

## Východiska pro vytváření transparentního a nekorupčního systému zadávání veřejných zakázek<sup>1</sup>

František OCHRANA – Alena MAAYTOVÁ\*

### Starting Points for Creating a Transparent and Non-corruption Public Procurement System

#### Abstract

*Public procurement is one of the forms of provision of public goods and services. Empirical studies analyzing public procurement show, that one of the weaknesses of public procurement in the Czech Republic is its low transparency and resulting insufficient resistance to corruption. This study defines base for establishment of transparent and corruption free system of public procurement. It specifies conditions for creation of competitive environment, basis for demand driven system of public procurement and gives proposals for interconnection of transparent decision making procedures and the principles of economy, efficiency and effectiveness.*

**Keywords:** public procurement, transparency, corruption

**JEL Classification:** H 44, H 57

#### 1. Úvodem – nastolení problému

V členských státech EU je prostřednictvím institutu veřejných zakázek alokován velký objem zdrojů. Podle údajů Eurostatu (viz Eurostat, 2012) činil v roce 2010 objem výdajů EU 27 na veřejné zakázky 19,9 % HDP. Ve Slovenské republice byl tento objem výdajů ve výši 23,8 % HDP. V České republice bylo v témže roce vynaloženo na veřejné zakázky 26 % HDP.

Budeme-li podrobněji zkoumat výdaje České republiky na veřejné zakázky, zjistíme, že celkové výdaje na veřejné zakázky v České republice (míněno na

\* František OCHRANA – Alena MAAYTOVÁ, Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta financí a účetnictví, Katedra veřejných financí, Nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha, Česká republika; e-mail: ochrana@vse.cz; maaytova@vse.cz

<sup>1</sup> Tento příspěvek vznikl v rámci výzkumného projektu GAP 403/11/0458 *Analýza veřejných zakázek*.

všech úrovních veřejné správy) se rovnají přibližně 40 % výdajů ze státního rozpočtu ČR. Proto jen malé zvýšení efektivity systému veřejných zakázek či účinný boj proti korupci mohou přinést významné dodatečné úspory.

Přestože se jedná o významný praktický problém, zůstává ekonomická analýza veřejných zakázek spíše stranou hlavních otázek řešených soudobou ekonomickou teorií. V teoretické reflexi problému veřejných zakázek tradičně dominuje formální analýza zadávacích procedur, která zachycuje právní souvislosti veřejného zadávání (Jurčík, 2007). Teprve poslední dvacetiletí přináší určité změny, kdy jsou v teorii veřejných zakázek nastoleny problémy soutěživosti ve veřejném zadávání (Domberger a Rimmer, 1994; Milne a McGee, 1992) včetně její municipální úrovně (Walsh, 1991). S využitím modelů nedokonalé konkurence a teorie institucionální ekonomie je postupně rozpracována problematika veřejných zakázek z pohledu produkčních nákladů (Bulow a Klemperer, 1996), transakčních nákladů (Bajari a Tadelis, 2001), teorie her (Hart, Shleifer a Vishny, 1997) a z pohledu kontraktní teorie (Bolton a Dewatripont, 2005). Součástí diskuse se stává i zkoumání hospodárného, efektivního a účelného nakládání se zdroji při zaopatřování veřejných statků a služeb (Lundsgaard, 2002; Strand, Ramada a Canton et al., 2011). Je uskutečněna i analýza tohoto problému z pohledu kvality poskytovaných služeb (Andrews a Boyne, 2010; Nemeč a Meričková, 2008), porovnávány dosahované výsledky v poskytování veřejných služeb s použitím metody benchmarkingu mezi vybranými zeměmi bývalého sovětského bloku (Nemeč, Meričková Mikušová a Šumpíková Fantová, 2011), zkoumán vliv vlastnictví na poskytování veřejných služeb (Nemeč, Meričková a Štrangfeldová, 2010), analyzován dopad veřejných investic na environmentální prostředí (Soukopová a Bakoš, 2010; Šilerová, Severová a Bendl, 2011) či jsou hledány cesty, jak s podporou optimalizovaných rozpočtových metod zabezpečit efektivní poskytování veřejně prospěšných služeb (Šebo, 2008).

V posledním desetiletí je diskusním tématem i otázka transparentnosti a korupce ve veřejném zadávání, a to zvláště v zemích bývalého východního bloku (Sičáková a kol., 1999). S ohledem na praktickou ožehavost problému korupce a veřejných zakázek v České republice a ve Slovenské republice se tato problematika stává předmětem zájmu analytiků a spolupracovníků české a slovenské Transparency International. Vlach a Nemeč (2001) přitom upozorňují, že nedostatečná transparentnost je jednou z příčin korupce ve veřejném sektoru.<sup>2</sup> Přestože

---

<sup>2</sup> Transparency International vymezuje dvanáct faktorů příčin korupce ve veřejném sektoru. Řadí k nim: nedostatek sankcí, netečnost, touhu po osobním obohacení, nedostatek transparentnosti, nedostatek motivace, svévůli v kariérním povýšení, zneužití úřednické moci, špatné fungování správy, nedostatečně jasná správní pravidla a standardy, tlak nadřizované či výše postavené osoby, přílišnou ochranu a poručnictví, resp. jiné faktory, přičemž faktor *nedostatečné transparentnosti veřejného sektoru* zaujímá čtvrté místo z uvedeného počtu jmenovaných příčin korupce ve veřejném sektoru (TI, 2009, s. 173).

zásada transparentního zadávání veřejných zakázek je v České republice a ve Slovenské republice upravena zákonem o veřejných zakázkách, empirické studie týkající se problému transparentnosti ukazují, že zadávací procedury jsou nedostatečně transparentní (Pavel a Sičáková-Beblavá, 2008) a nefunguje ani kontrolní systém zadávání veřejných zakázek (Pavel, 2009). Cílem této studie je pokusit se s ohledem na uvedený stav vypracovat rámcová teoretická východiska pro vytvoření transparentního a nekorupčního systému zadávání veřejných zakázek.

## **2. Východiska pro vytvoření transparentního a nekorupčního systému zadávání veřejných zakázek**

Účelem veřejného zadávání je opatřit formou dodávek, služeb či staveb patřičný statek či službu. Z hlediska racionálního použití veřejných zdrojů je veřejným zájmem (Pollit a Bouckaert, 2004) nalézt takový způsob alokace zdrojů, který buď zamezí, anebo alespoň dostatečně eliminuje netransparentní nakládání s veřejnými zdroji. Netransparentnost je totiž faktorem, který může podmiňovat korupci (Pavel a Sičáková-Beblavá, 2008) a vést k dodatečným nákladům na úkor veřejného sektoru v důsledku „nekompletních kontraktů“ (Bolton a Dewatripont, 2005). Je proto společensky žádoucí vytvářet takový systém veřejného zadávání, který bude transparentní a protikorupčně účinný. Inspirací pro vytvoření takového systému mohou být východiska odvozená z komparace atributů soukromých a veřejných statků, jak je klasicky podávají Samuelson (1954), Bailey (1987), Jackson a Brown (2003), Musgrave a Musgraveová (1994) a jak na tento problém v souvislosti s charakteristikou alokačních defektů veřejného zadávání ukazují Meričková, Nemeč, Sičáková-Beblavá a Beblavý (dále Meričková a kol., 2010).

V případě soukromých statků, předpokládáme-li dokonale konkurenční trh, je korupce, na rozdíl od veřejných statků a služeb obstarávaných formou veřejného zadávání, v principu vyloučena. Vzniká otázka, zda je možné na základě porovnání jednotlivých charakteristik soukromých a veřejných statků odvodit východiska pro vytvoření transparentního a korupčně (relativně) odolného systému veřejného zadávání?

Východiska pro vytvoření takového systému obsahuje tabulka 1, která srovnává soukromé a veřejné statky podle různých kritérií. Na základě srovnání obou druhů statků jsou s použitím logické inference hledány odlišnosti veřejného statku od soukromého statku a vymežována množina jevů, které mohou určitým způsobem ovlivňovat vznik korupce.

Východiskem dalších úvah je zjednodušující předpoklad (resp. případ), kdy veřejné statky/služby jsou zabezpečovány formou veřejné zakázky. Problém je samozřejmě složitější, jak například ukazují Beblavý a Sičáková-Beblavá (2006) a Meričková a kol. (2010).

Tabulka 1

**Komparace soukromého a veřejného statku (služby, dodávky, stavby) nakoupené veřejným sektorem s vymezením potencialit vzniku korupce**

Srovnávací aspekt soukromého a veřejného statku	Soukromý statek	Popis ideálního stavu zabezpečení veřejného statku/služby účinnou formou veřejného zadávání	Příčiny a faktory potenciálního vzniku korupce při zabezpečování statku/služby veřejným sektorem
<b>Institucionálně alokační aspekt</b>	Dokonale konkurenční trh	Veřejný statek je zabezpečován formou veřejné zakázky transparentní a ekonomicky účinnou zadávací procedurou napodobující dokonale konkurenční trh a efektivní alokaci.	Odchylka od popsaného ideálního stavu, kdy nedostatečná transparentnost je jedním z faktorů vytvářejících podmínky pro korupční jednání ve veřejné soutěži
<b>Projevení spotřebitelských preferencí</b>	Bezprostředně a nezkresleně projevené individuální preference spotřebitele	Vytváření systému veřejného zadávání, který snižuje negativní dopady informační asymetrie na trhu veřejných zakázek	Subjekt veřejného zadávání mající na trhu veřejných zakázek informační převahu ji může zneužít, čímž vzniká riziko morálního hazardu a korupce ve veřejném zadávání.
<b>Spotřeba statku</b>	Přímá spotřeba konečným spotřebitelem	Vytvoření poptávkového systému zadávání veřejných zakázek	Potenciální možnost vzniku korupce v důsledku odloučení konečného spotřebitele od zprostředkovatele veřejného statku/služby, kdy existuje tzv. nabídkový systém zadávání veřejných zakázek
<b>Množství pořizovaných statků</b>	Efektivní (rovnovážné) množství nabízených a poptávaných statků	Množství vysoutěžených statků, které odpovídá reálně poptávanému množství veřejných statků cílovou skupinou (veřejností)	Korupce zadavatele, který dostává úplatek za pořizování neefektivního („nadbytečného“) množství vysoutěžených statků s případně nevhodnými užitnými vlastnostmi (parametry). Nefungující ex ante kontrolní systém, který neprověřuje účelnost pořizovaných statků, čímž je možné za úplatek upřednostnit nevhodnou nabídku.
<b>Rozhodování o pořízení statku</b>	Transparentnost a jasnost rozhodování individuálně se rozhodujícího spotřebitele	Otevřené formy zadávacích řízení, které svojí podstatou vytvářejí transparentní konkurenční prostředí, čímž se snižuje riziko korupce	Nadměrně složité zadávací a obchodní procedury, které se vyznačují malou průhledností, čímž vytvářejí větší prostor pro korupční chování; nízká účinnost kontrakčního managementu

*Pramen:* Vlastní zpracování na základě Pavel (2007, s. 16 – 18); Meričková a kol. (2010, s. 12 – 18); Beblavý a Sičáková-Beblavá (2006, s. 11 – 15).

**2.1. Institucionálně alokační pohled (vytváření konkurenčního soutěžního prostředí)**

Jak naznačuje tabulka 1, institucionálně-alokační hledisko vypovídá o tom, v jakém ekonomickém prostředí jsou alokovány zdroje. V případě soukromého statku je alokační institucí dokonale konkurenční prostředí, které ekonomická teorie charakterizuje pojmem *dokonale konkurenční trh* (Samuelson a Nordhaus, 1992;

Varian, 1995). Na něm dochází k efektivní alokaci zdrojů, přičemž při zaopatřování a spotřebě soukromého statku je v principu vyloučena možnost vzniku korupce. Vzniká tak otázka, zda lze (alespoň přibližně) vytvořit obdobné alokačně-institucionální podmínky pro efektivní alokaci veřejných zdrojů a zda lze aproximativně analogicky formulovat obdobná alokační východiska pro zabezpečování veřejných statků a veřejných služeb tak, aby byly v procesu veřejného zadávání v podstatné míře minimalizovány ztráty na efektivnosti<sup>3</sup> a riziko korupce?

V případě veřejného zadávání sice není možné v principu vytvořit dokonale konkurenční trh, avšak je možné vytvářet konkurenční soutěžní prostředí. Pojmem *konkurenční soutěžní prostředí* rozumíme určitý (byť nedokonalý) analog případu *dokonale konkurenčního trhu*. Konkurenční soutěžní prostředí je takovým stavem veřejného zadávání, v němž se jednotlivé soutěžící subjekty chovají obdobně, jak popisuje teorie *dokonale konkurenčního trhu*. Z hlediska předmětu zkoumání této studie je podstatné, že jedním z relevantních rysů konkurenčního soutěžního prostředí je snížení nerovnosti informací (informační asymetrie) na trhu veřejných zakázek a zjevně snížená možnost subjektů veřejného zadávání deformovat konkurenční soutěžní prostředí zákulisními dohodami, které by vedly k znevýhodňování některého ze subjektů trhu veřejných zakázek.

Nerovnost informací vede ke znevýhodňování toho či onoho subjektu veřejného zadávání, který má méně informací na trhu veřejných zakázek. To může vést k různým deformovaným stavům veřejné soutěže. Informační asymetrie může vést jak k morálnímu hazardu (informovaný subjekt veřejného zadávání při maximalizaci svého užítku snižuje užitek ostatních subjektů v neprospěch neinformovaných subjektů), tak může docházet k nepříznivému výběru, kdy informační asymetrie vede k vytěsňování kvalitnější nabídky na úkor méně kvalitní nabídky. Z pohledu vztahu „principál – agent“ dochází k nesouladu cílů poskytovatele statku/služby (principála) na jedné straně a výrobce či dodavatele (agenta) statku/služby na druhé straně.<sup>4</sup>

Průvodním jevem informační asymetrie je i zkoumaný problém netransparentnosti veřejného zadávání. Obě zmiňované souvislosti informační asymetrie mají vliv na výšku ceny. Z praxe veřejného zadávání v ČR jsou známy případy, kdy v důsledku informační asymetrie dochází k tomu, že vysoutěžená cena je tzv. *podhodnocenou cenou* (řeceno slangem soutěžících „podstřelenou cenou“). Podhodnocenou cenou uchazeč zvyšuje šanci na získání veřejné zakázky, a také ji často získá. To

---

<sup>3</sup> Při alokaci veřejných zdrojů formou veřejného zadávání vznikají mimo jiné ztráty na efektivnosti související se vznikem mrtvé ztráty. Jde o inverzní vztah, jak jej pro případ zdanění popisuje Kubátová (2002).

<sup>4</sup> Východiska k eliminaci negativních důsledků jsou formulována v teorii kontrahování služeb, jak ji podávají Bolton a Dewatripont (2005). Kontrahováním veřejných služeb ve veřejném sektoru ve Slovenské republice na bázi empirické analýzy se zabývá Vozárová (2012).

se však následně negativně projeví v omezení množství, v nízké kvalitě a v dodatečném navýšení ceny po získání nabídky. Může nastat i případ, kdy v důsledku netransparentnosti či korupce je vysoutěžená cena vyšší nežli reálná tržní cena.

Lze se domnívat, že konkurenčnost prostředí (ve smyslu otevřenosti trhu veřejných zakázek) a korupce ve veřejném zadávání spolu souvisejí. Přivádí nás k tomu analýza obsahu empirických studií, které na příkladu České republiky a Slovenské republiky zpracovali Pavel (2009; 2010), Meričková a kol. (2010) a Pavel a Sičáková-Beblavá (2008).

Na základě studia uvedených prací lze vyslovit předpoklad, že „ukazatelem“ konkurenčnosti soutěžního prostředí je mj. počet nabídek. V této souvislosti jsme provedli zkoumání vztahu mezi indexem vnímání korupce (*Corruption Perceptions Index – CPI*) (viz TI, 2009) a průměrným počtem nabídek veřejných zakázek v zemích EU (Strand, Ramada a Canton, 2011, tab. 2.25). Na základě regresní analýzy byla zjištěna statisticky významná pozitivní závislost (5% hladina významnosti) CPI a počtu podaných nabídek ( $R^2 = 16\%$ ). Z organizačního hlediska se tomuto popisovanému konkurenčnímu soutěžnímu prostředí nejvíce přibližují *otevřené řízení*, *elektronická aukce* a dílem i *centrální zadávání*.

Lze se domnívat, že pokud jsou ve veřejné soutěži vytvářeny institucionálně-alokační podmínky, které se přibližují podmínkám dokonale konkurenčního trhu, zvyšuje se transparentnost veřejné soutěže, a pravděpodobně se snižuje riziko korupce z důvodů netransparentnosti zadávacích procedur. Tuto domněnku (hypotézu) lze do určité míry prokázat. Vezměme za ukazatel transparentnosti počet nabídek jednotlivých druhů řízení v jednotlivých zemích měřený mediánem a zkoumejme jejich vztah k míře korupce v dané zemi měřený indexem CPI.<sup>5</sup> Souhrnné údaje podává tabulka 2.

Ke zjištění závislosti mezi indexem vnímání korupce a typem zadávacího řízení použijeme Spearmanův korelační koeficient (tzv. koeficient pořadové korelace =  $r_{sp}$ ), který umožňuje zjistit stupeň závislosti dvou sledovaných znaků. V případě dvourozměrného souboru kvalitativních údajů ( $x, y$ ), které jsou ordinálního typu, je možno zjistit stupeň jejich závislosti. Vypočtený koeficient je porovnán s tabelovanými kritickými hodnotami Spearmanova korelačního koeficientu.

$$r = 1 - \frac{6 \sum (Rx_i - Ry_i)^2}{n(n^2 - 1)} \quad (1)$$

<sup>5</sup> Ukazatel CPI měří vnímání korupce jako výkonu veřejné moci pro vlastní zisk. Jde o veřejné vnímání funkčního selhávání veřejné správy, kdy se veřejná správa jako veřejná služba stává nástrojem pro „vlastní obohacování“ (vlastní prospěch na úkor společnosti). V konstrukci CPI (jako indexu *vnímání* korupce) spočívá i jeden z problémů hodnoty explanační výpovědi vztahu CPI a otevřenosti zadávacího řízení. Ideální pro analýzu problému by bylo mít k dispozici reálné údaje o objemu peněz použitých na korupci. To je, samozřejmě, prakticky nemožné přesně zjistit.

Pokud  $|r_{Sp}| > r_{Sp(\alpha, n)}$ , pak je koeficient pořadové korelace významný na hladině významnosti  $\alpha$  (korelace sledovaných veličin byla prokázána). Pokud  $|r_{Sp}| < r_{Sp(\alpha, n)}$   $\Rightarrow$  koeficient pořadové korelace je nevýznamný na hladině významnosti  $\alpha$  (korelace sledovaných veličin nebyla prokázána). Výsledky výpočtů ukazuje tabulka 3.

T a b u l k a 2

**Ukazatele pořadí vybraných zemí podle indexu korupce CPI a typů zadávacího řízení**

Země	Ukazatele (číslo udává ordinární pořadí dané země z hlediska pořadí daného ukazatele)							
	CPI	otevřené	užší	jednací řízení	jednací řízení bez uveřejnění	zrychlené užší	zrychlené jednací	soutěžní dialog
Dánsko	1.	26.	2.	7.	20.	11.	17.	7.
Švédsko	2.	6.	17.	13.	21.	15.	18.	23.
Finsko	3.	11.	5.	18.	26.	7.	14.	9.
Nizozemsko	4.	21.	3.	16.	15.	16.	6.	8.
Lucembursko	5.	12.	6.	10.	24.	26.	25.	25.
Rakousko	6.	10.	18.	3.	14.	12.	9.	12.
Německo	7.	15.	16.	5.	11.	6.	2.	11.
Norsko	8.	13.	13.	2.	25.	8.	10.	15.
Irsko	9.	23.	4.	4.	23.	4.	12.	4.
UK	10.	27.	1.	11.	18.	3.	4.	1.
Belgie	11.	16.	15.	1.	19.	10.	5.	16.
Francie	12.	8.	12.	8.	16.	24.	20.	6.
Slovinsko	13.	25.	9.	17.	7.	22.	16.	10.
Estonsko	14.	17.	25.	15.	5.	25.	7.	2.
Španělsko	15.	5.	20.	21.	9.	14.	19.	18.
Kypr	16.	2.	21.	26.	22.	19.	26.	26.
Portugalsko	17.	4.	10.	23.	17.	17.	21.	19.
Malta	18.	1.	24.	27.	27.	27.	27.	27.
ČR	19.	18.	19.	14.	4.	20.	22.	13.
Maďarsko	20.	24.	22.	6.	3.	2.	1.	20.
Lotyšsko	21.	20.	27.	25.	1.	21.	23.	17.
SR	22.	26.	8.	19.	2.	9.	24.	3.
Itálie	23.	22.	7.	9.	10.	1.	11.	22.
Recko	24.	3.	11.	24.	13.	13.	15.	24.
Litva	25.	9.	23.	20.	8.	18.	8.	21.
Polsko	26.	14.	14.	22.	6.	5.	3.	14.
Bulharsko	27.	7.	26.	12.	12.	23.	13.	15.

*Pramen:* Vlastní zpracování na základě (TI, 2009, s. 397 – 402); Strand, Ramada, Canton et al. (2011, s. 31, obr. 1.2.4).

T a b u l k a 3

**Spearmanův koeficient**

	Otevřené	Užší	Jednací řízení	Jednací řízení bez uveřejnění	Zrychlené užší	Zrychlené jednací	Soutěžní dialog
$r_{Sp}$	-0.1774	<b>0.4853</b>	<b>0.4750</b>	<b>-0.5965</b>	0.0769	0.0513	0.3095
<b>Kritické hodnoty <math>r_{Sp}</math></b>							
$n = 27$				$\alpha = 0.05$	0.3822		
$n = 27$				$\alpha = 0.01$	0.4915		

*Pramen:* Vlastní propočítání na základě dat z tabulky 2.

Hodnota korelačního koeficientu  $r_{sp}$  ukazuje na určitou míru závislosti mezi indexem vnímání korupce (CPI) a některými typy zadávacího řízení (užší, jednací a jednací bez uveřejnění). Porovnáním hodnoty  $r_{sp}$  (viz tab. 3) s příslušnou kritickou hodnotou 0,3822 lze zamítnout hypotézu o nezávislosti na 5% hladině významnosti. Uvedené výsledky potvrzují statistickou závislost mezi indexem vnímání korupce a vybranými druhy zadávacího řízení. V případě hladiny významnosti 0,01 byla potvrzena závislost CPI a typu zadávacího řízení pouze u zadávacího řízení jednací bez uveřejnění.

Pokud za ukazatel transparentnosti vezmeme počet nabídek měřený mediánem (hodnoty mediánu počtu nabídek jednotlivých zemí viz Strand, Ramada, Canton et al., 2011, tab. 2.25) a zkoumáme vztah s CPI (údaje CPI viz TI, 2009, resp. tab. 2 této studie), pak lze na základě regresní analýzy potvrdit statisticky významnou pozitivní závislost (1% hladina významnosti) CPI a mediánu počtu podaných nabídek ( $R^2 = 35\%$ ). Grafické zobrazení vztahu mezi CPI a některými druhy zadávacích řízení podává příloha.

## 2.2. Východiska pro vytváření poptávkového systému veřejných zakázek

Další inspirací pro zvyšování transparentnosti zadávacího řízení jsou závěry plynoucí z porovnání soukromých a veřejných statků z pohledu projevení spotřebitelských preferencí, spotřeby statku a pořizovaného množství. Subjekt veřejné správy (principál) zmocňuje soukromý sektor (agenta) k výkonu činnosti. Deleguje na něj zabezpečení určitého statku či služby, jejichž spotřebitelem je veřejnost. Subjekt veřejné správy (resp. zadavatel), který má legislativně stanovenou povinnost poskytovat (resp. zabezpečovat) daný statek/službu, a producent dané služby/statku však mohou mít odlišné zájmy a cíle. Na rozdíl od soukromého statku, kde jsou nakupující a spotřebitelé daného statku totožní, je tomu v případě veřejného zabezpečování statků a služeb jinak. Přestože subjekt veřejné správy má zákonem stanovenou povinnost zajistit pro veřejnost určité statky a služby, automaticky to neznamená, že má dostatek informací o spotřebitelských preferencích cílové skupiny, pro niž je zabezpečována daná služba. Funkce pořizování určitého statku/služby zadavatelem prostřednictvím veřejného zadávání a jeho spotřeba veřejností jsou totiž od sebe odloučeny. Prakticky se proto může stát, že subjekt veřejné správy *nabízí* veřejnosti statky a služby, aniž by v této nabídce byly patřičně vzaty na zřetel preference (*poptávka*) veřejnosti po kvalitě a kvantitě určitého statku/služby. Proto takovýto způsob veřejného zadávání nazýváme *nabídkovým systémem veřejného zadávání*.

Systémová nedokonalost takového způsobu veřejného zadávání v sobě potenciálně zvyšuje riziko morálního selhávání aktérů veřejné soutěže v důsledku informační asymetrie. Nabídkový systém veřejného zadávání zvyšuje riziko



morálního selhávání i ve spojení s rolí byrokrata veřejné správy majícího na starosti přípravu a realizaci veřejné soutěže. Jak ukazují Downs (1998) a Niskanen (1998), byrokrat má monopol na informace. Dotyčný úředník veřejné správy má taktéž informační monopol při rozhodování o tom, co má být kontrahováno. Protože systém veřejného zadávání je nastaven jako *nabídkový systém*, je to právě dotyčný byrokrat veřejné správy, který může svojí administrativní činností ovlivnit výsledek veřejného zadávání tak, že v důsledku korupce upřednostní svůj osobní zájem na úkor veřejného zájmu. Jsou-li zadávací procedury netransparentní a příliš složité, dotyčné riziko morálního selhávání je pravděpodobně vyšší.

Východisko ke změně je možné spatřovat ve vytvoření *poptávkového systému veřejného zadávání*. Poptávkový systém je založen na institucionálním zjišťování preferencí veřejnosti a její poptávce po rozsahu a kvalitě statků a služeb, které mají být ze strany veřejného sektoru následně zabezpečeny. Jak ukazují zkušenosti ze zabezpečování veřejných služeb v některých zemích EU (viz např. Dánsko, úroveň municipalit), je takovýto systém reálně možný. Služby jsou kontrahovány s ohledem na empiricky (dotazníkem) získané informace o poptávce veřejnosti po veřejným sektorem soutěžených statcích a službách. Taktéž na úrovni ústřední státní správy je možné vytvořit analogický poptávkový systém, a to zejména pro případ veřejných zakázek na rozsáhlé veřejné investice. Do rozhodování je pak potřebné zabudovat hledisko času (Kubiček a Vítek, 2010), kdy jsou v rámci veřejného zájmu vzaty na zřetel preference i budoucích generací. Potřebné informace o preferencích *budoucích* generací mohou generovat tzv. strategické jednotky, které působí na úrovni vlády (viz země západní Evropy a Skandinávie).

### **2.3. Propojení transparentní formální rozhodovací procedury s ekonomickou racionalitou**

Další možnosti ke zvýšení účinnosti systému veřejného zadávání je možné hledat v propojení transparentnosti zadávacího řízení s ekonomickou racionalitou. Pokud jsou zadávací procedury netransparentní, příliš složité (a navíc realizované ve zmíněném nabídkovém způsobu veřejného zadávání), tím potenciálně větší prostor se otevírá pro možnou korupci. Pokud tomu tak je, pak by měl reálně existovat relevantní vztah mezi administrativní náročností veřejného zadávání a ukazatelem CPI. Za ukazatel administrativní náročnosti je možné považovat počet dnů, které jsou potřebné k vysoutěžení nabídky.

Z této úvahy a předpokladů jsme vyšli v následující empirické analýze. Prověřovali jsme vztah mezi náročností administrativních procedur a CPI. Za údaje administrativní náročnosti byl použit celkový počet dnů, které jsou potřebné na vysoutěžení nabídky, jak je uvádí studie autorů Strand, Ramada, Canton et al.

(2011, tab. 2.9). Hodnoty CPI podává tabulka 2. Na základě regresní analýzy byla zjištěna statisticky významná negativní závislost (1% hladina významnosti) CPI a počtu dnů veřejného sektoru na administrativu spojenou s veřejnými zakázkami ( $R^2 = 28,7\%$ ).

Případy morálního selhávání ve veřejném zadávání signalizují, že ze strany zadavatele může docházet k subjektivistickému upřednostňování netransparentních nebo málo transparentních druhů zadávacího řízení s cílem vybrat podplácujícího uchazeče. V České republice jsou z praxe veřejných zakázek známy kauzy, kdy ze strany zadavatele došlo ke svévolnému upřednostňování méně transparentních druhů zadávacích řízení (např. volby jednacích řízení bez uveřejnění) na úkor transparentní formy zadávacího řízení (otevřeného řízení). V pozadí takového postupu byla korupce, případně podezření z korupce.

Možný „potenciál“ ke korupci může spočívat i v nedokonalosti rozhodovacího procesu veřejného zadávání a rozpočtového omezení. Vyjdeme-li z teorie hlavního proudu, pak v případě soukromých statků se individuální spotřebitel rozhoduje racionálně tak, aby optimalizoval svoji spotřebitelskou strategii s ohledem na rozpočtové omezení (Varian, 1995). Ve veřejném zadávání je otázka komplikovanější. K již analyzovanému problému adekvátního odhalování preferencí se přidružuje i komplikace související s existencí tzv. měkkého rozpočtového omezení. Protože z důvodu informační asymetrie nemusí být optimální cena veřejné zakázky dostatečně známa, a může tak na obou stranách trhu s veřejnými zakázkami docházet k (veřejnosti zahalené) odchylce od optimální ceny, lze (s ohledem na měkké rozpočtové omezení) cenu veřejné zakázky navýšit, a následně i z veřejného rozpočtu pokrýt, aniž by existoval kontrolní mechanismus, který by takový neefektivní krok odhalil, případně zjistil, zda v pozadí je korupční jednání.

Ekonomickou racionalitu ve veřejném zadávání je možné posílit i zavedením takového systému veřejného zadávání, který bude *v praxi* dodržovat zásady transparentního, hospodárného, efektivního a účelného nakládání se zdroji (3E) a tak umožňovat ekonomicky racionální alokaci zdrojů. Začlenění zásad 3E do příslušného zákona o veřejném zadávání<sup>6</sup> a následně jejich *praktické uplatňování*

---

<sup>6</sup> V případě *České republiky* je tato povinnost upravena *zákonem č. 137/2006 Sb. O veřejných zakázkách ve znění úprav*, kde se v paragrafu 6 uvádí, že „zadavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace“. Jak je zřejmé, toto vymezení zásad obsahuje jen procesní (formální) stránku problému a opomíjí obsahovou (ekonomickou) problematiku hospodárného, efektivního a účelného nakládání se zdroji.

*Slovenský právní předpis* k zadávání veřejných zakázek je komplexnější. *Zákon č. 25/2006 Z. z. – úplné znenie o verejnom obstarávaní* v paragrafu 9, odstavce 4 zadavateli ukládá, že při zadávání zakázek se musí uplatňovat princip stejného zacházení, princip nediskriminace uchazečů, princip transparentnosti a princip hospodárnosti a efektivnosti. Je však otázkou (která není předmětem této studie), nakolik je racionalita 3E v podmínkách Slovenské republiky *prakticky* dodržována.

v rámci kontroly ex ante může přispět ke snížení rizika korupčního jednání při veřejném zadávání. Kontrola ex ante je založena na tom, že jsou známy cíle veřejných politik a předběžně prozkoumány ekonomické dopady, jaké realizovaná veřejná zakázka přinese. Je prověřen účel (smysl) veřejné zakázky, jakož i splnění kritérií efektivnosti a hospodárnosti.

Dodržení zásady účelnosti v zadávací proceduře staví před zadavatele povinnost ex ante prověřit účel veřejné zakázky tak, aby předmět veřejné zakázky měl ekonomický smysl, tedy odpovídal společenským potřebám. Podstatou ex ante prověření účelnosti veřejné zakázky je odpověď zadavatele na otázku, zda je (bude) danou veřejnou zakázkou realizována společensky prospěšná (racionálně účelná) věc. Veřejnost tak získá informaci, zda veřejná zakázka má ekonomický smysl.

Při kontrole hospodárnosti se prověří, zda bude za danou nejnižší nabídkovou cenu skutečně dosažena požadovaná kvalita. Aplikací zásady efektivnosti pak zjistíme náklady na jednotku výstupu (resp. počet výstupů z vynaložené jednotky vstupu). Tím se získá informace, zda vybraná varianta je ekonomicky nejlepší variantou s ohledem na zásady hospodárnosti (kritérium nejnižší nabídkové ceny) a efektivnosti (dílčí kritéria ekonomické výhodnosti nabídky hodnotící vztah nákladů a užitku).

Je vhodné poznamenat, že uplatnění principů 3E nevede bezprostředně ke snížení rizika korupce. Lze si představit, že bude zadána veřejná zakázka nejlepšímu možnému uchazeči, přičemž toto zadání bude spjaté s korupcí. Na straně druhé se však zamezí takovým zakázkám, které jsou v principu neúčelné (z hlediska cílů veřejných politik nesmyslné), kdy jejich cílem je nelegálně odčerpat z veřejného rozpočtu zdroje a tyto přerozdělit ve prospěch zkorumpovaného uchazeče a zkorumpované osoby veřejného zadavatele, resp. tyto zdroje „odklonit“ ve prospěch rozpočtu politické strany, za níž byl zkorumpovaný představitel daného segmentu veřejné správy delegován do vedoucí funkce. Systémová opatření k eliminaci takového rizika morálního selhávání ve veřejném zadávání jsou konzistentní s ideou *poptávkového systému veřejného zadávání*. Zdá se, že je společensky smysluplné pokusit se podrobně rozpracovat implementační teorii poptávkového systému veřejného zadávání a v praxi ji aplikovat.

## **Závěr**

Vytvořením „korupci odolného“ a transparentního systému zadávání veřejných zakázek je možné dosáhnout nemalé úspory veřejných zdrojů. Experti na veřejné zakázky (expertní diskuse v roce 2011 a 2012 na Ministerstvu pro místní rozvoj ČR, jíž se zúčastnil i autor této studie) odhadují, že v podmínkách České

republiky činí ztráty v důsledku netransparentního a korupčního jednání více než 10 % hodnoty veřejných zakázek. V případě staveb je tento odhad ještě vyšší. Pro srovnání: takto vzniklá 10% společenská ztráta v podmínkách České republiky odpovídá přibližně výši rozpočtu na školství či výši rozpočtu na vnitřní bezpečnost státu. Je zřejmé, že se proto vyplatí hledat způsoby, jak provést patřičné *systémové změny*, které by částečně eliminovaly takto vznikající ztráty plynoucí z netransparentnosti a korupce v zadávacím řízení. Pro posílení transparentnosti a odolnosti systému veřejného zadávání proti korupci se jeví vhodné uplatnit tzv. poptávkový způsob veřejného zadávání a preferovat transparentní (otevřené) formy veřejného zadávání. Jeho implementaci je vhodné *systémově* propojit s *e-governance*, jak na zkušenostech ČR a SR ukazují Klazar, Nemeč, Přibíl a Šumpíková (2004). Jen tak je možné dosáhnout vyšší stupeň průhlednosti ve veřejném zadávání a kontrole veřejných politik.

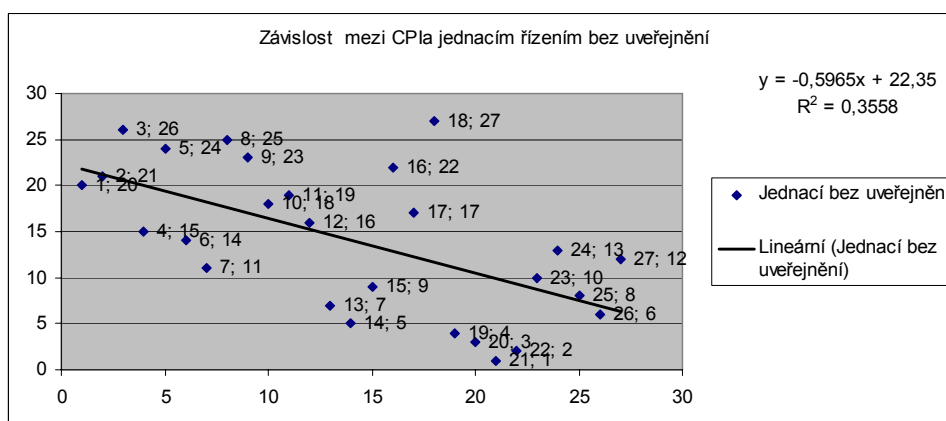
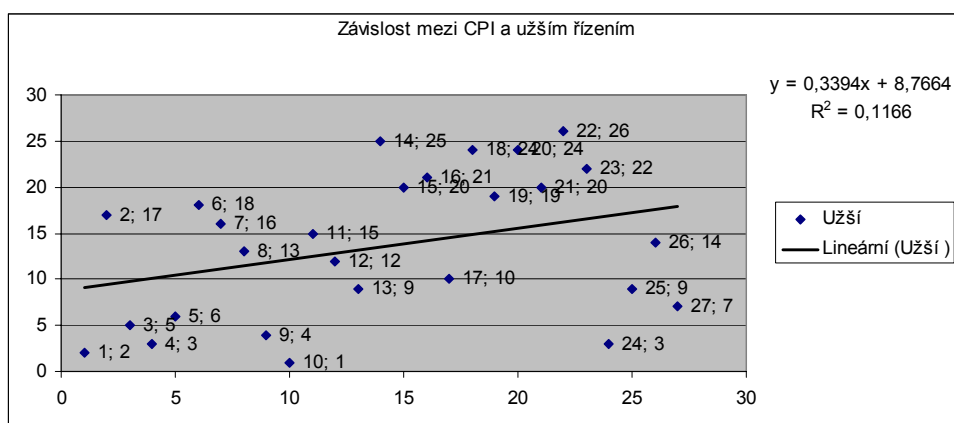
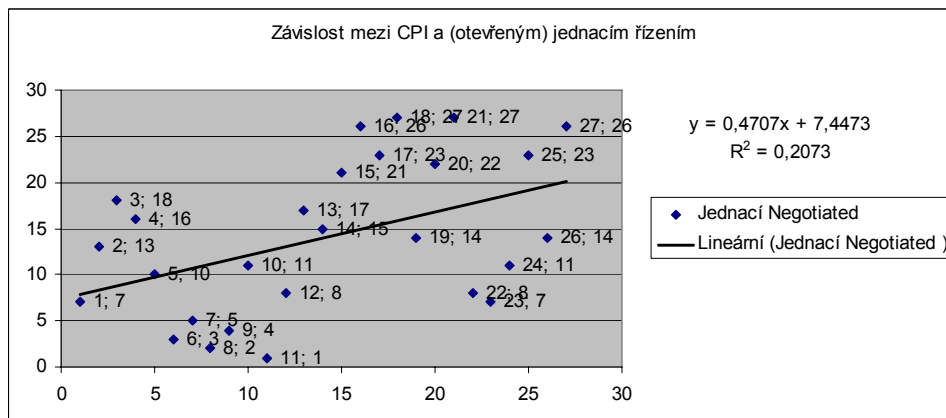
## Literatura

- ANDREWS, R. – BOYNE, G. (2010): Better Public Services. *Public Management Review*, 12, č. 3, s. 307 – 321.
- BAJARI, P. – TADELIS, S. (2001): Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts. *Rand Journal of Economics*, 32, č. 3, s. 387 – 407.
- BAILEY, E. (1987): *Public Regulation*. London: The MIT Press.
- BEBLAVÝ, M. – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. (2006): *Institucionálne dilemy pri zabezpečení verejných služieb*. Bratislava: Transparency International Slovensko.
- BOLTON, P. – DEWATRIPONT, M. (2005): *Contract Theory*. London: MIT Press.
- BULOW, J. – KLEMPETER, P. (1996): Auction versus Negotiations. *The American Economic Review*, 86, č. 1, s. 180 – 194.
- DOMBERGER, S. – RIMMER, S. (1994): Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey. *International Journal of the Economics of Business*, 1, č. 3, s. 439 – 453.
- DOWNS, A. (1998): *Political Theory and Public Choice. The Selected Essays of Anthony Downs. Volume One*. Northampton, MA: Edward Edgar.
- EUROSTAT (2012): Public Procurement Advertised in the Official Journal. Dostupné na: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database). Aktualizované 06. 03. 2012.
- HART, O. – SHLEIFER, A. – VISHNY, R. W. (1997): The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, 112, č. 4, s. 1127 – 1161.
- JACKSON, P. M. – BROWN, CH. V. (2003): *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia.
- JURČÍK, R. (2007): *Zadávací řízení veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. Praha: C. H. Beck.
- KLAZAR, S. – NEMEC, J. – PŘIBÍL, J. – ŠUMPÍKOVÁ, M. (2004): E-Government and Efficiency and Effectiveness of Public Finance: Current Situation in the Czech Republic. In: *Zarządzanie Finansami. Finansowanie przedsiębiorstw w Unii Europejskiej*. Szczecin: Uniwersytet Szczeciński, s. 449 – 456.
- KUBÁTOVÁ, K. (2002): Teorie a praxe měření nadměrného břemene. *Politická ekonomie*, L, č. 4, s. 535 – 550.
- KUBÍČEK, J. – VÍTEK, L. (2010): Hodnocení veřejných projektů z hlediska společenské míry diskontace. *Politická ekonomie*, LVIII, č. 3, s. 291 – 304.

- LUNDSGAARD, J. (2002): Competition Efficiency in Publicly Funded Service. In: OECD Economic Studies, February, No. 35, pp. 79 – 128.
- MERIČKOVÁ, B. – NEMEC, J. – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. – BELAVÝ, M. (2010): Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore. Bratislava: Transparency International Slovensko.
- MILNE, R. – MCGEE, M. (1992): Compulsory Competitive Tendering in the NHS. A New Look at Some Old Estimates. *Fiscal Studies*, 13, č. 3, s. 96 – 111.
- MUSGRAVE, R. A. – MUSGRAVE, P. B. (1994): Veřejné finance v teorii a praxi. Praha: Management Press.
- NEMEC, J. – MERIČKOVÁ, B. – ŠTRANGFELDOVÁ, J. (2010): The Ownership form of Hospitals from the Viewpoints of Economic Theory and Slovak Practice. *E + E Ekonomie a management*, 13, č. 2, s. 19 – 31.
- NEMEC, J. – MERIČKOVÁ, B. (2008). Introducing Benchmarking in the Czech Republic and Slovakia: Processes, Problems and Lessons. *Public Management Review*, 10, č. 5, s. 674 – 684.
- NEMEC, J. – MERIČKOVÁ MIKUŠOVÁ, B. – ŠUMPÍKOVÁ FANTOVÁ, M. (2011): Is the Estonian Benchmarking Really Better? *Public Management Review*, 13, č. 4, s. 539 – 550.
- NISKANEN, W. A. (1998): Policy Analysis and Public Choice. Selected Papers by William A. Niskanen. Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- PAVEL, J. (2007). Ekonomické aspekty zadávání veřejných zakázek. Praha: Oeconomia.
- PAVEL, J. (2009): Efektivnosť fungovania kontrolných systémov verejného obstarávania na Slovensku. Bratislava: Transparency International Slovensko.
- PAVEL, J. (2010): Analýza vlivu míry konkurence na cenu rozsáhlých staveb dopravní infrastruktury. *Politická ekonomie*, LVIII, č. 3, s. 343 – 356.
- PAVEL, J. – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. (2008): Transparentnosť trhu verejného obstarávania. *Ekonomický časopis/Journal of Economics*, 56, č. 2, s. 168 – 181.
- POLLIT, CH. – BOUCKAERT, G. (2004): Public Management Reform. A Comparative Analysis. Second Edition. Oxford: Oxford University Press.
- SAMUELSON, P. A. (1954): The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36, č. 4, s. 387 – 389.
- SAMUELSON, P. A. – NORDHAUS, W. (1992): *Ekonomie*. Praha: Svoboda.
- SIČÁKOVÁ, E. a kol. (1999): Podoby korupcie na Slovensku. Bratislava. CPHR – Transparency International Slovensko.
- SOUKOPOVÁ, J. – BAKOŠ, E. (2010): Assessing the Efficiency of Municipal Expenditures Regarding Environmental Protection. In: *Environmental Economics and Investment Assessment III Book Series: WIT Transactions on Ecology and Environment*, 131, pp. 107 – 119. Limassol: WIT Press.
- STRAND, I. – RAMADA, P. – CANTON, E. et al. (2011): Public Procurement in Europe. Cost and Effectiveness. Luxembourg – Brussels: European Commission, March.
- ŠEBO, J. (2008): Programové rozpočtovanie a zvyšovanie výkonnosti poskytovania verejnoprospešných služieb. [Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, 2. október 2008.] Banská Bystrica: UMB.
- ŠILEROVÁ, E. – SEVEROVÁ, L. – BENDL, S. (2011): To the Issue of Economic Efficiency of Public Projects in Agriculture. *Agricultural Economic*, 57, č. 5, s. 232 – 239.
- VARIAN, H. R. (1995): *Mikroekonomie: Moderní přístup*. Praha: Victoria Publishing.
- VLACH, J. – NEMEC, J. (2001): Verejné obstarávanie vo väzbe na korupciu a transparentnosť. Bratislava: Transparency International Slovensko. ISBN 80-89041-19-1.
- VOZÁROVÁ, Z. (2012): Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore. [Dizertačná práca.] Banská Bystrica: Ekonomická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici.
- WALSH, K. (1991): *Competitive Tendering of Local Authority Services: Initial Experience*. London: HMSO.
- Transparency International (TI) (2009): *Global Corruption Report 2009. Corruption and the Private Sector*. Dostupné na: <[http://www.transparency.cz/doc/Global\\_Corruption\\_Report\\_2009.pdf](http://www.transparency.cz/doc/Global_Corruption_Report_2009.pdf)>.

## Příloha

### Vztah mezi CPI a některými druhy zadávacích řízení



Poznámka: Údaje o pořadí země a dotyčného druhu výběrového řízení viz tabulka 2.

Pramen: Graf a výpočet autoři. Vstupní údaje tabulka 2.