

**Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd**

Institut ekonomických studií



BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Veřejné zakázky

**Institucionální analýza procesu zadávání a výběrového
řízení zakázek**

Vypracoval: Jan Soudek

Vedoucí: Prof. Ing. Karel Kouba, DrSc.

Akademický rok: 2009/2010

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně a použil pouze uvedené prameny a literaturu

V Praze dne 21. 5. 2010

Abstrakt

Tato práce se zabývá institutem veřejné zakázky z ekonomického hlediska. Zejména se pak snaží o zohlednění institucionálních faktorů ovlivňujících proces veřejné soutěže. První část práce vymezuje ekonomický pojem veřejná zakázka a ukazuje, jak veliký vliv má tento institut na ekonomiku. Poté popisuje Zákon o veřejných zakázkách a další formální pravidla upravující trh s vládními nákupy. Druhá část práce je zaměřena na ekonomické aspekty veřejných zakázek, zejména pak na enormní transakční náklady procesu, ekonomický model zadavatele, soutěžní mechanismus a determinanty jeho efektivnosti. Závěr této kapitoly implementuje teoretické poznatky o rent-seekingu na problematiku veřejných zakázek. Poslední kapitola práce je zaměřena na empirickou analýzu na náhodně vybraném souboru 278 zakázek z oblasti civilních inženýrských staveb, které byly provedeny v České republice mezi lety 2005-2007. Předně se snaží potvrdit domněnku o vlivu explicitní konkurence v podobě počtu podaných nabídek na výslednou cenu (vyjádřenou jako procento z ceny předpokládané) a ukázat pozitivní efekt při užití nejtransparentnějšího řízení na tento poměr.

Abstract

This thesis focuses on institute of the public procurement from the economic point of view. Especially it is trying to analyze institutional factors affecting process of public competition. First part defines economic term “public procurement” and shows, how important is this institution for the economy. Than describes the Public procurement law and others formal rules. Second part is focused on economical aspects of public procurements, namely on transaction costs, economic model of submitter, competition mechanism and determinants of its effectiveness. End of theoretical part is trying to implement the theoretical framework of the rent-seeking on public procurements. Last Chapter is empirical analyze of the randomly chosen set of 278 public procurements in civil engineering works, which were realized in Czech Republic since 2005 till 2007. Mainly it tries to approve the hypothesis about effect of explicit competition on the final price (as a percentage of the approval price) and shows the positive effect of use the most transparent proceeding on this price-ratio.

Obsah

1	Úvod	7
2.1	Definice veřejné zakázky.....	9
2.2	VZ a ekonomika	11
2.3	Zákon o VZ.....	13
2.3.1	Procedurální charakteristiky VZ.....	13
2.3.2	Oznámení o soutěži	16
2.4	Kontrolní mechanismy	17
2.5	Integrační procesy	19
3	Ekonomická specifika VZ	22
3.1	Transakční náklady.....	22
3.1.1	Specifičnost investic a měřitelnost výstupů.....	24
3.2	Formalismus & rigidita.....	26
3.3	Problém projevených preferencí.....	27
3.4	Model zadavatele – úřadu.....	28
3.4.1	Základní model zadavatel - sponzor	28
3.4.2	Další vývoj modelu.....	32
3.4.3	Maximalizace volného rozpočtu.....	35
3.4.4	Minimalizace pravděpodobnosti zániku	37
3.5	Soutěžní mechanismus	41
3.5.1	Poptávající zadavatel	42
3.5.2	Nabízející uchazeči.....	42
3.5.3	Bid-rigging	45
3.6	Lobbing & Rent-seeking	47
4	Empirická analýza	51
4.1	Datový soubor	51
4.2	Regresní Model	53
4.2.1	Předpoklady modelu	57
4.3	Výsledky empirie.....	59
5	Závěr.....	62
6	Seznam literatury.....	65
7	Internetové zdroje.....	66

Seznam použitých zkratk

VZ	Veřejná zakázka
EU	Evropská unie
TED	Tender electronic daily
ISVZ	Informační systém veřejných zakázek
ČR	Česká republika
HDP	Hrubý domácí produkt
NKÚ	Národní kontrolní úřad
ÚOHS	Úřad na ochranu hospodářské soutěže
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
GPA	Government procurement agreement
VZMR	Veřejné zakázky malého rozsahu
EDS-SVMS	Evidenční dotační systém a Správu majetku ve vlastnictví státu
OECD	Organisation for economic co-operation and development
DWL	Deadweight Loss
ŘSD	Ředitelství silnic a dálnic
NERV	Národní ekonomická rada vlády
OLS	Ordinary least squares

1 Úvod

V současné době se problematikou veřejných zakázek začala zabývat celá občanská společnost. A není divu. Vládní nákupy jsou jedním ze zásadních fiskálních nástrojů a veřejná zakázka je institucionalizovaná a formalizovaná náhražka tržního mechanismu pro tento typ výdajů. V dobách, kdy každá vláda stojí před úkoly krocení státního deficitu a škrtnání ve veřejných rozpočtech, je více než kdy jindy třeba zkoumat, jakým způsobem jsou tyto nákupy prováděny, a zda-li by se nenašla cesta k větší efektivnosti systému veřejných zakázek. Tímto institutem projdou ročně obrovské finanční prostředky v řádech stovek miliard korun, které velmi významně ovlivňují hospodářskou a makroekonomickou výkonnost České republiky.

Ekonomický význam veřejných zakázek byl až do nedávné doby naprosto přehlížen. Veškeré diskuse na toto téma byly prováděny v rovině právníké či byrokratické. „Pionýrem“ v prosazování ekonomického náhledu na tuto problematiku v Čechách je dozajista doc. Pavel z Vysoké školy ekonomické, spolupracující rovněž s neziskovou organizací Transparency International. Budeme proto poměrně často citovat a odkazovat na jeho práce. Tento autor v úvodu jedné ze svých publikací píše: *„Institut veřejné zakázky je nástrojem pro zvyšování efektivnosti veřejných výdajů a zprostředkovaně tak i celkové ekonomické efektivnosti. Úpravy jeho fungování tak musí vycházet z hluboké ekonomické analýzy.“*¹ Cílem naší práce je konstruktivní příspěvek k této analýze, respektive k ekonomické diskusi zabývající se problematikou veřejných nákupů a soutěží.

V první části práce se pokusíme o vymezení pojmu veřejná zakázka a ukážeme si, jak veliký vliv má tento institut na ekonomiku. Poté popíšeme zákon o veřejných zakázkách, zejména pak procedurální charakteristiky

¹ Pavel, J.: *Veřejné zakázky v České republice*, Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009, str. 3

a kontrolní mechanismy procesu. Dále si ukážeme globalizační a integrační mechanismy trhu s vládními nákupy.

V druhé části práce se zaměříme na ekonomické aspekty veřejných zakázek. Zejména se zaměříme na enormní transakční náklady procesu a jejich příčiny. Dále se pokusíme vytvořit ekonomický model zadavatele a odvodit jeho kritériální funkci. V dalším kroku si projdeme samotný soutěžní mechanismus a naznačíme determinanty jeho efektivnosti. Na závěr této kapitoly se budeme věnovat implementaci teoretických poznatků o rent-seekingu na problematiku veřejných zakázek.

Poslední kapitola práce je zaměřena na empirickou analýzu, ve které otestujeme některé naše teoretické domněnky na náhodně vybraném souboru 278 zakázek z oblasti civilních inženýrských staveb, které byly provedeny v České republice mezi lety 2005-2007. Předně se pokusíme potvrdit domněnku o vlivu explicitní konkurence v podobě počtu podaných nabídek na výslednou cenu, vyjádřenou jako procento z ceny předpokládané. Taktéž bychom ukázali pozitivní efekt na tento poměr při užití nejtransparentnějšího řízení.

2.1 Definice veřejné zakázky

Abychom vůbec mohli začít mluvit o veřejných zakázkách z ekonomického pohledu, musíme nejprve disponovat jistou ekonomickou definicí ústředního pojmu. Teprve z definice můžeme dále odvozovat atributy tohoto institutu, konstruovat modely a hypotézy a následně vytvářet soudy a závěry. Co je to tedy veřejná zakázka? Na tuto otázku až do nedávné doby odpovídali pouze právníci. Jejich monopolní postavení v tomto směru je však zcela pochopitelné, neboť v otázce efektivnosti veřejných zakázek jde především o právní problém správné formulace a interpretace legislativního rámce. Avšak aby tento proces fungoval k veřejnému prospěchu, musí za právní strukturou stát důkladná ekonomická analýza, neboť proces vynakládání veřejných financí za účelem nákupu zboží a služeb produkováných soukromým sektorem je bezesporu otázka ekonomická. Přesto je pro ekonomy důležité mít na zřeteli legislativní část problému, proto i zde se budeme v dalších kapitolách zabývat zákonnou normou a evropskými směrnici týkajícími se veřejných zakázek. Nyní si jen uvedeme právní definici zakotvenou v legislativním rámci: „*Veřejnou zakázkou je zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací.*“²

Tato formulace však není pro naši analýzu příliš vhodná, a proto se pokusíme o vlastní definici, jež by lépe zohlednila ekonomický charakter tohoto institutu. Česká soudobá odborná literatura vychází povětšinou z přístupu prof. Ochraný. Podržíme se tedy jeho metodologie, neboť se jeví pro naši analýzu nejpříhodnější. Abychom však mohli využít tento přístup, musíme dle prof. Ochraný nejprve definovat pojem širší, obecnější. Tím je veřejný projekt.

Veřejný projekt je „systémový návrh alokace veřejných zdrojů, který má (zpravidla) charakter investiční akce. Z věcného hlediska má výsledek veřejného

² §7 odst. 1) zák. č. 137/2006 Sb.

*projektu podobu materiálního nebo duchovního produktu, který má naplňovat předem známé společenské cíle.*³ Jedná se tedy o proces produkce veřejného statku, který je financován z veřejných zdrojů. Tato produkce může být realizována dvěma způsoby:

- *In-house* produkcí, tedy vlastními silami veřejného sektoru (zaměstnanci, kapitálovými statky atd.)
- *Outsourcing*, tedy přenechání realizace projektu externímu dodavateli (ze soukromého či neziskového sektoru) za úplatu. V tomto případě budeme mluvit o veřejné zakázce.

Veřejnou zakázku lze tedy definovat jako „proces, při kterém není veřejný projekt realizován přímo veřejným sektorem, nýbrž je za úplatu produkován subjektem z jiného než veřejného sektoru.“⁴ Je třeba dodat, že realizace je založena na smlouvě mezi **zadavatelem** – institucí veřejného sektoru a **dodavatelem** – organizací nebo firmou produkující statek.

Jelikož jsme již zmínili pojem veřejný statek, bylo by vhodné poskytnout čtenáři alespoň nějakou definici tohoto pojmu. Čistým veřejným statkem rozumíme „statek, který charakterizují nedělitelnost spotřeby, nevyločitelnost ze spotřeby a nulové mezní náklady na spotřebu každého dalšího spotřebitele.“⁵ Nutno podotknout, že kolem této definice vedou ekonomové poměrně energické rozepře. Cílem naší práce ale není příspěvek do této diskuse, a proto zde nebudeme rozlišovat mezi pojmy čistý veřejný statek, částečný veřejný statek nebo veřejně poskytovaný soukromý statek. Zmíníme-li se v další části práce o veřejném statku, budeme mít na mysli statek financovaný veřejným sektorem, tedy jakýkoliv z trojice jmenovaných, neboť pro naši práci není relevantní jejich rozdělení.

³ Ochrana, F.: *Hodnocení veřejných projektů a zakázek*, 3. vydání, Aspi Publishing 2004, Str. 9

⁴ Pavel, J.: *Veřejné zakázky v České republice*, Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009, str. 15

⁵ http://cs.wikipedia.org/wiki/Ve%C5%99ejn%C3%BD_statek; náhled k 22. 4. 2010

Evropská legislativa rozšiřuje pole působnosti pojmu zadavatele na každou organizaci, jež je přímo spjata se státním rozpočtem, tedy i na neziskové příspěvkové organizace, jejichž sponzorem je stát, a na státem vlastněné podniky. To v podstatě znamená, že formalizovaný proces nákupu statků musí provádět každý, jehož příjmy jsou z více jak 50% získávány z veřejného rozpočtu. Další organizací figurující ve veřejných zakázkách je takzvaný **zájemce** neboli **uchazeč**. Tím se rozumí potenciální dodavatel, který podal žádost o účast v řízení a přednesl svoji nabídku. Vítězný zájemce se pak stává dodavatelem projektu a navazuje kontrakt se zadavatelem.

2.2 VZ a ekonomika

Je vskutku překvapivé, že ekonomické teorie problematiku veřejných zakázek přinejlepším přehlížejí. Okruh ekonomů zabývajících se touto otázkou je opravdu nepatrný, a to i v rámci ekonomie veřejného sektoru. Například v jedné z předních učebnic ekonomické teorie státu – J.Stiglitz: „*Ekonomie veřejného sektoru*“ – pojem veřejná zakázka vůbec není uveden a otázky vládních nákupů jsou věnovány tři stránky.

A přitom tímto institutem ročně protečou obrovské finanční prostředky. Podle Eurostatu se v EU objem zakázek v roce 2005 pohyboval kolem 360 miliard eur. Do tohoto propočtu jsou navíc zahrnuty pouze zakázky evidované v evropském věstníku TED, tedy všechny zakázky nadlimitní a část podlimitních. Kdybychom vzali v potaz i neevidované zakázky, mohlo by se dle našeho odhadu toto číslo až zdvojnásobit. V České republice se dle odhadu MMR finanční objem zakázek pohybuje kolem 600 miliard korun, z toho pouze polovina byla uveřejněna na centrální adrese ISVZ (viz Tabulka 1).

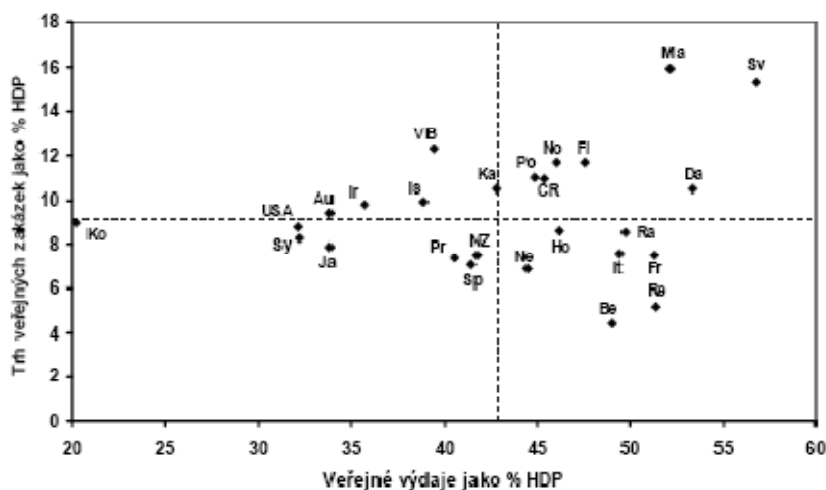
Tabulka 1- Trh Veřejných zakázek v ČR 2006 -2008

Datum odeslání formuláře	Trh VZ	ISVZ		Cena s DPH	Podíl ISVZ/trh VZ
2006	563 000 000 000	Celkem Limit	304 156 000 000	349 779 400 000	62,13%
		nadlimitní	229 449 000 000	263 866 350 000	
		podlimitní	74 707 000 000	85 913 050 000	
		VZMR+vyjimky		213 220 600 000	
		VZMR		170 576 480 000	
		Vyjímky		42 644 120 000	
2007	618 000 000 000	Celkem Limit	216 590 000 000	249 078 500 000	40,30%
		nadlimitní	164 862 000 000	189 591 300 000	
		podlimitní	51 728 000 000	59 487 200 000	
		VZMR+vyjimky		368 921 500 000	
		VZMR		295 137 200 000	
		Vyjímky		73 784 300 000	
2008	648 000 000 000	Celkem Limit	306 276 000 000	352 217 400 000	54,35%
		nadlimitní	235 588 000 000	270 926 200 000	
		podlimitní	70 688 000 000	81 291 200 000	
		VZMR+vyjimky		295 782 600 000	
		VZMR		236 626 080 000	
		Vyjímky		59 156 520 000	

zdroj:<http://www.portal-vz.cz/Information-System-on-Public-Contracts/Statistical-Outputs-on-Public-Contracts/Souhrnny-statisticky-prehled-verejnych-zakazek> , náhled k 23. 3. 2010

Z makroekonomického hlediska se veřejné zakázky podílí na tvorbě HDP z deseti až dvaceti procent, v závislosti na ekonomickém rozsahu státu a podílu externí produkce ve veřejných projektech (viz graf 1).

Graf 1 – Trh VZ a Veřejné výdaje jako %HDP za rok 2005



Zdroj: Pavel, J.: Ekonomické aspekty veřejných zakázek; TIC seminář OLAF III, 2010; <http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=3027>, náhled K. 21. 4. 2010

Opět je třeba poznamenat, že v tomto grafu jsou zahrnuty pouze uveřejněné zakázky. Pro Českou republiku bychom se v případě započtení i neevidovaných zakázek dostali až k hodnotě 18% ročního hrubého domácího produktu (odhad dle MMR). Tedy skoro jedna pětina produkce je nakupována státem skrze institut veřejné zakázky. Efektivita této formalizované náhražky tržního mechanismu tedy ovlivňuje celkovou efektivitu ekonomického systému nezanedbatelným způsobem.

Nyní již víme, co je to veřejná zakázka z ekonomického pohledu a jak veliký je její vliv na ekonomiku jako celek. V následujících kapitolách se budeme zabývat charakteristikami VZ a determinantami její efektivity.

2.3 Zákon o VZ

Je zřejmé, že nejdůležitější institucí formulující proces nákupu statků z veřejných zdrojů je Zákon o veřejných zakázkách. Toto „tvrdé“⁶ pravidlo jednoznačně určuje, jakým způsobem nákup proběhne, jak velkou míru konkurenčního prostředí musí zadavatel zajistit, jakou kvalifikaci může zadavatel po uchazečích požadovat, jakým časovým harmonogramem by se měl zadavatel řídit či kdo může zasednout v hodnotící komisi. Avšak předmětem naší práce není právní analýza legislativního rámce veřejných zakázek, a proto se omezíme pouze na ty vlastnosti, které jsou relevantní pro náš ekonomický náhled.

2.3.1 Procedurální charakteristiky VZ

Naprostou integrální institucí pro celý proces je forma **zadávacího řízení**, které se rozhodne zadavatel použít. Jedná se o legislativní rámec, který jednoznačně stanovuje formální postup zadavatele při nákupu statků z veřejných

⁶ I když o „tvrdosti“ zákona by se dalo s úspěchem pochybovat.

zdrojů. Tendr lze v zadávacím řízení zadat ve formě otevřeného zadávacího řízení, užšího zadávacího řízení, jednacím řízení s uveřejněním nebo jednacím řízení bez uveřejnění.⁷ V každém jednotlivém případě jde o soubor konkrétních postupů, jež musí zadavatel dodržet a jež velmi výrazně ovlivňují průběh zakázky a její konečnou cenu.

- Při **otevřeném zadávacím řízení** mohou podat nabídku všichni uchazeči, kteří mají zájem. Zadavatel oznamuje svůj záměr zadat zakázku neomezenému počtu potenciálních dodavatelů a musí tento záměr uveřejnit na centrální adrese prostřednictvím informačního systému (*ISVZ*). Jedná-li se o nadlimitní zakázku (viz níže), je povinen svůj úmysl uveřejnit i v úředním věstníku Evropské unie (*TED*). Oznámení otevřeného řízení je iniciačním krokem pro podání nabídek. Toto řízení je nejvolnější a zadavatel má povinnost prozkoumat každou nabídku splňující požadovaná kritéria.
- **Užšího zadávacího řízení** se mohou účastnit pouze ti uchazeči, kteří byli zadavatelem přímo osloveni. Počet zájemců vyzvaných k účasti se musí pohybovat v intervalu od 5 do 20, avšak prakticky ve všech užších řízeních figuruje dolní mez našeho intervalu, tedy pět uchazečů.
- **Jednací řízení s uveřejněním** jest jakési nápravné řízení. Používá se nejčastěji v případech, kdy během předchozího řízení se shodným předmětem plnění byly podány pouze neúplné nebo nevyhovující nabídky. Zadavatel oznámí skupině zájemců, která nesmí čítat méně než 3 uchazeče, úmysl zadat zakázku a dále je povinen tento úmysl zveřejnit na centrální adrese.
- Při **jednací řízení bez uveřejnění** zadavatel přímo vyzve jednoho nebo více potenciálních dodavatelů. Tuto formu řízení je možné využít, jestliže technické parametry, urgentní naléhavost

⁷ §21 odst. 1) zák. č. 137/2006 Sb.

nebo strategická nutnost si žádají zrychlený postup při produkci statku. V současnosti se velmi intenzivně spekuluje o zneužívání tohoto zadávacího řízení a to zejména Ministerstvem obrany, které tímto řízením nakupuje nemalou část svých vstupů s argumentem strategické nutnosti těchto statků. Investigativní novináři⁸ a NKÚ⁹ se proti těmto praktikám velmi jednoznačně ohrazují.

Předchozí empirické analýzy (Např. Pavel (2008), Sycáková-Blebová (2006)) prokázali statisticky velice významný vliv formy zadávacího řízení na konečnou cenu zakázky. Lze tedy očekávat, že i v naší praktické části vyjde regresor charakterizující druh řízení signifikantní.

Další významnou charakteristikou, jež je třeba zmínit, je rozlišení zakázky dle předpokládané ceny na nadlimitní, podlimitní a zakázky malého rozsahu¹⁰. **Nadlimitní** veřejná zakázka je zakázka přesahující svou (odhadovanou) cenou dané limity. Pro zakázky na dodávky či služby se limity liší dle konkrétního zadavatele (§2 Zák. č. 137/2006 Sb.), avšak pohybují se od čtyř do třinácti milionů. Výrazně vyšší limity mají zakázky na stavební práce, kde pro všechny typy zadavatelů platí hranice 165 288 000 Kč. U nadlimitních zakázek nastavuje legislativa nejvyšší stupeň transparentnosti. Tyto zakázky musejí být publikovány v evropském věstníku, nařízení Evropské komise musí být v jejich případě implementováno do národních zákonů úplné a bezvýjimečné. Dále se na ně vztahuje dohoda Světové obchodní organizace o nediskriminaci při státních zakázkách (government procurement agreement), při jejichž zadávání musí být použito otevřené řízení (až na výjimky stanovené zákonem) a několik dalších právních úprav směřuje k co největší průhlednosti nadlimitních tendrů.

⁸ Např. Kudrna, O.; Spurný, J.: Do Srdce Temnoty, Respekt ročník 21, 2010/3, str. 16-20 ;

Sacher, T.: Korupčníci zasaženi, Respekt ročník 21, 2010/10, str. 42-47 ;

Spurný, J.: Hračka, Respekt ročník 21, 2010/9, str. 14

⁹ NKÚ prozkoumávalo hospodaření ministerstva obrany celkem 15krát během poslední dekády, závěry těchto šetření jsou však povětšinou tajné. Bohužel.

¹⁰ §12 zák. č. 137/2006 Sb.

Podlimitní zakázky se pohybují v rozsahu od 2 milionů (v případě staveb od 6 mil.) do limitů popsanych jako dolní hranice nadlimitní veřejné zakázky. V jejich případě jsou všechny postupy mířící na transparentnost pouze dobrovolné. Zakázky tedy mohou být uveřejněny, může být použito otevřené řízení atd. Ovšem vzhledem k tomu, že tyto kroky jsou pro zadavatele výrazným zvýšením transakčních nákladů, není tento dobrovolný postup příliš obvyklý.

Poslední skupinou jsou **zakázky malého rozsahu** (VZMR). Ty jsou cenově ohraničeny dvěma miliony pro služby či dodávky a šesti miliony pro stavební práce. Nejen že tyto nákupy neupravuje evropská legislativa, ale dokonce pro ně neplatí ani české státní zákonodárství. Každý jednotlivý zadavatel má pro ně svou vlastní směrnici. Tím se zakázky malého rozsahu stávají jakousi šedou zónou veřejných výdajů. Neexistuje jejich evidence a obecně je velmi problematické se od zadavatelů dovědět, jakým způsobem tyto zakázky probíhají. Tématem zakázek malého rozsahu se velmi intenzivně zabývá Transparency International Česká Republika¹¹ a tak si dovolueme odkázat na jejich průzkum a rozbor.

2.3.2 Oznámení o soutěži

V poslední době se ukazuje, že je třeba věnovat pozornost nejen samotnému soutěžnímu mechanismu, ale rovněž i procesu oznámení o zadávacím řízení. Jedná se o iniciační krok zadávací procedury, jakýsi inzerát, ve kterém poptávající zadavatel stanovuje předmět VZ, časový rámec jak samotné soutěže, tak celého projektu, a v neposlední řadě i hodnotící kritéria, výši jistiny a očekávanou hodnotu zakázky. Právě předpokládaná hodnota zakázky je velmi důležitou veličinou pro náš výzkum, a proto nás velice zajímá, jakým způsobem je vymezena. Právní norma ukládá povinnost, aby *„předpokládanou hodnotu stanovil zadavatel (...) na základě údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění; nemá-li zadavatel*

¹¹ <http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=2985> ; náhled k 21. 3. 2010

*k dispozici takové údaje, stanoví předpokládanou hodnotu na základě údajů a informací získaných průzkumem trhu s požadovaným plněním, popřípadě na základě údajů a informací získaných jiným vhodným způsobem.*¹² Implementace této definice do praxe hraje velice důležitou úlohu v empirické části naší práce, neboť se jedná o způsob, jakým je vytvářen odhad ceny tendru, který je jmenovatelem naší vysvětlované proměnné. O podrobnější rozbor vlivu tohoto efektu se pokusíme později při praktické části práce.

2.4 Kontrolní mechanismy

Nespornou podmínkou pro řádné a efektivní fungování systému zadávání veřejných zakázek je účinný kontrolní mechanismus, který by dokázal prošetřit celý proces veřejné zakázky, investičním záměrem zadavatele počínaje a postkontrakčním chováním zúčastněných konče. A právě nedostatky kontrolního mechanismu označují experti jako jeden z největších kamenů úrazu celého systému. Například Pavel uvádí: „...kontrolní systém a vymahatelnost jeho nálezů představují jedno ze slabých míst (veřejných zakázek v Čechách). V posledních letech lze sice identifikovat určité zlepšení při dodržování formálních procedur zadávacích řízení, avšak problémy v oblasti ekonomické racionality předmětu plnění, hodnotících kritérií atd. stále přetrvávají.“¹³ Vzhledem k zaměření na ekonomické aspekty tendrů zde opět nebudeme probírat právní analýzy legislativních a jurigaturních formalismů kontroly, nýbrž se omezíme pouze na rozbor jejich závěrů.¹⁴

Orgány činné v kontrolním procesu jsou dva: Úřad na ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) a Národní kontrolní úřad (NKÚ). V Zákoně o veřejných zakázkách (137/2006 Sb.) je jednoznačně stanoveno, že dohled nad

¹² §13 odst. 1) zák. č. 137/2006 Sb.

¹³ Pavel, J.: *Veřejné zakázky v České republice*, Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009, str. 45

¹⁴ S dodatkem, že pro zaníceného čtenáře je možno tyto analýzy nalézt například na: http://www.transparency.cz/pdf/publikace/esf_doporuceni_2006.pdf

zadávaním veřejných zakázek vykonává ÚOHS, ten ovšem může kontrolovat pouze formální stránku procesu. Pokud antimonopolní úřad zjistí formální pochybení, může udělit zadavateli pokutu, nebo přímo smlouvu zrušit. V posledních letech zahájil ÚOHS v průměru 330 správních řízení a udělil 70 pokut za rok. Podíl kontrolovaných zakázek se tak pohybuje pod pěti procenty, což dle našeho názoru je dosti vzdáleno od ideálního poměru. Dalším sporným bodem je pokuta zadavateli. V případě zjištění pochybení zadavatel musí zaplatit pokutu a tak vlastně dochází k transferu veřejných financí z jednoho subjektu do druhého. V konečném důsledku to může způsobit, že občan za nedůslednost úřadu platí dvakrát: předraženou zakázkou a ještě pokutou. Je pak na samotném zadavateli, zda z pochybení vyvodí personální důsledky či nikoliv. V kolika případech se tak opravdu stane, však můžeme pouze spekulovat.

Jak jsme již zmínili, ÚOHS může postihovat pouze formální pochybení. To, zda je zakázka v rozporu s pravidly o hospodaření s veřejnými výdaji (princip 3E – účelnost, hospodárnost a efektivnost), nemůže a nesmí úřad posuzovat. Tuto kontrolní činnost může provádět pouze NKÚ, ten ovšem provede jen několik kontrol za rok a kontrolní proces je zdoluhavý, takže v případě zjištění pochybení se může stát, že zakázka je už dávno zrealizovaná. Největším problémem NKÚ je nulová vymáhací schopnost nápravných opatření. Pokud kontrola zjistí pochybení, jde tento závěr k projednání do vlády. Jakým způsobem s touto informací politici naloží, už leží mimo pole působnosti úřadu.

Pokusme se tedy nyní popsat jakousi hypotetickou zakázku, ve které došlo k nějakému korupčnímu jednání (ne nepodobnou současným mediálním kauzám o nevhodném nakládání s veřejnými prostředky), a možnostem kontrolních orgánů odhalit a napravit toto nekalé jednání:

Mějme tedy firmu A spřátelenou se zadavatelem B. Firma A přesvědčí zadavatele o urgentní potřebě nějakého zboží či služby (nehledě na to, zda tento produkt je skutečně potřeba). Zadavatel B tedy připraví oznámení o zadání zakázky. Hodnotící kritéria a výše jistiny budou nastavena tak, že je bude moci splnit prakticky pouze firma A. Dále stanoví (třeba na základě předchozího

nákupu od firmy A) očekávanou cenu zakázky na dvojnásobek skutečných nákladů projektu. Poté zadavatel vyhlásí otevřené řízení a zadávací dokumenty poskytne, za správní poplatek v řádech tisíců, každému uchazeči. Následně odborná komise rozhodne, že nejlépe vyhovuje firma A. Ta zakázku vyhraje a začne ji realizovat.

Pokud zakázka bude patřit mezi oněch pět procent „šťastných“, které ÚOHS prověří, nenajde žádné formální pochybení, neboť vše proběhlo podle Zákona o VZ. Pokud se však projektem začne zabývat i NKÚ, zjistí po měsících práce, že zakázka byla zadána nehošpodárně. Tento svůj závěr prezentuje ve vládě, která se tím může a nemusí zabývat. Pokud navíc jsou firma i zadavatel spřízněni i s vládními kruhy, je téměř jisté, že se o závěru kontroly jednat nebude. Ačkoliv je tento scénář smyšlený, příznačně ukazuje velmi malý rozsah pravomocí kontrolního aparátu.

Právě jsme popsali nejdůležitější charakteristiky legislativního prostředí pro české veřejné zakázky. Ovšem je třeba brát zřetel i na světové a evropské instituce formující institut vládních nákupů.

2.5 Integrované procesy

Globalizační a integrační trendy posledních dekad se nevyhnuly ani trhu s veřejnými zakázkami. Ovšem díky formalizovanému procesu státních nákupů je velice problematické uvést do aktivní praxe mezinárodní smlouvy, jejichž hlavním cílem je trh s veřejnými zakázkami otevřít mezinárodní konkurenci. Základním dokumentem globalizačního procesu je dohoda světové obchodní organizace o státních zakázkách (Government Procurement Agreement)¹⁵. Tato dohoda je založena na principech otevřenosti, transparentnosti a nediskriminace. Zúčastněné státy jsou povinny hodnotit služby či produkty jiných členů dohody stejným měřítkem, jaké mají pro domácí poskytovatele služeb či produktů. Dále

¹⁵ http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

se státy zavazují k zveřejňování oznámení, pozvánek a výsledků zadávacích řízení. Tato dohoda vešla v platnost v roce 1997 a jejími signatáři jsou v dnešní době všechny státy Evropy a Severní Ameriky, dále Japonsko nebo třeba i Čína. Tato dohoda se vztahuje jen na nadlimitní zakázky, jejichž hodnota přesáhne danou částku (viz Kap 2.2).

Evropská komise na základě této smlouvy poté vytvořila dvě směrnice (2004/17/ES, 2004/18/ES), které implementují principy GPA do evropské legislativy. Právě na základě těchto dvou direktiv byl vytvořen současný Zákon o VZ (zák. č. 137/2006 Sb.), jehož charakteristiky jsme si už popsali v kapitole 2.2. Kromě shodného legislativního rámce vytvořila Evropská komise ještě jeden velice podstatný integrační nástroj. Tím je centrální evropský věstník TED (tender electronic daily), ve kterém musejí zadavatelé z celé EU inzerovat všechny nadlimitní zakázky. Právě tento věstník by se měl stát ústředním instrumentem evropské integrace v oblasti VZ, neboť zde se potkávají zadavatelé s uchazeči na nadnárodní úrovni.

Z pohledu České Republiky však tento nástroj zatím příliš nefunguje. Od roku 2006, bylo dle informací z MMR v TEDu inzerováno přes deset tisíc zakázek, což je asi jedna třetina z celkového počtu přibližně třiceti tisíc zakázek inzerovaných v českém věstníku ISVZ. Ovšem při analýze tohoto souboru 30 000 zakázek jsme našli pouze 154 zakázek, které vyhrály zahraniční firmy (na základě otevřeného nebo užšího řízení) a které byly inzerovány v TEDu. Tedy pouze u 154 zakázek (v celkovém finančním objemu kolem čtyřech miliard korun) je pravděpodobné, že se o nich vítěz dověděl skrze evropský portál. Potom můžeme říci, že účinnost evropského systému z pohledu ČR činí asi 1,5 %. To považujeme za krajně nedostatečné.

Důvody pro nízkou efektivitu evropského informačního systému v českém prostředí mohou být tři. Buď jsou transakční náklady spojené s jazykovými rozdíly tak vysoké, že tvoří prohibitivní bariéry při vstupu na trh s českými veřejnými zakázkami. Druhá možnost je, že evropské a světové firmy nemají důvěru v spravedlnost a nezkorumpovanost českého systému a raději se

do tendrů vůbec nehlásí, neboť se domnívají, že vítěz soutěže je předem znám a náklady spojené s podáním nabídky jsou vyhozené peníze. Třetí možnost je skutečnost, že jsou tyto zakázky opravdu zkorumpované ve prospěch českých dodavatelů. Nejsme schopni určit který z těchto tří vlivů je nejsilnější, domníváme se však, že všechny tři mají v nízké účinnosti TEDu svou úlohu.

Po popsání legislativního a procedurálního rámce veřejných soutěží se již můžeme pokusit charakterizovat ekonomické vlastnosti formulující průběh, cenu a efektivnost zakázky.

3 Ekonomická specifika VZ

Z ekonomického hlediska není veřejná zakázka nic jiného než směnný obchod, ve kterém zadavatel smění nějaký statek či službu za peníze. Zadavatel má své rozpočtové omezení a nakupuje statky dle potřeby a preferencí. Tyto nákupy nejsou prováděny v běžném tržním prostředí, nýbrž v jeho zformalizované náhražce. Toto prostředí a tento kupující mají několik velice podstatných vlastností, které VZ odlišují od běžného nákupu a ovlivňují chování jednotlivých aktérů a následně i efektivitu celého systému.

3.1 Transakční náklady

Velice výraznou odchylkou od běžného nákupu je výše transakčních nákladů zakázky, tedy nákladů na směnu. Jedná se o náklady spojené s vyjednáváním, realizací a vynucováním smlouvy. Bez těchto výdajů by daná transakce neproběhla. Veřejné zakázky mají několik významných charakteristik, které enormně zvyšují náklady na směnu.

Nová institucionální ekonomie poukazuje na dva důležité fenomény, které determinují velikost transakčních nákladů. Jedná se o oportunistus a omezenou racionalitu. Ve smluvním kontraktu nelze předpokládat, že oba aktéři budou za všech okolností bezproblémově smlouvu dodržovat, musí zde tedy figurovat nějaké monitorování plnění kontraktu, dále také sankce a penalizace při případném nedodržení. Omezená racionalita agentů způsobuje, že nelze uzavřít dokonalou smlouvu. K tomu Pavel uvádí: *„Nedokonalá smlouva pak s sebou přináší transakční náklady a to jak ex ante tak i ex post. V prvním případě se jedná o náklady na zjišťování informací, které mohou mít charakter jak peněžní tak i nepeněžní (zejména časové). Náklady ex post vznikají zejména v situacích, kdy je nutné vynucovat plnění smlouvy (soudními spory, arbitrážními*

řízeními apod.).¹⁶ Pro lepší názornost přikládáme tabulku s ex-post a ex-ante transakčními náklady.

Tabulka 2 – transakční náklady

	transakční náklady	
	ex ante	ex post
veřejný sektor	<ul style="list-style-type: none"> • vypsání a administrování veřejné soutěže • odměny nezávislých expertů • právní expertiza smluv 	<ul style="list-style-type: none"> • obnovení veřejné soutěže • náklady plynoucí ze zpoždění plnění veřejné zakázky • soudní pře
soukromý sektor	<ul style="list-style-type: none"> • zpracování přihlášky • získání kvalifikačních předpokladů • složení kauce 	<ul style="list-style-type: none"> • soudní pře

Zdroj:Pavel, J.: Transakční náklady a veřejné zakázky?, *vf.vse.cz/download.php?soubor=30*, náhled ke 12. 4. 2009, str. 9

Náklady ex-ante jsou vynakládány téměř vždy, zato náklady ex-post se objeví jen zřídka. Mezi těmito dvěma výdaji je však velmi vysoká provázanost, která by se dala popsat jako nepřímá úměra. Při podcenění předběžné fáze zakázky s cílem snížení nákladů ex-post se může projevit ve zvýšené potřebě kontroly průběhu zakázky a v konečném důsledku i ve zvýšení pravděpodobnosti výskytu nákladů v podobě soudní pře či arbitráže.

V případě, že se zadavatel snaží minimalizovat své transakční náklady, může přesouvat své administrativní povinnosti na uchazeče. V soutěži je například možné požadovat od uchazečů při prokazování kvalifikace dokumenty, které by si veřejný sektor mohl obstarat sám za nepoměrně nižší náklady, než mají firmy (například výpis z trestního rejstříku či potvrzení o bezdlužnosti). Navíc pro administrativní náklady je charakteristické, že jejich dopad se liší podle velikosti firem. Tyto náklady jsou absolutní hodnotou stejnou pro velké i malé podniky. Avšak při relativním náhledu jsou tímto způsobem diskriminovány malé podniky. Vysoké transakční náklady ex-ante mohou vést

¹⁶ Pavel, J.: Transakční náklady a veřejné zakázky?, *vf.vse.cz/download.php?soubor=30*, náhled k 12. 4. 2009, str. 9

k vytlačení potenciálních uchazečů z tendru. Na trhu pak zůstane méně konkurentů, což může potencionálně navýšit cenu zakázky.

3.1.1 Specifičnost investic a měřitelnost výstupů

Již jsme zmínili, že hlavní důvodem pro užití veřejné zakázky by měly být lacinější a kvalitnější služby a produkty, než jak by si je dokázal veřejný sektor obstarat sám (in-house produkci). Jedná se tedy o analogii problému „Make-or-buy“ z teorie firmy. K diskusi o tomto problému se velmi přínosně vyjádřil Williamson¹⁷, který identifikoval spojení mezi charakteristikami požadovaných statků či služeb a jejich vhodností k outsourcingu. Integrální vlastnosti, které určují způsobilost externí produkce, jsou dle něj dvě: měřitelnost výstupů a specifičnost aktiv.

- Při uzavírání kontraktu je primární jasně definovat předmět plnění smlouvy. To v podstatě znamená, že smlouva musí obsahovat jasné informace o kvalitě a množství daného statku. V případě hmotného statku není tato definice problém, pokud se ale jedná o veřejné statky a služby nehmotné povahy (například národní obrana), lze předmět kontraktu specifikovat jen velmi obecně. Externí produkce těžko měřitelných statků má tedy enormně vysoké transakční náklady, hlavně díky nedokonalé smlouvě, vyššímu potenciálu pro oportunní jednání a obtížné monitorování plnění zakázky.
- Čím specifičtější jsou investice dodavatele, tím výjimečnější je jeho postavení v daném oboru. To může přerůst až v monopolní dominanci, která s sebou přináší obrovskou vyjednávací výhodu, což opět zvyšuje transakční náklady spojené s nekompletní

¹⁷ Viz Williamson, O.: The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach, The American Journal of Sociology, Vol. 87, No. 3 (Nov., 1981), pp. 548-577

smlouvou, která musí být díky monopolnímu postavení dodavatele spojena s nějakou regulací.

V souvislosti s tímto tématem Pavel představuje schéma (tabulka 3), znázorňující upravený Williamsonův model, kde jsou služby poskytované veřejným sektorem rozděleny podle dvou výše zmíněných kritérií do čtyř skupin.

Tabulka 3 - Schéma rozdělení veřejných služeb dle specifičnosti investic a měřitelnosti výstupů

Specifičnost investic Měřitelnost výstupů	Nízká	Vysoká
Snadná	(A) Měřitelné tržní služby <ul style="list-style-type: none"> ▪ odvoz odpadků ▪ odťahová služba TrC: +	(B) Měřitelné monopolní služby <ul style="list-style-type: none"> ▪ dodávky elektrické energie ▪ dodávky plynu TrC: ++
Obtížná	(C) Neměřitelné tržní služby <ul style="list-style-type: none"> ▪ veřejné zdravotnictví ▪ osvětové zdravotnické programy TrC: ++	(D) Neměřitelné monopolní služby <ul style="list-style-type: none"> ▪ hasiči ▪ policie TrC: +++

Legenda: TrC = celkové transakční náklady

Zdroj: Brown-Potoski(2002), převzato z: Pavel, J.: Transakční náklady a veřejné zakázky?, vf.vse.cz/download.php?soubor=30, náhled ke 12. 4. 2009, str. 7

Dále Autor popisuje jednotlivé skupiny: „V prvním případě (A) se jedná o služby vyznačující se nízkou specifičností investic a snadnou měřitelností výstupu. První faktor způsobuje snadný vstup firem do daného odvětví, zvyšuje tak konkurenční tlak a snižuje zároveň možnost oportunního jednání z jejich strany. Snadná měřitelnost výstupu klade malé nároky na monitorování a odpadají také náklady spojené s dohadováním o podobě výstupu z kontraktu. Celkové transakční náklady jsou tedy nízké. Druhou skupinu služeb (B) představují služby se snadno měřitelnými výstupy, avšak jejich poskytování je spojeno s vysokou specifičností investic. Jedná se zejména o odvětví s vysokými fixními náklady, často síťová odvětví, vyznačující se existencí úspor z rozsahu. V tomto případě jsou sice transakční náklady na monitorování výstupu díky jeho snadné měřitelnosti nízké, avšak vysoká specifičnost investic vede k výrazným

bariérám vstupu do daného odvětví a ke vzniku monopolního postavení poskytovatele se všemi negativy z toho plynoucími. Transakční náklady pak rostou zejména v důsledku snahy o zabránění zneužití tohoto postavení (regulace). Další skupinou (C) jsou služby vyznačující se nízkou specifičností investic a tedy i dostatečnými konkurenčními podněty, ale obtížně měřitelnými výstupy. Transakční náklady jsou zde generovány především nutností konstrukce určitých ukazatelů nutných pro alespoň částečné vyjádření výstupu. Poslední skupinu (D) tvoří služby s obtížně měřitelnými výstupy a vysokou specifičností investic; transakční náklady dosahují nejvyšších hodnot.“¹⁸ Na základě tohoto schématu lze odvodit, že nejvhodnější pro kontrahování jsou služby typu (A), naopak pro služby (D) se jeví efektivnější interní produkce. Služby odpovídající charakteristikám (B) a (C) lze outsoursovát, avšak je třeba smlouvu spojit s jistou formou regulace.

Z výše uvedeného vyplývá, že na institut veřejné zakázky je třeba nahlížet poněkud odlišným způsobem, než jakým disponuje klasická „mainstreamová“ ekonomie. Především vliv transakčních nákladů jednoznačně určuje celkovou efektivitu systému a tím i společenský přínos z těchto projektů.

3.2 Formalismus & rigidita

Dalším rozdílem oproti běžnému nákupu je formalizovaný proces rozhodování. Pavel na toto téma uvádí: „*Cílem soutěže o veřejnou zakázku je v podstatě napodobení tržního mechanismu, kdy jediným poptávajícím je zadavatel. Proto musí být dopředu definovány všechny dílčí postupy, které jsou ve většině případů upraveny zákonem (...) Zatímco běžný spotřebitel se za svá rozhodnutí nemusí nikomu zodpovídat a nemusí vysvětlovat, proč se rozhodl pro*

¹⁸ Pavel, J.: Transakční náklady a veřejné zakázky?, <http://vf.vse.cz/download.php?soubor=30>, náhled ke 12. 4. 2009, str. 9

*ten který produkt, u veřejných zakázek tomu tak není. Zadavatel musí umět přesně zdůvodnit, proč bylo zvoleno právě toto řešení*¹⁹ Tento formalismus s sebou přináší také problematiku kolektivního rozhodování, neboť o zakázkách většinou nerozhoduje jednotlivce, ale nějaká komise, jejíž rozhodnutí zpravidla nebývá stoprocentně jednoznačné a mnohdy také dosti zdlouhavé. Obecně lze říci, že další odlišností veřejné zakázky od běžného nákupu je její časový rozměr. Nejkratší lhůta, v jaké lze celý proces stihnout, se pohybuje kolem dvou měsíců. Tato zdlouhavost s sebou také přináší velmi nízkou míru flexibility celého systému, jejíž nepřítomnost pak může následně vyústit v neefektivitu.

3.3 Problém projevených preferencí

Nakupující subjekt není konečným spotřebitelem. Zatímco běžný spotřebitel zakoupený produkt následně spotřebuje, státní organizace nakupují skrze veřejnou zakázku statek, jehož konečným spotřebitelem je většinou celá společnost. To má velice podstatný vliv na motivaci zadavatele při rozhodovacím procesu. V případě, že manažer organizace nakoupí špatný nebo předražený produkt, neovlivní to nijak jeho užitkovou funkci. To otvírá prostor pro nekalé jednání nakupujícího, jelikož v případě přijetí úplatku se zvýší příjmy jednotlivce na úkor daňových poplatníků, kteří utratili část svých daní na zbytečném nebo předraženém statku. Ale i při bezúhonném jednání zadavatele je problematické určit nejlepší možnou variantu, která by nejlépe vyhovovala konečným spotřebitelům, a to především díky problému projevených preferencí. V demokratickém systému jsou preference projevené skrze volené zástupce. Škola veřejné volby v čele s Buchananem celkem jasně vymezuje možnosti a problémy při odhadování preferencí společnosti²⁰. Dále má zadavatel měkké rozpočtové omezení, není tedy pevně omezen fixní částkou disponibilního důchodu. Jeho hodnocení jednotlivých nákupních možností není

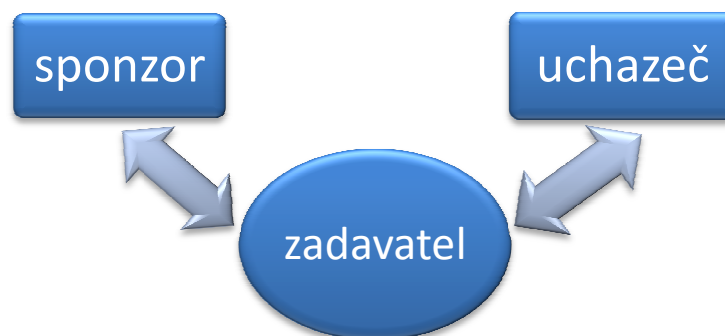
¹⁹ Pavel, J.: *Veřejné zakázky v České republice*, Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009, str. 19

²⁰ Podrobněji v Buchanan, J: *Veřejné finance v Demokratickém systému*, Computer press, 1998

pevně ohraničeno danou částkou. Přímé důsledky těchto dvou vlastností se pokusíme nastínit v další kapitole zabývající se ekonomickým modelem zadavatele.

3.4 Model zadavatele – úřadu

Jak již bylo řečeno, ekonomické teorie se problematikou veřejných zakázek doposud příliš nezabývaly. Pokusme se tedy sami o implementaci současných teorií na náš předmět zájmu. Avšak ještě před tím musíme provést podrobnější rozbor postupu při zadávání veřejných zakázek. Ústředním hráčem celého procesu je zadavatel, kterého jsme definovali v první části práce (kap. 2.1) a jehož specifika byla již také popsána. Tento zadavatel vyjednává na dvou různých úrovních, jednak se svým rozpočtovým sponzorem (nezávisle na tom, zda bude zakázka produkována interně či externě) a poté (v případě externí produkce – veřejné zakázky) s uchazeči o dodávky.



3.4.1 Základní model zadavatel - sponzor

Veřejná zakázka je tedy dvoufázový proces, kde v každé jeho části zadavatel figuruje v jiném postavení. Domníváme se, že první fázi procesu zadávání VZ, ve které se dohaduje zadavatel se svým sponzorem o výši rozpočtu zadavatele na budoucí období, lze popsat Niskanenovým modelem byrokracie.

Ačkoliv je tento model původně komponován pro úřad, který veřejný statek produkuje (tedy na In-house produkci), lze jej velmi snadno použít i na případ, kdy je statek produkován externě, neboť přesun produkce neovlivní kriteriální funkci úředníka. Podívejme se tedy na náhled tohoto amerického ekonoma a teoretika státní správy na našeho zadavatele. Niskanen (1971) vychází z myšlenek původně formulovaných Parkinsonem (1962) a Tullockem (1965) a vytváří velmi elegantní model byrokratického aparátu, který nabízí nějaký veřejný výstup. Autor přichází s myšlenkou, že státní organizace ve svém vlastním zájmu maximalizují své rozpočty (takzvaný „Budget maximizing theorem“) a tím dochází k neefektivní nadprodukci výstupů těchto organizací.

Ve své práci dává zadavateli název „úřad“ a definuje jej následovně: *“Úřad je taková organizace, která splňuje oba dva následující předpoklady:*

- 1. Zaměstnanci a manažeři této organizace si nepřivlastňují žádnou část rozdílu mezi výnosy a náklady jako svůj personální příjem.*
- 2. Část periodických příjmů organizace je získávána jinak, než prodejem výstupu za jednotkovou cenu.*

*Řečeno jednou větou, úřad je nezisková organizace, která je financovaná, alespoň z části, pomocí periodického přijímání příspěvků.*²¹ Náš zadavatel této definici odpovídá dokonale. Niskanen se jedním dechem okamžitě ptá: *„Co, jestli vůbec něco, maximalizuje zaměstnance takto popsánoho úřadu?“*²² Než však na tuto otázku odpovídá, snaží se popsat prostředí, ve kterém úřad operuje. V tomto prostředí figurují různí ekonomičtí partneři. Dle vztahu k úřadu je lze rozdělit do tří kategorií: *sponzoři*, tedy organizace poskytující úřadu rozpočet nebo příspěvky, *dodavatelé* výrobních faktorů a v některých případech také *zákazníci* nakupující od úřadu výstupy. Z této množiny ovlivňuje chování úřadu nejvíce vztah s jeho sponzorem. Tento sponzor disponuje rozpočtem, který získává povětšinou z daní nebo povinných příspěvků, přiděluje

²¹ Niskanen, W. A.: *Bureaucracy and Public economics*, Edvard Elgar publishing co., 1994, str. 15, vlastní překlad

²² Tamtéž, str. 36

jeho část našemu úřadu výměnou za určitý výstup v podobě produkce veřejného statku. Navíc má na starosti i kontrolu postupu a provedení produkce a obvykle také nominuje předsedu či ředitele úřadu. Dle Niskanena je sponzorská organizace na produkci úřadu jistým způsobem závislá a nemá jinou možnost, jak vyprodukované statky získat. Popisuje tedy vztah mezi úřadem a sponzorem jako *bilaterální monopol*²³. Úřad tedy poskytne nějaký výstup výměnou za rozpočet. Z jeho pohledu lze preference sponzora shrnout do funkce rozpočtu a výstupu („*budget-output function*“). Autor tuto funkci definuje následovně: „*Jakýkoliv bod na této funkci reprezentuje maximální rozpočet, který je sponzor ochoten úřadu poskytnout za danou hladinu výstupu (...) Tato funkce má následující vlastnosti: až do určité hranice je sponzor ochoten poskytnout vyšší grant výměnou za vyšší produkci. Z matematického hlediska má funkce první derivaci kladnou na relevantním intervalu. Dále lze předpokládat, že sponzor bude ochoten poskytnout vyšší finanční příspěvek na jednotku produkce při menším, než při větším celkovém výstupu. Druhá derivace naší funkce bude tedy záporná na relevantním intervalu (a samotná funkce bude konvexní)*“²⁴. Existuje mnoho funkcí, které odpovídají této charakteristice, avšak autor zvolil pro funkci rozpočtu a výstupu následující funkci:

$$B = aQ - bQ^2 ; 0 \leq Q < a/2b$$

Kde B je maximální rozpočet úřadu pro danou periodu, Q je předpokládaná míra výstupu pro tuto periodu a a , b jsou kladné parametry. Důležitou vlastností úřadu je schopnost tuto funkci velmi přesně odhadnout. Obdobné tvrzení ovšem nelze říci o sponzorovi a nákladové funkci úřadu, a to především díky vysoké specifičnosti a obtížné měřitelnosti produkovaných statků.

Dle Niskanena může úřad získávat výrobní faktory za stejnou cenu jako zisk maximalizující firmy. Proto podle něj funkce nákladů a výstupu („*cost-*

²³ Niskanen, W. A.: *Bureaucracy and Public economics*, Edvard Elgar publishing co., 1994, str. 24, vlastní překlad

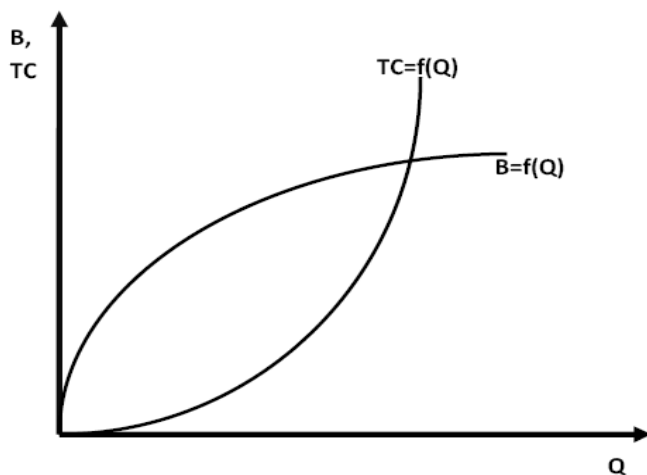
²⁴ Tamtéž str. 25

output function“) popisující minimální náklady úřadu potřebné k danému výstupu má následující vlastnosti: „ Na jistém intervalu může být dosaženo vyššího výstupu pouze užitím vyšších nákladů. První derivace funkce bude tedy kladná na celém relevantním intervalu. Dále lze obecně předpokládat, že vyššího výstupu lze dosáhnout jen s vyššími marginálními náklady. Druhá derivace funkce bude tedy převážně kladná²⁵ a funkce samotná bude konkávní. ²⁶“ Pro další práci zvolil autor nákladovou funkci ve tvaru:

$$TC = cQ + dQ^2 ; 0 \leq Q$$

Kde TC jsou celkové náklady produkce za dané období a c, d jsou kladné parametry. Grafická ilustrace celého prostředí bude tedy vypadat následovně:

Graf 2- rozpočtová a nákladová funkce úřadu



Nyní se již můžeme vrátit k naší prvotní otázce zabývající se kriteriální funkcí zadavatele jako zaměstnance úřadu. V ideálním světě by takovýto zaměstnanec maximalizoval určitou formu obecného blahobytu či společného dobra. Avšak je jasné, že v reálném světě tento idealistický předpoklad neplatí. Proto, slovy Niskanena, „...pozitivní teorie byrokracie začíná u zjištění, že zaměstnanci úřadu jsou osoby, které nejsou, přinejmenším, výhradně motivovány

²⁵ I když zde autor připouští možnost zápornosti 2. Derivace funkce.

²⁶ Niskanen, W. A.: *Bureaucracy and Public economics*, Edvard Elgar publishing co., 1994, str. 32, vlastní překlad

obecným bohatstvím, nebo zájmy státu.“²⁷ Je zřejmé, že byrokrat, tak jako každý, maximalizuje svůj užitek, ve kterém dozajista budou figurovat i jiné veličiny než veřejný blahobyt či zájmy státu. Pravděpodobně se zde objeví veličiny jako plat, vybavení úřadu, veřejná reputace nebo moc. Všechny vyjmenované veličiny jsou dle autora rostoucí funkcí celkového rozpočtu úřadu, a proto přichází s domněnkou, že byrokrat maximalizuje tento rozpočet²⁸. Avšak teorie nabídky a výstupu úřadu si pouze s tímto předpokladem nevystačí. Druhé omezení, jež jednoznačně ohraničuje velikost úřadu, je dáno povinností vyprodukovat hladinu výstupu, kterou sponzor od úřadu očekává výměnou za rozpočet. Z toho vyplývá, že rozpočet úřadu nemůže být větší než minimální celkové náklady na předpokládaný výstup. Na základě těchto dvou podmínek (a za předpokladu neaktivního omezení spotřebitelskou poptávkou po) je dle Niskanena pro úřad optimální výše výstupu v bodě, kde $B=TC$, tedy v průsečíku obou funkcí na grafu 1. Formálně lze tento bod vyjádřit takto:

$$Q^* = \frac{a - c}{b + d} ; B = TC = \frac{(a - c)(cb + ad)}{(b + d)^2}$$

Zadavatel by tedy dle základního modelu z roku 1971 měl maximalizovat svůj rozpočet až do té hranice, která je určena sponzorovou funkcí nákladů a výstupu, a tím vytvářet výraznou nadprodukcí veřejných statků.

3.4.2 Další vývoj modelu

Avšak sám autor podotýká, že tento model není dokonalý, a že očekává velmi progresivní vývoj celé teorie, která se nakonec může naprosto odchýlit od původních závěrů. Tak se také stalo a základní model byl dosti intenzivně kritizován, komentován a teoreticky vylepšován ekonomy, politiky i teoretiky

²⁷ Niskanen, W. A.: *Bureaucracy and Public economics*, Edvard Elgar publishing co., 1994, str. 36, vlastní překlad

²⁸ Pro rozsáhlejší diskuzi o incentivech vedoucích k maximalizaci rozpočtu doporučuji: Niskanen, W. A.: *Bureaucracy and Public economics*, Edvard Elgar publishing co., 1994, str. 38-42

státní správy. Pro naši práci má pravděpodobně největší význam poznámka pánů Bretona a Wintroba²⁹, kteří hned v roce 1975 rozšiřují základní model o velice zásadní instituce, a těmi jsou kontrolní mechanismy, kterými disponuje sponzor. Autoři článku nejprve upozorňují, že k maximalizaci rozpočtu vedou úředníka dvě základní pohnutky. První vychází z užitkové funkce úředníka, o jejíž provázanosti s rozpočtem jsme se již zmiňovali, a druhá vyplývá ze snahy o maximalizaci pravděpodobnosti přežití v úřadu. Dále se ohrazují vůči informačnímu monopolu úřadu s konstatováním, že ten by nastal pouze v případě naprosté pasivity sponzora. Své tvrzení obhajují:

„1) Byrokratičtí manažeři jsou subjekty přímé hierarchické struktury – odměn a trestů – závislé na vládnoucí politické straně. Úřad může být monopolem, avšak jednotlivý úředník nikoliv, a kariéra ve vyšší státní správě je svázána se sponzorským hodnocením zaměstnanců.

2) síla či vliv úřadu nad svým sponzorem není zapříčiněna monopolním postavením nabízejícího, ale spíše vyplývá z informační asymetrie (a principal–agent problému – pozn. překladatele).³⁰“

Kdyby tedy byly informace o nákladové funkci úřadu sponzorovi jednoduše dostupné, tlačil by tento na ředitele úřadu k optimálnímu výstupu za minimální náklady s hrozbou personálních změn v případě nadměrných nákladů. Vyjednávací síla úřadu je tak jednoznačně určena jeho schopností zatajit sponzorovi pravdivé informace o svém výkonu. Ten má ovšem celou zásobu kontrolních mechanismů na získání pravdivých informací.

Tyto mechanismy však něco stojí a jejich jedinou funkcí je redukce přebytečného rozpočtu. Breton & Wintrobe tedy zavádějí do modelu další ohraničení, které je určeno průsečíkem dvou funkcí: funkce nákladů na kontrolu úřadu a funkce mezních přínosů pro politiky z redukce nadměrného rozpočtu úřadu. Vyplatí-li se tedy sponzorovi využít kontrolní mechanismy, zpřesní se

²⁹ Breton, A. and Wintrobe, R. (1975). The equilibrium size of a budget-maximizing bureau: A note on Niskanen's theory of bureaucracy. *Journal of Political Economy* 83: 195–207.

³⁰ tamtéž; str 199, vlastní překlad

jeho odhad nákladové funkce úřadu a přiblíží naši funkci rozpočtu a výstupu směrem dolů k nákladové funkci, a tím se sníží maximální rozpočet úřadu. Existují dva extrémní případy: První nastane v případě, kdy náklady na kontrolu jsou natolik vysoké, že se sponzorovi nevyplatí je použít. V tom případě se jedná o čistý Niskanenův model. Druhým extrémem je situace, kdy náklady na kontrolu jsou nulové. V tom momentě je úřad dotlačen do pozice na produkční funkci, která by odpovídala společenskému optimu³¹. Dle autorů je zde jednoznačně vidět ekvivalence nenákladné kontroly a nezištnosti úředníků.

Další velice konstruktivní poznámkou je rozdělení celkové neefektivity úřadu na dva různé problémy. Otázkou nadprodukce se zabývá základní model, avšak je zde ještě skutečnost, že úřady se vůbec nemusejí pohybovat po křivce minimálních nákladů. Sponzor zná aktuální výši nákladů, ale neví, jak je úřad efektivní, neboť nezná jeho minimální nákladovou funkci. Proto je (dle maximalizačního teorému) pro zaměstnance úřadu výhodnější nepracovat efektivně a místo toho uměle navyšovat svou nákladovou křivku směrem k rozpočtové křivce sponzora. Breton & Wintrobe na závěr této problematiky uvádějí: *„Celková neefektivita úřadu je dána jak nadprodukcí, tak výrobní neefektivitou. Aby sponzor eliminoval nadprodukcí, stačí mu znát aktuální nákladovou funkci úřadů, avšak aby zamezil výrobní neefektivitě, musí ještě navíc zjistit minimální nákladovou funkci. Jelikož je nákladnější hlídat výrobní neefektivitu než nadprodukcí, je zřejmé, že hlavní příčinou celkové neefektivity je výrobní neefektivita, a nikoliv nadprodukce.“*³² Při takto upraveném modelu má zadavatel pohnutky nejen k nadprodukcí, ale především k výrobně neefektivním postupům. Zadavatel tedy nakupuje zbytečně mnoho statků za zbytečně vysokou cenu.

Po skoro pětadvacet let dlouhé diskusi odborné společnosti se sám Niskanen rozhodl svůj model poněkud přeformulovat. Na závěr své knihy

³¹ Matematické odvození tohoto optima najdete v: Breton, A. and Wintrobe, R. (1975). The equilibrium size of a budget-maximizing bureau: A note on Niskanen's theory of bureaucracy. *Journal of Political Economy* 83; str 197, poznámka pod čarou č. 5

³² Breton, A. a Wintrobe, R.: The equilibrium size of a budget-maximizing bureau: A note on Niskanen's theory of bureaucracy. *Journal of Political Economy* 83; 1975; str 202, vlastní překlad

Bureaucracy and Public Economics (1994) uvádí autor přehodnocení (*reassessment*) svého modelu, ve kterém přijímá závěry Bretona & Wintroba a rozšiřuje svůj model o kontrolní mechanismy, které jsou exogenní proměnnou našeho modelu (avšak, jak upozorňuje Tullock³³, tyto kontroly jsou samy o sobě veřejným statkem). Dále autor přichází s velmi sebekritickým přehodnocením samotného předpokladu o úřadu maximalizujícím rozpočet: „Nyní věřím, že toto nebyl nejlepší předpoklad na stavbu celé teorie chování úřadu (...) Empirická evidence prokazuje, že incentivy pro maximalizaci rozpočtu nejsou tak silné, jak jsem se původně domníval. Například dle Johnsona & Libecapa³⁴ souvisejí platy úředníků s výší či růstem rozpočtu úřadu jen velmi slabě. V komentáři k mé prvotní práci Migué & Bélanger³⁵ navrhuji přístup, který generalizuje a zjednodušuje můj model ve směru, který řeší tuto nekonzistentnost. Navrhuji předpoklad, že úředníci maximalizují **volný rozpočet** (*discretionary budget*), definovaný jako rozdíl mezi celkovým rozpočtem a minimálními náklady výstupu očekávaného sponzorem.“³⁶ Ačkoliv nemohou úředníci tento volný rozpočet použít jako personální příjem, mohou jej utratit jiným způsobem, který poslouží jejich zájmům například v podobě dodatečného personálu či extra vybavení.

3.4.3 Maximalizace volného rozpočtu

Nyní máme tedy novou optimalizační úlohu, ve které úředník maximalizuje rozdíl mezi rozpočtem a minimálními náklady:

$$\max[DB(Q)] = B(Q) - TC(Q)$$

³³ Tullock, G.: Public Decisions as Public Goods , *The Journal of Political Economy*, Vol. 79, No. 4; 1971; str. 913-918

³⁴ Johnson, R a Libecap, G.: Agency growth, Salaries, and the Protected Bureocrat; *Economic Inquiry*, 27, str. 431-451

³⁵ Migué, J. a Bélanger, G.: Towards a general theory of managerial discreditation, *Public Choice*, 1974

³⁶ Niskanen, W. A.: *Bureaucracy and Public economics*, Edvard Elgar publishing co., 1994, str. 274, vlastní překlad

kde DB je volný rozpočet, TC a B jsou funkce výstupu (Q) již dříve definované. Tuto úlohu snadno vyřešíme pomocí první derivace funkce:

$$\frac{\partial DB}{\partial Q} = a - 2bQ - c - 2dQ$$

Ta je rovna nule v případě, kdy:

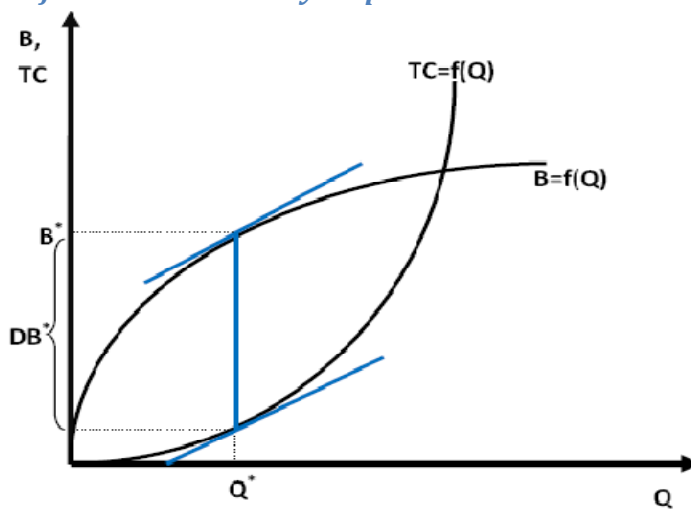
$$Q^* = \frac{a - c}{2(b + d)} ; b \neq d ; a, b, c, d, > 0$$

Pak celkový a volný rozpočet úřadu vypadá následovně:

$$B = \frac{(a - c)(ab + bc - 2da)}{4(b + d)^2} ; DB = \frac{(a - c)^2}{4(b + d)} ; b \neq d ; a, b, c, d, > 0$$

Pro větší přehlednost znázorníme úlohu i graficky:

Graf 3 - maximální volný rozpočet úřadu



Tento nový model jednoznačně potvrzuje závěry Bretona a Wintroba o dominantní příčině celkové neefektivnosti, kterou způsobuje spíše výrobní neefektivita než nadprodukce. Na našem obrázku vypadá volný rozpočet přehnaně, jeho konkrétní velikost samozřejmě závisí na funkcích rozpočtu a nákladů, o jejichž determinantech jsme se již také zmínili.

Domníváme se, že použijeme-li právě popsaný myšlenkový pochod na proces zadávání veřejných zakázek, dokážeme tak vysvětlit v současné době tolik skloňovanou neefektivitu celého systému. Zadavatel při vyjednávání se sponzorem o veřejné zakázce udává její odhadovanou cenu, na jejímž základě je pak stanoven rozpočet zadavatele. Avšak, jak jsme právě naznačili, zadavatel nemá žádný motiv k správnému určení tržní ceny, ba naopak. Jemu se vyplatí zakázku před svým sponzorem nafukovat a uměle navyšovat předpokládané náklady. Tím pak získá větší rozpočet na další období, ve kterém může jeho přebytek využít na nepekuniární uspokojení své užitkové funkce. Je zřejmé, že důležitou úlohu v procesu hrají kontrolní mechanismy tendrů. Ty fungují přesně tak, jak je popsali Breton & Wintrobe. Pokud sponzor vynaloží potřebné úsilí na zjištění tržní hodnoty zakázky, posune svou funkci rozpočtu směrem k funkci minimálních výdajů a tím podstatně zmenší prostor pro vytváření volného rozpočtu. Bohužel tuto funkci náš český systém postrádá a o příčinách tohoto velice podstatného nedostatku jsme se také již zmínili (viz kap. 2.3). Ovšem pokud je zadavatel schopen zamlžit tržní cenu zakázky, získává obrovskou výhodu díky asymetrii informací a může tak vytvořit onen rozpočtový „polštář“, který posléze může zneužít ve svůj prospěch³⁷.

3.4.4 Minimalizace pravděpodobnosti zániku

Již jsme se zmínili o faktu, že k maximalizaci volného rozpočtu vedou úředníka dvě základní pohnutky. První vychází z užitkové funkce úředníka a druhá vyplývá ze snahy o maximalizaci pravděpodobnosti přežití v úřadu. Domníváme se, že je to právě ta druhá pohnutka, která především určuje kriteriální funkci a tím i samotné chování zadavatele. Hlaváček tento incentiv

³⁷ Jsme si vědomi faktu, že toto nelze provádět přímo, tedy že by si zadavatel za zbylé peníze koupil statky dle potřeby. Avšak existují nepřímé způsoby jak toho dosáhnout, například šikovně přesouvání prostředků z jedné rozpočtové položky v EDS-SVMS (dříve ISPROFIN) na druhou, nebo výdaji na další služby, týkající se zakázky jen nepřímo.

nazývá „*darwinovská minimalizace subjektivní pravděpodobnosti ekonomického zániku*“³⁸. Je velice zajímavé, že obě pohnutky vedou ke stejnému závěru, tedy k maximalizaci volného rozpočtu, jen s tím rozdílem, že Hlaváček tento volný rozpočet definoval jako rezervu. Avšak nepředbíhejme.

Na začátku této kapitoly jsme popsali skutečnost, že jednotlivé výrobní situace úřadu jsou posuzovány ze dvou úhlů pohledu, dvěma užitkovými funkcemi, kde první patří úřadu a druhá sponzorovi. Niskanen tyto funkce popsal jako funkci rozpočtu a výstupu v případě sponzora a funkci nákladů a výstupu v případě úřadu (viz kap. 3.2.1.). Podíváme-li se na tyto funkce opačným způsobem, získáme dvě následující funkce:

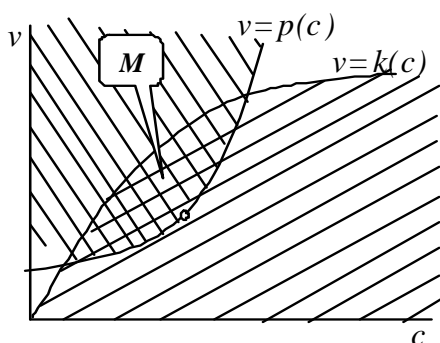
- $v=k(c)$ je výrobní potenciál úřadu, tedy maximální možné množství produkce, které je výrobce schopen vyrobit ze vstupů c ³⁹ (jedná se tedy o inverzní funkci k funkci $TC=f(Q)$).
- $v=p(c)$ je dolní hranicí zhodnocení nákladů c , kterou je sponzor ještě ochoten přijmout (inverze k $B=f(Q)$).

Tyto dvě funkce jednoznačně ohraničují množinu M , která představuje všechny přípustné výrobní situace producenta. Za předpokladu, že vstupy i výstupy mají pouze finanční rozměr, lze tuto množinu zobrazit ve dvojrozměrném prostoru: $s = (c; v) \in M$, kde s jsou přípustné situace, c značí vstupy či náklady a v znázorňuje výstupy či produkci. M je tedy dána dvěma omezeními – technologickým a plánovým. Technologické omezení můžeme zapsat jako $v \leq k(c)$, Pro plánové omezení předpokládáme $v \geq p(c)$, Graficky vypadá množina M následovně:

³⁸Hlaváček, J., Hlaváček, M.: *Zobecněná Mikroekonomie*, nakl. Karolinum 2010

³⁹Veškeré značení, jakož i myšlenkový pochod je převzat z: Hlaváček J.: *Homo se assecurans*, *Politická ekonomie* 34, 1987, str. 635-7; dále jen musíme podotknout, že $k(c)$ je vlastně produkční funkce, avšak je třeba odlišovat výrobu v od výrobního potenciálu $k(c)$.

Graf 4 - Množina přípustných výrobních situací úřadu



zdroj: Hlaváček, J., Hlaváček, M.: *Zobecněná Mikroekonomie*, nakl. Karolinum 2010, vlastní úpravy

Nyní nastává otázka, který bod z množiny M je pro zaměstnance úřadu nejvýhodnější. Dle Hlaváčka je to takový bod, ve kterém je minimalizována pravděpodobnost ekonomického zániku zaměstnance. Ekonomickým zánikem by pro něj byla nepochybně ztráta práce. Ta může nastat v okamžiku, kdy sponzor není spokojen s produktivitou úřadu, tedy v okamžiku, kdy výstup úřadu leží pod funkcí $v = p(c)$, která představuje sponzorovo očekávání o výstupu úřadu, jinými slovy sponzorův plán. Hlaváček tento bod s minimální pravděpodobností zániku popisuje následovně: „Ze všech výrobních situací, představujících splnění plánu, preferuje takto abstrahovaný výrobce takovou výrobní situaci, v níž je maximálně zajištěn proti nesplnění plánu v důsledku neočekávané změny některého exogenního parametru svého výrobního procesu. Takovýto výrobce tedy maximalizuje pravděpodobnost splnění plánu, neboť jeho společenské ohodnocení výhradně závisí na tom, zda splnil plán či ne. Z tohoto kritéria plyne, že pokud se takto abstrahovaný výrobce rozhoduje (*ex ante*) mezi výrobními situacemi, které představují splnění plánu, preferuje výrobní situaci s maximální rezervou mezi skutečnou a maximálně dosažitelnou úrovní rozhodující plánové veličiny.“⁴⁰

Máme tedy optimalizační úlohu, ve které maximalizujeme kriteriální funkci výrobce:

⁴⁰ Hlaváček J.: *Homo se assicurans*, *Politická ekonomie* 34, č. 6, str. 633, 1987

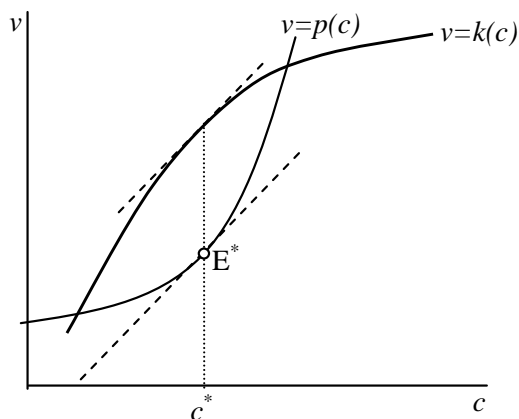
$$r(c, v) = k(c) - v$$

kde $r(c, v)$ značí rezervu či zajištění výrobní situace za podmínky, že $(c, v) \in M$. Na základě diskuse přičkl autor modelu následující předpoklady o tvaru hraničních funkcí⁴¹ a množině M :

- $k(c)$ je neklesající, konkávní (a tudíž i spojitá) omezená funkce pro všechna $c \geq c_0$, kde c_0 jsou fixní náklady produkce.
- $p(c)$ je rostoucí, konvexní (a tudíž i spojitá) funkce pro všechna c .
- M je neprázdná.

Při splnění těchto předpokladů je M uzavřená konvexní množina, na které má každá spojitá funkce své maximum. Toto maximum, určitě leží na grafu funkce $v=p(c)$ a musí pro něj platit $k'(c)=p'(c)$. Graficky vypadá optimum takto:

Graf 5 - maximální rezerva



zdroj: Hlaváček, J., Hlaváček, M.: *Zobecněná Mikroekonomie*, nakl. Karolinum 2010, str. 129, vlastní úpravy

Znázorněný bod představuje optimum, ve kterém má manažer úřadu nejvyšší pravděpodobnost udržení se v zaměstnání, neboť je skrze rezervu nejlépe

⁴¹ Jejich teoretické odvození lze nalézt v: Hlaváček J.: *Homo se assecurans*, *Politická ekonomie* 34, 1987, str. 635-7, nebo Hlaváček, J., Hlaváček, M.: *Zobecněná Mikroekonomie*, Karolinum, 2010, str. 120-135. Neliší se však od odvození funkcí TC a B v Niskanenově modelu.

chráněn proti externím vlivům, které by mohly ohrozit splnění jeho plánu nastaveného sponzorem.

Oba hlavní stimuly pro zadavatelovo chování vyústí v totožnou snahu. Tou je dle teorie maximální rezerva, jinými slovy volný rozpočet. Zadavatel tedy při vyjednávání se svým sponzorem považuje za ideální takový stav, ve kterém je rozdíl mezi jeho skutečnou produkční funkcí a sponzorovým očekáváním největší.

Ať už se smlouvání mezi zadavatelem a sponzorem vyvíjí jakkoliv, jeho závěrem je pevně stanovený objem veřejného statku a (více či méně) pevně stanovený objem finančních prostředků použitelných pro daný veřejný projekt, přičemž jsme právě odvodili, že tento objem financí je zpravidla znatelně vyšší, než jsou skutečné náklady na produkci.

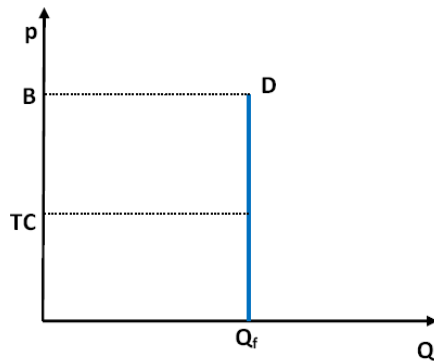
3.5 Soutěžní mechanismus

Nyní se dostáváme k druhé části našeho procesu, ve které si zadavatel vybírá mezi uchazeči svého dodavatele požadovaných statků či služeb. Jedná se o okamžik, ve kterém se úřad rozhodne projekt realizovat raději externí dodávkou namísto interní produkce. Právě k této části veřejné zakázky se vztahuje převážná většina legislativy. Soutěžní mechanismus nazývá zákon zadávacím řízením a rozděluje jej na různé typy dle různých kritérií (viz kap. 1.3). Rovněž i ta hrstka ekonomů, kteří se tendry zabývají, se věnuje hlavně této části procesu. My se pokusíme pokračovat v myšlenkovém pochodu představeném v předchozí kapitole a to takto: Nejprve popíšeme poptávkovou funkci zadavatele a poté si rozebereme nabídkovou stranu našeho formalizovaného substitutu trhu.

3.5.1 Poptávající zadavatel

Zadavatel má tedy z dohody se svým sponzorem pevně stanovený objem statku, který se rozhodne nyní koupit. Jeho poptávková funkce je kolmá přímka:

Graf 6 – poptávková funkce zadavatele



D značí poptávkovou funkci zadavatele, Q je množství statku, p je cena, Q_f zobrazuje fixní objem zakázky, B znázorňuje rozpočet zadavatele a TC jsou potenciální náklady úřadu v případě, že by zakázka byla produkována interně. Ve chvíli, kdy zadavatel vydá oznámení o zadávacím řízení, může jej zrušit jedině v případě, že žádný z uchazečů nesplní požadavky zakázky, nebo v případě, že všechny nabízené ceny výrazně převyšují očekávanou cenu zakázky, podle které získává zadavatel rozpočet. Rovněž zadávací parametry či kritéria hodnocení již nemůže měnit, proto ve chvíli, kdy je zakázka oznámena, je již poptávková funkce konstantní a prakticky neměnná. Výsledná cena zakázky je tak závislá výhradně na nabídkové straně procesu.

3.5.2 Nabízející uchazeči

Jsou to tedy právě uchazeči, kteří určují konečnou efektivitu institutu veřejné zakázky. Otázka zní, dle jakého schématu se uchazeči chovají, respektive jaké jsou determinanty určující toto chování. Naprostá většina autorů se shoduje v názoru, že nejdůležitějším atributem je míra konkurence, přičemž

ještě dnes „není zcela jednoznačně prokázáno, zda je klíčová konkurence explicitní (počet podaných nabídek), nebo implicitní (možný vstup do odvětví) (...) Většina studií se ale přiklání k závěru, že podstatnější je vliv konkurence přímé a nikoliv potenciální.“⁴² Sám Pavel se pokusil statisticky testovat hypotézu o přímé konkurenci na souboru 136 zakázek z oblasti infrastruktury. Výsledky této analýzy popisuje takto: „Z prezentovaných údajů vyplývá, že na výslednou cenu veřejné zakázky (která je vyjádřena % ceny předpokládané) má skutečně vliv počet podaných nabídek. Každý dodatečný nabízející přináší pokles v průměru o 3,4 % ceny předpokládané (...) Otázkou zůstává, jaké je ekonomické vysvětlení vztahu mezi počtem podaných nabídek a cenou“⁴³. V podstatě jsou dvě možnosti. Buď se s větším počtem nabízejících zvyšuje pravděpodobnost, že se přihlásí více efektivní a tedy levnější podnik, anebo zakázky vyhrávají stále ty samé firmy a jen regulují nabídku podle počtu uchazečů. Při vyšší konkurenci snižují cenu a tím zvyšují pravděpodobnost svého vítězství. Pavlova analýza se přiklání spíše k druhému vysvětlení: „V průměru vyhrává 65% zakázek 5 největších stavebních firem. Tento poměr se nijak výrazně neliší, pokud zakázky rozdělíme na kvartily podle počtu podaných nabídek. Ani statistická analýza neprokázala vztah mezi počtem nabízejících a pravděpodobností výhry pěti největších stavebních firem.“⁴⁴ Graficky jsou tyto poznatky znázorněny v grafu číslo 7.

Nyní se pokusíme o teoretické odvození tvrzení. Pro zjednodušení zůstaňme u statické úlohy, ve které má firma-uchazeč shodné celkové náklady produkce s úřadem produkujícím statek interně⁴⁵ a navíc si úlohu ještě zjednodušíme tím, že nebudeme rozlišovat mezi explicitní a implicitní konkurencí. Poslední zjednodušení se týká hodnotících kritérií zakázky. Předpokládejme, že tendr má jediné kritérium a tím je cena.

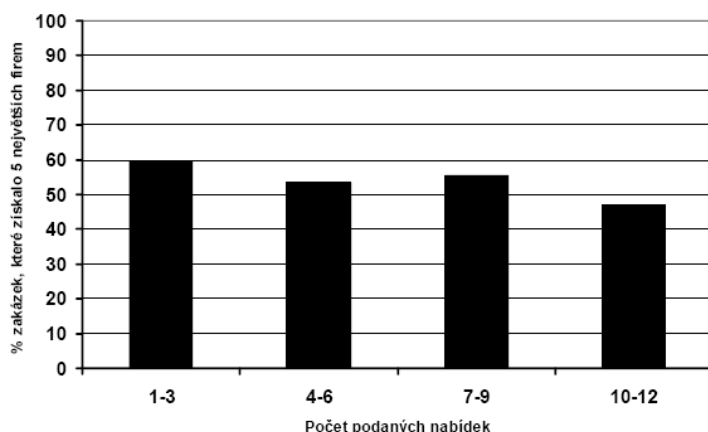
⁴² Pavel, J.: *Veřejné zakázky v České republice*, Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009, str. 47

⁴³ Tamtéž, str. 48

⁴⁴ tamtéž, str. 48

⁴⁵ Předpoklad o shodných nákladech vyplývá z faktu, že úřad může získávat výrobní faktory za stejnou cenu jako firmy (viz kap. 3.1).

Graf 7 – počet podaných nabídek a pravděpodobnost výhry 5 největších firem



Zdroj: Pavel, J.: Ekonomické aspekty veřejných zakázek; TIC seminář OLAF III, 2010; <http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=3027>, náhled K. 21. 4. 2010

Pakliže se firma přihlásí do soutěže jako jediná, může využít svého monopolního postavení. Monopol zpravidla využívá své dominance a nastavuje cenu a množství produktu tak, aby maximalizoval svůj zisk. Jelikož ale v tomto případě je množství pevně dáno, nabídne monopolní uchazeč maximální možnou cenu, kterou je ochoten poptávající za daný objem zaplatit. Ta je téměř vždy rovna ceně očekávané (jen ve výjimečných situacích lze předpokládat, že je zadavatel ochoten zaplatit cenu vyšší).

Další modelová situace nastane v okamžiku, kdy se do veřejné zakázky přihlásí firem několik (řekněme 2-5 a předpokládejme jejich totožnou nákladovou funkci). Pak se jedná o strukturu, která je nejvíce podobna jednorázové oligopolní hře s homogenním produktem, která probíhá simultánně. Nebudeme zabíhat do konkrétních detailů jednotlivých možností řešení této úlohy a dovolme si omezit se jen na závěr, že výsledkem tohoto procesu zpravidla bývá cena ležící na intervalu mezi předpokládanou cenou a náklady firmy.

3.5.3 Bid-rigging

Za zmínku stojí speciální případ tohoto modelu, ve kterém dojde ke koluzi neboli nekalé spolupráci mezi oligopolními výrobci. Ta v případě veřejných zakázek nejčastěji probíhá formou takzvaného bid riggingu. OECD ve své směrnici pro boj proti kartelům píše „*Bid rigging (neboli smluvená nabídka) se vyskytne, pokud se podniky, u kterých by se jinak očekávalo, že si budou konkurovat, tajně dohodnou a zvýší ceny či sníží kvalitu zboží nebo služeb pro kupující, kteří si přejí získat zboží nebo služby prostřednictvím výběrového řízení (...)* Bid rigging může být zejména škodlivý, pokud ovlivní veřejné zakázky. Takové tajné dohody berou prostředky kupujícím a daňovým poplatníkům, snižují veřejnou důvěru v soutěžní postup a ničí přínos soutěžního trhu. Bid rigging je nelegální praktika ve všech členských státech OECD a může být vyšetřována a postihována na základě soutěžních zákonů a pravidel. V mnoha členských zemích OECD je bid rigging také trestným činem.“⁴⁶ Dále popisuje čtyři základní typy této koluze používané k vytvoření iluze o nefalšované soutěži:

- Krycí nabídky jsou symbolické nebo formální nabídky. Nabízející záměrně podá nabídku, která nemá šanci na úspěch.
- Utlumení nabídek znamená nepodání nebo stažení předchozí nabídky. Výměnou za to získá většinou firma kompenzaci v podobě faktury za subdodávky (ať už reálné, či pouze fiktivní).
- Rotace nabídek je nekalá dohoda, ve které se firmy dohodnou na postupu, v jakém se budou střídat ve vítězství zakázky.
- Přidělení trhu je praktika, ve které si firmy rozdělí trh dle nějaké geografické hranice.

Pro všechny tyto čtyři koluzní praktiky jsou nutné dvě podmínky. První je malý počet potenciálních nabízejících (nízká implicitní konkurence -

⁴⁶OECD: Pokyny pro boj proti kartelovým dohodám mezi uchazeči o veřejnou zakázku; 2009 www.oecd.org/dataoecd/29/44/42886665.pdf; náhled k 25. 4. 2010

oligopolní struktura odvětví) a druhá je vysoká bariéra vstupu do odvětví. Výsledek bid riggingu je zpravidla shodný s výsledkem monopolního nabízejícího, tedy maximální cena, kterou je zadavatel ochoten zaplatit.

Poslední typovou situací je případ, kdy se o zakázku uchází tak velký počet firem (řekněme 15 a víc), že chce-li firma zakázku vyhrát, musí svou nabídku snížit až k samé hranici produkčních nákladů. Při takovémto počtu firem už si můžeme dovolit na naši institucionální náhražku trhu aplikovat model dokonalé konkurence z teorie firmy. Pokud by uchazeč zvýšil svoji nabídku nad produkční náklady, zakázku zcela jistě nevyhraje, neboť se najde jiná firma, která nabídne méně. Zadavateli se tak podaří nakoupit statek za nejnižší možnou cenu a my můžeme říci, že v takovém případě je zakázka nejefektivnější.

Pro naši empirickou studii tedy z předchozích řádků vyplývá jednoznačná hypotéza: S rostoucím počtem podaných nabídek klesá poměr mezi vysoutěženou a očekávanou cenou zakázky.

V této kapitole jsme popsali způsob, jakým uchazeči bojují o získání zakázky prostřednictvím podaných nabídek. Existují však i jiné způsoby, jak se mohou firmy snažit o vítězství v soutěži. Jedná se především o praktiky spojené s lobbingem a dobýváním renty. Těmi se budeme zabývat nyní.

3.6 Lobbying & Rent-seeking

Při realizaci veřejných soutěží se můžeme setkat s jevy, kdy v procesu veřejné volby dochází k lobování ve prospěch uchazeče o zakázku. Ekonomická teorie tyto praktiky nazývá dobývání renty (anglicky rent-seeking). Rentou v tomto případě myslíme Pareto-Millovu definici, dle které „*se ekonomickou rentou rozumí rozdíl mezi platbou, kterou faktor dostává a platbou, při které by byl ještě ochoten dané pracovní místo přijmout.*“⁴⁷ V případě veřejných zakázek budeme tedy o rentě hovořit jako o rozdílu mezi náklady produkce a vysoutěženou cenou zakázky. „*Ti uchazeči o veřejnou zakázku, kteří vyhledávají rentu, jsou nuceni přesouvat část svých zdrojů ve prospěch lobování, k 'nákupu hlasu politiků', k ovlivnění tisku, k nájmu právníků a ekonomů, aby přesvědčily vládu o potřebnosti 'prolobistického' rozhodnutí.*“⁴⁸

Pojem rent-seeking zavedla Anne O. Krueger ve svém článku „*The Political Economy of the Rent-seeking Society*“⁴⁹ z roku 1974. Autorka tímto pojmem popsala snahy o dobývání renty plynoucí ze zavádění kvót a tarifů v mezinárodním obchodě. Ovšem ještě před ní se takovými praktikami zabýval Gordon Tullock, který ve svém článku „*The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft*“⁵⁰ z roku 1967 charakterizuje dobývání renty jako soutěž o uměle vytvořené transfery, a to jak na poli mezinárodního obchodu, tak i v oblasti zavádění administrativních monopolů. Abychom si představili Tullockův myšlenkový pochod, uveďme si jej na příkladu administrativního monopolu. Představme si monopol, který firma může získat na základě vládní licence. Pokud takový monopolista (viz graf 8) čelí klesající poptávce a maximalizuje zisk, nastaví svoji monopolní cenu P_m , která je vyšší než mezní náklady produkce.

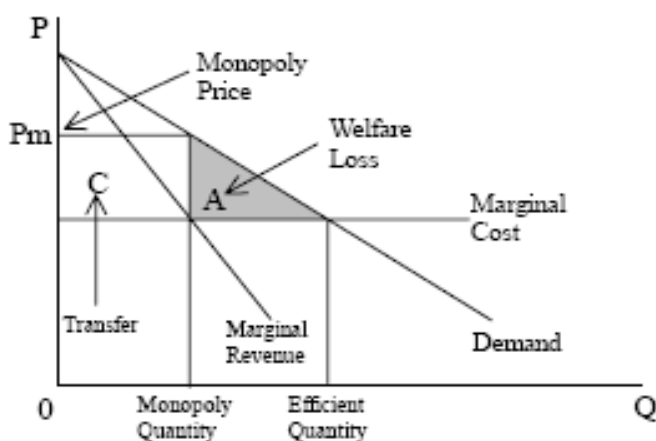
⁴⁷ Ochrana, F.: *Hodnocení veřejných projektů a zakázek*, 3. vydání, Aspi Publishing 2004, Str. 158

⁴⁸ Tamtéž, str. 159

⁴⁹ Krueger, A.O.: *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, *The American Economic Review*, Vol. 64, No.3, 1974, str. 291-303

⁵⁰ Tullock, G.: *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft*, *Western Economic Journal*, V(3), June 1967, pp. 224-232, in Tollison, R.D. , Congleton, R.D. (eds): *The Economic Analysis of Rent Seeking*, Edward Edgar, Aldershot 1995, str. 3-11

Graf 8 - Administrativní monopol



Zdroj: Tullock, G.: Origin of the Rent-seeking Concept, *International Journal of Business and Economics*, 2003,

Tím si firma zajistí rentu *C*, která je dle klasické mikroekonomie jen čistým transferem od spotřebitelů k producentovi, bohatství společnosti se tím nemění. Společnost ztrácí „pouze“ trojúhelník *A*, obvykle nazývaný ztráta mrtvé váhy (DWL). Tímto tvrzením končí klasická teorie monopolu. Proti tomuto tvrzení se však Tullock jednoznačně ohrazuje s tvrzením, že společenské ztráty jsou mnohem větší než trojúhelník *A*. Jeho argumenty jsou následující: *C* je monopolistova renta (označována jako „Tullockův pravoúhelník“), kterou může vláda firmě poskytnout. Když se bude rozhodovat o vítězi tohoto monopolu, každá z firem bude ochotna investovat do jeho získání, maximálně však hodnotu rovnu *C*. Rovněž se může objevit iniciativa ze strany spotřebitelů, kteří budou ochotni investovat do lobování proti udělení tohoto administrativního monopolu. Tyto „...výdaje na zachycení nebo ubránění se transferu jsou forma společenských nákladů. Společenské náklady vznikají, protože náklady použité na dobývání transferů mají pozitivní náklady ušlé příležitosti jinde v ekonomice.“⁵¹ Jako ilustrativní příklad přirovnává dobývání renty ke krádeži, která je taktéž zdánlivě pouze transferem bez vlivu na celospolečenské bohatství. Vezmeme-li ovšem v potaz náklady spojené se snahou tento transfer získat nebo

⁵¹ Tollison, R.D. , Congleton, R.D. (eds): *The Economic Analysis of Rent Seeking*, Edward Edgar, Aldershot 1995, str. XI.

mu zamezit, zjistíme, že je v této oblasti obrovské mrhání prostředky, které mohly být využity k jiným účelům.

Předtím než si ukážeme, jak vypadá rent-seeking na trhu s veřejnými zakázkami, musíme si stanovit, které praktiky do pojmu dobývání renty zahrneme. Někteří autoři (například Tollison & Congleton) velmi striktně odlišují rent-seeking od korupčních praktik. Jelikož však z pohledu uchazeče o zakázku v podstatě nezáleží na tom, jakým způsobem prostředky na dobývání renty vynakládá, budeme za rent-seeking považovat jakékoliv aktivity směřující k získání renty, ať už legální (lobbying) či nelegální (korupce).

V našem modelu, kde je poptávka zadavatele vertikální, není prostor pro ztrátu mrtvé váhy. O to větší jsou transfery či renty, o které se soutěží. Obecný scénář, jakým snaha o získání těchto rent probíhá, vypadá takto: Uchazeč přemluví, ať už legální či nelegální cestou, zadavatele, aby stanovil kritéria a podmínky zakázky tak, že budou nejvíce vyhovovat právě jemu. Prostředky, které bude ochoten tomuto přemlouvání věnovat, se rovnají rentě, kterou ze zakázky získá. Pokud by uchazečů využívajících těchto praktik bylo víc, pak „za předpokladu jejich neutrálnosti k riziku, by se maximální výdaje na dobývání renty rovnaly výslednému transferu vynásobenému pravděpodobností vítězství uchazeče v soutěži.

Ačkoliv se většina autorů otázkou rent-seeking zabývá pouze ve spojitosti s monopoly nebo tarify, je jisté, že i v oblasti veřejných zakázek lze tyto myšlenky s úspěchem aplikovat. Problematičtější otázka nastane v okamžiku, kdy bychom chtěli náklady spojené s dobýváním renty kvantifikovat. Pro spočtení samotných transferů by nám stačilo znát přesné náklady vítězů na realizaci zakázky, avšak tyto informace jsou součástí obchodního tajemství každé firmy a nelze je tedy nějak snadno získat. Existují však nepřímé indikátory, které by mohly na přítomnost lobbistických i korupčních mechanismů poukázat. Například použití jiného než otevřeného řízení, zejména pak jednacího řízení bez uveřejnění, je jistě krok k netransparentnosti a potenciální neférovosti soutěže. Nejvíce jednoznačným

ukazatelem přítomnosti rent-seekingů jsou dozajista nesmyslná kritéria pro hodnocení zakázky. V následující empirické části práce se pokusíme nalézt vztah mezi formou zadávacího řízení a efektivitou soutěže (opět charakterizovanou poměrem vysoutěžené a odhadované ceny). Pokusíme se taktéž nalézt vztah mezi volbou kritérií zakázky a konečnou cenou.

Tímto jsme ukončili teoretickou část práce a nyní bychom se pokusili některé své domněnky prověřit v empirické části práce.

4 Empirická analýza

Cílem této části práce by mělo být potvrzení nebo vyvrácení našich teoretických poznatků o faktorech, které ovlivňují efektivitu institutu veřejné zakázky. V teoretické části práce jsme odvodili několik závěrů, u kterých jsme slíbili, že se je pokusíme otestovat.

- 1) Nejprve jsme v modelu zadavatele odvodili existenci volného rozpočtu či rezervy, kterou jsme definovali jako rozdíl mezi odhadovanou a vysoutěženou cenou.
- 2) Poté jsme při popisu soutěžního mechanismu stanovili jednoznačnou hypotézu, že s rostoucím počtem podaných nabídek klesá poměr mezi vysoutěženou a očekávanou cenou zakázky.
- 3) Nakonec jsme nadnesli domněnku o negativním vlivu užití jiného než otevřeného řízení a užití nejednoznačných kritérií na konečnou cenu zakázky (zapsanou jako procenta z odhadované ceny).

Nyní se podívejme, jaká data jsme pro naši analýzu zvolili.

4.1 Datový soubor

Předmětem našeho zájmu jsou předražené dálniční stavby, které se staly v České republice celkem pověstným pojmem, a to nejen mezi žurnalisty. Proto jsme se rozhodli naše domněnky testovat na souboru veřejných zakázek z oblasti silničních a pozemních staveb, mostů a kanalizace (*souhrnným názvem Civil engineering works*), neboť se domníváme, že právě v tomto sektoru by mohly praktiky námi zmíněné mít výrazné dopady. Jako zdroj dat nám posloužil veřejný internetový portál www.isvzus.cz, kde jsou VZ evidovány od roku 2004.

Důkazem pro tvrzení o předražených silničních stavbách budiž závěrečná

zpráva NERVu⁵², která se opírá o průzkum Eurostatu o relativních cenových hladinách ve stavebnictví (viz *tabulka 4*).

Tabulka 4 - Relativní ukazatele cenových hladin ve stavebnictví (EU=100)

Země	Stavby celkem	Obytné budovy	Civilní inženýrské stavby	Inženýrské/ obytné	Inženýrské/ stavby celkem
Maďarsko	70	60	109	1,82	1,56
Česko	61	52	84	1,62	1,38
Slovensko	65	62	89	1,44	1,37
Finsko	74	69	90	1,30	1,22
Francie	79	75	90	1,20	1,14
Nizozemí	112	111	115	1,045	1,03
Rakousko	124	127	130	1,02	1,05
Dánsko	124	122	124	1,02	1,00
Itálie	163	173	164	0,95	1,01
Německo	83	91	79	0,87	0,95

Zdroj: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-114/EN/KS-SF-08-114-EN.PDF

Tento průzkum z roku 2007 ukázal, že ceny v civilním inženýrství České republiky jsou o 40% vyšší než v jiných oblastech stavitelství. Zároveň je nutno dodat, že tyto nadměrné ceny nejsou determinovány nějakými charakteristikami daného odvětví, neboť jak je vidět, tak například v Dánsku nebo Německu se civilní inženýrské práce provádí dokonce levněji než ostatní stavby. Dalším a výrazně konkrétnějším důkazem pro nekonceptnost a s ní spojenou neefektivitu ve stavebních zakázkách budiž kontrolní závěry NKÚ týkající se vynakládání peněz na dopravní infrastrukturu⁵³. Naším názorem je, že tyto stavby jsou předražené právě díky nízké efektivitě institutu veřejné zakázky, skrze který jsou tyto stavby ve valné většině nakupovány.

Z evidenčního portálu jsme však schopni získat jen omezené informace o jednotlivých zakázkách. Konkrétně naše podklady pro ekonometrickou analýzu vypadají následovně:

⁵² <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/zaverecna-zprava-NERV.pdf>

⁵³ Konkrétně se jedná o: [07/04](#) Finanční prostředky určené na vybrané akce programů výstavby a obnovy pozemních komunikací; [06/03](#) Finanční prostředky určené na pořízení dálnice D8; [04/25](#) Rozvoj dopravní infrastruktury v regionech soudržnosti Střední Morava a Ostravsko

Tabulka 5 – charakteristiky zakázek

zadavatel	Limity	Zadávací řízení	GPA	TED	Konečná Cena bez DPH	Původní odhadovaná celková hodnota	konečná hodnota jako % očekávané	Počet nabízejících	datum zadání	váha ceny	dodavatel
město Brno	Pod	Užší	ne	ne	4 975 531,93	5 000 000,00	99,51%	5	30.6.2006	50%	Cooptel, sta
MO ČR	Pod	Otevřené	ne	ne	6 097 240,00	12 703 000	48,00%	9	9.11.2006	100%	STAPO MOR.
VS ČR	Pod	Užší	ne	ne	57 643 526,89	49 000 000,00	117,64%	5	6.4.2007	65%	BAK a.s.
Stř. kraj	Na d	Otevřené	Ano	Ano	225 814 299,00	252 100 000	89,57%	9	25.9.2006	35%	Energie - st
Stř. kraj	Na d	Otevřené	Ano	Ano	198 969 189,00	186 560 000	106,65%	6	14.6.2006	100%	SKANSKA DS
ŘSD ČR	Na d	Otevřené	Ano	Ano	1 019 927 016,00	1 086 195 000	93,90%	7	16.10.2006	80%	ODS - Dobra

Zdroj: www.lsvzus.cz, vlastní zpracování

Z tohoto portálu jsme vybrali náhodný soubor dat 278 veřejných zakázek, které spadají do kategorie civilních inženýrských staveb z let 2005-2007. Jedná se tedy o průřezová data. Celkový finanční objem námi zkoumaných zakázek dosahuje hodnoty 21 125 457 234 Kč. Zde je třeba podotknout, že u největších (a nejzajímavějších) zakázek, se kterými jsme se setkali, chybí odhadovaná cena, a proto nemohou být do modelu zahrnuty. V tomto souboru činí agregátní volný rozpočet částku 2 452 232 346 Kč, tedy asi 11,6 % z celkové částky. To není zanedbatelná část.

4.2 Regresní Model

Naším primárním požadavkem je, aby vysvětlovaná proměnná modelu co nejvíce charakterizovala efektivitu institutu veřejné zakázky. Avšak jakým způsobem lze tuto efektivitu vyjádřit tak, aby jednotlivé zakázky byly mezi sebou porovnatelné? Vzhledem k tomu, že náklady dodavatelů nejsou veřejné, nelze efektivitu vyjádřit klasickým způsobem, jakým ji definuje ekonomická teorie⁵⁴. V předchozích pracích na podobné téma volili autoři jako měřítko efektivit VZ relativní poměr mezi konečnou vysoutěženou cenou a cenou očekávanou. Rozhodli jsme se pro shodnou metodu výzkumu i přes vědomí jistých nedostatků takového vyjádření. Největší slabinu vidíme ve skutečnosti,

⁵⁴ Tedy jako poměr mezi výnosy a náklady.

že takto definovaná proměnná je postavena na odhadu či očekávání zadavatele, které mohou být naprosto nespolehlivé jednak z důvodu neúmyslně chybného odhadu, ale i díky důvodům zmíněným v teoretické části práce. Nenalezli jsme však příhodnější způsob, jak jednotlivé tendry porovnávat a proto jdeme ve stopách našich předchůdců⁵⁵.

Osmý sloupec z tabulky číslo 5 jsme tedy zvolili jako vysvětlovanou proměnnou. Domníváme se, že tento poměr, který asi nejlépe vyjadřuje efektivitu veřejné soutěže, bude více či méně závislý na ostatních vlastnostech zakázky. Projdeme si tedy jednotlivé charakteristiky a jejich očekávaný vliv na účinnost či kvalitu soutěžního prostředí při procesu VZ.

1. **Zadavatel** je státní organizace, která tendr vypsal. Domníváme se, že by se mohla ukázat statisticky signifikantní závislost mezi vysvětlovaným poměrem a určitými skupinami zadavatelů. V médiích se například hovoří o silném korupčním prostředí na Ministerstvu obrany, Ředitelství silnic a dálnic či na Pražském magistrátu. Nejen novináři, také Úřad na ochranu hospodářské soutěže kárá některé zadavatele mnohem častěji než jiné⁵⁶. Obecně lze předpokládat, že některé organizace jsou při smlouvání ceny úspěšnější než jiné (zde je opět nutno podotknout, že nejsme schopni rozpoznat, zda organizace nadhodnocuje své odhady nebo má účinné soutěžní postupy). Konkrétně jsme testovali 6 skupin zadavatelů: Prahu, Kraje, ŘSD, Ministerstvo obrany, Ministerstvo zemědělství a ostatní zadavatele.
2. Kolonka **Limity** naznačuje, zda daná zakázka spadá do kategorie podlimitní nebo nadlimitní. Pro nadlimitní zakázky platí mnohem ostřejší pravidla pro jejich průběh, která jsou zaměřena na větší

⁵⁵ Domberger, S., Hall, Ch., Ah lik Li, E. : The determinants of the price and quality in competitivly tendered contract, *The Economic Journal*, 1995 nebo Pavel, J.: Vliv počtu nabízejících na cenu stavebních zakázek v oblasti dopravní infrastruktury 2004 – 2007, *Transparency International Česká republika, 2008*

⁵⁶ Například ŘSD figurovalo během posledních deseti let v 54 řízeních ÚOHS.

transparentnost, otevřenost a konkurenci, a tak by se dalo očekávat, že tyto tendry budou ve svém zadávacím procesu efektivnější.

3. **Zadávací řízení** indikuje způsob či právní formu, jakou byla zakázka zadána. Konkrétní vlastnosti jednotlivých řízení byly popsány v teoretické části práce. Jejich potenciální vliv na konečnou cenu by se měl v regresi projevit. Například Pavel⁵⁷ ve své práci došel k závěru, že použitím užšího zadávacího řízení stoupne cena v průměru o 11%.
4. **GPA** a **TED** jsou dvě charakteristiky popisující jistý stupeň světovosti či zakomponovanosti do evropského integračního procesu. Zatímco GPA značí skutečnost, zda se na daný tendr vztahuje dohoda Světové obchodní organizace o státních zakázkách, TED popisuje, zda byla zakázka zaevidována v elektronickém věstníku Evropské unie. Podrobněji byly obě instituce popsány v teoretické části práce a lze tak předpokládat, že pokud je zakázka otevřena světovému (nebo alespoň evropskému) trhu, mělo by dojít k znatelnému zesílení konkurenčního prostředí, které je integrálním faktorem efektivnosti zadávacího procesu (viz Dombergerova diskuse o klíčových vlivech na cenu a kvalitu tendrů – vlastnictví vs. konkurence⁵⁸).
5. **Konečná cena** zakázky jako charakteristika velikosti zakázky by mohla reprezentovat sílu efektu úspor z rozsahu. O pozitivním přínosu tohoto efektu na cenu se ale vedou odborné spory. Například Pavel na téma úspory z rozsahu uvádí: „*Empirická analýza prokázala, že efekt úspor z rozsahu, který je na obhajobu*

⁵⁷ Pavel, J.: *Veřejné zakázky v České republice*, Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009,

⁵⁸ Domberger (1995): „The effect of ownership (private versus public) on both price and quality was negligible relative to that of competition“ převzato z: *Domberger, S., Hall, Ch., Ah lik Li, E. : The determinants of the price and quality in competitivly tendered contract, The Economic Journal, 1995*

*velkých zakázek zmiňován, se jednoznačně nedostavil.*⁵⁹ Jelikož se tato veličina pohybuje v řádech milionu až miliard, zatímco vysvětlovaná proměnná je v procentech, rozhodli jsme se raději použít logaritmus konečné ceny.

6. **Počet nabízejících** je počet firem, které se do tendru přihlásily se svojí nabídkou a rády by konkrétní projekt realizovaly. Jedná se tedy o jistou míru konkurenčního prostředí. Dodržíme-li naší premisu, že veřejná zakázka je institucionální náhražkou trhu v oblasti, kde by trh nemohl fungovat, pak počet uchazečů nám přímo determinuje, jaký model trhu daná veřejná soutěž nahrazuje. Při vysokém počtu nabízejících lze očekávat cenu velmi blízkou produkčním nákladů (charakteristickou pro model dokonalé konkurence), neboť každý uchazeč - chce-li tendr vyhrát - se musí snažit o nejvýhodnější nabídku. Naopak při nízkém počtu soutěžících firem se dostáváme k vyjednávacím modelům ne-nepodobným teorii oligopolu. V takovémto prostředí je obrovský prostor pro nekalé jednání v podobě koluze, rent-seekingu či dokonce korupce. Jak jsme již uvedli, právě tento faktor je podle absolutní většiny domácích i zahraničních autorů (Domberger, Hall, Kuhlman, Ochrana, atd.) nejvýznamnějším tvůrcem vysoutěžené ceny. Taktéž empirické studie potvrzují tyto závěry. Očekáváme tedy, že počet nabízejících bude rozhodně patřit mezi signifikantní veličiny v našem modelu.
7. **Datum zadání** znázorňuje časový rozměr zakázky. Právě v této veličině by se měl projevit způsob, jakým je prováděn odhad ceny zakázky. Ten je převážně tvořen výslednou cenou podobné zakázky v minulosti. Proto by se dalo očekávat, že s rostoucím časem se bude odhad zpřesňovat a naše vysvětlovaná proměnná přibližovat hranici sta procent. Jelikož však je náš datový soubor

⁵⁹ Pavel, J.: Vliv počtu nabízejících na cenu stavebních zakázek v oblasti dopravní infrastruktury 2004 – 2007 *Transparency International Česká republika, Praha 2008*

pouze z intervalu tří let, obáváme se, že se tento jev neprojeví, neboť se pohybujeme v příliš krátkém časovém rozmezí.

8. **Váha ceny** značí míru, jakou je cena zahrnuta v rozhodovacích kritériích o vítězi zakázky. Již jsme nastínili domněnku, že právě nesmyslná kritéria mohou poukazovat na nekalé praktiky v soutěži. Jelikož však nejsme schopni z dat vyčíst konkrétní kritéria, pokusíme se tento indikátor nahradit pouze mírou zastoupení ceny v kritériích.
9. Poslední, ale ne nedůležitou veličinou je **dodavatel**. Tuto kvalitativní veličinu jsme zahrnuli, jelikož se domníváme, že by se zde mohlo ukázat nějaké pouto mezi určitou skupinou dodavatelů a efektivností soutěže. V médiích se velmi intenzivně spekuluje o kartelu pěti největších stavebních firem v Čechách. Konkrétně jsme do našeho modelu zahrnuli Dummy proměnou, reprezentující vítězství v zakázce jedné z pěti největších stavebních firem.

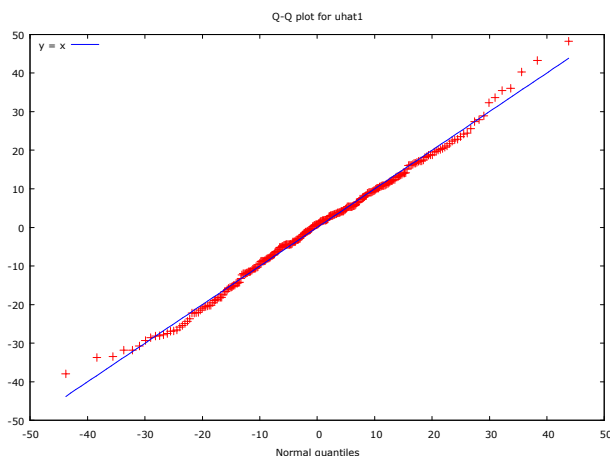
4.2.1 Předpoklady modelu

Provedli jsme regresní analýzu na souboru 278 veřejných zakázek. Pro tyto účely jsme využili statistického balíčku GRETl verze 1.8.7. Abychom však mohli metodu nejmenších čtverců reziduí v lineárním regresním modelu použít, musíme nejprve ověřit předpoklady potřebné pro tento model.

- ✓ Předně, abychom mohli vůbec počítat OLS odhad, musí mít naše matice X *plnou hodnost*, tedy $n \geq p + 1$. Vzhledem k tomu, že jsme vybírali 16 vysvětlujících proměnných a máme 278 pozorování, je tento předpoklad splněn.
- ✓ *Deterministické* a *exogenní* vysvětlující proměnné zajišťuje samotné zadání úkolu.

- ✓ Významným předpokladem OLS modelu je normální rozdělení reziduí tedy $\varepsilon \approx N(0, \sigma^2)$. V grafu normality reziduí (graf č. 9) je normální rozdělení vykresleno jako čárkovaná přímka, normalita reziduí je odvozena od toho, kolik hodnot se nalézá na přímce a kolik mimo ni.

Graf 9 – normalita reziduí



Jak vidíme, v našem případě se nejedná o naprosto dokonalé normální rozdělení, avšak je mu natolik blízké, že můžeme tvrdit, že rezidua jsou distribuována dle normálního rozdělení. Tento předpoklad potvrzuje i Doornikův–Hansenův test normality reziduí (testovací statistika: $\chi^2(2) = 0,688713$ s p-hodnotou = 0,708676).

- ✓ Otázku multikolinearity jsme prověřovali pomocí matice absolutních hodnot korelací. Žádné hodnoty se nepřibližují kritické hranici, a tak můžeme považovat tento datový soubor za nekorelovaný. Tuto podmínku jsme ověřili také VIF testem kolinearit, který rovněž neindikoval problém kolinearit.
- ✓ Dalším důležitým předpokladem užití OLS je shodnost rozptylů reziduí, tedy homoskedasticita. Bohužel však při testování tohoto předpokladu nás oba testy, které jsme provedli (Whiteův test heteroskedasticity: Testovací statistika: LM = 134,858 s p-hodnotou = $P(\text{Chi-Square}(93) >$

134,858) = 0,00299237 a Breusch-Paganův test heteroskedasticity - Testovací statistika: LM = 22,4538 s p-hodnotou = P(Chi-Square(15) > 22,4538) = 0,0964459) přinutily zamítnout hypotézu o homoskedasticitě. Byli jsme tedy donuceni použít robustní OLS odhad se směrodatnými chybami robustními vůči heteroskedasticitě.

Po ověření předpokladů a opravení jejich případného nesplnění již můžeme prezentovat výsledky našeho průzkumu.

4.3 Výsledky empirie

Po zpracování našeho souboru dat zmíněným statistickým balíčkem jsme získali následující výstup:

OLS, za použití pozorování 1-278
Závisle proměnná: poměr mezi konečnou a odhadovanou cenou
Směrodatné chyby robustní vůči heteroskedasticitě

	<i>Koeficient</i>	<i>Směr. chyba</i>	
Konstanta	79,9733	11,9291	***
Zadávací řízení	-8,44109	2,07429	***
Počet uchazečů	-2,45464	0,295807	***
Log Ceny	1,86523	0,709953	***
Střední hodnota závisle proměnné	91,21934		
Součet čtverců reziduí	64884,83		
Koeficient determinace	0,367231		
F (3, 274)	47,31787		

Na první pohled by se mohlo zdát, že náš celkový obraz modelu není příliš dobrý, neboť koeficient determinace se pohybuje kolem 0,36. Tato hodnota není nijak závratná, avšak vezmeme-li v potaz skutečnost, že vysvětlovaná proměnná je odvozena od odhadu ceny a že se pohybujeme

na poměrně heterogenním trhu, je celková vypovídací schopnost našeho modelu uspokojující. Rovněž i předchozí autoři používající poměr odhadu a výsledné ceny docházeli k hodnotě koeficientu determinace kolem 0,4.

Nutno však podotknout, že pouze tři signifikantní vysvětlující proměnné jsou pro nás trochu zklamáním. Testování významnosti neprokázalo statistickou signifikanci ani u zadavatelů, ani u dodavatelů. V případě dodavatelů tento poznatek sice neprokazuje existenci koluzních praktik pěti největších firem, potvrzuje však domněnku, že největší firmy upravují svoji konečnou cenu podle počtu uchazečů tak, aby měly pořád stejnou pravděpodobnost vítězství. U zadavatelů přiřazujeme nevýznamnost skutečnosti, že ačkoliv se jedná o jednoho zadavatele, nejedná se o jednoho úředníka či jeden odbor. Rovněž indikátor odvětví (silnice/kanalizace/koleje) nemá statistický vliv na konečnou cenu civilních prací, pravděpodobně z důvodu, že uvnitř každého odvětví je ještě velmi široký rozptyl možných produktů s odlišnými vlastnostmi (například pod pojmem silnice je zahrnuta dálniční stavba vedle polní cesty).

Dle očekávání se neprokázal statistický vliv integračních indikátorů GPA a TED na náš vysvětlovaný poměr. V našem souboru dat nebyla ani jediná zakázka, kterou by vyhrála zahraniční firma. Lze tedy soudit, že evropský věstník zatím nepřináší do trhu civilních staveb v ČR to, co bychom od něj žádali nejvíce, tedy zvýšení konkurenčního prostředí a snížení cen zakázek.

Taktéž váha ceny v rozhodovacích kritériích nemá statisticky signifikantní vliv na vysvětlovanou proměnnou. Náš předpoklad, že tato váha by mohla ukazovat na vliv rent-seekingu ve veřejných zakázkách, se neprokázal. To může indikovat buď skutečnost, že rent-seeking není přítomen ve veřejných soutěžích nebo že jsme vybrali nevhodný ukazatel tohoto chování. Přikláníme se spíše k druhé možnosti, neboť to, že je cena v hodnocení zakázky zastoupena pouze 50%, ještě neznamená, že zbylá kritéria jsou nesmyslná.

Naopak se zde prokázala jednoznačná signifikance vlivu užitého zadávacího řízení na konečnou cenu vyjádřenou v procentech ceny

předpokládané. Pokud se zadavatel rozhodne využít otevřeného řízení, sníží to tento poměr v průměru o skoro 8,5 procentních bodů. Nemůžeme tedy zamítnout naši domněnku, že užití otevřeného řízení s nejvyšší hladinou transparentnosti má pozitivní dopad na konečnou cenu zakázky.

Další pozitivní vliv (negativní co do znaménka, pozitivní pro státní kasu) s sebou přináší počet nabízejících. Na 99% hladině významnosti můžeme tvrdit, že s každým dalším uchazečem se cena zakázky sníží v průměru o asi 2,5 procentního bodu. Opět tedy nelze zamítnout hypotézu, že vyšší konkurence v podobě více podaných nabídek snižuje poměr mezi vysoutěženou a očekávanou cenou zakázky.

Poslední statisticky signifikantní proměnná je konečná cena zakázky (transformovaná do přirozeného logaritmu). Toto je pro nás poněkud překvapivé, neboť zatímco jsme očekávali koeficient negativní, který by reprezentoval úspory z rozsahu, má náš koeficient kladné znaménko, které indikuje, že s rostoucí konečnou cenou zakázky roste i náš vysvětlovaný poměr. Nabízejí se nám tři možná vysvětlení tohoto efektu. Jednak lze tento pozitivní vztah přisoudit skutečnosti, že s větším objemem zakázky je problematičtější odhadnout cenu zakázky a dochází zde tedy k podhodnocování větších zakázek. Nebo to můžeme přisoudit heterogenitě trhu, tedy skutečnosti, že velké veřejné projekty jsou nakupovány v odlišném tržním prostředí s relativně vyššími bariérami vstupu, nižší potenciální konkurencí a většími rentami k dobývání, které pak zvyšují konečnou cenu. Poslední a pro nás nejnešťastnější vysvětlení je endogenita modelu, tedy korelace mezi vysvětlující proměnou a disturbancemi. Nejpravděpodobnější je podle nás kombinace všech tří efektů. Její potenciální přítomnost jsme se snažili odstranit logaritmickou transformací, zda se nám to však povedlo, nedovedeme otestovat.

Shrňme si nyní výsledky naší empirické práce. Volný rozpočet či rezerva tvoří v našem souboru dat v průměru asi 11% odhadované ceny. S každou podanou nabídkou se snižuje výsledný poměr v průměru o 2,5% a s užitím otevřeného řízení klesne vysvětlovaná proměnná o 8,5%.

5 Závěr

V předchozích kapitolách práce jsme se pokusili o nastínění ekonomického pohledu na institut veřejné zakázky a zejména pak jsme se snažili o zohlednění institucionálních faktorů ovlivňujících proces veřejné soutěže. Nyní shrneme práci přehledem dle našeho názoru nejdůležitějších charakteristik determinujících efektivitu systému zadávání a výběrového řízení zakázek. Z pozice studenta bakalářského cyklu nemáme dostatečné kompetence, abychom mohli předkládat nějaká hospodářsko-politická doporučení. Přednesli jsme však několik teoretických poznatků, které by podle nás měly být zohledněny při diskusi o těchto doporučeních.

Nejprve jsme zmínili, že zakázky tvoří 10-20% ročního hrubého domácího produktu v evropských zemích a tak je jejich makroekonomický význam poměrně podstatný. Poté jsme poukázali na slabá místa formálního a legislativního rámce systému veřejných zakázek. Nedostatky nacházíme především ve špatně nastaveném kontrolním mechanismu s nevhodně rozdělenými kompetencemi mezi kontrolní orgány. Úřad na ochranu hospodářské soutěže, který má celou agendu kontroly veřejných zakázek na starosti, může kontrolovat pouze formální stránku procesu a nemůže a nesmí prošetřovat, zda byl projekt realizován účelně, hospodárně a efektivně. Rovněž i integrační metody zatím nejsou tak úspěšné, jak bychom si představovali. Český trh s veřejnými zakázkami je stále ještě poměrně uzavřeným před evropskou konkurencí, především pak evropský věstník TED, který by měl fungovat jako spojnice českých zadavatelů se zahraničními uchazeči, nevykazuje zatím příliš vysokou úspěšnost (z přibližně 10 000 inzerovaných zakázek jich díky tomuto systému bylo přiděleno zahraničnímu dodavateli jen asi 150). Možné důvody pro takto nízkou výkonnost vidíme v jazykové bariéře, slabé

důvěře zahraničních firem ve spravedlnost českého soutěžního mechanismu a jeho skutečnou nespravedlnost.

Dále jsme předložili skutečnost, že v určitých typech služeb a statků není příliš vhodné používat institut veřejných zakázek, a to především kvůli enormním transakčním nákladům plynoucím z obtížné měřitelnosti výstupů a specifčnosti investic. Poté jsme nastolili problematiku projevených preferencí a předložili model zadavatele postavený na základě Niskanenova modelu úřadu. V rámci prostředí, ve kterém úřad operuje, jsme odvodili jeho kriteriální funkci a předložili novou, pro úřad či zadavatele specifickou maximalizační úlohu, ve které minimalizuje pravděpodobnost ekonomického zániku tvorbou maximální rezervy či volného rozpočtu.

Z těchto výsledků jsme poté odvodili poptávkovou funkci zadavatele a naznačili soutěžní mechanismus mezi uchazeči, kde jsme ukázali, že pro konečnou cenu zakázky je naprosto integrálním faktorem konkurenční prostředí. Za zmínku stojí koluzní jednání v oligopolní struktuře trhu specifické pro veřejné zakázky, které se vžilo pod pojmem bid-rigging. Při takovéto nekalé spolupráci se spolu uchazeči dohodnou, rozdělí si trh a odbourají tak vzájemnou konkurenci.

Poslední část teoretické práce jsme věnovali dobývání renty (rent-seeking) na trhu s veřejnými zakázkami. Tento pojem je spojen s A. Krueger, která popisuje dobývání renty v zahraničním obchodu, a G. Tullockem, který tento teoretický koncept uplatnil při popisu administrativního monopolu. My jsme se pokusili implementovat tuto teorii na náš předmět zájmu a naznačili jsme, že soutěž o veřejnou zakázku nemusí probíhat jen ve formě přímých nabídek na vyhotovení veřejného projektu, ale uchazeči se mohou pokoušet různými legálními i nelegálními cestami přemluvit zadavatele, aby nastavil zadávací kritéria takovým způsobem, že budou vyhovovat pouze jim. Tím mohou firmy získat rentu, kterou jsme definovali jako rozdíl mezi reálnými náklady na produkci statku a cenou zakázky.

Empirická část naší práce přinesla poměrně očekávané výsledky, které se shodují se závěry našich předchůdců. Na základě našich dat zahrnujících zakázky z oblastí silnic, železnic a kanalizace jsme ukázali existenci volného rozpočtu či rezervy zadavatele, která v našem souboru 278 zakázek činila v průměru 11%. Poté jsme nezamítli hypotézy o negativním (co do znaménka, naopak pozitivním pro státní pokladnu) vlivu konkurence v podobě počtu podaných nabídek a užití otevřeného řízení na výslednou cenu zakázky (vyjádřenou jako procento ceny předpokládané). Na 99% hladině významnosti se výsledný poměr snižuje s každou podanou nabídkou v průměru o 2,5% a s užitím otevřeného řízení klesne vysvětlovaná proměnná o 8,5%. Oproti očekávání jsme nenalezli žádný signifikantní efekt způsobený rozdílnými zadavateli, dodavateli a předměty plnění. Tuto nevýznamnost přisuzujeme příliš heterogennímu trhu, a to i uvnitř jednotlivých kategorií.

Věříme, že naše práce přispěje ke společenské debatě o problematice veřejných zakázek, která posléze vyústí v efektivnější systém vládních nákupů. Sami bychom se rádi tomuto tématu věnovali i nadále. Například soutěžní mechanismus jsme naznačili jen jako statickou úlohu a bylo by jistě přínosné se na něj podívat z pohledu teorie her jako na opakovanou hru. Další rozvoj práce bychom našli v podrobnějším rozebrání otázky dobývání renty a především v nalezení způsobu změření nákladů spojených s touto činností. Taktéž empirickou studii bychom mohli rozšířit a obohatit, zde je ovšem obrovský problém ve „vydolování“ dat z veřejného portálu, získat větší počet pozorování a podrobnější informace o jednotlivých zakázkách je krajně problematické.

6 Seznam literatury

- 1) Breton, A. and Wintrobe, R.: *The equilibrium size of a budget-maximizing bureau: A note on Niskanen's theory of bureaucracy*. *Journal of Political Economy*, 1975
- 2) Buchanan, J.M.: *Rent Seeking and Profit Seeking*, Texas A&M University Press, Texas 1980
- 3) Buchanan, J.: *Veřejné finance v Demokratickém systému*, Computer press, 1998
- 4) Domberger, S., Hall, Ch., Ahlik Li, E. : *The determinants of the price and quality in competitivly tendered contract*, *The Economic Journal*, 1995
- 5) Hlaváček J.: *Homo se assecurans*, *Politická ekonomie* 34, 1987
- 6) Hlaváček, J., Hlaváček, M.: *Zobecněná Mikroekonomie*, nakl. Karolinum 2010
- 7) Johnson, R a Libecap, G.: *Agency growth, Salaries, and the Protected Bureocrat*; *Economic Inquiry*, 1989
- 8) Jurčík, R.: *Podmínky provádění kontroly a vlastní kontrolní mechanismy zadávání veřejných zakázek*, *Transparency International Česká Republika*, 2006
- 9) Krueger, A.O.: *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, *The American Economic Review*, 1974
- 10) Migué, J. a Bélanger, G.: *Towards a general theory of managerial discreditation*, *Public Choise*, 1974
- 11) Niskanen, W. A.: *Bureaucracy and Public economics*, *Edvard Elgar publishing co.*, 1994
- 12) Niskanen, W. A.: *The Peculiar Economics of Bureaucracy*, *American Economic rewiew*, 1968
- 13) Niskanen, W. A.: *Bureaucrats and Politicians*, *American Economic rewiew*, 1975
- 14) OECD: *Pokyny pro boj proti kartelovým dohodám mezi uchazeči o veřejnou zakázku*; 2009
- 15) Ochrana, F.: *Hodnocení veřejných projektů a zakázek*, 3. vydání, *Aspi Publishing*, 2004
- 16) Pardo, J. S.; Puchades-Navarro, M.: *A critical comment on Niskanen's model*, *Public Choice*, 2001.
- 17) Pavel, J.: *Transakční náklady a veřejné zakázky?*, *KVF VŠE*, 2007
- 18) Pavel, J.: *Veřejné zakázky v České republice*, *Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky*, 2009
- 19) Pavel, J.: *Vliv počtu nabízejících na cenu stavebních zakázek v oblasti dopravní infrastruktury 2004 – 2007*, *Transparency International Česká republika*, 2008
- 20) Smiley, R.: *Tender Offers, Transactions Costs and the Theory of the Firm*, *The Review of Economics and Statistics*, 1976
- 21) Stiglitz, J.: *Ekonomie veřejného sektoru*, 1. Vydání, *Grada Publishing*, 1997
- 22) Tollison, R.D. , Congleton, R.D. (eds): *The Economic Analysis of Rent Seeking*, 1995
- 23) Tullock, G.: *Origin of the Rent-seeking Concept*, *International Journal of Business and Economics*, 2003
- 24) Tullock, G.: *Public Decisions as Public Goods* , *The Journal of Political Economy*, 1971
- 25) Tullock, G.: *Public Goods, Redistribution and Rent-seeking*, *Edward Edgar*, 2005
- 26) Tullock, G.: *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft*, *Western Economic Journal*, 1967
- 27) Tullock, G.: *The Politics of Bureacracy*. *Public Affairs Press*. 1965
- 28) Williamson, O.: *The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach*, *The American Journal of Sociology*, 1981
- 29) *Zákon číslo 137/2006 sb. o veřejných zakázkách*

7 Internetové zdroje

- 1) <http://cs.wikipedia.org>
- 2) www.wto.org
- 3) www.compet.cz
- 4) www.nku.cz
- 5) www.transparency.cz
- 6) <http://www.portal-vz.cz/>
- 7) <http://www.isvzus.cz/usisvz/>
- 8) <http://www.transparency.cz/>
- 9) <http://ted.europa.eu>
- 10) www.czso.cz
- 11) www.mfcr.cz
- 12) <http://ec.europa.eu/eurostat>
- 13) <http://vf.vse.cz>
- 14) www.oecd.org
- 15) www.vlada.cz
- 16) www.respekt.cz

UNIVERSITAS CAROLINA PRAGENSIS

založena 1348

Univerzita Karlova v Praze

Fakulta sociálních věd

Institut ekonomických studií



Opletalova 26

110 00 Praha 1

TEL: 222 112 330,305

TEL/FAX: 222 112 304

E-mail: ies@mbox.fsv.cuni.cz

<http://ies.fsv.cuni.cz>

Akademický rok 2008/2009

TEZE BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Student:	Jan Soudek
Obor:	Ekonomie
Konzultant:	Prof. Ing. Karel Kouba DrSc.

Garant studijního programu Vám dle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a Studijního a zkušebního řádu UK v Praze určuje následující bakalářskou práci

Předpokládaný název BP:

Veřejné zakázky.

Institucionální analýza procesu zadávání a výběrového řízení zakázek

Charakteristika tématu, současný stav poznání, případné zvláštní metody zpracování tématu:

Cílem této práce je analýza Zákona o veřejných zakázkách, jeho nedostatků a dalších, zejména institucionálních faktorů ovlivňujících neefektivní přidělování veřejných zakázek. Své hypotézy bych poté rád prokázal empirickou studií na základě veřejně přístupných materiálů a statistik.

Struktura BP:

Abstrakt

Osnova 1. Úvod 2. Zákon o veřejných zakázkách a jeho praxe 3. Další faktory neefektivního přidělování Veřejných zakázek 4. Empirická studie 5. Závěr

Seznam základních pramenů a odborné literatury:

literatura:

Krueger, Anne O.: *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, *The American Economic Review*, 1974,

Tullock, Gordon : *The Politics of Bureacracy*. Washington D. C.: Public Affairs Press. 1965

Buchanan, J.M.: *Rent Seeking and Profit Seeking*, Texas A&M University Press, Texas 1980

prameny: <http://www.portal-vz.cz/> ; <http://www.isvzus.cz/usisvz/> ;
<http://www.transparency.cz/> ; <http://ted.europa.eu>

Datum zadání:	4. června 2009
Termín odevzdání:	1.6.2010

Podpisy konzultanta a studenta:

V Praze dne