

VEŘEJNÉ ZAKÁZKY A EFEKTIVNOST

Jan Pavel



Odborní recenzenti: prof. Ing. Juraj Nemeč, CSc.
doc. Mgr. Emília Beblavá, PhD.

Tato kniha vznikla s podporou GA ČR v rámci řešení projektu
č. P403/11/0458 „Analýza efektivnosti veřejných zakázek“.

Vydání knihy bylo schváleno vědeckou radou nakladatelství.

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této knihy nesmí být reprodukována žádnou formou, elektronickým, optickým, audio, mechanickým či jiným způsobem, včetně systémů na ukládání a vyhledávání informací, bez písemného souhlasu vydavatele. Neoprávněné užití této knihy bude trestně stíháno.

Jan Pavel

Veřejné zakázky a efektivnost

Vydalo nakladatelství Ekopress, s. r. o.

K Mostu 124, Praha 4

Vydání I. – 2013

Odpovědná redaktorka Iva Kapcová

Sazba a obálka Karel Novák

Tisk Art D – Grafický ateliér Černý, s. r. o.

www.ekopress.cz

© doc. Ing. Jan Pavel, Ph.D., 2013

© Ekopress, s. r. o., 2013

ISBN 978-80-87865-04-0

Obsah

Úvod.	7
1 Ekonomická logika institutu veřejné zakázky	9
1.1 Vymezení pojmu	9
1.2 Logika veřejné zakázky z hlediska „jednoduché“ teorie ekonomické efektivity.	10
1.3 Rozhodování o použití veřejné zakázky, tzv. předkontrakční fáze	12
1.4 Typologie externí produkce	13
1.5 Veřejné zakázky v logice metodiky 3E.	16
1.6 Problém sledování jiných než ekonomických cílů	18
1.7 Rozhodování o způsobu produkce a transakční náklady	23
1.8 Empirické zkušenosti s externí produkcí a problém povinného konkurenčního testování	40
1.9 Časová a sektorová dimenze transakčních nákladů veřejných zakázek a odhad jejich velikosti.	48
2 Velikost trhu veřejných zakázek a jeho dynamika	58
2.1 Způsoby odhadování velikosti trhu veřejných zakázek	58
2.2 Faktory ovlivňující velikost trhu veřejných zakázek	64
2.3 Aktuální vývoj velikosti trhu veřejných zakázek na příkladu České a Slovenské republiky	70
2.4 Trh veřejných zakázek a volby	72
3 Regulace zadávání veřejných zakázek	74
3.1 Důvody pro administrativní regulaci	74
3.2 Problém zakotvení 3E.	76
3.3 Vývoj právních předpisů ošetřujících zadávání veřejných zakázek na území České republiky	79
4 Faktory ovlivňující efektivnost veřejných zakázek	84
4.1 Indikátory popisující fungování trhu veřejných zakázek	84
4.2 Měření neefektivnosti veřejných zadavatelů.	90
4.3 Charakter projektů a volba zadávací metody	95

6 VEŘEJNÉ ZAKÁZKY A EFEKTIVNOST

4.4 Konkurence na nabídkové straně	101
4.5 Postkontraktační chování	109
Závěr	113
Literatura	115
Summary	123

Úvod

K problematice veřejných financí bylo již zpracováno obrovské množství ekonomických studií a článků. Pouze mizivá část z nich se však věnuje veřejným zakázkám, což je vzhledem k objemu prostředků, které jsou prostřednictvím tohoto institutu vynakládány (ve vyspělých zemích přes 10 % HDP), poměrně překvapivé. Přitom ekonomická analýza zadávání veřejných zakázek přináší celou řadu poznatků, které je možné využít při hledání optimálního nastavení regulace této oblasti.

V České republice je debata o veřejných zakázkách významně poznamenána jejich spojováním s korupčním jednáním. Výsledkem je celá řada zjednodušujících soudů a rychlých návrhů na řešení, které však nejsou podloženy konkrétními analýzami. Praxe zadávání veřejných zakázek je dále značně deformována přílišným důrazem na právní formalismus, což vede k prodlužování zadávacích procesů a zejména ke ztrátě základní funkce tohoto institutu, kterým je z mého pohledu zvyšování ekonomické efektivity.

Uvědomění si vazby mezi institutem veřejných zakázek a ekonomickou efektivností je prvním krokem k celkovému ozdravení systému. Je nutné identifikovat klíčová místa v zadávacím procesu, kde se rozhoduje o úspěšnosti veřejné zakázky, a analyzovat faktory, které ovlivňují výslednou efektivnost. K tomu by měla přispět právě tato publikace.

Kniha je rozdělena do čtyř základních celků. V první části je analyzován vztah institutu veřejné zakázky a ekonomické efektivity, přičemž důraz je kladen na implikace vyplývající z poznatků ekonomie transakčních nákladů. Druhá část se věnuje otázkám jak kvantifikovat rozsah trhu veřejných zakázek a jaký je jeho vývoj v posledních letech poznamenaných ekonomickým propadem. Následující část stručně rekapituluje genezi právní úpravy zadávání veřejných zakázek na území České republiky, porovnává její rozsah a diskutuje možnost zohlednění ekonomických principů přímo v zákoně o veřejných zakázkách. Konečně poslední část analyzuje nejvýznamnější faktory ovlivňující efektivnost veřejných zakázek, jakými jsou například míra konkurence na nabídkové straně nebo schopnost zohlednit všechna relevantní rizika v popisu předmětu plnění.

Poznatky prezentované v této knize rozvíjí mé předchozí texty¹ a zohledňují výzkumy, které jsem prováděl během posledních čtyř let zejména na datech

1 Zejména Pavel (2007).

České a Slovenské republiky. Dále čerpám z řady zahraničních empirických studií, které se efektivnosti veřejných zakázek věnovaly.

Z výše uvedeného vyplývá, že čtenář v knize nenajde ani výklad současné regulace zadávání veřejných zakázek², ani návod na to, jak správně zadávat. Ba dokonce zde nejsou obsaženy ani podrobné návrhy řešení, jak zlepšit současný stav. Jedná se však o systematický výklad problematiky z pohledu ekonomy, který identifikuje kritická místa v procesu zadávání, jež ovlivňují výslednou efektivnost. Jeho studium lze doporučit studentům pokročilých kurzů veřejných financí a také zástupcům odborné veřejnosti, kteří se chtějí na zadávání veřejných zakázek podívat poněkud jiným pohledem, než jaký je v současné době běžný.

2 Studium textu předpokládá, že čtenář je alespoň v obecné rovině seznámen se základními parametry regulace veřejných zakázek v České republice, tedy se zněním zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Podrobný výklad zákona lze najít např. v Jurčík (2007) nebo Krč (2013).