

# Transakční náklady a veřejné zakázky?<sup>1</sup>

**Ing. Jan Pavel, Ph.D.**

Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta financí a účetnictví, katedra veřejných financí

e-mail: [pavelj@vse.cz](mailto:pavelj@vse.cz), tel. +420 224 095 170

## Úvod

I přes významnost oblasti veřejných zakázek pro efektivnost fungování veřejného sektoru lze v posledních 15 letech najít v domácí literatuře pouze velmi málo odborných statí na toto téma. Pokud pomíneme právní výklady zákona o veřejných zakázkách, pak se jedná především o publikace Ochrana (1999, 2001 a 2005) a Nemeč – Wright (1997). Tyto práce jsou však spíše zaměřeny na problematiku efektivnosti veřejných výdajů jako celku a veřejné zakázky jsou zde zpracovány jako dílčí téma. Pozitivní ekonomický přístup je zastoupen velmi řídko, což je způsobeno problematickým využitím existujícího mikroekonomického aparátu. Cílem tohoto příspěvku je tak částečně vyplnit tuto mezeru a nastínit možnosti využití institucionální ekonomie při analýze problematiky veřejných zakázek.

## Tři předpoklady institucionální ekonomie

Mikroekonomické modely vycházející z předpokladů neoklasické ekonomie v řadě případů neumožňují zachytit vliv typu konkurenční struktury na straně nabídky na cenu veřejných zakázek. Důvodem je nezohlednění některých důležitých faktorů, které tržní proces ovlivňují. Tento problém lze částečně překonat využitím aparátu institucionální ekonomie, která do analýzy tržní vztahů zavádí tři důležité předpoklady: omezenou racionalitu, existenci oportunistu a existenci specifičnosti aktiv (Williamson 1981; v ČR pak Koten 2001; Mlčoch 1996).

Klíčovým předpokladem mikroekonomické analýzy institucionální ekonomie je **existence oportunistu** v jednání ekonomických subjektů, zatímco neoklasická mikroekonomie

---

<sup>1</sup> Tento příspěvek vznikl s podporou GA ČR v rámci řešení projektu č. 402/05/P009.

kalkuluje s bezproblémovým dodržováním smluvních závazků. V souladu s předpokladem člověka maximalizujícího svůj užitek je nutné brát zřetel i na fakt, že tohoto cíle je člověk ochoten dosáhnout i prostřednictvím lsti, klamu, úskoku a podvodu. Při použití těchto „nefér“ metod pak jednající člověk porovnává předpokládané náklady a očekávané výnosy. Z toho plyne, že prostředkem pro omezení oportunistického jednání v ekonomice je zvyšování nákladové strany. To může být prováděno několika způsoby. Krátkodobá ad hoc řešení spočívají v zakomponování sankcí do smlouvy či v systémovém uzákonění vyšší regulace. Mezi dlouhodobá řešení patří zlepšování podnikatelského prostředí a kultivace etických hodnot. Předpoklad existence oportunistu v ekonomickém jednání tržních subjektů však neznamená, že vždy a všude jsou všichni lháři a podvodníci. Spíše upozorňuje, že subjekt účastníci se hospodářského života (v našem případě tedy i stát) musí počítat s výskytem oportunistu v jednání jeho partnerů, které ho může poškodit, a musí se proti tomu nějakým způsobem bránit.

Existence racionálně uvažujícího člověka majícího k dispozici všechny relevantní informace je stejně důležitým předpokladem neoklasické mikroekonomie jako výše uvedený předpoklad o čestném jednání. Díky racionalitě a absolutní dostupnosti informací je schopen tento „vševědoucí“ člověk maximalizující svůj užitek uzavřít perfektní kontrakt, který maximalizuje jeho užitek nejen ex ante, ale i ex post. Tento silný předpoklad je v některých teoriích částečně zmírněn tvrzením, že vševědoucí lidé sice nejsou všichni, ale v průměru ano, tzn. v průměru jsou uzavírány perfektní smlouvy. Tento předpoklad mimo jiné znamená, že z analýzy tržních vztahů odpadají ex post náklady vynaložené na vynucování plnění kontraktu. Vzhledem k tomu, že obě strany jsou „vševědoucí“, veškeré možnosti selhání kontraktu ve smlouvě ošetřily a vyhnuly se tak potenciálním sporům.

Institucionální ekonomie však upozorňuje, že předpoklad dokonalých informací a dokonalé racionality není reálný, a nahrazuje ho teorií **omezené racionality**. Ta předpokládá, že poznávací kapacita člověka je omezená. Člověk jedná sice stále racionálně, ale ve své racionalitě je omezen nedokonalými informacemi, kterými disponuje. To má závažné implikace směřující k závěru, že nelze uzavřít dokonalou smlouvu. 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). Při použití konceptu nákladu ušlé příležitosti je však lze všechny převést na peněžní jednotky. Náklady ex post vznikají zejména v situacích, kdy je nutné vynucovat plnění smlouvy (soudními spory, arbitrážními řízeními apod.).

Třetím důležitým předpokladem institucionální ekonomie je **specifičnost aktiv**. Tento předpoklad upozorňuje na fakt, že v řadě případů pro realizaci smlouvy musí dodavatelská strana vynaložit určité investiční náklady, aby mohla kontrakt splnit. V řadě případů jsou tato aktiva specifická jen pro jeden typ transakce a v případě jejího zrušení (například z důvodu odstoupení odběratelské strany) jsou tyto náklady utopené a subjekt tak inkasuje ztrátu. Velikost ztráty je ovlivňována dvěma faktory. Prvním je míra specifičnosti dané investice. Pokud se daná investice hodí pro právě jen jeden typ obchodu (daný statek či službu poptával a poptává na trhu jen jeden subjekt), pak je hodnota ztráty rovna přesně velikosti vynaložené investice. Naopak pokud je investice nspecifická tzv. výrobní faktory lze buď s téměř nulovými náklady transformovat k výrobě jiného statku nebo je bez problémů za plnou cenu prodat, je ztráta nulová a subjektu neplynou ze zrušení smlouvy žádné škody. Druhým faktorem je doba, po které došlo ke zrušení smlouvy. Vzhledem k tomu, že investice do specifických výrobních aktiv má určitou ekonomickou životnost, je ztráta tím menší, čím později došlo ke zrušení kontraktu.

Výše popsané tři předpoklady mají závažné dopady na analýzu vztahu mezi vládou a tržními subjekty při realizaci veřejných zakázek. Na základě přítomnosti či nepřítomnosti tří uvedených předpokladů můžeme definovat čtyři typy smluvního procesu.

### Schéma 1: Typologie smluvních procesů podle institucionální ekonomie

Omezená racionalita	Oportunismus	Specifičnost aktiv	Typ smluvního procesu
0	+	+	plánování
+	0	+	slib
+	+	0	soutěž
+	+	+	ovládání

Legenda: 0 – daný faktor není přítomen, + – daný faktor je přítomen.

Zdroj: Mlčoch (1996)

V prvním modelovém případě označovaném jako plánování předpokládáme existenci oportunismu v jednání ekonomických subjektů a nutnost vynakládat náklady na specifické investice. Naproti tomu zde nepracujeme s omezenou racionalitou a zůstáváme tak u neoklasického předpokladu dokonalých informací. Pokud by se v tomto prostředí pohybovala vláda, nepředstavovalo by uzavírání smluv o zadávání veřejných zakázek žádný problém. Ač zde existuje možnost oportunistického jednání, je zcela eliminována existencí dokonalých informací, které umožňují uzavření dokonalé smlouvy. V ní by byly ošetřeny

veškeré možné alternativy zrušení smlouvy s nastavenými sankcemi tak, aby se druhé straně od ní nevyplatilo žádným způsobem odstoupit či ji nějakým způsobem porušit. Proces zadávání veřejných zakázek se tak mění v pouhé plánování, kde je počítáno se všemi možnými alternativami negativního vývoje.

Druhý modelový případ pracuje s omezenou racionalitou, avšak abstrahuje od možnosti oportunistického jednání. Vláda by v tomto případě sice uzavírala nedokonalé smlouvy, ale vzhledem k tomu, že by toho druhá strana nechtěla zneužívat, nedocházelo by k závažnějším problémům spojeným s jejich plněním. Tento typ smluvního procesu lze označit jako slib.

Zatímco oba výše uvedené typy smluvních procesů jsou do značné míry nerealistické, třetí typ již lze v reálném světě najít. Je založen na existenci oportunismu a omezené racionality, zatímco s nutností vynakládat specifické investice není kalkulováno. Absence třetího předpokladu znamená, že ani poptávající ani nabízející strana není na realizaci kontraktu existenčně závislá. V případě zadávání veřejných zakázek se jedná o situaci, kdy stát nakupuje zboží, které mimo něj nakupují i jiné subjekty trhu. Ani jedna ze stran nemá monopolní nebo monopsonní postavení a jejich vyjednávací pozice jsou rovnocenné. Existence více subjektů na straně nabídky také do značné míry eliminuje možnost oportunistického chování. V případě, že by nabízející subjekt nesplnil z určitých důvodů smluvní závazky, může ho vláda snadno nahradit subjektem jiným. Navíc by ho oportunistické jednání mohlo značně poškodit, neboť by ho v budoucnu diskvalifikovalo při ucházení se o další veřejné zakázky.

Situaci při neexistenci specifičnosti aktiv lze do značné míry ztotožnit s neoklasickým modelem dokonalé konkurence. Ten je charakteristický existencí mnoha subjektů jak na nabídkové straně (předpoklad modelu dokonalé konkurence je založen na existenci mnoha stejných firem), tak i na straně poptávkové (daný statek nepoptává pouze stát, ale i jiné subjekty).

Poslední čtvrtý typ smluvního jednání již zapojuje všechny předpoklady institucionální ekonomie. Kombinace existence omezené racionality, oportunismu a specifických investic s sebou přináší možnost vzniku ztráty z titulu přerušení smluvního vztahu. Při aplikaci tohoto modelu na problematiku veřejných zakázek je nutné upozornit, že v případě přerušení smlouvy nevznikají náklady z titulu odbourání specifické investice pouze na straně nabízejícího subjektu, ale i na straně státu. V řadě případů dochází k situacím, kdy se po uzavření smlouvy dostává stát do závislé situace a neplnění závazků ze strany dodavatele mu

generuje značné náklady. Specifické investice jsou tedy ať již explicitně nebo implicitně vynakládány na obou stranách.

Výše uvedené „zreálnění“ mikroekonomické analýzy umožní lépe pochopit problematiku veřejných zakázek a podrobit ji kvalitnější analýze.

### **Veřejné zakázky jako problém „make or buy“**

Jak již bylo výše zmíněno, hlavním cílem institutu veřejných zakázek by mělo být poskytování kvalitnějších služeb veřejnosti za nižší cenu, než je toho schopen dosáhnout veřejný sektor. Na základě tohoto argumentu by měla smluvnímu poskytování určité služby předcházet analýza toho, zda-li je pro veřejný sektor výhodnější poskytovat danou službu v rámci svých organizací nebo to přenechat za určitou platbu (a to ať již explicitní ve formě pravidelných plateb z veřejných rozpočtů, tak i implicitní ve formě poskytnutí oprávnění na výběr určitých poplatků od veřejnosti) sektoru soukromému. Tento rozhodovací problém je v obecné ekonomické teorii označován jako „make or buy“ a pro úplnost je nutné dodat, že ho řeší i každý soukromý subjekt. Každá firma si totiž také musí zjistit, zda-li je pro ni výhodnější určitou část své produkce přenechat jinému soukromému subjektu a od něj to jako od svého dodavatele nakupovat nebo si vše vyrábět sama.

Mezi základní výhody použití veřejných zakázek z hlediska veřejného sektoru lze označit zvýšení efektivnosti a kvality a také ztrátu uniformity produkce, OECD (1999). Naopak jako základní rizika z čistě ekonomického hlediska (tedy s vyloučením problematiky korupce a transparentnosti, což bude analyzováno dále) lze uvést možnost vzniku závislého postavení, koluzního kartelu případně regionálního monopolu. Míra jednotlivých rizik je ale závislá na typu poskytované produkce, tedy obecně řečeno existují služby, které jsou vhodné pro zadání v rámci veřejných zakázek a naopak existují i služby, které jsou absolutně pro veřejné zakázky nevhodné.

Pohledem, který umožní provést klasifikaci jednotlivých služeb poskytovaných veřejným sektorem z hlediska jejich vhodnosti resp. nevhodnosti ke kontrahování, je analytický aparát institucionální ekonomie (viz předešlá kapitola), který pracuje s pojmem transakční náklady. Tato teorie upozorňuje, že v rámci rozhodování „make or buy“ je nutné vedle produkčních nákladů brát v úvahu také náklady transakční. V některých případech mohou totiž tyto náklady převýšit úspory v produkčních nákladech získaných díky kontrahování, Pavel (2003).

Ač se tedy produkční náklady poskytování služby v důsledku kontraktování sníží, nakonec zadavatel zaplatí více než vydával na poskytování dané služby, když ji sám produkovat.

Pod pojmem transakční náklady chápeme veškeré náklady, které jsou spojené s realizací daného kontraktu mimo nákladů produkčních. Bez vynaložení těchto nákladů by se daná transakce nikdy neuskutečnila, resp. při neuskutečnění této transakce by transakční náklady nevznikly. Přesná definice těchto nákladů není dosud všeobecně uznávána. Svým charakterem můžeme transakční náklady chápat jako analogii tření ve fyzikálním systému. Čím větší je toto tření, tím větší jsou transakční náklady.

Výše transakčních nákladů, jejichž velikost je relevantní při rozhodování o způsobu zajištění určitých aktivit, je ovlivňována třemi faktory (Williamson 1981): specifičností aktivit, měřitelností výstupu a frekvencí zadávání. Pro následující analýzu se budeme soustředit na první dva klíčové faktory. V prvním případě je logicky předpokládáno, že čím specifičtější investici musí kontrahovaný subjekt vynaložit, tím se jeho postavení stává v daném oboru výjimečnější, a dostává se tak do monopolní pozice. To s sebou přináší zvýšení jeho vyjednávací pozice, což zvyšuje náklady na dohadování v případě nekompletně zpracované smlouvy. V druhém případě lze identifikovat nepřímo úměrný vztah mezi měřitelností výstupů a velikostí transakčních nákladů, které se zde objevují především ve formě nákladů na monitorování.

Schéma 2 představuje modifikovaný Williamsonův model, kde jsou služby poskytované veřejným sektorem rozděleny podle dvou výše zmíněných kritérií do čtyř skupin, Brown-Potoski (2002). V prvním případě (A) se jedná o služby vyznačující se nízkou specifičností investic a snadnou měřitelností výstupů. První faktor způsobuje snadný vstup firem do daného odvětví, zvyšuje tak konkurenční tlak a snižuje zároveň možnost oportunního jednání z jejich strany. Snadná měřitelnost výstupů 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 výstupů 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 částečně vyjádření výstupu. Poslední skupinu (D) tvoří služby s obtížně měřitelnými výstupy a vysokou specifičností investic; transakční náklady dosahují nejvyšších hodnot.

**Schéma 2: Rozdělení veřejných služeb podle specifičnosti investic a měřitelnosti výstupů**

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

Legenda: TrC = celkové transakční náklady

Zdroj: Brown-Potoski (2002), vlastní úpravy

Jak již bylo uvedeno výše, mohou být v některých případech pozitiva plynoucí z vyšší produkční efektivity soukromých subjektů převážena negativy plynoucími z titulu vysokých transakčních nákladů. Proto je nutné se vyhybat kontrahování u služeb, u kterých lze vysoké transakční náklady předpokládat. Z uvedeného schématu vyplývá, že nejvhodnější pro kontrahování jsou služby zařazené do kvadrantu (A). Naopak služby v kvadrantu (D) nejsou pro kontrahování vhodné a jako efektivnější řešení se jeví jejich přímá produkce veřejným sektorem. Zbylé dva kvadranty je možné kontrahovat, ale je nutné tuto činnost provádět buď vhodnými vyjednávacími strategiemi nebo ji doplnit o určitou formu regulace.

S použitím výše popsaného analytického aparátu bylo zpracováno v USA několik empirických studií a na tomto místě bude představen výsledek prezentovaný v Brown, Potoski (2002). Autoři studie provedli rozdělení veřejných služeb podle dvou výše uvedených kritérií. Výsledky jsou zachyceny v následujícím schématu.

**Schéma 3: Klasifikace veřejných služeb**

Specifičnost investic	Nízká	Vysoká
<b>Měřitelnost výstupů</b>		
<b>Snadná</b>	<p>(A) Měřitelné tržní služby</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ bytový odpad</li> <li>▪ firemní odpad</li> <li>▪ skladování odpadu</li> <li>▪ opravy ulic</li> <li>▪ čištění ulic</li> <li>▪ silniční značení</li> <li>▪ údržba zeleně</li> <li>▪ správa hřbitova</li> <li>▪ správa parkovišť</li> <li>▪ odpočty spotřeby</li> <li>▪ vyúčtování spotřeby</li> <li>▪ nakládání s nebezpečným materiálem</li> <li>▪ odtahová služba</li> <li>▪ správa konferenčního centra</li> <li>▪ správa budov a pozemků</li> <li>▪ správa vozového parku</li> <li>▪ výplaty mezd</li> <li>▪ sekretářské služby</li> <li>▪ personální služby</li> <li>▪ hlídání dětí</li> <li>▪ parková zeleň</li> <li>▪ zpracování dat</li> </ul>	<p>(B) Měřitelné monopolní služby</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ operátor autobusové dopravy</li> <li>▪ správa letiště</li> <li>▪ dodávky vody</li> <li>▪ čištění vody</li> <li>▪ odpadní vody a jejich čištění</li> <li>▪ likvidace kalu</li> <li>▪ dodávky elektřiny</li> <li>▪ dodávky plynu</li> <li>▪ řízení nemocnice</li> <li>▪ správa knihovny</li> <li>▪ správa muzeí</li> <li>▪ přeprava těžkých nákladů</li> <li>▪ technická podpora parku sanitek</li> <li>▪ správa daní</li> <li>▪ správa výběru parkovného</li> <li>▪ policejní a hasičský komunikační systém</li> </ul>
<b>Obtížná</b>	<p>(C) Neměřitelné tržní služby</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ školky</li> <li>▪ programy pro důchodce</li> <li>▪ prodej léčiv</li> <li>▪ přístřeší pro bezdomovce</li> <li>▪ rekreační zařízení</li> <li>▪ ochrana objektů</li> <li>▪ likvidace obtížného hmyzu a hlodavců</li> <li>▪ odchyt volně pobíhajících zvířat</li> <li>▪ zvířecí útulky</li> <li>▪ veřejné zdravotnické programy</li> <li>▪ psychologické zdravotnické programy</li> <li>▪ právní služby</li> <li>▪ práce s veřejností</li> <li>▪ stanovení daní</li> <li>▪ rychlá záchranná služba</li> <li>▪ ambulantní služby</li> </ul>	<p>(D) Neměřitelné monopolní služby</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ policie</li> <li>▪ hasiči</li> <li>▪ řízení automobilového provozu</li> <li>▪ hygienická kontrola</li> <li>▪ vězení</li> </ul>

Zdroj: Brown-Potoski (2002)

### **Jak určit velikost transakčních nákladů?**

Z předešlé analýzy jednoznačně vyplývá, že klíčovými předpoklady pro „racionální“ rozhodování subjektů veřejného sektoru o tom, co kontrahovat a co ne, je schopnost uvědomit si určité vlastnosti kontrahovaného zboží (zejména měřitelnost výstupů a specifičnost aktiv) a

dále kvantifikovat či alespoň odhadnout velikost transakčních nákladů spojených s realizací daného kontraktu.<sup>2</sup>

Právě otázka měření velikosti transakčních nákladů je velmi obtížná. Problémem zde zejména je, že tyto náklady nejsou ve většině případů na první pohled zřetelné (Meričková et al., 2005). Druhým problémem je, že tyto náklady se pro jednotlivé vykonávané činnosti mísí a nelze je tak zcela jednoznačně separovat (v řadě případů zde dochází k období úspor z rozsahu).

Při identifikaci a případném měření jejich hodnoty v oblasti veřejných zakázek je nutné si uvědomit, že nevznikají pouze na straně veřejného sektoru (tedy zadavatele), ale i na straně sektoru soukromého, tedy zájemce či realizátora dané zakázky. Příklady těchto transakčních nákladů na obou stranách, včetně jejich rozlišení na ex post a ex ante ukazuje následující schéma. Přitom je nutné si uvědomit, že pro dosažení nejvyšší efektivity je nutné zajistit minimalizaci obou typů transakčních nákladů a ne pouze části nesené veřejným sektorem, Pavel (2004).

#### Schéma 4: Transakční náklady spojené se zadáváním veřejných zakázek – příklady

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

Zdroj: Pavel (2003)

Z výše uvedeného vyplývá, že transakční náklady vznikají v oblasti zadávání veřejných zakázek ve vazbě na celou řadu činností. Jejich měření je tak velmi problematické. To ostatně dokazuje i zahraniční odborná literatura, kde lze sice najít řadu pokusů o měření transakčních nákladů, ale ty se v drtivé většině případů vztahují pouze na soukromý sektor (např. Boerner-

<sup>2</sup> V rámci úplnosti metodické diskuse je nutné zdůraznit, že transakční náklady vznikají také v případě, kdy daný veřejný subjekt nic nekontrahuje a vše zajišťuje vlastní přímou produkcí. V tomto případě jsou tyto náklady vázány na smlouvy uzavřené se zaměstnanci. Podrobněji viz Hart et al (1996).

Macher 2002; Wang 2003). Transakční náklady jsou v případě veřejných zakázek měřeny pouze na straně veřejného sektoru. Mezi několik málo studií patří především Walsh – Davis (1993), kteří odhadují, že se tyto náklady pohybují kolem 1,8 % hodnoty zakázky. Svá měření však omezují pouze na ex ante náklady a již nezohledňují monitorovací a případné dohazovací aktivity. Naopak náklady spojené s monitorováním se pokusila kvantifikovat Audit Commission (1995) a odhaduje je na 3-4 % hodnoty kontraktu.

V případě České republiky nebyl dosud proveden žádný pokus směrem k měření transakčních nákladů a to nejen v oblasti veřejných zakázek. Výjimku představuje měření transakčních nákladů daňového systému, jehož výsledky byly ve formě odhadu hodnot administrativních a vyvolaných nákladů prezentovány v Pudil et al. (2004). Metody použité v této studii mohou být zřejmě využity, samozřejmě po patřičné úpravě, i v případě veřejných zakázek. Na straně veřejného sektoru je to metoda „přepočteného“ pracovníka a na straně sektoru soukromého dotazníkové šetření. Tento přístup však nebude využitelný pro odhad ex post transakčních nákladů plynoucích z titulu nedodržení uzavřených kontraktů, neboť se nebude jednat o pravidelně se opakující úkony. Příprava metodiky měření je další fází výzkumu autora podporovaného GA ČR.

## **Závěr**

Problematika veřejných zakázek není bohužel stále příliš akcentovaným tématem odborných ekonomických debat, což je mimo jiné způsobeno i její obtížnou uchopitelností stále převládajícím neoklasickým mikroekonomickým aparátem. Ten totiž nedává relevantní a odůvodněné odpovědi na zásadní otázky, a proto je nutné přistoupit k jeho doplnění instrumenty ekonomie transakčních nákladů.

Prvním krokem při výzkumu je tyto náklady vymezit a identifikovat faktory, které je ovlivňují. To následně umožní provést rozdělení statků a služeb z hlediska toho, zda jsou vhodné či nevhodné pro externí zajištění. Dalším krokem, tentokrát problematičtější, je kvantifikace těchto nákladů. Dále je nutné se zaměřit na jejich dekompozici a určit, které aspekty institucionálního nastavení transakční náklady zvyšují. Na základě získaných výsledků bude možné zformulovat relevantní hospodářsko-politická doporučení pro reformu formálních i neformálních institucí. To by mělo mít pozitivní dopady na efektivnost veřejných zakázek a zprostředkovaně tak i na efektivnost celkovou.

## Literatura

- Audit Commission (1995): Making markets: A review of the audits of the client role for contracted services, Bulletin, March, London, HMSO.
- Boerner, C. S. – Macher, J. T. (2002): Transaction Cost Economics: An Assessment of Empirical Research in the Social Sciences, Georgetown University Working Paper.
- Brown, T. L. – Potoski, M. (2002): The Influence of Transaction Costs on Municipal Government Choices about Alternative Modes of Service Provision, Indiana University
- Hart, O. – Shleifer, A. - Vishny, R. W. (1996): The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons, NBER Working Papers 5744, National Bureau of Economic Research
- Koten, S. v. (2001): Transaction Cost Economics: basic concepts and extensions, UK, Working Paper 17
- Meričková, B. - Šebo, J. - Vidličková, K. (2005): Finančný manažment vo verejnom sektore - teória a prax v krajinách EÚ. Banská Bystrica : Ekonomická fakulta UMB
- Mlčoch, L. (1996): Institucionální ekonomie : učební text pro studenty vysokých škol, Praha
- Nemec, J. – Wright, G. (1997): Veřejné finance, NISPAcee
- Nemec, J. - Meričková, B. - Vítek, L. (2004): Contracting-out on Local Government Level in Transitional Economies: Theory and Selected Evidence from Czech and Slovak Republic. Budapest 31.03.2004 – 02.04.2004. In: The Eighth International Research Symposium on Public Management. Budapest : University of Economic Sciences and Public Administration
- Ochrana, F. (1999): Veřejné projekty a veřejné zakázky, Codex Bohemia
- Ochrana, F. (2001): Veřejný sektor a efektivní rozhodování, Praha : Management Press.
- Ochrana, F. (2005): Nákladově užitkové metody ve veřejném sektoru, Praha : Ekopress
- OECD (1999): Competition Policy and Procurement Market, Paris, May
- OECD (2001): Government Procurement : a Synthesis Report, Paris, October.
- OECD (2002): Competition and efficiency in Publicly funded Services, Paris
- Pavel, J. (2003): Vliv transakčních nákladů na chování firem při zadávání veřejných zakázek, sborník referátů z teoretického semináře „Standardizace veřejných služeb jako předpoklad rozvoje regionů“, 23.1.-24.1.2003 Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta, Brno
- Pavel, J. (2004): Vliv transakčních nákladů na zabezpečování veřejných služeb. Brno 22.01.2004 – 23.01.2004. In: Mech, Josef (ed.). Konkurence ve veřejném sektoru. Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného ESF MU v Brně. Brno : Masarykova univerzita
- Pavel, J. (2005): Ekonomické aspekty zadávání veřejných zakázek, kapitola v publikaci Veřejné zakázky v České republice: korupce nebo transparentnost?, Transparency International Česká republika
- Pudil, P. - Vybíhal, V. - Vítek, L. - Pavel, J. – a kol., (2004): Zdanění a efektivnost. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia
- Walsh, K. – DAVIS, H. (1993): Competition and services: The impact of the Local Government Act 1988, Department of the Environment, University of Birmingham, HMSO, United Kingdom.

Wang, N. (2003): Measuring Transaction Costs: An Incomplete Survey, Ronald Coase Institute Working Paper Series (No. 2).

Williamson, O. (1981): The Economics of Organization, American Journal of Sociology