

zIndex – hodnocení měst v zadávání veřejných zakázek

Shrnutí (TZ, 15.10.2014):

Mezi městy v ČR existují dramatické rozdíly v kvalitě vypisovaných zakázek. Měří je nový web zIndex.cz, který spouštějí výzkumníci z Univerzity Karlovy ve spolupráci se sdružením Oživení. Jejich žebříček vedou města jako Třebíč nebo Šumperk, na opačném konci se nachází Praha a Hradec Králové. Autoři plánují podobná srovnání publikovat pravidelně a motivovat tak města ke zlepšení.

Dílčí výsledky naznačují, že české prostředí nabízí prostoru pro zlepšování víc než dost. V neprůhledném jednání bez uveřejnění zadávají města 10 % zakázek, tedy trojnásobek evropského průměru. V celé polovině vypsaných zakázek dochází k následným úpravám zadání nebo přímo k zrušení zakázky – i to je podle autorů příznakem slabé transparentnosti soutěží.

„Korupci nebo plýtvání přímo měřit nelze, je však možné srovnávat, jaký je pro ně ponecháván prostor. Proto zIndex sleduje, zda města postupují podle dobré praxe, tedy mezinárodně uznávaných „pravidel slušného chování“ ve veřejných zakázkách, jak je popisují manuály OECD, EU nebo Transparency International. Hodnocení je třeba rozumět ve smyslu *comply or explain*: pokud má zadavatel nízký zIndex, neznamená to, že krade. Měl by ale veřejnosti vysvětlit, proč se od dobré praxe odchyluje. K tomu dostává prostor přímo na našem webu pod svým hodnocením,“ popisuje základní myšlenku manažer projektu Jiří Skuhrovec.

Se svými kolegy Skuhrovec sbírá tvrdá data o veřejných zakázkách a hodnotí například kolik firem o zakázku soutěží, jestli města zakázky často neruší, či zda o nich špatně neinformují. „Dobrá praxe je u nás téměř neznámé slovo. Zadavatel se typicky stará jen o to, aby dodržel zákon. Jen málo měst vypíše například delší lhůtu na podání nabídek, nebo zakázku rozdělí a zpřístupní menším firmám. Obdobné chování je přitom v zemích na západ od nás běžné, protože se zadavateli vyplatí. Naše hodnocení má vyzdvihnout ty, kteří takto jednají i u nás,“ doplňuje spoluautor hodnocení Jan Soudek.

Aby hrubá čísla doplnili o jemnější detail, spojili se akademici se sdružením Oživení, které zpracovalo případové studie k 10 vybraným zakázkám. „Vyžádali jsme si klíčové dokumenty o průběhu celého nákupního cyklu: ve třech případech jsme našli pochybení, která mohla narušit soutěž o zakázku, u většiny zakázek nebyla dokladována jejich dostatečná příprava ani vyhodnocování jejich efektu,“ popisuje výsledky předseda sdružení Martin Kameník. Jejich studie potvrzuje výstupy zIndexu – snaha nad rámec zákona není příliš obvyklá.

„Projekt podporujeme, protože jeho ambicí není pouze vyvolat rozruch, ale reálně přispět k vytváření transparentního prostředí v České republice,“ říká Jiří Knitl z Fondu Otakara Motejla,

který projekt podpořil. „S autory studie jsme záměrně zvolili datum zveřejnění výsledků až po komunálních volbách, aby bylo zřejmé, že cílem není podporovat politické zájmy ale vyvolat věcnou diskusi. Doufáme, že čerství i ostřílení zastupitelé vezmou výsledky za své a pokusí se s nimi v nadcházejícím volebním období něco udělat,“ uzavírá Jiří Knitl.

Obsah

zIndex – hodnocení měst v zadávání veřejných zakázek	1
Obsah	3
Úvod – cíle projektu zIndex	4
Co znamená nízký zIndex?	4
Metodika hodnocení	5
Otevřenost (Jsou zakázky dodavatelům dostupné?)	5
Konkurence (Soutěží reálně o zakázky více dodavatelů?)	5
Kontrola (Má veřejnost možnost zjistit kam tečou peníze?)	6
Datové zdroje	7
Metodické poznámky	7
Výsledky pro města	7
Výsledky dílčích ukazatelů	8
Podíl veřejných zakázek na celkových nákupech	8
Nesoutěžní řízení	8
Zmatečné jednání	9
Koncentrace dodavatelů	10
Počet nabídek	10
Pochybení v soutěži dle ÚOHS	11
Oponentury metodiky zIndex	12
Příloha: Vybraná použitá literatura a manuály dobré praxe	14
České zdroje	14
Vláda a další úřady	14
Neziskové organizace	14
Zahraniční zdroje	14
Vlády a další úřady	14
Nevládní a mezinárodní organizace	15
Akademické	15

Úvod – cíle projektu zIndex

zIndex je nástroj na porovnávání zadavatelů veřejných zakázek. S pomocí reálných dat měří, jak konkrétní zadavatel postupoval transparentně, hospodárně a zda mu nevznikala korupční rizika. Ve zkratce lze říci, že zIndex měří soulad s dobrou praxí, tak jak je popsána v doporučeních mezinárodních organizací, Ministerstva pro místní rozvoj a neziskových organizací.

Dobrá praxe přitom požaduje více, než jen postup podle zákona. Ten totiž musí pamatovat na řadu nepříliš běžných situací, připouštět množství výjimek – a vymezuje proto zadavatelé velmi široké mantinely. Dobrá praxe v tomto může být konkrétnější, a výjimky pomítnout. Stanovuje tak jakousi normu chování pro většinu zakázek – a právě shodu s touto normou zIndex měří.

Cílem zIndexu je s pomocí srovnávání zadavatelů poukázat nejen na problematické, ale i na úspěšné zadavatele. Hodnocením různých oblastí zadávací praxe ukazuje zadavatelům, co konkrétně mohou zlepšit. zIndex je výstupem akademického výzkumu na Fakultě sociálních věd UK, je publikován sdružením Centrum aplikované ekonomie, o.s., na adrese zIndex.cz. Ambicí sdružení je metodiku dále rozvíjet, pravidelně publikovat hodnocení pro různé skupiny zadavatelů (města, ministerstva, státní podniky...), a vytvořit tak tlak na lepší zadávání veřejných zakázek.

Tento materiál představuje metodiku hodnocení zIndex, a následně ji ilustruje s pomocí výsledků srovnání 60-ti největších měst v České republice, která mají nad 20 tisíc obyvatel. Toto je pro zIndex v jistém smyslu ideální vzorek. Města většinou zadávají velmi podobné zakázky: stavební práce na opravy a investice městských budov i komunikací, svoz odpadu, čištění komunikací, správa IT služeb. Proto je možné města mezi sebou dobře porovnávat. V interpretaci obdobných výsledků např. ve státní správě bude nutno přistupovat konzervativněji, s ohledem na různé agendy jednotlivých úřadů.

zIndex je vyhodnocován na zakázkách vypsáných v tříletém časovém období. Díky tomu má dostatečný vzorek zakázek, zároveň je ale hodnocené „okno“ kratší než volební cyklus. Za výsledky před řádnými volbami tedy lze činit odpovědnými politické zástupce řídicí danou instituci od předchozích voleb.

Co znamená nízký zIndex?

Nízký zIndex znamená odchylku od dobré praxe – „pravidel slušného chování“, formulovaných mezinárodními institucemi. Při jeho interpretaci užíváme přístup *comply or explain*: má-li zadavatel oproti podobným institucím nižší zIndex, neznamená to nutně více korupce nebo nehospodárnosti. Takový výsledek naznačuje pouze větší prostor pro nehospodárnost a korupci kvůli odchylkám od dobré praxe – tento prostor využít může a nemusí, to už statistika podchytit nedokáže. Taková odchylka není vždy špatně. Je však na zadavateli, aby před veřejností zdůvodnil, proč si v konkrétní věci vedl hůře než ostatní zadavatelé. Proto web zIndex.cz umožňuje vložení vyjádření zadavatele přímo pod jeho výsledky – zadavatel má mít možnost nízké hodnocení vysvětlit.

zIndex má za cíl v konečném důsledku působit výchovně – s pomocí názorného srovnání ukazovat zadavateli jeho nedostatky, vzdělávat jej a motivovat k lepšímu nakládání

s veřejnými prostředky. Internetové stránky zIndex.cz (spolu s dokumentací na wiki.zindex.cz) obsahují detailní výsledky podle jedenácti konkrétních ukazatelů, spolu s vysvětlením konkrétního problému, praktických rad ke zlepšení, odkazů na vhodnou literaturu apod. Mají takto sloužit zadavatelům, odborné veřejnosti i novinářům a podněcovat věcnou debatu o vhodné zadávací praxi.

Metodika hodnocení

zIndex se skládá z jedenácti dílčích ukazatelů sledujících konkrétní problémy při zadávání veřejných zakázek. Pomocí nich pokrývá v zásadě celý zadávací proces. Ukazatele v principu odpovídají na tři různé otázky:

1. **Otevřenost** - Jsou zakázky dodavatelům dostupné?
2. **Konkurence** - Probíhá o zakázku kvalitní soutěž?
3. **Kontrola** - Mají veřejnost a kontrolní orgány možnost zjistit, kam tekly peníze?

Detailní popis ukazatelů včetně metodiky výpočtu lze nalézt na wiki.zindex.cz.

Otevřenost (Jsou zakázky dodavatelům dostupné?)

Otevřenost zadávacího řízení je nutnou podmínkou fungování veřejných zakázek. Pokud se potenciální uchazeči nemají šanci o veřejné zakázce dozvědět a do soutěže přihlásit, nemají současní dodavatelé motivaci k nabízení lepší hodnoty za peníze (buď ve formě nižší ceny, nebo vyšší kvality). Zároveň, bez otevřené konkurence je v zakázce výrazně vyšší riziko korupce, klientelismu, kartelových dohod a dalších nekalých praktik. Konkrétně je otevřenost hodnocena těmito třemi ukazateli:

1. **Podíl veřejných zakázek na celkových nákupech** sleduje poměr mezi všemi nákupy zadavatele (podle účetní závěrky) a nákupy soutěženými podle zákona. Postihuje tak kouskování zakázek, nadužívání zákonných výjimek a starých smluv.
2. **Soutěžní řízení** měří podíl veřejných zakázek soutěžený v jednacím řízení bez uveřejnění, tedy řízení, které je nejméně transparentní a nejvíce omezuje konkurenci.
3. **Konzistentní jednání** postihuje zadavatele za jednání, které marní náklady spojené s přípravou nabídek a je příznakem špatně připravené zakázky nebo nekonzistentního rozhodování úřadu. Konkrétně se jedná o:
 - zakázky vypsáné a nevysoutěžené (situace, kdy ve Věstníku je zveřejněno oznámení o zakázce, ale chybí oznámení o zadání nebo zrušení zakázky).
 - zrušené zakázky
 - změny ve vypsáných zakázkách

Konkurence (Soutěží reálně o zakázky více dodavatelů?)

Důležitou součástí veřejné zakázky je hospodářská soutěž, tedy přímá konkurence na straně nabízejících firem. Ta v konečném důsledku vede ke snížení cen a zvýšení kvality nakupovaných zboží a služeb. Opět platí, že v přímém konkurenčním boji několika uchazečů obtížněji vznikají korupční či kartelové dohody. Konkurenci hodnotíme ukazateli:

4. **Koncentrace dodavatelů** měří, zda velký objem zakázek nezískává jediná firma, nebo obecně malá skupinka dodavatelů.
5. **Počet nabídek** sleduje míru konkurence pro danou zakázku, porovnává ji s běžnou konkurencí v daném odvětví, a postihuje zakázky s neobvykle nízkým počtem nabídek.
6. **Využívání nástrojů podporujících soutěž** hodnotí, jak zadavatelé užívají nepovinných postupů přínosných pro konkurenci. Konkrétně se jedná o:
 - Elektronické aukce
 - Dělení zakázek na části
 - Prodloužené lhůty pro podání nabídek
 - Využívání kvalitativních hodnotících kritérií
7. **Pochybení v soutěži dle ÚOHS** zohledňuje počet závažných nalezených Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, jemuž je svěřen dohled nad zákonností postupu zadavatelů při zadávání veřejných zakázek.

Kontrola (Má veřejnost možnost zjistit kam tečou peníze?)

Nedílnou součástí zadávání veřejných zakázek pak nutně musí být možnost kontroly jeho průběhu, a to jak ze strany orgánů státní správy, tak ze strany veřejnosti. K jejímu sledování slouží ukazatele:

8. **Kvalita dat ve Věstníku** hodnotí kvalitu informací o zakázkách, které zadavatel zveřejňuje ve Věstníku veřejných zakázek. Je posuzováno, jestli zadavatel správně zveřejnil základní údaje, klíčové pro transparentnost a dohledatelnost veřejné zakázky i pro samotnou soutěž.
9. **Kvalita dat na profilu zadavatele** hodnotí, zda a jak zadavatelé uveřejňují veřejné zakázky na svých profilech zadavatele. Využívá k tomu strojově čitelné rozhraní, které každý profil musí ze zákona mít. Hodnocení zohledňuje následující tři otázky:
 - **Funkčnost** - Má profil zadavatele strojově čitelné rozhraní odpovídající zákonu?
 - **Úplnost** - Jsou na profilu vedeny všechny zakázky obsažené ve Věstníku veřejných zakázek?
 - **Kvalita** - Neobsahují data zjevné chyby, případně data v rozporu s Věstníkem?
10. **Hodnocení dodavatelů** mapuje znaky firem znamenající zvýšené riziko neefektivity či korupce, tzv. „red flags“. Jedná se o následující znaky:
 - Celkový podíl veřejných zakázek na obratu nad 75 %
 - Podíl subdodavatelů na hodnotě veřejné zakázky nad 50 %
 - Nezveřejňování výsledků v obchodním rejstříku
 - Nestandardní zánik dodavatele
 - Insolvence dodavatele
 - Založení dodavatele krátce před vypsáním zakázky
 - Dotace dodavatele politickým stranám
11. **Poskytování informací na vyžádání** hodnotí kvalitu a včasnost odpovědí na dotaz podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Ptáme se na základní informace o zakázkách malého rozsahu a další zadávací praxi. Zadavatel

tedy musí mít v první řadě dobře evidovány výdaje, aby vůbec dokázal informaci získat. V druhé řadě potom musí rozumně odpovídat na žádosti o informace.

Datové zdroje

Hlavním zdrojem dat pro hodnocení zIndex je Věstník veřejných zakázek (dále "Věstník"). Věstník je centrálním místem pro uveřejňování základních informací o veřejných zakázkách zadávaných podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (tedy nadlimitní a podlimitní VZ). Informace z Věstníku jsou získávány pomocí speciálního software, jsou dále čištěny a párovány s daty z jiných veřejných rejstříků a daty pro bono poskytnutými společnostmi CRIF – Czech Credit Bureau, a. s. Dále jsou využita data o dárcích politickým stranám ze serveru PolitickeFinance.cz, finanční výkazy z Monitoru státní pokladny, data ze sbírky rozhodnutí ÚOHS, data stažená z profilů zadavatelů a konečně informace poskytnuté samotnými zadavateli v rámci dotazování podle Zákona o svobodném přístupu k informacím. Na zpracování dat spolupracujeme se sesterskou společností Datlab s.r.o..

Metodické poznámky

- Metodika je vhodná pro porovnávání zadavatelů s obdobnou strukturou a velikostí výdajů. Má tedy slabou vypovídající hodnotu např. při porovnání města a státního podniku. U institucí s unikátní výdajovou strukturou (např. Ředitelství silnic a dálnic) má proto hodnocení pouze informativní charakter, a je nutné se dívat spíše na jeho vývoj v čase, případně na jednotlivé ukazatele.
- Pro posouzení, zda zakázka spadá do rozhodného období, je typicky použito datum oznámení o zadání zakázky. Výjimky jsou popsány v dokumentaci konkrétních ukazatelů. Např. u ukazatelů zaměřených i na nevysoutěžené zakázky (konzistentní jednání, pochybení dle ÚOHS, využívání nástrojů podporujících soutěž) jsou rozhodná data vypsání zakázky.
- S ohledem na možné nedostatky ve veřejných datech jsou dílčí výsledky poskytovány samotným zadavatelům s předstihem, aby tito měli možnost vysvětlit odchylku od dobré praxe, případně aby mohly být provedeny korekce chyb v hodnocení a nedocházelo tak k zbytečnému poškozování dobrého jména hodnocených zadavatelů.

Výsledky pro města

Porovnávaná města zadala v letech 2011 až 2013 celkem 3 687 zakázek za 59 miliard Kč. Menší města z našeho vzorku realizovala 10 – 20 zakázek za zkoumané období, naproti tomu města Brno, Ostrava a pražský magistrát realizovaly více, než 300 zakázek za rok.

Přehled nejdůležitějších plošných zjištění:

- Zakázky tvoří v průměru pouze jednu třetinu soutěžitelných výdajů měst. Ostatní výdaje jsou buď výdaje vysoutěžené v předchozích letech nebo zakázky malého rozsahu a další výjimky ze zákona o veřejných zakázkách.
- **Města zadají 10 % zakázek v jednacím řízení bez uveřejnění. To je třikrát častěji, než je evropský průměr.**

- Města jen sporadicky využívají elektronické aukce (v 7 % případů), častěji potom zakázky dělí na části (ve 20 % případů).
- **V jedné polovině všech vypsaných zakázek došlo k následným úpravám zadání nebo přímo k zrušení zakázky.**
- U jedné třetiny měst ÚOHS našel významné pochybení.
- U jedné poloviny zakázek ve Věstníku není správně uvedena alespoň jedna klíčová informace. V případě profilů zadavatele je procento zakázek s neúplnými nebo zavádějícími informacemi ještě vyšší.
- Pouze 24 měst odpovědělo úplně a včas na naši žádost podle Zákona o svobodném přístupu k informacím, 21 měst odpovědělo jen částečně nebo po 15denním zákonem termínu. 15 měst na žádost neodpovědělo vůbec.

Výsledky dílčích ukazatelů

Podíl veřejných zakázek na celkových nákupech

Ukazatel sleduje poměr mezi všemi nákupy a nákupy soutěženými podle zákona. Postihuje kouskování zakázek na zakázky malého rozsahu, nadužívání zákonných výjimek a starých smluv. V praxi porovnává objem veřejných zakázek uveřejněných ve Věstníku a celkový objem ovlivnitelných nákladů činnosti, které se počítají jako součet vybraných investičních a neinvestičních výdajů dle státní pokladny.

Nejlépe hodnocená jsou města Mladá Boleslav, Vyškov, Strakonice a Opava, u kterých podíl zakázek přesahuje 70 % celkových investičních a neinvestičních nákladů. Jedná se tedy města s minimem užitých výjimek ze zákona o VZ a minimem historických smluv z předchozích let a převážnou část jejich rozpočtu lze dohledat ve věstníku a ověřit si, jakým způsobem město vybralo své dodavatele.

U šestnácti měst je sledovaný podíl menší než 20 %, jedná se o města, která jsou buď velmi silně postižena smlouvami s předchozích let, nebo města s velmi kreativním přístupem k možnostem vyhýbání se zákonu o Veřejných zakázek (kouskování na zakázky malého rozsahu, in-house zadávání dceřiným firmám apod.). Nejhorších výsledků dosáhla města Blansko a Jablonec nad Nisou, kde podíl zakázek tvoří pouze 10 % soutěžitelných výdajů města.

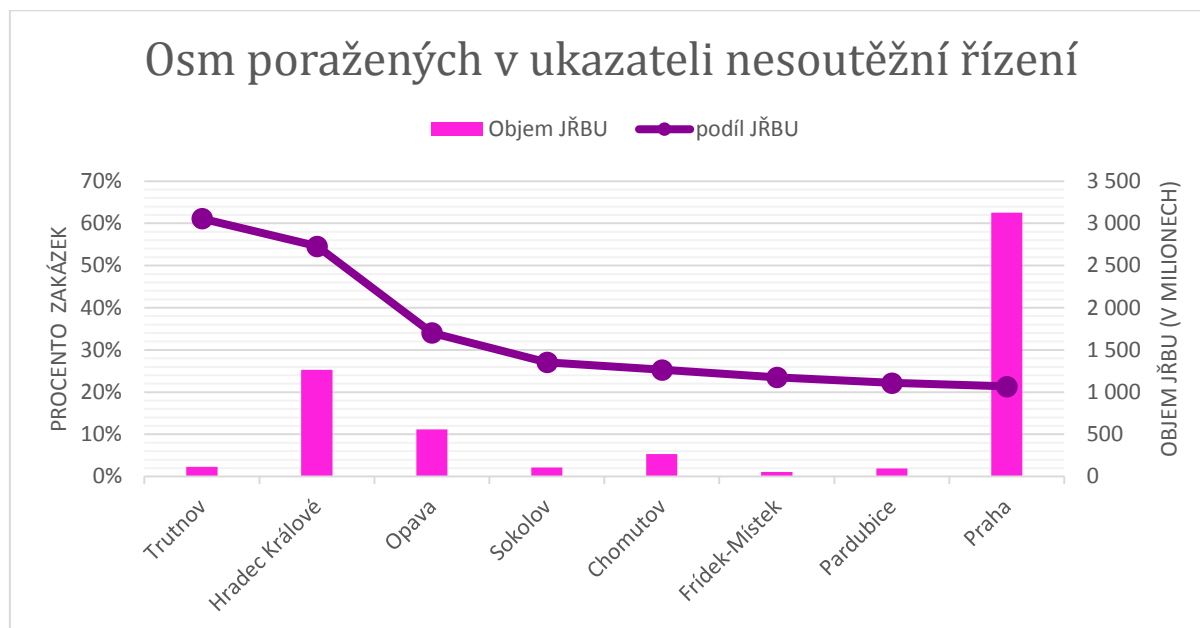
Je nutné podotknout, že Tento ukazatel je jediný, který sleduje pouze dvouleté období (2012 – 2013) a to z důvodu změny účetní metodiky měst a obcí. Tím je trochu snížena jeho vypovídací schopnost, nicméně i na dvouletém horizontu lze sledovat, do jaké výše se město snaží řádně soutěžit svěřený rozpočet.

Nesoutěžní řízení

Ukazatel měří objem veřejných zakázek soutěžený v jednacím řízení bez uveřejnění („JŘBU“), tedy řízení, které je nejméně transparentní a nejvíce omezuje konkurenci. Nejčastěji se používá při vícepracích, jediném možném dodavateli a krajní nouzi.

Osm měst toto řízení ve sledovaném období neužilo vůbec, dalších čtrnáct jej využilo pro méně než 3 % svých zakázek. Dalších třicet měst využilo JŘBU u 3-12 % svých zakázek. To lze považovat stále za přiměřenou míru užití JŘBU, byť nad průměrem v EU ve výši 3 %.

Nejhůře dopadlo osm měst (viz graf níže), která využila JŘBU k pořízení 20-60 % z objemu zakázek. Metodika k zákonu o veřejných zakázkách uvádí, že JŘBU je krajním způsobem zadání veřejné zakázky, pokud není možné veřejnou zakázku objektivně zadat jiným způsobem. Osm měst níže tento krajní způsob zadávání využilo ve více jak pětině svých zakázek.



Tabulka 1 – Využívání JŘBU v nejproblematičtějších městech

Zmatečné jednání

Ukazatel postihuje zadavatele za jednání, které marní náklady spojené s přípravou nabídek a je příznakem špatně připravené zakázky nebo nekonzistentního rozhodování úřadu. Konkrétně se jedná o:

- zakázky vypsané a nevysoutěžené (situace, kdy ve Věstníku je zveřejněno oznámení o zakázce, ale chybí oznámení o zadání nebo zrušení zakázky).
- zrušené zakázky
- změny ve vypsaných zakázkách (v Oznámení o zakázce).

Zadavatel, který často výběrová řízení ruší a opravuje, plýtvá prostředky svými i uchazečů. Snižuje takovým chováním vlastní důvěryhodnost i motivaci firem účastnit se nadále jeho tendrů. Příprava nabídky je typicky nákladná záležitost, a tyto náklady se často promítají do výsledné ceny – nese je tedy v důsledku také zadavatel.

Na vzorku měst lze konstatovat, že celých 40 % vypsaných zakázek se buď nevysoutěžilo nebo přímo zrušilo. To reálně znamená, že u skoro poloviny zakázek byly nabídky vypracovávány zbytečně. Výsledky indikují velkou neefektivitu a utopené náklady v těchto říze-

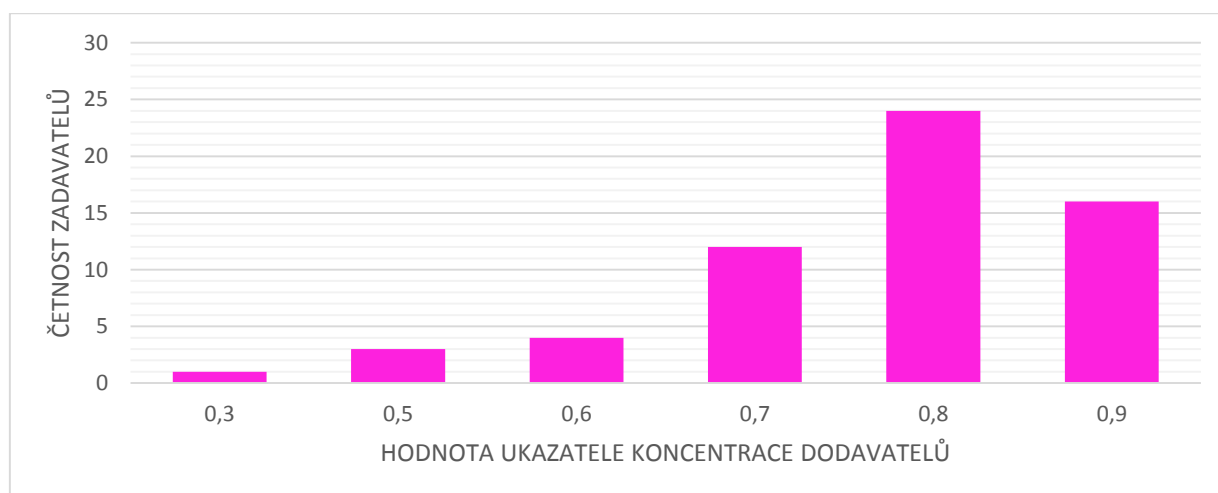
ních nedotažených do konce. U dalších 20 % zakázek došlo k následným úpravám v oznámení o zakázce, které ukazují na chyby v původní zadávací dokumentaci, prodlužují celé výběrové řízení a v důsledku odstrašují uchazeče.

Již ze souhrnných hodnot je patrné, že se jedná o průřezový problém. Žádný ze zadavatelů nedosáhl plného hodnocení, nejlépe dopadla města Vyškov a Žďár nad Sázavou, která ve vypsaných zakázkách provedla pouze jednu opravu. Zbylí zadavatelé jsou rovnoměrně rozdělení s podílem nevysoutěžených zakázek od 15 % do 80 % a průměrem půl opravy na zakázku.

Výjimku tvoří město Hodonín, které v daném období vypsal pouze dvě zakázky: první zrušilo a u druhé nebylo možné dohledat oznámení o zadání zakázky. Druhým zvláštním případem je Město Chomutov, které vypsal 25 zakázek s celkem 45 opravami.

Koncentrace dodavatelů

Ukazatel měří, zda velký objem zakázek nezískává jediná firma, nebo obecně malá skupinka dodavatelů. Z grafu níže je patrné, že většina velkých měst má poměrně nízkou koncentraci dodavatelů s hodnotou ukazatele nad 0,7.



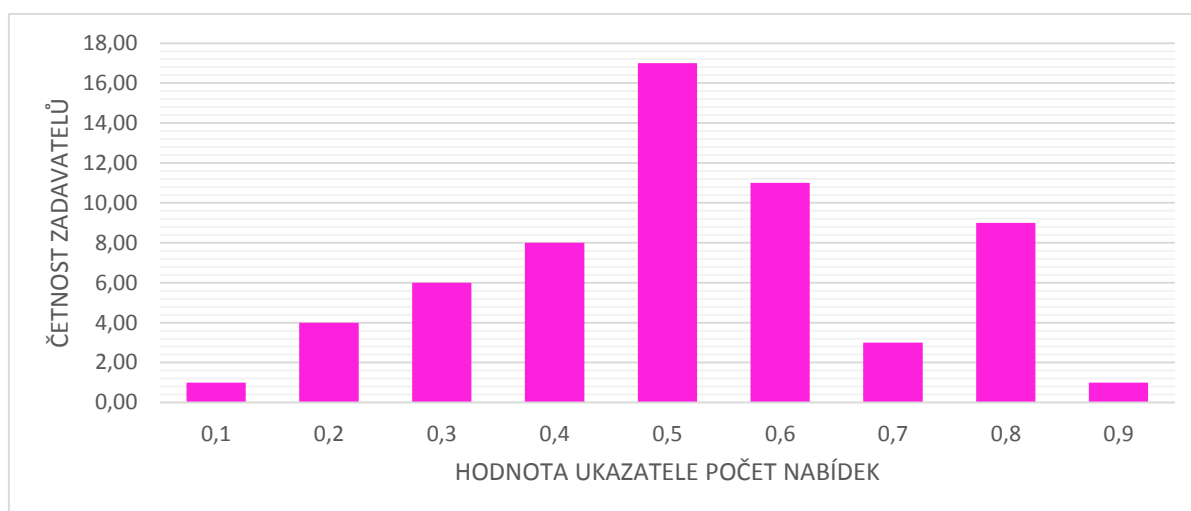
Tabulka 2 – Ukazatel koncentrace dodavatelů podle četnosti u jednotlivých zadavatelů.

Pouze Osm měst dosahuje hodnoty vysoké koncentrace dodavatelů, a tedy špatné praxe. To konkrétně znamená:

- Město Trutnov zadalo 3/4 zakázek stavební společnosti Bak a.s.
- Město Děčín zadalo více jak 2/3 zakázek firmě Diamont DSP a.s.
- Město Teplice zadalo polovinu zakázek firmě Marius Pedersen a.s.
- Ve Žďáru nad Sázavou získaly polovinu zakázek firmy Pk Inpos a.s. a Strabag a.s.

Počet nabídek

Ukazatel sleduje míru konkurence pro danou zakázku, porovnává ji s běžnou konkurencí v daném odvětví a postihuje zakázky s neobvykle nízkým počtem nabídek.



Tabulka 3 – Hodnocení počtů nabídek u jednotlivých měst.

40 ze 60 hodnocených měst se pohybuje na intervalu mezi 0.4 a 0.6, většina zadavatelů se tedy drží na republikovém průměru. Nejotevřenější konkurenci jsou zakázky v Táboře, kde se městu pravidelně daří do zakázek přilákat i dvouciferný počet uchazečů. To je pro zadavatele přínosné, neboť řada **akademických studií** potvrzuje vliv konkurence na výslednou cenu zakázky. Další úspěšní zadavatelé jsou města Bohumín, Břeclav, Havlíčkův Brod, Chrudim, Jihlava, Kolín, Krnov, Most a Příbram, kterým se kontinuálně daří přilákat do řízení větší počet uchazečů, a to zejména do zakázek na stavební práce, kam se městům daří přilákat zpravidla kolem deseti uchazečů.

Ukazatel však kladně hodnotí i menší počty uchazečů, je-li jich dosaženo na nepříliš konkurenčních trzích. Např. městu Jihlava se podařilo přilákat do soutěže na vybavení Technologického centra a vnitřní integrace úřadu v otevřeném řízení celkem čtyři uchazeče¹ - a to v odvětví IT infrastruktury, kde je medián nabídek roven jedné a zakázka v této oblasti se dvěma uchazeči je již hodnocena kladně.

Za stejně úspěšnou hodnotíme zakázku „Úklid prostor Městského úřadu Kolín“², do které se městu podařilo přilákat 14 uchazečů a to i přes to, že se jednalo u zakázku soutěžnou jednacím řízením s uveřejněním, kde typicky soutěží jeden až pět přímo oslovených uchazečů.

Pochybení v soutěži dle ÚOHS

Ukazatel znázorňuje počet pochybení proti spravedlivé soutěži, nalezených Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, jemuž je svěřen dohled nad zákonností postupu zadavatelů při zadávání veřejných zakázek.

Při zpracování tohoto ukazatele jsme ručně prošli všech 187 správních řízení, zahájených proti šedesáti velkým městům za poslední čtyři roky. Mezi nimi jsme identifikovali 39 závažných pochybení zadavatele, kdy ÚOHS svým rozhodnutím zasáhl do průběhu zadávacího řízení (zrušil celé zadávací řízení či některé kroky: rozhodnutí o vyloučení uchazeče, hodnocení nabídek, výběr nejvhodnější nabídky) anebo pokud ÚOHS prošetřoval případ,

¹ <http://bit.ly/1w2IFVt> (Vsechnyzakazky.cz – Technologické centrum v Jihlavě)

² <http://bit.ly/ZoOD8d> (Vsechnyzakazky.cz – úklid v Kolíně)

kde bylo zadávací řízení již ukončeno uzavřenou smlouvou, jako závažné jsou posuzovány ty případy, u kterých ÚOHS zjistil pochybení, která měla přímou souvislost s průběhem zadávacího řízení či zadávacími podmínkami. Typicky se jedná o diskriminačně nastavené požadavky na uchazeče, nedostatečně konkrétní stanovení kvalifikačních požadavků a zadávacích podmínek připouštějící různý výklad nebo vzájemně neporovnatelné nabídky.

Nejčastěji ÚOHS zjistil pochybení při nevhodném nebo nejednoznačném stanovení zadávacích podmínek zakázky a kvalifikačních předpokladů pro uchazeče. Druhým nejčastějším pochybením je pak neoprávněné vyřazení uchazeče, který údajně nesplnil kvalifikaci, nebo naopak nevyřazení uchazeče, který dle zadavatele kvalifikaci splnil, ačkoliv tomu tak nebylo - ať už v souvislosti s plněním kvalifikačních předpokladů nebo ohledně mimořádně nízké nabídkové ceny.

Z výše uvedených údajů vyplývá, že pouze 20 % správních řízení ÚOHS vede k nálezu závažného správního pochybení, ostatní případy jsou buď pozastaveny z důvodu nedostatku součinnosti účastníků řízení, nebo se jedná o formalismy bez reálného vlivu na veřejnou soutěž.

Z 39 závažných pochybení nalezených u dvaceti měst, ÚOHS zakázku čtrnáctkrát zrušil, pětkrát zastavil řízení, protože zakázku zrušil sám zadavatel, šestkrát uložil pokutu a ve zbylých případech pouze uložil uhradit náklady řízení.

Oponentury metodiky zIndex

Naše sdružení požádalo o oponentní posudky několik organizací z řad dodavatelů, zadavatelů a dalších subjektů, zainteresovaných v zadávání veřejných zakázek. Relevantní komentáře se nám vrátily od čtyř. Jedná se o Svaz měst a obcí České republiky („SMOČR“), advokátní kancelář White & Case („W&C“), Auditorská a poradenská firma Ernst & Young („EY“) a od zástupce České Komory Architektů („ČKA“).

Připomínky byly zpravidla zapracovány do metodiky, případně vysvětleny. Pro ilustraci uvádíme přehled nejrelavantnějších připomínek s reakcemi:

- Komentář (EY): Pro výpočet zIndexu není vhodné použití aritmetického průměru, neboť ukazatele nemají shodnou váhu.
zIndex: Domníváme se, že deset prvních ukazatelů má shodnou váhu pro vytvoření obrázku o kvalitě veřejných soutěží daného zadavatele. Není možné upřednostnit jeden ukazatel před jinými – ani EY neuvádí, který ukazatel by měl mít vyšší váhu a který nižší. Zároveň jsme zvolili cestu maximální jednoduchosti a tedy přehlednosti souhrnného ukazatele, která zamezí následným spekulacím, proč zrovna tento ukazatel má nižší váhu než jiný. Dále, ukazatele jsou konstruovány tak, aby měly co téměř jednotný rozptyl aby byl vliv jednotlivých ukazatelů skutečně obdobný. Nicméně i na základě tohoto komentáře jsme se rozhodli snížit váhu u ukazatele č. 11 – Poskytování informací na vyžádání, a to především proto, že není podložený rozsáhlým datovým zdrojem, ale pouze jednou emailovou komunikací (byť s velmi relevantním podtextem dostupnosti dat u zadavatele).
- Komentář (EY, SMOČR): V jednacím řízení bez uveřejnění, které negativně hodnotíme v ukazateli č.2 - soutěžní řízení, je možné mít více konkurujících uchazečů a tím vytvořit soutěžní řízení.

zIndex: Zákon opravdu o více uchazečích mluví, nicméně dle údajů z Věstníku je v osmi z deseti případů JŘBU osloven pouze jeden uchazeč. Ve zbývajících případech se jedná většinou o soutěž dvou až tří uchazečů, která je pak zvýhodněna ukazatelem počet uchazečů. Tedy oba ukazatele působí v tomto komplementárně.

- Komentář (SMOČR): Při ukazateli č. 5 - počet nabídek by měla být zohledněna geografická rozdílnost na straně nabídky v rámci republiky.
zIndex: Akademicky velmi relevantní argument, z praktických čísel je však zřejmé, že popsaný efekt je spíše slabší. Naše studie ukazuje³, že konkurence je v ČR poměrně obsáhlá i v odlehlejších oblastech, regionální uchazeči vítězí v méně než jedné polovině zakázek. Nejúspěšnější zadavatelé mezi velkými městy jsou Tábor, Bohumín, Břeclav, Havlíčkův Brod, Chrudim, Jihlava, Kolín, Krnov, Most a Příbram, naopak mezi nejhoršími podle ukazatele č. 5 skončila Praha, což dokládá, že geografická pozice není natolik silnou výhodou.
- Komentář (EY, W&C, SMOČR): Ukazatel Pochybení v soutěži dle UOHS nezohledňuje kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu („NSS“).
zIndex: Připomínka zapracována do hodnocení v lednu 2015
- Komentář (SMOČR): Některé nákupy nejsou vhodné pro využití e-aukce či dělení zakázek na části.
zIndex: Při hodnocení ukazatele č. 6 – nástroje podporující soutěž hodnotíme plným počtem bodů zadavatele, který využil e-aukci nebo dělení na části alespoň u čtvrtiny svých zakázek. Dle manuálů dobré praxe i akademických studií jsou oba instrumenty velmi přínosné pro zvýšení konkurence a tedy i výsledného poměru mezi kvalitou a cenou. Proto se domníváme, že by je čeští zadavatelé měli využívat alespoň ve čtvrtině případů, nikoliv za všech okolností.
- Komentář (ČKA, SMOČR): Z negativního hodnocení JŘBU by měly být vyčleněna ty řízení, kterým předcházela soutěž o návrh nebo výběrové řízení na rámcovou smlouvu, tedy regulérní transparentní a otevřen soutěž. Zároveň, tento postup práce je doporučován i Českou komorou architektů (viz Soutěžní řád ČKA).
zIndex: Souhlasíme, proběhla otevřená soutěž na daný předmět plnění, není důvod tento postup penalizovat. Obě připomínky byly zapracovány do hodnocení ukazatele č. 2 – nesoutěžní řízení. Obdobně byly následně zapracovány např. i nákupy na komoditních burzách.

³ Vybrané aspekty odpovědného zadávání: analýza dat, Soudek, Skuhrovec (2014)

Příloha: Vybraná použitá literatura a manuály dobré praxe

Následující dokumenty popisují dobrou praxi ve veřejných zakázkách, tedy „pravidla slušného chování“ podle kterých by měl zadavatel ideálně postupovat. Tyto dokumenty jsou výchozím bodem pro konstrukci ukazatelů zIndexu.

České zdroje

Vláda a další úřady

- Zákon č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
- Metodické pokyny Ministerstva pro místní rozvoj
- Web ÚOHS
- Soutěžní řád České komory architektů - dobrá praxe ve stavebnictví
- Ministerstvo pro místní rozvoj: Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v ČR za rok 2013.

Neziskové organizace

- Oživení (2011): Transparentnost systému veřejných zakázek v ČR
- Pavel, J. (2008) in Transparency International – ČR: Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě.
- Pavel, J. (2010): Ekonomické aspekty veřejných zakázek, prezentace - Transparency International
- Transparency International CZ (2005): Veřejné zakázky v České republice: Korupce nebo transparentnost?.
- Transparency International CZ (2007): Pakty integrity. Protikorupční nástroj Transparency International v oblasti veřejných zakázek.

Zahraniční zdroje

Vlády a další úřady

- Evropská komise (2008): European Code of Best Practices Facilitating Access by SME's to Public Procurement Contracts
- Evropská komise (2008): Opportunities for public sector technology procurement (EN)- Veřejné zakázky v IT
- Evropská komise & PWC (2013): Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU.
- Evropská komise, Komise pro ko-ordinaci fondů COCOF (2007): Pokyny ke stanovení finančních oprav, které se použijí pro výdaje spolufinancované ze strukturálních fondů a fondu soudržnosti v případě nedodržení pravidel pro veřejné zakázky.

Nevládní a mezinárodní organizace

- OECD Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement (EN), OECD 2008
- OECD Principles for Integrity in Public Procurement, OECD 2009
- Public Procurement in the European Union: Key EC Documents (EN) EU ,2010
- Principles of Integrity in Public Procurement, OECD, 2009
- Public Procurement manual, US AID, 2007

Akademické

- Domberger, S., Hall, C.; Li, E. (1995). The determinants of price and quality in competitively tendered contracts. *The Economic Journal*, 105(433), 1454–1470.
- Easterly, W., and T. Pfutze. 2008. Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid. *Journal of Economic Perspectives* 22, no. 2: 29–52.
- Onur, I., R. Ozcan and B. K. O. Tas, (2012). Public Procurement Auctions and Competition in Turkey, *Review of Industrial Organization*, 40:3, 207-223.
- Pavel, J. (2010). Analýza vlivu míry konkurence na cenu rozsáhlých staveb dopravní infrastruktury, *Politická Ekonomie* 3/2010.
- Chvalkovská, J., Skuhrovec, J. (2010): Measuring transparency in public spending: Case of Czech Public e-Procurement Information System, *IES Working Paper* 11/2010.
- Soudek, J., Skuhrovec, J. (2013). "Public Procurement of Homogeneous Goods: the Czech Republic Case Study" *IES Working Paper* 05/2013. IES FSV. Charles University.