

SOUKROMÉ TRANSAKČNÍ NÁKLADY ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK A FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ JEJICH VÝŠI

Jan Pavel*

Abstract

Private Transaction Costs of Procurement and Factors Affecting Their Value

Public procurement is subject to very strict and detailed legal regulation, which generates significant transaction costs on the part of both the public and private sectors. This paper aims to quantify the size of private transaction costs associated with participation in tenders and to identify the main factors that affect their value. The presented results are based on a survey containing 804 observations. The total value of the private transaction costs in 2012 is estimated at CZK 9 billion, which represents 1.8% of contracts value. Using regression model, we have identified factors that influence the size of transaction costs at the level of individual firms. These are relatively lower for larger contracts, supply contracts and also for more experienced companies. In contrast, higher values are found in smaller contracts, larger companies and companies that are more successful in tenders.

Keywords: Czech Republic, public procurement, transaction costs

JEL Classification: H57, D23, G38

Úvod

Prostřednictvím institutu veřejných zakázek je ve vyspělých zemích vynakládán značný objem prostředků. Odhady pro země OECD se pohybují mezi 10 a 15 % HDP (OECD, 2011), což představuje značnou část veřejných výdajů. Proces přidělování veřejných zakázek soukromým dodavatelům se velmi výrazně liší od klasických smluvních vztahů mezi dvěma soukromými subjekty. Organizace veřejného sektoru podléhají při výběru dodavatele přísným a velmi podrobným zákonným pravidlům, která mají zajistit transparentní přidělení kontraktu a jednání s potenciálními dodavateli respektující principy nediskriminace a rovného zacházení. Hlavní parametry těchto pravidel jsou nastaveny v rámci směrnic EU, a to z důvodu ochrany jednotného trhu. Při absenci centrální regulace na úrovni EU by mohlo docházet ke zneužití tohoto institutu k poskytování nepřímé veřejné podpory (podrobněji viz Pavel, 2013). Zároveň však přísnost a podrobnost těchto pravidel přináší značné administrativní povinnosti, a to jak na straně veřejných zadavatelů, tak i soukromých dodavatelů. Z ekonomického hlediska dochází k růstu transakčních nákladů systému. Pokud jejich hodnota přesáhne optimální úroveň nutnou pro zajištění fungování tržního mechanismu (vynutitelnost práva atd.), dochází ke snížení ekonomické efektivity.

* **Jan Pavel** (pavelj@vse.cz), Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta financí a účetnictví.
Článek je zpracován jako výstup výzkumného projektu podporovaného institucionální podporou IP 100040.

Vysoké transakční náklady spojené s přípravou nabídek a účastí v zadávacích řízeních mohou zároveň představovat významnou bariéru pro účast v zadávacích řízeních zejména pro malé a střední podniky. Proto se jeví jako důležité se zabývat hodnotou těchto nákladů, jakož i jejich distribucí mezi ekonomickými subjekty a faktory, které je ovlivňují.

Cílem tohoto příspěvku je kvantifikovat rozsah transakčních nákladů soukromého sektoru spojených s účastí firem v zadávacích řízeních a identifikovat hlavní faktory, které jejich velikost na agregátní úrovni, ale i na úrovni jednotlivých firem ovlivňují.

Článek je rozdělen do šesti hlavních kapitol. První se věnuje vymezení pojmu transakčních nákladů a jejich specifikaci pro oblast zadávání veřejných zakázek. Následující část analyzuje publikace, které se tomuto tématu dosud věnovaly. Třetí kapitola představuje datový vzorek, který byl použit pro empirickou analýzu, jejíž výsledky jsou v případě odhadu celkové velikosti soukromých transakčních nákladů prezentovány v kapitole čtvrté a v případě faktorů ovlivňujících jejich velikost na úrovni jednotlivých firem v kapitole páté. Poslední část shrnuje prezentovaná zjištění a formuluje hospodářsko-politická doporučení, která z nich vycházejí.

1. Transakční náklady zadávání veřejných zakázek a jejich vliv na efektivnost

Problematika transakčních nákladů byla poprvé nastolena Coasem (1937), který však nepřináší jejich jednoznačnou definici. Obecně lze tuto kategorii nákladů vymežit jako náklady na činnosti, které přímo nic neprodukují, ale samotnou produkci umožňují. Jedná se například o náklady na právní služby, ochranu majetku, ale i plnění administrativních povinností stanovených státem. Při statickém pohledu se jedná o spotřebovávání vzácných zdrojů v ekonomice, které nepřináší žádný konkrétní výstup/užitek, což má negativní implikace směrem k ekonomické efektivnosti.

Statický přístup k analýze vlivu transakčních nákladů na ekonomickou efektivnost lze demonstrovat na jednoduchém modelu, kdy je ekonomická efektivnost kalkulována jako podíl mezi užitky z vyprodukovaných statků a hodnotou spotřebovaných zdrojů. Předpokládejme, že je možné všechny spotřebované zdroje i užitky ocenit peněžními prostředky a že objem zdrojů je v ekonomice v daném čase fixní. Tento vztah je možné zachytit v (1), přičemž spotřebované zdroje/náklady jsou rozděleny mezi produkční kapacity a transakční náklady. Výstupy ekonomického systému – užitky – jsou však ovlivňovány pouze náklady produkčními. Za jinak stejných okolností tedy růst transakčních nákladů povede k redukci objemu nákladů produkčních, a tedy i ke snížení hodnoty výstupů ekonomického systému. Důsledkem bude pokles ekonomické efektivnosti. V případě redukce transakčních nákladů bude efekt obrácený, což povede k růstu ekonomické efektivnosti. Přitom je ale nutné zdůraznit, že existuje určitá minimální úroveň transakčních nákladů, která zajišťuje fungování základních předpokladů ekonomických procesů (vymahatelnost práva atd.). Pokud by byly tyto náklady sníženy pod optimální úroveň, došlo by ke kolapsu ekonomického systému.

$$E = \frac{B}{C_p + C_{Tr}}, \quad (1)$$

kde E je ekonomická efektivnost, B jsou užitky z vyprodukovaných statků, C_p jsou produkční náklady a C_{tr} jsou náklady transakční.

Existence státu a jeho intervence jsou jedním z hlavních faktorů generujících transakční náklady v ekonomice. Existuje však pouze několik prací, které se pokoušejí celkový rozsah transakčních nákladů odhadnout. Z nejdůležitějších lze uvést studii North–Wallis (1986), která uvádí hodnotu celkových transakčních nákladů v USA v 70. letech 19. století na úrovni 55 % hrubého národního důchodu (HND), z čehož je přibližně jedna pětina vynakládána veřejným sektorem.

Jednou z oblastí, kde transakční náklady vznikají, je i zadávání veřejných zakázek, kde stát klade značné administrativní nároky jak na zadavatele, tak i nabízející. Tyto náklady lze dělit jak dle sektorové, tak i časové dimenze, což ukazuje následující tabulka.

Tabulka 1 | Kategorizace transakčních nákladů zadávání veřejných zakázek ze sektorového a časového pohledu

Časové rozlišení Nositel	Fáze předkontrakční	Fáze kontrakční		
		Předběžné	Průběžné	Následné
Veřejný sektor (zadavatelé)	<ul style="list-style-type: none"> analýza vhodnosti ke kontrahování definice výstupů analýza Make or Buy 	<ul style="list-style-type: none"> vypsání a administrování zadávacího řízení odměny nezávislým expertům právní expertíza smluv 	<ul style="list-style-type: none"> monitorování plnění smlouvy 	<ul style="list-style-type: none"> obnovení zadávacího řízení náklady plynoucí ze zpoždění plnění veřejné zakázky soudní pře
Soukromý sektor (nabízející)		<ul style="list-style-type: none"> vyhledávání informací o vypsání veřejných zakázkách zpracování přihlášky získání dokladů prokazujících splnění kvalifikačních předpokladů složení jistoty 	<ul style="list-style-type: none"> kommunikace se zadavatelem 	<ul style="list-style-type: none"> soudní pře

Zdroj: vlastní zpracování

Transakční náklady předkontrakční fáze jsou dominantně vynakládány na úrovni zadavatelů. Ti musejí nejprve provést analýzu, zda je předmět plnění vůbec vhodný ke kontrahování či nikoliv. Klíčovými faktory, které by měly být zohledněny, jsou schopnost kvantitativně vymezit výstupy budoucí smlouvy, jakož i pravděpodobnost vzniku monopolní závislosti (viz Brown–Potoski, 2002). Obecně se jedná o problém „Make or Buy Decision“, který je vlastní i subjektům ze soukromého sektoru a který je podrobně diskutován celou řadou ekonomů nové institucionální ekonomie (viz např. Williamson, 1981).

Pokud předkontrakční fáze ukáže, že předmět plnění je vhodný k externí produkci, přichází tzv. kontrakční fáze. Tu je možné rozdělit do několika etap. První je

předběžná, kdy zadavatel musí zpracovat zadávací dokumentaci a realizovat hodnocení nabídek. Naproti tomu nabízející musí získat informace o vypsání veřejných zakázkách, zpracovat nabídku a doplnit ji všemi požadovanými doklady (např. výpisy z obchodního rejstříku, dokumenty prokazující reference atd.). Po výběru nejvýhodnější nabídky je uzavřena smlouva mezi zadavatelem a výhercem a nastává další fáze, a to plnění zakázky. Během ní jsou transakční náklady dominantně generovány vzájemnou komunikací a monitorováním dodržování smlouvy na obou stranách. Po ukončení plnění smlouvy může dojít ke vzniku dalších transakčních nákladů, a to v situaci, když není zakázka dokončena, nebo dochází ke sporům o kvalitu plnění. Na rozdíl od předchozích kategorií transakčních nákladů nevznikají tyto vždy, ale pouze s určitou mírou pravděpodobnosti, jejíž velikost je silně závislá na tom, jak kvalitně dokázal zadavatel zvládnout fáze předešlé. Celkové náklady veřejného sektoru spojené s realizací veřejné zakázky je tak možné formulovat následovně.

$$TC_{pp} = CP + TrC_{bk} + TrC_{en} + TrC_{in} + pTrC_{ep}, \quad (2)$$

kde TC_{pp} jsou celkové náklady veřejného sektoru spojené s veřejnou zakázkou, CP je zaplacená cena, TrC_{bk} jsou transakční náklady veřejného sektoru předkontraktační fáze, TrC_{en} jsou předběžné transakční náklady veřejného sektoru, TrC_{in} jsou průběžné transakční náklady veřejného sektoru, p je pravděpodobnost vzniku následných transakčních nákladů a TrC_{ep} jsou následné transakční náklady veřejného sektoru.

Na straně soukromého dodavatele celkovou nákladovost veřejné zakázky ovlivňuje nejen hodnota spotřebovaných zdrojů, ale i nutnost pokrýt předběžné transakční náklady vynaložené na přípravu nabídek do soutěží, ve kterých nebyl nabízející úspěšný. Příliš vysoké soukromé transakční náklady tak mohou vést k tlaku na růst cen u veřejných zakázek, nebo mohou vést k odrazování firem od účasti v soutěžích.

Celková hodnota transakčních nákladů zadávacího systému tedy významně ovlivňuje dosaženou efektivnost veřejné zakázky. Je však nutné uvést, že jednotlivé kategorie nákladů veřejné zakázky se vzájemně ovlivňují. Například podcenění kvalitní přípravy zadávací dokumentace může sice na straně jedné vést k redukci předběžných transakčních nákladů, ale na straně druhé může významně zvýšit pravděpodobnost nutnosti vynaložit transakční náklady následné.

Z hlediska předmětu tohoto článku je nutné se více věnovat předběžným transakčním nákladům soukromým. Jejich velikost totiž může významně ovlivnit vysoutěženou cenu, a tedy i produkční náklady veřejné zakázky. Nastíněný transmisní mechanismus je spojen se vztahem mezi velikostí transakčních nákladů a ochotou firem podávat nabídky a dále s existencí tzv. konkurenčního efektu, což je nepřímý úměrný vztah mezi počtem podaných nabídek a vysoutěženou cenou. Jeho existence byla empiricky ověřena v řadě zahraničních (např. Kuhlman–Johnson, 1983), ale i domácích studií (např. Pavel, 2010). Z hlediska zadavatele je tedy potřebné získat vysoký počet nabídek, přičemž je však nutné uvést, že síla konkurenčního efektu postupně slábne. Optimální množství nabídek, kdy s dalším zvyšováním již nedochází k významnější redukci ceny, se liší podle odvětví.

Například analýza pro Českou republiku a sektor stavebnictví (Pavel, 2013) ukazuje, že k vyčerpání konkurenčního efektu dochází kolem osmé nabídky.

Hodnota nákladů spojených s přípravou nabídky je vzhledem k nutnosti splnit určité povinnosti bez ohledu na velikost zakázky relativně významnější u menších zakázek než u větších. Distribuce předběžných transakčních nákladů je tedy regresivní a v řadě případů tak může vést k odrazování menších nabízejících od účasti v soutěžích o veřejné zakázky, což neumožní zadavateli inkasovat všechny výhody, které s sebou nese konkurenční efekt. Na základě výše uvedeného je tedy nutné se věnovat jak velikosti předběžných transakčních nákladů soukromých, tak i jejich distribuci a faktorům, které je ovlivňují.

Předběžné transakční náklady jsou jak v případě veřejného, tak i soukromého sektoru dominantně ovlivňovány podobou zákonné regulace, tedy v případě České republiky zákony, které ošetřují zadávání veřejných zakázek a koncesí. Velice hrubou představou o tom, zda dochází k nárůstu transakčních nákladů, nebo jejich poklesu, přináší následující tabulka, zachycující vývoj rozsahu těchto zákonů. Ačkoliv je zřejmé, že se jedná o velmi hrubou aproximaci, čísla jednoznačně ukazují podstatný nárůst rozsahu legislativní úpravy, což je spojené s nárůstem administrativních povinností na obou stranách. Nárůst velikosti právních norem upravujících zadávání veřejných zakázek od první republiky dosáhl téměř desetinásobku.

Tabulka 2 | Vývoj složitosti právní normy ošetřující zadávání veřejných zakázek na území České republiky od první republiky (Zadávací řád) až po rok 2016

Zákon Počet	Zadávací řád	č. 199/1994		č. 40/2004		č. 137/2006 a č. 139/2006		č. 134/2016
		Začátek	Konec	Začátek	Konec	Začátek	Konec	Začátek
znaků	30 354	45 323	60 031	92 893	101 260	264 438	302 713	344 350
% údaje u Zadávacího řádu	100	149	198	306	334	732	858	1 134
slov	5 350	7 614	10 297	15 957	17 472	43 722	50 431	50 372
% údaje u Zadávacího řádu	100	142	192	298	327	698	824	942
ustanovení	41	72	61	112	112	196	193	279
% údaje u Zadávacího řádu	100	176	149	273	273	393	385	680

Vysvětlivky: začátek – začátek účinnosti zákona, konec – konec účinnosti zákona; zákon č. 139/2006 Sb. reguloval samostatně oblast zadávání koncesí, v zákoně č. 134/2016 Sb. je již tato problematika začleněna do zadávání veřejných zakázek.

Zdroj: Sehnalová (2013), vlastní doplnění a úpravy

2. Současný stav poznání

Rozsah zdrojů, které se věnují problematice transakčních nákladů spojených se systémem veřejných zakázek, je na rozdíl od obdobné tematiky například u daňového systému velmi omezený. Vliv transakčních nákladů na předkontraktní fázi je poměrně obsáhle diskutován zejména v člancích autorů Brown–Potoski (2002, 2003), kteří docházejí k závěrům, že klíčovými faktory, které zvyšují transakční náklady externí produkce, jsou nízká měřitelnost výstupů kontraktu a také specifická aktiv, jejíž vysoké hodnoty mají za následek vznik monopolní závislosti na straně zadavatele. Otázkou, do jaké míry se toto projevuje při rozhodování obcí o volbě podoby zajištění vybraných veřejných služeb v České republice a na Slovensku, se věnují Pavel–Sičáková–Beblavá (2009). Jejich závěry ukazují, že zatímco měřitelnost výstupů kontraktu obce zpravidla berou v potaz, v případě specifčnosti aktiv již nikoliv.

Na vazbu mezi podobou rozhodovacího kritéria a transakčními náklady upozorňují ve své publikaci Bajari–Tadelis (2001). Dochází k závěru, že u stavebních veřejných zakázek přílišné snižování transakčních nákladů spojených s přípravou zadávacího řízení na straně zadavatele, zejména pak pozornost věnovaná popisu předmětu plnění, může velmi významně zvýšit průběžné a následné transakční náklady. Další vliv na jejich velikost mají typ použitého mechanismu tvorby ceny (pevná cena versus přírůžka k prokázaným nákladům) a také charakter projektu (jednoduché opravy versus komplexní projekt s vysokou mírou nejistoty).

Pokusů o konkrétní vyčíslení hodnoty transakčních nákladů je velmi málo. Předběžné transakční náklady na straně veřejného sektoru se v České republice pokusili vyčíslit Man *et al.* (2014) a stanovili je na úrovni 1,8 % hodnoty veřejných zakázek. Pavel (2013) prezentuje výsledky výzkumu velikosti předběžných transakčních nákladů veřejných u zakázek financovaných z Operačního programu Životní prostředí, přičemž průměrná hodnota dosáhla 0,72 % hodnoty zakázky.

Dosud nejkompaktnější studie věnující se problematice transakčních nákladů zadávání veřejných zakázek byla zpracována Evropskou komisí (2011), která na základě dat z dotazníkového šetření obsahující 7 300 pozorování dochází k závěru, že celkové transakční náklady v EU tohoto systému dosahují 1,4 % hodnoty veřejné zakázky, přičemž jsou ze tří čtvrtin vynakládány na straně soukromého sektoru. Studie též porovnává časovou náročnost přípravy nabídek vyjádřenou v osobodnech mezi jednotlivými zeměmi. Nejvyšších hodnot (konkrétně 43) dosahuje Island, zatímco nejnižších – 10 – Francie a Finsko. Česká republika je s vykazovanými 15 dny těsně pod průměrem (16). Výhodou této studie je, že obsahuje výsledky za všechny země EU, nevýhodou potom to, že jednak podrobně nerozebírá hlavní faktory, které generují transakční náklady a také že pracuje pouze s nadlimitními zakázkami, které jsou zveřejňovány v Evropském věstníku (TED).

Dílčí studii věnující se transakčním nákladům veřejných zakázek na straně soukromého sektoru prezentuje Šumpíková *et al.* (2016). Autoři provedli průzkum na vzorku 47 firem, které požádali o provedení odhadu podílu nákladů na přípravu nabídky na hodnotě zakázky. Jejich výsledky ukazují zajímavý vztah, kdy mikro firmy odhadují toto procento podstatně níže, pod 5 %, zatímco velké kolem 15 %.

Z dalších studií, které se věnují problematice transakčních nákladů externí produkce, je možné zmínit dvě zaměřené na oblast PPP projektů. Transakčním nákladům přípravné fáze projektu na straně veřejného sektoru se věnují Dudkin–Välilä (2005), kteří docházejí k závěru, že jejich hodnota dosahuje v průměru 10 % kapitálové hodnoty projektu. Podle Piny–Torrese (2001) však vysokých hodnot dosahují i transakční náklady spojené s monitorováním plnění kontraktů, které v případě poskytování služeb hromadné dopravy v USA odhadují mezi 3–25 % hodnoty celého kontraktu.

3. Data a metody

Jak již bylo zmíněno v úvodní kapitole, cílem tohoto článku je kvantifikovat velikost soukromých předběžných transakčních nákladů a identifikovat faktory, které je ovlivňují. Metodický přístup zvolený k jejich měření vychází z metodiky standardně používané při měření vyvolaných nákladů zdanění (viz např. Vaillancourt, 1987, Vitek–Pavel, 2008). Ta je založena na metodě přepočteného pracovníka, kdy jsou u jednotlivých nositelů (firem) transakčních nákladů vytipovány agendy, které je generují, a relevantní zaměstnanci (většinou finanční manažeři) jsou dotazováni buď na jejich finanční náročnost (v případě, že se jedná o nákup od externího subjektu), nebo na počet osobodnů potřebných k její realizaci.

Pro účely měření byly transakční náklady definovány následovně:

$$TCC = SC + PC + EC, \quad (3)$$

kde *TCC* jsou celkové předběžné transakční náklady na úrovni firmy, *SC* jsou náklady vyhledávání informací o vypsání veřejných zakázkách, *PC* jsou osobní náklady spojené s přípravou nabídek a *EC* jsou platby za externí služby spojené s přípravou nabídek.

Podkladová data byla získána prostřednictvím dotazníkového šetření, kdy bylo osloveno celkem 4 000 firem, o kterých byly v Informačním systému veřejných zakázek informace, že během let 2010–2012 získaly alespoň jednu veřejnou zakázku. V rámci dotazování byli oslořováni pracovníci, kteří mají podávání nabídek do soutěží o veřejné zakázky na starosti. Vedle informací o velikosti firmy, její formě (právníká versus fyzická osoba) byly zjišťovány též údaje potřebné k výpočtu tří výše uvedených složek transakčních nákladů. V případě, že firma danou agendu zajišťovala externím dodavatelem, se jednalo o hodnotu platby, zatímco při interním zajištění počet osobohodin potřebných na danou činnost. V případě nákladů spojených s přípravou nabídek byli respondenti požádáni o procentuální rozdělení této částky na následující dílčí činnosti: kompletace podkladů pro jednotlivé typy kvalifikace, cenová kalkulace, textová část nabídky, tvorba návrhu smlouvy a její kontrola ze strany právníka. Pro účely dalších výpočtů byly též firmy dotazovány na průměrnou hodnotu veřejných zakázek, do kterých se hlásí, počet podaných nabídek během posledních dvou let a také jejich úspěšnost.

V případě, že firmy realizovaly určitou agendu interními zaměstnanci, byl počet osobohodin vynásoben průměrnou mzdou navýšenou o pojistné placené zaměstnavatelem.

Metodika nepracuje s režijními náklady, neboť agenda tvorby nabídek je v celkovém objemu realizovaných činností ve firmě zpravidla zanedbatelná. Obecně je však nutné upozornit, že tento předpoklad vede k mírnému podhodnocení velikosti transakčních nákladů. Další zkreslení může samozřejmě přinést i zvolený parametr průměrné mzdy. Avšak poskytnutí vzdělanostní struktury, nebo dokonce i konkrétní údaje o mzdách pracovníků by již rozsah dotazování natolik zvýšil, že by bylo možné očekávat snížení míry odezvy. Obecně však lze předpokládat, že daná nepřesnost nebude příliš významná, neboť práce na přípravě nabídek zpravidla vykonávají pracovníci minimálně se středoškolským, ale spíše vysokoškolským vzděláním.

Pro účely výpočtu celkové velikosti předběžných soukromých transakčních nákladů, jakož i analýzu faktorů, které jejich velikost ovlivňují, se jeví jako výhodnější vykazování hodnoty transakčních nákladů v relativní výši, tedy jako % ceny zakázky. Obdobný přístup je standardně používán i v případě měření vyvolaných nákladů zdanění.

$$CC = TCC/TVB, \quad (4)$$

kde CC jsou relativní vyvolané náklady, TCC jsou celkové vyvolané náklady za určité časové období a TVB je celková hodnota podaných nabídek za sledované období.

V rámci dotazníkového šetření se podařilo ze 4 000 oslovených firem získat odpovědi od 804 z nich, což představuje více než pětinu základního souboru. Podrobnější informace o získaných datech obsahuje následující tabulka.

Tabulka 3 | Základní informace o datovém vzorku

Počet získaných odpovědí	804
Průměrná hodnota ročního obratu respondenta (mil. Kč)	192
Podíl malých a středních firem (%)	80
Průměrná hodnota zakázky, o kterou se respondent uchází (mil. Kč)	
– Stavební práce	68 (440)
– Dodávky	57 (416)
– Služby	41 (282)
Průměrný počet účastí v zadávacích řízeních za rok	35 (62)
Úspěšnost (%)	32 (25)

Poznámka: V závorce uvedeny směrodatné odchylky.

Zdroj: vlastní zpracování

4. Odhad celkové hodnoty předběžných transakčních nákladů soukromých

Ze získaných dat byly vypočteny výběrové hodnoty popisných statistik. Zároveň byla porovnána struktura výběrového souboru se souborem základním, a to z hlediska velikosti zakázek. Průměrná hodnota zakázky, do které se hlásily firmy z výběrového souboru, činila 47 mil. Kč, zatímco u základního souboru 55 mil. Kč, nicméně t-test o shodě dvou středních hodnot nezamítl nulovou hypotézu o jejich rovnosti (testovací statistika: $z = -0,360644$, oboustranná p-hodnota = 0,7184).

Hodnota nákladů, které firmy vynakládají v souvislosti se sledováním vypisovaných veřejných zakázek a přípravou nabídek, v průměru dosahuje 21,5 tis. Kč na jednu nabídku. Mediánová hodnota je však nižší, pouze 10 tis. Kč. Absolutní velikost těchto nákladů je samozřejmě přímo úměrná velikosti zakázky. Protože se většina firem hlásí do menších zadávacích řízení, je i mediánová hodnota nižší.

Pokud výše uvedené hodnoty porovnáme s cenou soutěžených veřejných zakázek, dosahují tyto náklady v průměru 1,6 % hodnoty soutěžené veřejné zakázky. Pokud zohledníme, že subjekty samozřejmě nevyhrávají všechny veřejné zakázky, do kterých se přihlásí, pak na získání jedné zakázky spotřebují v průměru 4,5 % její hodnoty (tedy i po započtení nákladů vynaložených na zpracování neúspěšných nabídek). Průměrné hodnoty však nejsou pro analýzu příliš vhodné, neboť jak již bylo zmíněno výše, u malých zakázek jsou relativní náklady podstatně vyšší, zatímco u velkých nižší. Na celkovém objemu zadaných zakázek se však velké zakázky podílejí významným procentem. Například v roce 2012 tvořily veřejné zakázky s hodnotou nad 20 mil. Kč více než 88 % objemu zakázek evidovaných v Informačním systému veřejných zakázek. Proto se jeví jako výhodnější použít pro další výpočty vážený průměr, který dosahuje v případě prvního ukazatele 0,12 % a u druhého ukazatele (který bere ve jmenovateli v potaz pouze hodnotu úspěšných nabídek) 0,67 %.

Jednotlivé složky nabídky různě přispívají k výši nákladů na její přípravu. Zde lze identifikovat významné rozdíly mezi veřejnými zakázkami na stavební práce a na dodávky a služby. V prvním případě představuje nejvýznamnější zátěž kalkulace ceny, zatímco v druhém textové zpracování nabídky (viz tabulka 4).

Tabulka 4 | Struktura nákladů na přípravu nabídky (údaje v %)

	Základní kvalifikace	Profesní kvalifikace	Ekonomická a finanční kvalifikace	Technická kvalifikace	Textové zpracování nabídky	Kalkulace ceny	Smlouva	Jiné
Dodávky a služby	10	9	10	13	22	20	14	2
Stavební práce	7	7	7	10	14	42	10	3

Zdroj: vlastní zpracování

Respondenti také porovnávali náročnost zpracování nabídek pro veřejný sektor s nabídkami pro sektor soukromý. Téměř polovina dotázaných uvedla, že časová náročnost zpracování nabídek pro soukromý sektor je menší, a to v průměru o jednu čtvrtinu. Důvodem je nejen absence nutnosti shánění dokladů pro prokazování kvalifikace, ale zejména schopnost soukromého sektoru lépe formulovat popis předmětu plnění.

Výpočet celkové hodnoty předběžných transakčních nákladů v České republice komplikuje fakt, že část veřejných zakázek není zadávána prostřednictvím postupů definovaných v zákoně o veřejných zakázkách, ale jedná se o různé výjimky. Dominantní část z těchto výjimek tvoří veřejné zakázky malého rozsahu, kde většinou nedochází k prokazování kvalifikace, a navíc zde často dochází k zadání zakázky na základě jednání pouze s jedním zájemcem. Na základě údajů uvedených v tabulce 4 lze tedy předpokládat, že administrativní náročnost přípravy nabídky do těchto zadávacích řízení je v průměru o 36 % nižší než u zakázek zadávaných prostřednictvím postupů definovaných v zákoně (toto procento odpovídá podílu činností na přípravu podkladů pro prokazování kvalifikace). Na druhou stranu ale relativní ukazatel nákladovosti ovlivňuje nízká hodnota jednotlivých zakázek. Podrobnější analýza datového souboru ukázala, že průměrná hodnota relativních administrativních nákladů u zakázek v hodnotách do 1,65 mil. Kč se pohybuje kolem 3,1 %, tj. po jejím snížení se dostáváme na úroveň 2 %. Dále budeme předpokládat, že počet podaných nabídek je o cca 1/3 nižší, než je tomu u zadávacích řízení podle zákona o veřejných zakázkách. Průměrnou relativní hodnotu transakčních nákladů pro zakázky mimo režim zákona o veřejných zakázkách tak lze odhadovat na úrovni cca 4 %.

V tabulce 5 je shrnuta kalkulace celkové velikosti předběžných transakčních nákladů soukromých v roce 2012. Údaje o celkové velikosti trhu a jeho struktuře jsou převzaty z Výroční zprávy o stavu veřejných zakázek (MMR, 2016). Celková hodnota předběžných transakčních nákladů soukromých v roce 2012 dosáhla 8,9 mld. Kč, což představuje 1,8 % hodnoty zadaných veřejných zakázek v daném roce.

Tabulka 5 | Výpočet celkové velikosti předběžných transakčních nákladů soukromých v roce 2012

	Mld. Kč	Relativní transakční náklady (%)	Transakční náklady celkem (mld. Kč)
Celkem trh veřejných zakázek	493		
z toho			
- v Informačním systému veřejných zakázek	325	0,67	2,2
- ostatní (především veřejné zakázky malého rozsahu)	168	4,0	6,7
Celkem transakční náklady		1,8	8,9

Zdroj: vlastní zpracování

5. Faktory ovlivňující velikost předběžných soukromých transakčních nákladů

Vedle odhadu celkové hodnoty soukromých předběžných transakčních nákladů se jeví jako důležité analyzovat faktory, které na úrovni jednotlivých firem ovlivňují jejich velikost. Jak již bylo zmíněno výše, příliš vysoké transakční náklady mohou vytvářet významné bariéry vstupu do odvětví, což vede k nízkému počtu podávaných nabídek do soutěží, a tedy i nedostatečnému využití konkurenčního efektu. S cílem identifikovat tyto faktory byl odhadnut regresní model, kde vysvětlovanou proměnnou představují relativní transakční náklady připadající na jednu podanou nabídku (RTRC). Jako vysvětluující proměnné byly zvoleny následující:

- *AVPC* – průměrná hodnota veřejné zakázky, do které se firma přihlásila během posledních dvou let,
- *NSB* – počet podaných nabídek během posledních dvou let,
- *SR* – procento úspěšnosti během posledních dvou let,
- *CT* – obrát firmy v mil. Kč.,
- Typ veřejné zakázky z hlediska předmětu plnění (umělá proměnná) – dodávky (*SU*), služby (*SE*).

Počet pozorování, které byly využity při odhadu regresního modelu, klesl z 804 na 729 z důvodu, že ne u všech byly k dispozici všechny potřebné údaje.

Tabulka 6 | Základní popisné statistiky nebinárních proměnných

Proměnná	Střední hodnota	Medián	Minimum	Maximum	Směrodatná odchylka
RTRC	1,7	0,4	0,0	78,8	5,0
AVPC	52 678 600,0	2 500 000,0	15 000,0	5 000 000 000,0	386 977 000,0
NSB	74,5	30,0	1,0	1 000,0	131,3
SR	34,2	30,0	1,0	100,0	24,6
CT	226,6	37,5	2,5	3 000,0	562,1

Zdroj: vlastní zpracování

V případě průměrné hodnoty veřejné zakázky lze očekávat negativní regresní koeficient, neboť, jak již bylo zmíněno, řada administrativní povinností při zpracování nabídky je stejná bez ohledu na její velikost. Stejný směr závislosti lze očekávat i u proměnné počet podaných nabídek, která aproximuje zkušenost firmy se zadávacími řízeními. Čím více nabídek firma zpracovává, tím větší zkušenosti mají její zaměstnanci s touto agendou. Vztah k úspěšnosti firem v získávání veřejných zakázek je nejasný. Negativní regresní koeficient by mohl indikovat vyšší efektivitu úspěšnějších firem, kladný zase

větší pozornost, kterou úspěšné firmy přípravě nabídek věnují. Obrat firmy aproximuje její velikost a jedná se o kontrolní proměnnou. Lze očekávat negativní koeficient, neboť tyto firmy by měly mít vyšší administrativní kapacitu, a tedy profitovat z možnosti větší specializace svých pracovníků. Z hlediska typu veřejné zakázky lze očekávat nižší nákladovost přípravy nabídek u dodávek, kde většinou není potřebné prokazovat reference a také jsou zde zpravidla nižší požadavky na podrobnost cenové kalkulace (jako u staveb), či textové zpracování nabídky (jako u služeb).

Následující tabulka shrnuje výsledky odhadu regresního modelu, přičemž použita byla logaritmická transformace u všech nebinárních proměnných, která umožňuje dosáhnout lepší vypovídací schopnosti modelu (z hlediska hodnoty R^2). Vzhledem k identifikovaným problémům s heteroskedasticitou byla pro provedení odhadu regresních koeficientů použita metoda korigované heteroskedasticity. Model prošel standardními testy doporučovanými např. v Wooldridgeovi (2009), přičemž nebyl identifikován problém ani s multikolinearitou ani v oblasti normality reziduí.

Tabulka 7 | Regresní model s vysvětlovanou proměnnou Ln relativní vyvolané náklady na jednu podanou nabídku

Const.	12,385*** (0,360)
Ln (AVPC)	-0,868*** (0,021)
Ln (NSB)	-0,251*** (0,028)
Ln (SR)	0,067* (0,038)
Ln (CT)	0,054** (0,021)
SU	-0,163** (0,065)
F test (p-hodnota)	2,3e-220
Adj. R²	0,79

Poznámky: *** 1% hladina významnosti, ** 5% hladina významnosti, * 10% hladina významnosti, standardní odchylky v závorkách.

Zdroj: vlastní zpracování

V modelu byly identifikovány jako faktory snižující velikost transakčních nákladů velikost veřejné zakázky, počet podaných nabídek během posledních dvou let a odvětví dodávek. První potvrzuje již diskutovaný předpoklad, že značná část agendy spojené s přípravou nabídky je fixní bez ohledu na velikost zakázky, a tedy že menší zakázky jsou relativně více transakčními náklady zatížené. V druhém případě počet podaných nabídek během posledních dvou let aproximuje zkušenost nabízejícího. Záporný vztah je

v souladu s předpokladem, že zkušenější firmy, které se často ucházejí o veřejné zakázky, mají zřejmě vypracovaný efektivní systém tvorby nabídek. Konečně posledním faktorem je sektor dodávek. Nižší hodnota transakčních nákladů je zde logickou, neboť u dodávek vesměs odpadá nutnost uvádět reference a podrobné cenové kalkulace jako u stavebních prací a zároveň není kladen takový důraz na textové zpracování nabídky, jako je tomu u služeb.

Opačným směrem, tedy zvyšující se hodnotou transakčních nákladů, působí v zadávacích řízeních úspěšnost firmy a její velikost. V prvním případě lze toto vysvětlit tak, že úspěšnější firmy věnují přípravě nabídek více pozornosti, a tedy i nákladů. Ve druhém případě je vysvětlení složitější. Kladný regresní koeficient jde proti původnímu předpokladu o vyšší administrativní kapacitě větších firem, je ale konzistentní s vnímáním firem prezentovaným v Šumpíkové *et al.* (2016). Výsledky modelu tak spíše ukazují na neefektivnost velkých administrativních struktur.

Závěr

Odhad velikosti průměrných předběžných transakčních nákladů na jednu nabídku (21,5 tis. Kč) je nižší než hodnota, kterou ve své studii uvádí EK (2011) a která dosahuje 25 tis. Kč. Nicméně tento rozdíl není příliš významný a jedná se zřejmě o důsledek odlišné metodiky. Obecně lze vzhledem ke značné velikosti vzorku považovat odhady prezentované v tomto článku za přesnější.

Vypočtené hodnoty relativních vyvolaných nákladů jsou podstatně nižší než odhady firem prezentované v Šumpíkové *et al.* (2016), což ukazuje na tendenci firem vnímat administrativní zátěže na vyšší úrovni, než skutečně jsou.

Celková hodnota předběžných transakčních nákladů ročně dosahující 8,9 mld. Kč není jistě malá. Zajímavé je, že značná část z těchto nákladů je generována potřebností prokazování kvalifikace. Z tohoto titulu lze současný trend prezentovaný ve znění zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který vrací možnost požadovat prokazování finanční a ekonomické kvalifikace, jakož i další povinnosti, např. ve formě prokazování vlastníků, považovat za negativní.

Pokud porovnáme celkovou hodnotu předběžných transakčních nákladů zadávání veřejných zakázek s odhady z jiných oblastí, nejedná se rozhodně o malé číslo. MV (2008) uvádí, že v roce 2005 činily celkové transakční náklady vynakládané na plnění informačních povinností stanovených právními předpisy nejméně 86 mld. Kč. V případě daňového systému pak Pavel–Vítek (2008) odhadují celkovou hodnotu vyvolaných nákladů v roce 2008 na 40 mld. Kč. Je tedy zřejmé, že celková hodnota transakčních nákladů vyvolaných u soukromého sektoru vládními zásahy dosahuje několika % HDP (studie EK (2005) odhaduje průměr EU na 3,5 % HDP) a veřejné zakázky k nim významně přispívají.

Vzhledem k tomu, že transakční náklady nejenže spotřebovávají vzácné zdroje, ale i vzhledem ke své větší váze u malých zakázek mohou odrazovat menší firmy od účasti v soutěžích o veřejné zakázky, měl by se veřejný sektor snažit o jejich snižování. Vedle toho, že by neměly být na firmy kladeny další požadavky v zákonných normách, lze doporučit především využití „měkkých“ opatření. Těmi je například tvorba vzorových

zadávacích dokumentací, což by mohlo vést k tomu, že by zadavatelé požadovali cenové kalkulace, strukturu prokazování technické kvalifikace atd. v předem známé podobě. Jakákoliv standardizace významně snižuje náklady učení u soukromých subjektů a umožňuje též lépe využívat úspory z rozsahu. Uvažovat lze i o tom, do jaké míry je skutečně nutné, aby dodavatelé prokazovali informace, které jsou veřejně dostupné (např. výpisy z obchodního rejstříku) nebo je má zadavatel možnost ověřit ve svých databázích (bezdlužnost apod.). Dalšími možnými opatřeními jsou školení pro pracovníky k problematice jak připravit nabídku, na co se soustředit a jaké instrumenty, které snižují náročnost přípravy nabídek (např. registr kvalifikovaných dodavatelů). Zřejmě nejdále je v tomto směru Velká Británie, kde se metodické podpore zadávání veřejných zakázek dlouhodobě věnuje National Audit Office.

Literatura

- Bajari, P., Tadelis, S. (2001). Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts. *The RAND Journal of Economics*, 32(3), 387–407, <https://doi.org/10.2307/2696361>
- Brown, T. L., Potoski, M. (2002). *The Influence of Transaction Costs on Municipal Government Choices about Alternative Modes of Service Provision*. Working Paper. Bloomington: Indiana University. Dostupné z: https://localgov.fsu.edu/readings_papers/Service%20Delivery/Brown_Potoski_Transaction_Costs_and_Mode_of_Service_Provis_.pdf
- Brown, T. L., Potoski, M. (2003). Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 441–468, <https://doi.org/10.1093/jpart/mug030>
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica (new series)*, 4(16), 386–405, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>
- Dudkin G., Väilä T. (2005). *Transaction Costs In Public-Private Partnerships: A First Look At The Evidence*. European Investment Bank. Economic and Financial Report 2005/03 Dostupné z: http://www.eib.org/attachments/efs/efr_2005_v03_en.pdf
- EK (2005). *Measuring Administrative Costs and Reducing Administrative Burdens in the EU*. Brusel: Evropská komise.
- EK (2011). *Public Procurement in Europe: Cost and Effectiveness*. Brusel: Evropská komise.
- Kuhlman, J. R., Johnson, S. R. (1983). The Number of Competitors and Bid Prices. *Southern Economic Journal*, 50(1), 213–220, <https://doi.org/10.2307/1058052>
- Man, P., Matějková, J., Jurčík, R., Heidů, R. (2014). The Key Factors of Transparency of the Public Procurement in the Czech Republic. *Procedia Economics and Finance*, 12, 379–386, [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(14\)00358-X](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(14)00358-X)
- North, D. C., Wallis, J. (1986). Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870-1970, in Engerman, S. L., Gallman, R. E., eds., *Income and Wealth: Long-Term Factors in American Economic Growth*. Chicago: University of Chicago Press.
- MMR (2016). *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v ČR za rok 2015*. Praha: MMR. Dostupné z: <https://www.portal-vz.cz/...cf7b.../Vyrocni-zprava-o-stavu-VZ-v-CR-za-rok-2015.pdf>

- MV (2008). *Snižování nadbytečné regulace a byrokratické zátěže*. Praha: MV. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/koncepce-snizovani-administrativni-zateze.aspx>
- OECD (2011). *Government at a Glance 2011*. Paris: OECD. ISBN 978-92-64-096578
- Pavel, J., Sičáková-Beblavá, E. (2009). Testing the Validity of the Brown-Potoski Model in the Czech and Slovak Republics. *Prague Economic Papers*, 18(4), 327–341, <https://doi.org/10.18267/j.pep.357>
- Pavel, J. (2010). Analýza vlivu míry konkurence na cenu rozsáhlých staveb dopravní infrastruktury. *Politická ekonomie*, 58(3), 343–356, <https://doi.org/10.18267/j.polek.734>
- Pavel, J. (2013). *Veřejné zakázky a efektivnost*. Praha: Ekopress. ISBN 978-80-87865-04-0.
- Pavel, J. (2013). Comparison of efficiency of public procurement organized by public sector and local monopolies. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, LXI(7), 2611–2615, <https://doi.org/10.11118/actaun201361072611>
- Pina, V., Torres, L. (2001). Analysis of the Efficiency of Local Government Services Delivery: An Application to Urban Public Transport. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 35A(10), 929–944, [http://doi.org/10.1016/S0965-8564\(00\)00033-1](http://doi.org/10.1016/S0965-8564(00)00033-1)
- Sehnalová, V. (2013). *Vývoj složitosti zákona o veřejných zakázkách*. Bakalářská práce, Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze.
- Šumpíková, M., Bušina, F., Grega, M., Nemeč, J., Orviská, M. (2016) *Transaction Costs in the Public Procurement: Selected Findings in Czech and Slovak Conditions*, in Loster T. and Pavelka T. (eds.), *The 10th International Days of Statistics and Economics*. Slaný: Melandrium, pp. 1749–1758. ISBN 978-80-87990-10-0.
- Vaillacourt, F. (1987). The Compliance Cost of Taxes on Business and Individuals: A Review of the Evidence. *Public Finance*, 42(3), 395–414.
- Vítek, L., Pavel, J. (2008). *Analýza nákladů soukromého sektoru vyvolaných daňovým systémem [výzkumná studie]*. Praha: VŠE, 2008. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/TZ_2009-08_Analyza-nakladu-soukromeho-sektoru-vyvolanych-danovym-systemem-Vyzkumna-studie.pdf
- Williamson, O. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *The American Journal of Sociology*, 87(3), 548–577, <https://doi.org/10.1086/227496>
- Wooldridge, J. M. (2009). *Introductory Econometrics: A Modern Approach*. Cincinnati: South-Western College Publishing. ISBN 978-0-521-49426-7.