

# VEŘEJNÉ ZAKÁZKY A EFEKTIVITA VLÁDNÍCH VÝDAJŮ

LENKA GREGOROVÁ, VÁCLAV ŠMEJKAL

Bc. Lenka Gregorová, Centrum ekonomických studií, VŠEM Praha,  
tel. +420 841 133 133, e-mail: lenka.gregorova@vsem.cz

JUDr. Václav Šmejkal, PhD., Centrum ekonomických studií, VŠEM Praha,  
tel. +420 841 133 133, e-mail: vaclav.smejkal@vsem.cz

## Abstrakt

*Efektivita veřejných výdajů je důležitým předpokladem ekonomického rozvoje. Problém postkomunistických zemí spočívá v přílišném plýtvání a netransparentnosti vládních výdajů, což hraje výraznou roli především v souvislosti s vládními nákupy a tedy se zadáváním veřejných zakázek. Regulace trhu veřejných zakázek by měla vést k větší otevřenosti a transparentnosti a tedy k hospodárnějšímu vynakládání veřejných prostředků. Těmito principy se řídí i legislativa Evropské unie, která má za cíl usnadnit vstup zahraničních konkurentů na domácí trhy veřejných zakázek. Česká a Slovenská republika přijaly v letošním roce nové zákony, které představují výzvu pro zlepšení situace na trhu veřejných zakázek. Příspěvek informuje o současném stavu na trhu veřejných zakázek a podává srovnání mezi Českou a Slovenskou republikou.*

**Klíčová slova:** veřejné zakázky, efektivita vlády, korupce

## 1. Úvod

Vládní zakázky představují velmi důležité pojítko mezi soukromým a vládním sektorem. Vládní subjekty nakupují statky a služby, které potřebují při poskytování svých veřejných statků, jako je vzdělávání, obrana, infrastruktura či zdravotnictví. Tyto vládní nákupy jsou prováděny formou veřejných zakázek a představují velkou část hrubého domácího produktu země. Průměr Evropské unie činí 9,2 % HDP, přičemž některé země, mezi něž se řadí i Česká republika a Slovensko, překračují hranici až 15 % (viz OECD, 2002). Vzhledem k obrovskému objemu veřejných prostředků je důležité, aby byly efektivně a hospodárně vynakládány. Legislativa upravující veřejné zakázky by se měla řídit principy nulové diskriminace, rovnosti a transparentnosti. Těmito principy se řídí i legislativa Evropské unie, avšak ne všechny státy mají tendenci ji plně dodržovat a brání se především konkurenci ze zahraničí. Prostřednictvím určité diskriminace mohou totiž podporovat domácí podniky, které nejsou schopny efektivně konkurovat zahraničním firmám.

V posledních letech došlo v legislativě veřejných zakázek k rychlému vývoji, a to jak na evropské úrovni, tak následně na úrovni České i Slovenské republiky. Od února letošního roku začaly platit nové směrnice Evropské unie a z těchto směrnic vychází dva nové, téměř paralelně připravované a schválené zákony o veřejných zakázkách (resp. o verejnóm obstarávaní), tj. český zákon č. 137/2006 Sb. a slovenský č. 25/2006 Zz..

Vzhledem ke střetávání odlišných zájmů veřejných a soukromých subjektů dochází při zadávání veřejných zakázek k silným korupčním příležitostem, které podlamují efektivitu veřejných výdajů. V následujícím textu se proto pokusíme o srovnání zákonné úpravy zadávání veřejných zakázek v ČR a SR z pohledu korupčních příležitostí. Dobře napsaný a vynucovaný zákon je totiž nejen nezbytným základem, ale i neúčinnějším nástrojem boje proti korupci ve veřejném zadávání.

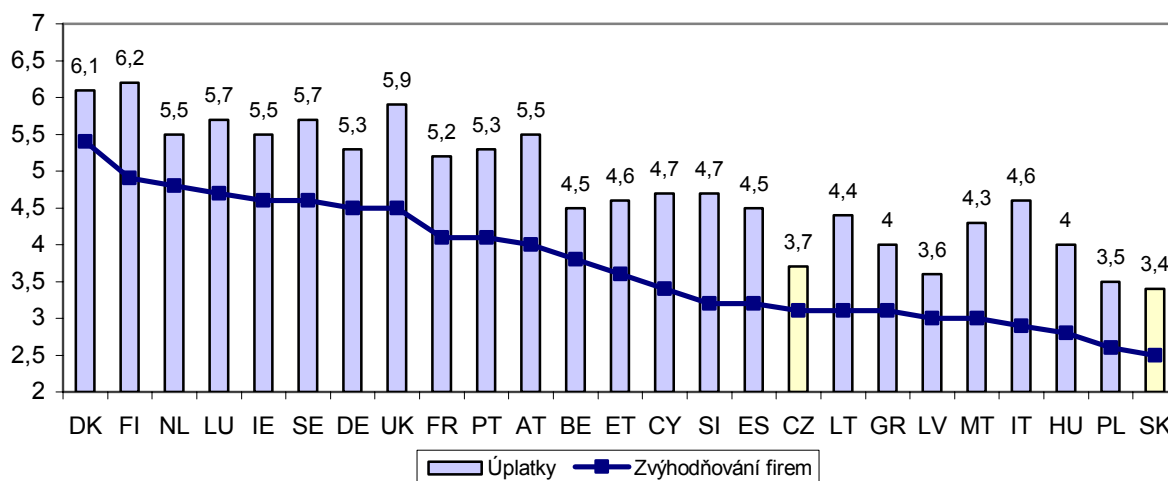
## 2. Korupční příležitosti

Podle Transparency International představuje zadávání veřejných zakázek spolu s politickou korupcí nejčastější oblasti korupce v celosvětovém měřítku. Podle expertních

odhadů je až 80 % veřejných soutěží manipulováno, přičemž výše úplatků se pohybuje mezi 10–15 % z celkové hodnoty zakázky (viz Transparency International, 2005 (b)).

Současná situace ani v jedné ze zemí není nijak příznivá. V červenci 2006 zveřejněná zpráva Světové banky (World Bank, 2006) zdůraznila vzestup korupce při veřejném zadávání v ČR, kde uchazeči údajně odvádějí na úplatcích 0,6 % svých tržeb. Slovensko se v průzkumu Světové banky umístilo za ČR v „bratrském závěsu“, což jen potvrdilo shodnou a dostatečně ostudnou pozici (47. příčka) obou zemí v Indexu vnímání korupce (viz Transparency International, 2005 (a)).

Jako další hodnocení netransparentnosti procesu zadávání veřejných zakázek slouží zpráva Světového ekonomického fóra. Obrázek 1 znázorňuje dva aspekty netransparentního jednání v rámci procesu zadávání veřejných zakázek; zvýhodňování firem a úplatky. Uvedená data nabývají hodnot od 1 do 7. Hodnocení 1 znamená, že vládní úředníci při tvorbě vládních smluv obvykle zvýhodňují napojené firmy či jednotlivce, respektive že firmy běžně poskytují úplatky, aby vládní zakázku získaly. Naopak hodnota 7 naznačuje, že úředníci jsou při svém rozhodování neutrální a že se nestává, aby firmy za účelem získání zakázky někoho podplácely.



Obrázek 1: Zvýhodňování firem a úplatky při zadávání veřejných zakázek v EU

Česká republika dosahuje velice podprůměrného hodnocení, přičemž Slovensko si vede v obou oblastech nejhůře ze všech zemí EU-25. Jsou to převážně nové členské země, které v této oblasti zaostávají a při jejich procesu zadávání veřejných zakázek dochází k netransparentnímu jednání. Problém spočívá v silně zakořeněné korupci v postkomunistických zemích, jejíž odstranění vyžaduje především čas a celkovou institucionální změnu. Nové směrnice Evropské unie a nové zákony však představují naději, že se situace bude postupně zlepšovat.

### 3. Protikorupční nástroje legislativy

Základními principy nové evropské legislativy jsou *nulová diskriminace a respekt k rovnosti dodavatelů* spolu s *transparentností*, které brání korupčním praktikám. Tyto principy by měly vést k větší otevřenosti a tedy konkurenci při zadávání veřejných zakázek, což by následně znamenalo efektivnější alokaci vládních zdrojů, zlepšení kvality veřejných služeb, vyšší ekonomický růst a posílení konkurenceschopnosti.

Tlak konkurence mezi firmami podporuje efektivní využití zdrojů, protože se firmy snaží poskytovat tu největší kvalitu za co nejmenší cenu, což následně minimalizuje náklady vlády na realizaci veřejné zakázky. Důvodem větší konkurence je i podpora inovací, prostřednictvím kterých firmy mezi sebou soutěží. Velký počet zájemců o veřejnou zakázku je žádoucí také v případě, jde-li o technicky náročnou zakázku a veřejné subjekty nejsou

úplnými experty a neznají veškeré technické předpisy a možnosti zakázky. Potom čím větší počet zájemců, tím více informací lze z jejich projektů získat a tím lépe lze porozumět přínosům různých metod provedení veřejné zakázky.

Přestože má konkurence nepochybně mnoho kladných stránek, existují i rozumné argumenty proti volnému vstupu na trh, které se opírají o důvody poklesu administrativních nákladů a o podporu domácích firem. Vzhledem k tomu, že se vláda snaží získat nejlepší kombinaci kvality a ceny, hodnotí projekty z mnoha různých pohledů. Ovšem toto hodnocení je nákladné jak z hlediska peněz, tak i času. Přihlásí-li se příliš mnoho zájemců, mohou celkové náklady převážit přínosy konkurence. Další důvod diskriminace spočívá v problému *asymetrické informace*. Veřejné subjekty se nepouštějí do rizikových smluv se společnostmi, jejichž pověst neznají. Místní firmy jsou proto považovány za důvěryhodnější a vládní subjekty mohou jejich realizaci veřejné zakázky lépe kontrolovat. Evropské i domácí předpisy upravující veřejné zadávání na tuto zakázanou, nicméně „objektivní“ potřebu rozdílného přístupu k lokálním a „přespolním“ dodavatelům reagují zejména možnostmi neoznamovat podlimitní veřejné zakázky v Úředním věstníku EU, dále možnostmi zadavatele zvolit jazyk zakázky, striktně vyžadovat respektování lokálních pracovně-právních, bezpečnostních, zaměstnaneckých a ekologických standardů a v neposlední řadě i možnostmi omezovat počet vyzvaných uchazečů v určitých typech zadávacích řízení.

*Transparentnost* veřejné zakázky umožňuje provádět jednoznačná a otevřená rozhodnutí, která je možné zpětně ověřit a logicky vysvětlit, a týká se všech etap zadávání zakázky - vyhlášení veřejné soutěže, zveřejnění relevantních podmínek, stanovení kritérií pro rozhodování a časových termínů. Nedostatečná transparentnost může firmám zabránit v účasti ve veřejných zakázkách, i když neexistuje žádná diskriminace. Transparentnost může být zhoršena především neschopností úředníků, absencí tvrdých rozpočtových omezení či dobýváním renty a korupcí, což vede k podstatné ztrátě vládního rozpočtu. Vláda může také pomocí nejasných postupů zadávání veřejných zakázek systematicky zvýhodňovat určité firmy a vyhnout se tak pravidlu o nulové diskriminaci. V takovém případě by mělo zavedení transparentního systému stejné účinky na trh jako snížení diskriminace.

Při nedostatečné transparentnosti se zvyšují výdaje rozpočtu na zakázky a navíc dochází k poklesu počtu zájemců z řad domácích firem, přičemž se jedná především o malé a střední podniky, které nemají dostatek zdrojů na zaplacení úplatků. Zlepšení transparentnosti povede k zpřístupnění veřejných zakázek většímu počtu firem a tedy k celkovému zesílení konkurence. Transparentní procedury jsou sice zdlouhavé a nákladné, tudíž velmi náročné na veřejný rozpočet, avšak vedou k omezení korupce. I zde evropské a domácí předpisy o veřejných zakázkách upravují celou řadu institutů zajišťujících potřebnou úroveň transparentnosti zadávání. Jde zejména o pro zadavatele náročná pravidla uveřejňování, dokumentace a archivace, český i slovenský zákon o veřejných zakázkách navíc obsahují i poměrně detailní kogentní úpravu postupu zadavatele v jednotlivých typech zadávacích řízení.

## **4. Legislativa ČR a SR z pohledu protikorupčních nástrojů**

V této části se zaměříme na srovnání, jak si nové zákony o zadávání veřejných zakázek v České republice a na Slovensku vedou, co se týče základních principů nulové diskriminace a rovnosti uchazečů na straně jedné a transparentnosti na straně druhé, a do jaké míry tím ve výsledku zužují prostor pro možnou korupci.

### **4.1. Nediskriminace a rovnost**

Slovenský zákon důsledněji brání informačnímu zvýhodňování vybraných uchazečů. Ve prospěch zákona SR hovoří to, že každý účastník přípravy a zhotovení zadávací dokumentace (súťažných podkladov) je povinen zachovávat mlčenlivost o jejich obsahu až do dne, kdy je poskytnuta uchazečům nebo zájemcům. O této skutečnosti písemně poskytne zadavateli

prohlášení o nestrannosti a důvěrnosti zpracovávaných informací. Ačkoli je únik informací od osob podílejících se na zpracování zadávací dokumentace údajně jedním z častých nešvarů, český zákon žádné podobné ustanovení neobsahuje. Obdobně je slovenský zákon daleko preciznější v tom, kdo se nesmí stát členem komise pro hodnocení nabídek, protože propojení osob je častým problémem při zadávání veřejných zakázek. Nestačí relativně obecně definovaná podjatost v českém zákoně. Na Slovensku je výslovně zakázáno, aby se členem hodnotící komise stala osoba, která je nebo rok před svým jmenováním za člena komise byla uchazečem, resp. členem jeho statutárního orgánu, společníkem nebo tichým společníkem právnické osoby uchazeče, zaměstnancem uchazeče nebo sdružení uchazečů, nebo je osobou blízkou těmto osobám. Na druhé straně je třeba uvést, že do složení hodnotící komise veřejného uchazeče nemá v SR co mluvit vláda nebo resortní ministerstvo, zatímco zákon ČR ustanovení této komise ministrem resp. vládou v závislosti na hodnotě zakázky vyžaduje.

Dalším markantním příkladem vyšší kvality slovenského zákona je úprava hodnocení předložených nabídek. Ve slovenském zákoně zaujme zákaz, aby hodnotícím kritériem byla délka záruky, lhůta výstavby, lhůta poskytnutí služeb, podíl subdodávek a lhůta splatnosti faktur. Jde zjevně o kritéria, jež je možné nabídnout v nesmyslném rozsahu, aniž by byla následně vůči uchazeči, který je nabídl a na základě toho se svou nabídkou zvítězil, vynutitelná. Zákon ČR podobný zákaz neobsahuje a nechává na libovůli zadavatele, jak se vypořádá s nabídkou, která – v případě, že některé z uvedených kritérií požadoval – nabízí plnění v nesmyslném rozsahu, tj. zda je bude či nebude hodnotit a daného uchazeč nechá či nenechá zvítězit. Podle signálů z praxe totiž nelze vyloučit, že uvádění podobných hodnotících kritérií je pro určité zadavatele cestou ke snazší manipulaci s pořadím podaných nabídek.

Třetím příkladem většího příkladu pro diskriminaci v zákoně ČR, který je navíc ukázkou i nižší transparentnosti určitého typu zadávacího řízení v ČR, je česká specialita v podobě tzv. zjednodušeného podlimitního řízení. Zjednodušené podlimitní řízení je použitelné pro veškeré nákupy dodávek a služeb spadající hodnotou do pod-limitu a pro nákupy stavebních prací v hodnotě do 20 milionů Kč, zadavatel ho oznamuje pouze „vhodným“ způsobem a jinak postupuje „tradiční“ výzvou pěti zájemcům. Zákon přitom nijak neupravuje, zda je zadávací řízení skutečně otevřeno pouze pro pět vyzvaných, nebo zda do něj musí zadavatel vpustit i ty uchazeč, kteří měli to štěstí, že si všimli „vhodného“ oznámení např. na webové stránce zadavatele a podali svou nabídku. Podobnou „úlevu“ pro zadavatele zákon SR vůbec nezná, protože i oznámení zakázky s nízkou hodnotou musí být odesláno Úřadu pre verejnú obstarávanie (ÚVO) k uveřejnění ve věstníku a není možné ho pouze jakkoli „vhodně“ oznámit.

Je spravedlivé uvést, že v některých dílčích případech je to naopak zákon ČR, který přísněji než zákon SR brání rovné šance uchazečů o zakázku. Tak použití jednacích řízení bez uveřejnění pro dodatečné nákupy služeb a stavební vícepráce, resp. využití opčního práva zadavatele pro dokoupení dalších plnění, má restriktivnější úpravu v zákoně ČR. Český zadavatel může nakoupit v jednacím řízení bez uveřejnění dodatečné stavební práce nebo služby v hodnotě do 20 % původní veřejné zakázky, zatímco slovenský až v hodnotě 50 %, což znevýhodňuje potenciální zájemce, byla-li by vypsána nová veřejná zakázka. Zákon ČR rovněž neobsahuje zvláštnost zákona SR, kterou je ne zcela srozumitelná výjimka pro bytovou výstavbu. Pro zakázky na vypracování projektové dokumentace a výstavbu nájemních bytů, které jsou složité svým rozsahem a předpokládanou lhůtou výstavby, umožňuje zákon „osobitý postup“ výběru partnerů do týmu složeného z veřejného zadavatele, projektantů a dodavatelů.

## 4.2. Transparentnost

Je-li základem transparentnosti skutečnost, že formální proceduře stanovené zákonem je podřízen maximální rozsah nákupů veřejného sektoru, pak je třeba uvést, že slovenský zákon dopadá na podstatně širší okruh subjektů i jejich zakázek než zákon ČR.

V České republice není upraveno, ani nijak dozorováno zadávání veřejných zakázek malého rozsahu s nižší hodnotou než 2 miliony Kč u dodávek a služeb a 6 milionů Kč u stavebních prací. Na Slovensku je však situace odlišná. Zahájení zadání zakázky s nízkou hodnotou pod 1 milion Sk u dodávek a služeb a 4 miliony Sk u stavebních prací musí zadavatel povinně sdělit ÚVO a jejich dokumentaci pět let archivovat. Režimu zákona a dohledu dozorového orgánu tedy v ČR unikne daleko více veřejných prostředků než v SR. Zajímavé srovnání poskytuje i úprava dotovaného zadavatele. Zatímco v ČR bude příjemce dotace zadávat dle zákona spíše výjimečně, v SR uniknou jeho režimu pouze miniaturní zakázky pořizované s dotací z veřejných zdrojů.

Český zákon je liberálnější i při vymezení výjimek tj. případů, kdy není zadavatel zákonem vázán. V ČR není, na rozdíl od SR, veřejnou zakázkou nabytí či nájem podniku nebo výkup biopaliv Státní správou hmotných rezerv. Za pozornost stojí i výjimky z režimu zákona v případě pod-limitních zakázek, kterých zákon ČR upravuje devět, zatímco zákon SR pouze čtyři. Jde přitom o zajímavé rozdíly, neboť v pod-limitních zakázkách není český zadavatel vázán zákonem např. při zadání výroby, opravy či koupi zbraní, zbraňových systémů, střeliva nebo zabezpečení dalšího vojenského materiálu pro ozbrojené složky (tedy nejen armádu, ale i pro policii) ČR. Zákon SR rovněž explicitně neobsahuje výjimku pro tzv. *in-house* zadávání, které zákon ČR upravuje a umožňuje tím, aby veřejný zadavatel mimo režim zákona nakupovat dodávky, služby nebo stavební práce od osoby, která vykonává převážnou část své činnosti ve prospěch tohoto zadavatele a ve které má tento zadavatel výlučná majetková práva.

Větší možnost zdokumentovat a přezkoumat, tedy v konečném výsledku vyšší transparentnost zajišťuje v SR zákonná povinnost veřejného zadavatele realizovat zadání zakázek na dodávky (zboží), které jsou svou hodnotou podlimitní nebo menší, výhradně formou elektronické komunikace. V praxi jde o povinnost použít elektronické nástroje a prostředky, které snižují prostor pro jakoukoli manipulaci, protože odesílatel, adresát, datum a obsah každé elektronické komunikace by měli být nezměnitelní a tudíž i snadno kontrolovatelní. Zákon ČR sice umožňuje elektronické zadávání, v žádném případě z něj však nečiní povinnost zadavatele. Naopak jeho užití v praxi komplikuje nutností zpoplatněné atestace použitých elektronických nástrojů, tj. technického zařízení a jeho programového vybavení ze strany ministerstva informatiky.

Svébytným garantem transparentnosti je oznamování zadávacích řízení. Jestliže český zákon vyžaduje předběžné oznámení pouze od veřejných zadavatelů, kteří chtějí u nadlimitních zakázek zadávaných v daném roce zkrátit lhůty pro podání nabídek, zákon SR zachovává povinnost veřejného zadavatele uveřejnit předběžné oznámení vždy, když hodnota zakázek překročí limity v něm uvedené. Podobně je zákon SR důslednější v tom, že oznámení o zahájení všech veřejných zakázek musí být uveřejněna ve věstníku ÚVO, zatímco zákon ČR trvá na standardním uveřejnění oznámení u zakázek nadlimitních, u zakázek podlimitních pouze těch, kde zadavatel nepoužije zjednodušené podlimitní řízení a žádnou povinnost neukládá u zakázek malého rozsahu. Lze si snadno domyslet, jaký rozdíl z toho vyplývá pro transparentnost postupu zadavatele, potažmo rovné šance dodavatelů.

Naprosto zásadní rozdíl svědčící ve prospěch slovenské právní úpravy spočívá úprava ustanoveních o postupu zadavatele při otevírání obálek s nabídkami. Podle českého zákona sděluje komise otevírající obálky přítomným uchazečům pouze identifikační údaje uchazeče a informaci o tom, zda nabídka je nabídka úplná a zpracovaná v požadovaném jazyce.

Nesděljuje nabídkové ceny jednotlivých uchazečů a informaci o nich neuvádí ani v protokolu o otevírání obálek. Nelze zde nevidět totální absenci transparentnosti dávající možnost dodatečné úpravy nabídkové ceny ze strany tajně favorizovaného uchazeče. Slovenský zákon takovým praktikám brání ustanovením, podle něhož komise otevírající obálky zveřejní i návrhy uchazečů na plnění těch kritérií, která lze vyjádřit číslicí a tyto údaje posléze uvede do protokolu o otevírání obálek. V SR se tudíž uchazeči přítomní otevírání obálek dozvědí, kdo nabídl jakou cenu a následná manipulace s čísly je tímto jednoduchým způsobem vyloučena.

## 5. Závěr

Na provedeném srovnání překvapí, že zákon ČR - přestože je svým pojetím kasuistickou „kuchařkou“ postrádá řadu proti-korupčních prvků, které v zákoně SR nechybějí. Vzhledem k hodnocení nezávislých organizací je sice současná situace při zadávání veřejných zakázek z pohledu korupce na Slovensku horší než v České republice, nový slovenský zákon však představuje naději na změnu, protože dle uvedeného srovnání snižuje prostor pro korupci mnohem více než zákon český.

Lze namítnout, že liberálnější český zákon, který nepochybně ponechává více volnosti a tím i odpovědnosti na samotných zadavatelích, správně působí proti přílišné byrokratizaci a papírování; ty jsou však převážně projevem větší transparentnosti. Naopak zákon SR zavádí specifický úřad státního dohledu a specifickou kvalifikaci pro organizaci veřejných zakázek, čímž svazuje všechny zadavatele – od obce přes ministerstvo až pro elektrárnu – řadou zákonných povinností. Pokud praxe, měřená mj. důvěryhodnými korupčními indexy, neukáže jasně přednosti slovenského modelu, bude možné tvrdit, že existence zvláštního resortu veřejných zakázek v SR je nadbytečným a pro daňové poplatníky drahým luxusem. Efektivita zadávání menších zakázek, měřená náklady na organizaci zadávacího řízení v poměru k objemu pořizovaného plnění, může rovněž zpochybňovat přitažlivost „slovenského modelu“ právní úpravy veřejného zadávání.

Vyjdeme-li z předpokladu, že zákon ČR neunikne v dohledné době novelizacím, stálo by v každém případě za úvahu posílit na základě inspirace zákonem SR některé jeho protikorupční prvky.

## Literatura

- [1] OECD: The Size of Government Procurement Markets. Paříž: OECD, 2002.
- [2] Parlament České republiky: Zákon o veřejných zakázkách, č. 137/2006. Praha, 2006.
- [3] Parlament Slovenské republiky: Zákon o verejnom obstarávaní, č. 25/2006 Zz.. Bratislava, 2006.
- [4] Transparency International: TI Corruption Perception Index 2005. Berlín: Transparency International, 2005. (a)
- [5] Transparency International (TI) ČR: Veřejné zakázky v České republice: Korupce nebo transparentnost. Praha: Transparency International, 2005. (b)
- [6] World Bank: Anticorruption in Transition 3: Who is succeeding... and Why? Washington: World Bank, 2006. ISBN 0821366920
- [7] World Economic Forum: Global Competitiveness Report 2005-2006. Londýn: Palgrave MacMillan, 2005. ISBN 1403998442