i zvýšeným zadáváním zakázek zejména v roce 2014, kdy byla jedna z posledních možností dočerpat finanční prostředky „starého“ programového období 2007–2013.

Graf 1 | Průměrná cena jednotlivých kategorií VZ v ČR v letech 2008 až 2015 v mil. Kč, s. c. 2010

Zdroj: vlastní výpočet a zpracování na základě dat z tabulky 2

Graf 1 ilustruje vlivy právní úpravy limitů pro zakázky malého rozsahu na průměrnou cenu podlimitních veřejných zakázek, která klesá či roste shodně s poklesem a růstem těchto limitů. Celkovou kondici ekonomiky nejlépe odráží vývoj průměrné ceny nadlimitních zakázek, jelikož ty nejsou uváděnými limity omezovány vůbec a při růstu ekonomické výkonnosti finančně náročné investiční výdaje vlády rostou (plus je znatelný výše zmíněný vliv dotací z EU). Hluboká krize oboru stavebnictví, na který negativně dopadá recese hospodářského cyklu v porovnání s ostatními sektory významněji, zapříčiňuje největší propad průměrné ceny u skupiny VZ na stavební práce. O nejrazantnější pokles se v tomto případě jedná i z hlediska objemu, kdy i přes mírný nárůst v roce 2014

(viz tabulka 2) byla hodnota VZ ve stavebnictví oproti předkrizovému roku 2008 redukována o 36,8 %. S ohledem na skutečnost, že prostřednictvím veřejných zakázek (zadaných a evidovaných v IS VZ) bylo alokováno cca 42 % produkce sektoru stavebnictví, lze tato čísla chápat jako opravdu nepříliš pozitivní.³

Tabulka 3 | Zadané veřejné zakázky evidované ve VVZ v letech 2008–2015 v rozlišení druhu zadávacího řízení

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Zadané VZ celkem	mld. Kč (s. c. 2010)	309,05	294,59	265,80	239,20	267,78	244,42	362,69	253,53
	počet	8 701	10 784	9 663	8 762	10 842	16 324	14 983	15 133
Otevřené řízení	mld. Kč (s. c. 2010)	196,01	168,49	131,23	151,76	136,72	126,44	233,23	166,23
	počet	3 523	4 509	3 775	3 838	4 129	4 955	6 587	6 597
Užší řízení	mld. Kč (s. c. 2010)	18,97	20,26	24,33	29,01	49,61	23,30	19,31	11,59
	počet	225	294	302	415	456	340	427	347
JŘSU	mld. Kč (s. c. 2010)	32,07	33,16	36,45	12,00	36,19	31,43	57,85	18,22
	počet	343	500	388	307	376	380	356	312
JŘBU	mld. Kč (s. c. 2010)	31,88	42,31	36,59	27,13	30,07	39,30	32,39	42,06
	počet	1 438	1 804	1 915	1 839	2 345	3 310	3 007	3 936
Soutěžní dialog	mld. Kč (s. c. 2010)	0,55	0,26	1,38	2,67	0,15	0,19	0,41	0,27
	počet	6	5	5	5	4	4	5	3
ZPŘ	mld. Kč (s. c. 2010)	29,43	29,85	21,66	14,15	13,34	18,77	14,12	12,08
	počet	3 136	3 631	3 013	2 230	3 364	7 073	4 397	3 635
Neuvedeno + VZ na služby dle přílohy č. 2 ZVZ	mld. Kč (s. c. 2010)	0,14	0,26	14,14	2,48	1,70	5,00	5,38	3,07
	počet	30	41	265	128	168	262	204	303

Poznámka: JŘSU – jednací řízení s uveřejněním; JŘBU – jednací řízení bez uveřejnění; ZPŘ – zjednodušené podlimitní řízení.

Zdroj: MMR (2016a), ČSÚ (2017), vlastní propočty a úprava

Tabulka 3 obsahuje přehled počtu zadaných zakázek a jejich finančních objemů v rozdělení dle druhu zadávacího řízení. Na základě obecného konsensu se za nejvhodnější formu zadávacího řízení považují otevřená řízení a v určitých případech soutěžní

3 Vlastní výpočet autorů vycházející z údajů Ministerstva průmyslu a obchodu (2016) o podílu stavebnictví na HDP ČR v roce 2014 ve výši 7 % a údajů z tabulek 1 a 2. V případě domácích stavebních zakázek se poté jedná o 50 %, v roce 2009 dokonce o 67,2 % (MPO, 2016).

dialog. Ty jsou z pohledu dodržování zásad při postupu zadavatele identifikovány jako nejméně rizikové, naopak nejméně preferovanými (ovšem ne ze strany zadavatelů) jsou jednací řízení bez uveřejnění (dále také JŘBU). Určitými korupčními příležitostmi disponují také jednací řízení s uveřejněním (dále také JŘSU) a užší řízení, jejichž potenciální prostor pro korupci vyplývá z dvoukolového systému.

Odhlédneme-li od soutěžního dialogu, který mezi sledovanými ukazateli dosahuje v celém období minoritních hodnot, bylo užší řízení v roce 2008 nejméně využívaným druhem zadávacího řízení, a to v objemu i počtu takto zadáných zakázek. V roce 2011 již ale bylo užším řízením objemově zadáno po otevřeném řízení zakázek nejvíce. Maximální výše 49,61 mld. Kč bylo dosaženo v roce 2012 (meziroční nárůst o 71 %).

Na základě novely zákona č. 55/2012 Sb., o veřejných zakázkách, nebyl zadavatel v užším řízení nadále oprávněn omezit losem ani jiným nástrojem počet dodavatelů následně vyzvaných k podání nabídky (s výjimkou VZ v oblasti obrany nebo bezpečnosti a sektorového zadavatele), což se okamžitě projevilo rapidním poklesem objemu zadávaných zakázek v režimu užšího řízení, který v roce 2015 nedosáhl ani hodnoty krizových let 2008 a 2009. Vzhledem k tomu, že předmětnou novelou se de facto eliminoval rozdíl mezi otevřeným a užším řízením a současně byla zúžena možnost omezování počtu zájemců o účast i v případě JŘSU, zaznamenáváme v roce 2013 zvýšení zadávání formou JŘBU a ZPŘ, a to i přes existenci výrazného legislativního omezení použití těchto druhů zadávacích řízení a přes snížení limitu pro ZPŘ na stavební práce.

V roce 2014, kdy vláda alokovala na veřejné zakázky finanční prostředky převyšující předkrizovou úroveň, byl pokles využívaného užšího řízení kompenzován zejména růstem otevřených řízení a JŘSU, které jako jediné v objemovém vyjádření meziročně rostly. Pozorovaný trend lze s ohledem na výše uvedené (preference otevřených řízení) považovat za pozitivní a snahy vlády v této oblasti do velké míry za úspěšné, index transparentnosti trhu veřejných zakázek se mezi lety 2013 a 2014 zvýšil o 13,7 p. b., viz tabulka 4.

Tabulka 4 | Vývoj indexu transparentnosti trhu veřejných zakázek I1 v ČR v letech 2008–2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Index transparentnosti v %	36,64	28,90	22,09	30,23	27,73	26,45	40,14	29,90

Poznámka: Výpočet indexu pro jednotlivé roky je proveden v souladu s definicí indexu transparentnosti trhu veřejných zakázek I1 obsaženou v kapitole 1. Teoretická východiska a literatura k problematice veřejných zakázek. Použitý vzorec: $I1 = (\text{hodnota VZ zadáných otevřeným výběrovým řízením (mld. Kč, s. c. 2010, v roce t)} / \text{celkový trh veřejných zakázek (mld. Kč, s. c. 2010, v roce t)}) * 100$.

Zdroj: vlastní výpočet a zpracování na základě dat z tabulek 1 a 3

Přesto je nutné mít na zřeteli, že daný vývoj (ve smyslu absolutního růstu) byl primárně způsoben reálným růstem HDP a snahou dočerpat zdroje z evropských fondů. Výjimečnost roku 2014 a její silná vazba na exogenní faktory v protikladu k legislativnímu

rámci vyplývá i z analýzy roku 2015, kdy i přes zachování relativně vysokého počtu otevřených řízení a snižování podílu užších řízení evidujeme opětovný pokles indexu transparentnosti, menší využití (v roce 2014 expandujícího) soutěžního dialogu a zejména zvrácení pozitivního trendu snižování veřejného zadávání prostřednictvím JŘBU. To v roce 2015 oproti roku 2008 ve vyjádření zadaných zakázek celkově vzrostlo o 174 % a jako jediné za sledované období zaznamenalo absolutní růst objemového ukazatele. Tento jev lze dle autorů částečně přisuzovat zrychlenému zadávání zakázek v závěru programového období, kdy z časového i jiných hledisek je daný typ zadávacího řízení pro zadavatele nejvhodnější, jelikož je pojen s nejvyšší mírou jistoty rychlého zpracování podkladů pro veřejné zadávání. Současnou úroveň aplikace JŘBÚ je nicméně nutné z celkového pohledu hodnotit jednoznačně negativně.

4. Vývoj počtu nabídek a využívání typu hodnotícího kritéria a jejich vliv na cenu veřejné zakázky

Poslední kapitola pojednává o absolutním i relativním vývoji veřejných zakázek s 1 až n nabídkami a jejich vlivu na snížení konečné ceny zadané zakázky (zveřejněné ve VVZ) v porovnání s původní cenou předpokládanou v zadávací dokumentaci. Možnými hodnotícími kritérii jsou nejnižší nabídková cena a ekonomická výhodnost nabídky (dále v textu také „hospodářsky nejvýhodnější nabídka“).

Tabulka 5 | Vývoj počtu zadaných veřejných zakázek v rozlišení dle množství podaných nabídek v letech 2008–2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
VZ o 1 nabídce	2 030	2 612	2 729	2 614	2 912	2 795	3 023	4 929
VZ o 2 nabídkách	972	1 085	839	806	1 369	2 578	2 600	2 233
VZ o 3 nabídkách	1 177	1 279	1 007	876	1 249	2 709	2 214	1 672
VZ o 4 nabídkách	1 203	1 302	948	698	963	1 687	1 516	1 206
VZ o 5 nabídkách	1 399	1 692	1 257	814	886	1 274	1 115	905
VZ o 6 nabídkách	492	711	528	405	555	935	793	660
VZ o 7 nabídkách	291	440	360	326	403	664	582	466
VZ o 8 nabídkách	193	281	279	327	305	511	491	347
VZ o 9 a více nabídkách	488	900	1 103	1 405	1 369	1 882	1 258	1 082
neuvedeno	56	64	106	101	397	801	723	864

Zdroj: MMR (2016a), vlastní úprava

Z tabulky 5 a grafu 2 je zřejmé, že v absolutním i relativním vyjádření dominují v celém sledovaném období veřejné zakázky s 1 nabídkou. Jejich podíl se sice oproti

období let 2010–2012, kdy kolísal kolem hodnoty 30 %, snížil v letech 2013 a 2014 o cca 10 p. b., v roce 2015 již však díky svému meziročnímu růstu o 13,3 p. b. opět mezi jednotlivými ukazateli dosahuje jednoznačně nejvyšší úrovně, když jako jediný zaznamenává relativní i absolutní meziroční růst. Veřejných zakázek se 2 nabídkami se v roce 2014 v porovnání s rokem 2010 využívalo téměř dvojnásobně, absolutně se dokonce jednalo o nárůst o 223 %, a podíl VZ se 3 nabídkami rostl od svého minima v roce 2011 také více méně až do roku 2014. Naopak čistě konkávní vývoj podílu (bez prozatímního vrácení se na výchozí úroveň roku 2008) zaznamenáváme u parametru 9 a více nabídek. Významnější snížení v rámci celé časové řady evidujeme u VZ o 4 a 5 nabídkách (celkové snížení o 6,1 p. b., resp. 10,6 p. b.).

Graf 2 | Vývoj podílů veřejných zakázek dle množství podaných nabídek na celkovém počtu zadáných VZ v letech 2008–2015

Zdroj: vlastní výpočet a úprava na základě dat z tabulky 5

Interpretace trendů u daného datového souboru je ztížena skutečností, že zejména v posledních třech letech se enormně zvýšil počet zakázek, u kterých není údaj o podaných nabídkách uveden. Přesto lze konstatovat, že vývoj na trhu veřejných zakázek v letech 2012–2014 (tedy od novelizačních úprav) směřoval k posílení soutěží o veřejné zakázky mezi více uchazeči, a to zejména v kategorii 2 až 4 podaných nabídek, v roce 2015 však dochází k signifikantnímu nárůstu zakázek o 1 nabídku za současného poklesu všech zakázek s větším počtem nabídek. Průměrný počet nabídek na 1 VZ činí 3,22 pro rok 2015, což je nejnižší hodnota v celém analyzovaném období⁴.

4 Vypočteno váženým aritmetickým průměrem, přičemž se jedná se o odhad, jelikož do výpočtu nemohly být zařazeny zakázky, u nichž počet nabídek nebyl uveden. Také u kategorie 9 a více nabídek bylo za účelem zjednodušení přistoupeno k abstrahování od podání více jak 9 nabídek. Dle dat z tabulky 6 poté tento ukazatel dosahuje hodnoty 2,87, přičemž se opět jedná o nejnižší hodnotu v letech 2008–2015. Nejvíce nabídek v průměru (4,07, resp. 3,84) bylo naopak podáno v „přednovelizačním“ roce 2011.

S daným souvisí též ukazatel vypovídající o průměrné potenciálně dosažitelné „hodnotě“ jedné nabídky, viz tabulka 6. Z těchto dat je zřejmá unikátnost roku 2013, kdy při relativně nízkém objemu finančních prostředků alokovaných skrze trh veřejných zakázek bylo zadáváno nejvíce zakázek, v jejichž rámci byl poté podáván rekordní počet nabídek. Konkurenční boj na trhu veřejných zakázek v tomto roce kulminoval. Dodavatelé se účastnili soutěží i s vědomím vyššího počtu konkurenčních uchazečů a nižšího objemu prostředků určeného pro přerozdělení, tedy i přesto, že výše a pravděpodobnost „zisku“ ve smyslu hodnoty získané zakázky byly v průměru sníženy.

Tabulka 6 | Konkurenční boj na trhu veřejných zakázek v letech 2008–2015 ve vyjádření průměrně dosažitelné „hodnoty“ 1 nabídky

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Celkový počet zadávaných VZ	8 701	10 784	9 663	8 762	10 842	16 324	14 983	15 133
Celkový počet nabídek	30 237	39 981	35 352	33 689	38 591	60 480	50 586	43 496
Celková hodnota zadávaných VZ (mld. Kč 2010)	309,05	294,59	265,80	239,20	267,78	244,42	362,69	253,53
Průměrná „hodnota“ 1 nabídky (mil. Kč 2010)	10,22	7,37	7,52	7,10	6,94	4,04	7,17	5,83

Poznámka: Průměrná „hodnota“ jedné nabídky je vypočítána jako podíl celkové hodnoty zadávaných VZ a celkového počtu nabídek.

Zdroj: MMR (2016a), ČSÚ (2017), vlastní výpočty a úprava

Závěrečná část článku se věnuje definování vztahu závislosti počtu nabídek a konečné ceny veřejné zakázky. Pracovali jsme s upravenými datovými soubory extrahovanými z Detailního přehledu formulářů s údaji o veřejných zakázkách, jenž je zveřejněn v Informačním systému veřejných zakázek. Index konečné ceny VZ (uvedené zadavatelem v rámci oficiálního zadání VZ) a původního odhadu hodnoty zakázky obsaženém v zadávací dokumentaci byl zkonstruován pro veřejné zakázky zadávané v otevřeném řízení, jakožto nejtransparentnější formě zadávacího řízení, přičemž vymezeny byly dva datové soubory v závislosti na použitém hodnotícím kritériu. V obou případech byly kvůli lepší statistické interpretaci vyloučeny extrémní hodnoty. Dále došlo k vyloučení veřejných zakázek, u nichž nebyla uvedena původní nebo konečná hodnota zakázky či chyběl údaj o počtu nabídek. Data se vztahují k období prosince 2014. Toto časové období bylo vybráno záměrně, jelikož rok 2014 je již poznamenán reálným růstem HDP, současně reflektuje v dostatečném časovém odstupu přijaté a tímto článkem zkoumané novelizační úpravy a naopak není jako rok 2015 tak výrazně ovlivněn fluktuacemi trhu způsobenými očekáváním zásadních legislativních změn a přelomem programových období.

Tabulka 7 | Procentuální snížení konečné ceny veřejných zakázek v rozlišení dle počtu podaných nabídek a použitého hodnotícího kritéria (prosinec 2014)

Počet nabídek	Počet VZ		% snížení konečné hodnoty VZ NNC				% snížení konečné hodnoty VZ HNN			
	NNC	HNN	min.	max.	průměr	medián	min.	max.	průměr	medián
1	26	10	-85,4	35,8	-3,9	0,0	-22,6	58,8	8,5	8,5
2	126	28	-119,5	96,8	7,8	2,4	-9,5	52,6	8,2	0,8
3	94	19	-59,6	99,8	9,5	5,4	-56,9	40,3	7,0	0,6
4	60	10	-54,5	99,9	19,4	15,8	0,0	100,0	25,9	11,3
5	60	7	-13,6	58,0	17,9	15,0	34,5	0,0	14,1	16,1
6	28	4	-9,0	58,8	18,2	14,9	5,2	33,9	16,0	12,4
7	36	4	-33,5	88,4	25,8	28,2	11,3	40,5	25,7	25,5
8	28	1	-32,1	64,8	25,4	21,9	44,5	44,5	44,5	44,5
9	27	2	-13,4	53,4	22,8	28,3	10,8	32,0	21,4	21,4
10	7	1	11,1	44,3	30,0	32,0	9,7	9,7	9,7	9,7
11	10	1	6,4	56,7	41,9	47,5	51,1	51,1	51,1	51,1
12	1	-	54,3	54,3	54,3	54,3	-	-	-	-
13	4	1	-20,8	55,5	23,8	30,2	29,2	29,2	29,2	29,2
14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16	3	-	34,3	89,0	58,1	51,0	-	-	-	-
17	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19	2	-	45,0	51,9	48,4	48,4	-	-	-	-
1 až 19	512	88	-119,5	99,9	13,6	10,2	-56,9	100,0	12,0	7,6

Poznámka: NNC – hodnotící kritérium nejnižší nabídková cena; HNN – hodnotící kritérium hospodářsky nejvýhodnější nabídka.

Zdroj: MMR (2015a), vlastní výpočty a úprava

Kritérium „nejnižší nabídková cena“ je dlouhodobě preferováno, což dokládají i údaje shromážděné v IS VZ k veřejným zakázkám evidovaným prostřednictvím elektronických tržišť veřejné správy (MMR, 2015a). Dle nich bylo nejnižší nabídkové ceny v roce 2013 využito 9krát více než kritéria hospodářsky nejvýhodnější nabídky (u počtu zakázek, v objemu to bylo dokonce téměř 11krát) a v roce 2014 byla tato preference ještě silnější (12násobek počtu VZ zadávaných dle ekonomické výhodnosti nabídky, což

představovalo téměř 14násobek objemu). Z tohoto důvodu je tento datový soubor rozsáhlejší, sumarizuje data pro 512 pozorování. V případě kritéria hospodářsky nejvýhodnější nabídky čítá analyzovaný soubor 88 pozorování. Statistický popis shromážděných dat je obsahem níže uvedené tabulky 7.

U veřejných zakázek zadávaných v otevřeném řízení na základě kritéria nejnížší nabídkové ceny činí index vypočítaný pro celou skupinu pozorování 86,4, průměrně se tedy konečná cena VZ zadávaná tímto způsobem snížila oproti původnímu předpokladu o 13,6%. U VZ s 1 nabídkou se jako u jediných průměrně konečná cena zvýšila, a to o 3,9%. V těchto případech se totiž často jedná o zakázky s nízkou nebo žádnou potenciální konkurencí, kdy jediný uchazeč, vědom si absence konkurentů, má jistý prostor pro nabídnutí ceny vyšší, než za kterou by byl za jiných podmínek schopen zakázku realizovat. VZ s 2 a 3 nabídkami jsou spojovány s průměrnou úsporou 7,8, resp. 9,5%. Snížení konečné ceny u zakázek, u kterých byly podány 4 až 9 nabídek, se pohybuje od 17,9 % do 25,8%. Deset a více nabídek v některých případech představuje možnost až 89% úspory nákladů, jako tomu bylo u jedné zakázky s 16 nabídkami, a i průměrně se v této kategorii jednalo o vysokou úsporu (38,9 %).

V případě veřejných zakázek zadávaných v otevřeném řízení na základě kritéria hospodářsky nejvýhodnější nabídky činí index vypočítaný pro celou skupinu pozorování 88, průměrně se tedy konečná cena VZ zadávaná touto formou snížila oproti původnímu předpokladu o 12%. Přestože na rozdíl od VZ zadávaných na základě kritéria nejnížší ceny je průměrné výsledné ponížení ceny nižší, v rozlišení jednotlivých skupin nedochází k prodražení zakázek ani u VZ s 1 nabídkou. Naopak úspora zde dosahuje v průměru 8,5%. Podobný stav evidujeme u zakázek se 2 nabídkami, překvapivě nejnížšího ponížení ve výši 7 % pak dosahují zakázky o 3 nabídkách. U vyššího počtu nabídek je úspora již minimálně dvojnásobná, s výjimkou 9,7% úspory u VZ s 10 nabídkami, nedosahují však hodnot u VZ analyzovaných výše, což souvisí s nižším počtem nabídek a se složitější povahou soutěžených zakázek.

Graf 3 | Vliv počtu nabídek na konečnou cenu veřejné zakázky zadávané v otevřeném řízení na základě kritéria „nejnížší nabídková cena“ (prosinec 2014)

Zdroj: vlastní výpočet a úprava na základě dat z MMR (2015a)

Určitý trend ve vztahu míry úspory a počtu nabídek pozorujeme (viz grafy 3 a 4), korelace dat nicméně silnou závislost mezi oběma proměnnými nepotvrdila. Obecný předpoklad o rostoucí míře úspory se vzrůstajícím počtem nabídek nebyl korelačním koeficientem 0,387 u prvního a 0,3 u druhého statistického souboru (značícím nepříliš těsný vztah veličin) prokázán. Dále identifikace obdobného vlivu počtu nabídek na konečnou cenu zakázky v případě obou kritérií naznačuje, že dlouhodobá a silící preference soutěžení na nejnižší cenu nepředstavuje primární problém v oblasti veřejného zadávání.

Graf 4 | Vliv počtu nabídek na konečnou cenu veřejné zakázky zadávané v otevřeném řízení na základě kritéria „hospodářsky nejvýhodnější nabídka“ (prosinec 2014)

Zdroj: vlastní výpočet a úprava na základě dat z MMR (2015a)

Závěr

Článek prokázal, že podmínky efektivního fungování systému veřejného zadávání, vymezené ekonomickými teoriemi a existujícími studiemi, jsou konzistentní s reálnou formulací národohospodářských cílů, resp. se záměry příslušných legislativních norem. Základní snahou je zvýšení transparentnosti a konkurence a dosažení co nejefektivnější ceny zakázky. Z analýzy dále ve vztahu k deklarovanému cíli článku vyplynuly tyto závěry.

Vývoj na trhu veřejných zakázek od dubna 2012 naznačil pozitivní vliv novel právního rámce. Bylo zaznamenáno zvýšení podílu veřejných zakázek zadávaných v režimu zákona a trh se stal transparentnějším i z pohledu redukce využívání užšího řízení a významného navýšení podílu otevřených řízení. V roce 2015 však dochází ke zvrácení některých kladně se vyvíjejících trendů, zejména ke snížení ukazatele transparentnosti trhu a k enormnímu růstu zakázek zadávaných formou jednacího řízení bez uveřejnění. Evidován je i signifikantní nárůst zakázek o jedné nabídce za současného poklesu všech zakázek s větším počtem nabídek. Průměrný počet nabídek klesá na své minimum.

Na základě analýzy konkrétních legislativních opatření byl jejich pozitivní dopad identifikován jako omezený. Naopak jako významné determinanty byly prokázány

výkonnostní fáze ekonomiky (kdy výše deklarovaný optimistický vývoj byl do určité míry ovlivněn „vyhladověním“ trhu v roce 2013 v důsledku recesního pásma a kulminujícího konkurenčního boje mezi soutěžiteli a následným reálným růstem ekonomiky) a kohezní politika EU. Ta výrazně zkrátila kapacitu a kondici trhu veřejných zakázek v letech 2014 a 2015 zadáváním zakázek na přelomu „starého“ a „nového“ programového období.

Z konkrétních legislativních úprav s účinností od 1. dubna 2012 lze kladně hodnotit omezení prostoru pro obstrukční chování neúspěšných uchazečů, zdvojnásobení pokut za správné delikty či ponížení limitů veřejných zakázek malého rozsahu rozšiřující okruh zákonně evidovaných zakázek. Transparentnost byla dále posílena snížením limitu pro zjednodušené podlimitní řízení na stavební práce a povinným uveřejňováním smluv i skutečných cen zakázek. Prokonkurenčními opatřeními byly zákaz omezování hospodářské soutěže prostřednictvím nelegitimně stanovených diskriminujících podmínek zadavatelem a znemožnění omezení počtu zájemců v užším a jednacím řízení bez uveřejnění. Pozitivně na průměrný počet nabídek na jednu zakázku působila také povinnost zrušení zadávacího řízení s jedinou hodnocenou nabídkou, toto opatření se však ukázalo jako neefektivní, zpomalující celý proces veřejného zadávání, a proto bylo od roku 2014 zrušeno. Daný krok autoři kvitují, negativně je ovšem nutné hodnotit opětovné zvýšení limitů pro vypsání veřejné zakázky ke stejnému datu, namísto jeho plánovaného dalšího ponížení.

Prostor pro zlepšení legislativního rámce spatřují autoři ve výraznějším omezení možnosti zadávání v režimu jednacích řízení bez uveřejnění, popř. v důslednější kontrole naplnění podmínek pro jeho aplikaci, a to v kontextu zjištění jeho nadměrného využívání v době snah dočerpávat disponibilní prostředky z rozpočtu EU, kdy byl v roce 2015 na zadavatele vyvíjen enormní tlak zadávat v co nejkratším čase a při relativně nekomplikovaných procesních postupech. Redukcí tohoto druhu zadávacího řízení by také došlo ke zvýšení stále nízkého průměrného počtu nabídek, čímž by bylo dosaženo i vyšší průměrné úspory z výsledné vysoutěžené ceny zakázky.

Oproti tomu obecný a trvající důraz na snižování váhy zakázek soutěžených na nejnížší cenu nepovažují autoři za adekvátní. V souladu s prokázáním obdobné míry dosažení efektivnější ceny zakázky u kritéria nejnižší nabídkové ceny i u kritéria ekonomické výhodnosti nabídky pak v této otázce vnímají ve skutečnosti jako klíčové faktory kvalitu nastavení smluvních podmínek, nekontrolovaný vznik víceprací, popř. kontrolní mechanismy při realizaci a následném převzetí veřejné zakázky. Jedná se přitom o oblasti, které mohou být předmětem dalších novelizačních úprav.

Práce se zaměřila na hodnocení novelizační aktivity v letech 2008 až 2015, nebylo tak zohledněno aktuální přijetí zcela nového zákona o zadávání veřejných zakázek. Jeho analýza je možným volným pokračováním tohoto článku. Dalším námětem pro navazující studie je analýza vybraného segmentu zkoumaného trhu, například nejvíce postiženého sektoru stavebnictví.

Literatura

- ČSÚ (2017). *Hrubý domácí produkt – Časové řady ukazatelů čtvrtletních účtů. Tab_5*. Aktualizováno 6. 1. 2016. [Cit. 2017-01-14] Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/hdp_cr
- European Commission (2011). *EU Public Procurement Legislation Delivering Results. Summary of Evaluation Report, Internal Market and Services*. Single Market Act.
- Fassmann, M. (2006). *Stínová ekonomika III., Práce na černo a boj proti stínové ekonomice*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky. ISBN 80-86729-27-3.
- Fassmann, M. (2007). *Stínová ekonomika a práce na černo*. Praha: Sondy. ISBN 978-80-86846-21-7.
- Ganuza, J. J. (2007). Competition and Cost Overruns in Procurement. *The Journal of Industrial Economics*, 55(4), 633–660, <https://doi.org/10.1111/j.1467-6451.2007.00324.x>
- Kohout, P. (2011). *Doporučení subkomise NERV proti korupci, Veřejné zakázky*. Národní ekonomická rada vlády, Úřad vlády ČR, bez ISBN. [Cit. 2016-07-20] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Doporuceni-subkomise-NERV-proti-korupci.pdf>
- Korosec, R. L. (2003). Assessing the Feasibility of Supply Chain Management within Purchasing and Procurement: Results from U.S. Cities. *Public Performance & Management Review*, 27(2), 92–109.
- Mejstřík, M. a kol. (2011). *Rámec strategie konkurenceschopnosti*. Úřad vlády ČR, ISBN 978-80-7440-050-6. [Cit. 2015-10-15] Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/ppov/ekonomicka-rada/aktualne/Ramec_strategie_konkurenceschopnosti.pdf
- Ministerstvo pro místní rozvoj (2014). *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2013*. [Cit. 2015-10-05] Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/8965ea38-8a96-490b-ad0f-ce4e1c0a32c9/Vyrocní-zprava-o-stavu-verejnych-zakazek-za-rok-2013.pdf>
- Ministerstvo pro místní rozvoj (2015a). *Informační systém o veřejných zakázkách*. [Cit. 2015-10-05] Dostupné z: http://www.isvz.cz/ISVZ/Podpora/ISVZ_statisticke_vystupy.aspx
- Ministerstvo pro místní rozvoj (2015b). *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2014*. [Cit. 2015-10-05] Dostupné z: http://www.portal-vz.cz/getmedia/e404b766-77d0-488b-8809-6951c53c0eb9/Vyrocní-zprava-o-stavu-verejnych-zakazek-v-Ceske-republice-za-rok-2014_final.pdf
- Ministerstvo pro místní rozvoj (2016a). *Informační systém o veřejných zakázkách*. [Cit. 2016-06-26] Dostupné z: http://www.isvz.cz/ISVZ/Podpora/ISVZ_statisticke_vystupy.aspx
- Ministerstvo pro místní rozvoj. (2016b). *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2015*. [Cit. 2016-06-26] Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/07d1ec0c-cf7b-4895-8762-4b283d04b4c4/Vyrocní-zprava-o-stavu-VZ-v-CR-za-rok-2015.pdf>
- Ministerstvo průmyslu a obchodu (2016). *Stavebnictví České republiky 2015*. [Cit. 2016-06-30] Dostupné z: <http://www.mpo.cz/dokument172456.html>
- OECD (2013). *Public Procurement – Detecting and Correcting Common Errors in Public Procurement*. OECD – Support for Improvement in Governance and Management. [Cit. 2015-11-10].
- OECD (2015a). Recommendation of the Council on Public Procurement. Directorate for Public Governance and Territorial Development.

- OECD (2015b). Size of public procurement, in Government at a Glance 2015. OECD Publishing, Paris. [Cit. 2015-10-02] Dostupné z: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015/size-of-public-procurement_gov_glance-2015-42-en
- Pavel, J. (2010). Analýza vlivu míry konkurence na cenu rozsáhlých staveb dopravní infrastruktury. *Politická ekonomie*, 58(3), 343–356, <https://doi.org/10.18267/j.polek.734>
- Rothwell, R. (1984). Technology-Based Small Firms and Regional Innovation Potential: The Role of Public Procurement. *Journal of Public Policy*, 4(4), 307–332, <https://doi.org/10.1017/s0143814x00002774>
- Schenone, O. H. (2002). An Economic Approach to Corruption. Universidad de San Andrés, Michigan, Acton Institute.
- Schneider, F., Kearney, A. T. (2015). *Jak platební systémy pomáhají zmenšovat objem šedé ekonomiky*. Přednáška na konferenci Šedá ekonomika v České republice (leden 2015). [Cit. 2015-10-18] Dostupné z: http://www.spcr.cz/files/cz/media/sp_info/seda_cr.pdf
- Sohrab, J. A. (1990). The Single European Market and Public Procurement. *Oxford Journal of Legal Studies*, 10(4), 522–538, <https://doi.org/10.1093/ojls/10.4.522>
- Williams, S. (2008). The BAE/Saudi Al-Yamamah Contracts: Implications in Law and Public Procurement. *The International and Comparative Law Quarterly*, 57(1), 200–209, <https://doi.org/10.1017/s0020589308000109>
- World Bank (2014). The World Bank Group and Public Procurement. An Independent Evaluation International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank [Cit. 2015-11-10].
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Sbírka zákonů ČR.
- Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Sbírka zákonů ČR.