

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut ekonomických studií

Martin Pospíšil

Veřejné zakázky v municipalitách

Bakalářská práce

Praha 2012

Autor práce: **Martin Pospíšil**

Vedoucí práce: **Petr Janský, M.Sc.**

Rok obhajoby: **2012**

Bibliografický záznam

POSPÍŠIL, Martin. *Veřejné zakázky v municipalitách*. Praha, 2012. 57 s. Bakalářská práce. Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut ekonomických studií. Vedoucí práce Petr Janský, M. Sc.

Abstrakt

Tato práce se zabývá veřejnými zakázkami a vlivem různých ekonomických a politických aspektů na dosahovanou efektivitu jejich soutěžního kontrahování v municipalitách. Teoretická část práce přináší přehled klasických argumentů odůvodňující existenci veřejných zakázek a užití soutěžního kontrahování pro zajišťování veřejných služeb, zároveň ale poukazuje na jistá úskalí s tím spojená. Dále se autor pokouší o popsání možné souvislosti mezi koncentrací politické moci v orgánech municipalit a efektivností soutěžního mechanismu při zadávání veřejných zakázek, což je problematika, která je dosud v odborné literatuře nezmapována. Na závěr jsou zmíněny hlavní aspekty právní úpravy veřejných zakázek v České republice. Cílem empirické části práce pak bylo s využitím ekonometrických metod testovat hypotézy vyplývající z teoretické části na vzorku veřejných zakázek zadaných v hlavním městě a 23 statutárních městech v České republice v průběhu volebního období 2006-2010. Pro testování hypotéz byly nejdříve sestaveny lineární modely, na něž pak byla aplikována metoda nejmenších čtverců a některé robustní metody, jejichž použití si vyžádal specifický charakter dat. Co se týče ekonomických aspektů, výsledky analýzy se shodovaly se závěry předchozích studií. Některé modely ukázaly na možnou souvislost mezi efektivitou veřejného kontrahování a politického prostředí.

Klíčová slova

veřejné zakázky, soutěžní kontrahování, municipality, koncentrace politické moci, typy zadávacích řízení, efektivnost

Abstract

This thesis deals with the public procurement and the influence of various economic and political aspects on the achieved efficiency of their competitive contracting in municipalities. The theoretical part of the thesis provides an overview of the classic arguments justifying the existence of public procurement and use of competitive contracting for the provision of public services, nevertheless, it also points to certain drawbacks associated with it. Furthermore, the author attempts to describe the possible link between the concentration of political power in the bodies of municipalities and the effectiveness of competition mechanism in public procurement, which is an issue that is still uncharted in the literature. At the end the main aspects of the legislation on public procurement in the Czech Republic are mentioned. The aim of the empirical part of the thesis was to test hypotheses arising from the theoretical part employing econometric methods on a sample of public contracts awarded in the capital and 23 statutory towns in the Czech Republic during the electoral period 2006-2010. In order to test the hypotheses, linear models were developed, to which the method of ordinary least squares was applied, and some robust methods, due to the specific nature of the data. Regarding economic aspects, analysis results were consistent with the findings of previous studies. Some models have shown a possible connection between the efficiency of public contracting and political environment.

Keywords

public procurement, competitive tendering, municipalities, political power concentration, types of awarding procedures, effectiveness

Rozsah práce: 125 955 znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval/a samostatně a použil/a jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 3. ledna 2012

Martin Pospíšil

Poděkování

Na prvním místě chci poděkovat Petru Janskému, M.Sc. za vedení mé bakalářské práce a za jeho trpělivost. Dále musím poděkovat autorům projektu zIndex, kterými jsou PhDr. Mgr. Jana Chvalková, Petr Janský, M.Sc a PhDr. Ing. Jiří Skuhrovec, za možnost využít pro účely mé bakalářské práce data, shromážděná v rámci jejich výzkumu. Zvláště pak děkuji Jiřímu Skuhrovcovi za jeho pomoc při zpracování dat a dále za jeho cenné připomínky týkající se ekonometrických metod.

Moje veliké díky patří také mé rodině a všem mým blízkým.

Obsah

1. ÚVOD	2
2. TEORETICKÁ ČÁST	3
2.1. EKONOMICKÉ ASPEKTY VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK	3
2.1.1. <i>Ekonomické odůvodnění veřejných zakázek</i>	3
2.1.2. <i>Problémy spojené s veřejnými zakázkami</i>	5
2.1.2.1. Míra konkurence a počet nabízejících; <i>Bid-rigging</i>	5
2.1.2.2. Transakční náklady.....	7
2.1.2.3. Alokační (ne)efektivnost.....	9
2.1.3. <i>Shrnutí</i>	10
2.2. VEŘEJNÉ ZAKÁZKY A POLITIKA	10
2.2.1. <i>Municipality jako „víceúrovňové“ organizace</i>	11
2.2.2. <i>Intenzita politické soutěže a efektivita soutěžního kontrahování</i>	13
2.2.3. <i>Přehled některých studií z municipalit, zkoumajících i politické faktory</i>	15
2.3. PRÁVNÍ ÚPRAVA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK V ČR.....	20
2.3.1. <i>Základní pojmy a typy veřejných zakázek definované zákonem</i>	20
2.3.2. <i>Typy výběrových řízení pro veřejné zakázky</i>	22
3. EMPIRICKÁ ČÁST	24
3.1. HYPOTÉZY	24
3.2. KVANTIFIKACE POLITICKÉHO PROSTŘEDÍ.....	26
3.2.1. <i>Míry koncentrace, frakcionalizace a efektivního počtu stran v politickém systému</i>	27
3.2.2. <i>Ostatní politické proměnné</i>	30
3.3. ZDROJE DAT A DATOVÝ SOUBOR.....	32
3.3.1. <i>Data o veřejných zakázkách</i>	32
3.3.2. <i>Data o rozložení politických sil</i>	36
3.4. EKONOMETRICKÁ ANALÝZA	36
3.4.1. <i>Přehled použitých proměnných</i>	36
3.4.1.1. Proměnné charakterizující jednotlivé zakázky.....	36
3.4.1.2. Politické proměnné.....	37
3.4.2. <i>Přehled modelů pro regresní analýzu</i>	39
3.4.3. <i>Diskuze metod analýzy dat</i>	41
3.4.4. <i>Výsledky regresní analýzy</i>	44
3.4.4.1. Proměnné charakterizující jednotlivé zakázky.....	46
3.4.4.2. Politické proměnné.....	47
3.4.5. <i>Několik závěrečných poznámek k regresní analýze</i>	50
4. ZÁVĚR	52
SEZNAM LITERATURY A JINÝCH ZDROJŮ	54
LITERATURA	54
LEGISLATIVNÍ NORMY	56
INTERNETOVÉ ZDROJE	57
PŘÍLOHY	I

1. Úvod

Veřejné zakázky a metody jejich zadávání jsou bezesporu zajímavým a především důležitým tématem nejen v České republice, ale i v evropském a světovém kontextu. Není divu, vždyť veřejné výdaje tvoří ve vyspělých ekonomikách světa nezanedbatelný podíl, například v evropských zemích se jedná o více než 40 % HDP¹. Je proto logické, že prvořadým zájmem veřejných institucí by mělo být s těmito prostředky co nejehospodárněji nakládat. V současnosti panuje obecná shoda, že nejlepší možností, jak toho docílit, je přinést do prostředí veřejných zakázek co nejvíce konkurence. Některé dřívější práce, například J. Pavla, docházejí k jasnému závěru, že počet uchazečů o veřejnou zakázku hraje významnou roli při dosahování příznivých cen. Prvním mým cílem v této práci tak bude pokusit se tuto souvislost verifikovat i v případě municipalit. Konkrétně se jedná o 24 největších měst v České republice. Kromě toho se pokusím testovat i další hypotézy týkající se vlivů různých druhů zadávacích řízení na vysoutěžené ceny. Dále mě zajímal i vliv čerpání dotací z evropských strukturálních fondů na tyto ceny. Také jsem se pokusil zjistit, zda dělení zakázek, které je za jistých, zákonem stanovených podmínek možné má pozitivní či negativní vliv na vysoutěžené ceny. Též jsem zkoumal, zda se v případě zakázek na stavební práce dařilo dosahovat úspor ve srovnatelném měřítku se zakázkami ostatními.

Dalším cílem mojí práce bylo zkoumání souvislosti mezi efektivitou zadávání veřejných zakázek v municipalitách a složením jejich volených orgánů. Nabízí se myšlenka, že politické subjekty mohou zasahovat do průběhu veřejných zakázek. Proces zadávání a administrace soutěží o veřejné zakázky sice většinou není přímo v rukou politických činitelů, ale politici mohou na osoby zodpovědné za tuto činnost vyvíjet určitý tlak. Zdálo by se logické, že potenciální síla tohoto nátlaku je závislá na politické moci, kterou politici v dané municipalitě disponují.

Je nutné podotknout, že tato oblast je zatím poměrně málo zmapovaná a jtak jsem se potýkal s nedostatkem vhodné literatury. Některé teorie, například klasická teorie veřejné volby, zmíněné aspekty chování politiků spíše nepředpokládají, nebo je podceňují. Já se ale na obranu svojí myšlenky snažím přinést několik studií, které souvislost mezi politikou a hospodařením obcí připouštějí. Tuto problematiku diskutují na v teoretické části své práce. V části empirické se pak s pomocí různých modelů s využitím ekonometrických metod snažím souvislost mezi politickou konstelací a efektivitou veřejných zakázek testovat.

¹ Pavel (2010)

2. Teoretická část

2.1. Ekonomické aspekty veřejných zakázek

2.1.1. Ekonomické odůvodnění veřejných zakázek

Veřejné zakázky jsou jedním ze způsobů, jak zajišťovat produkci veřejně poskytovaných statků a služeb. Z tohoto důvodu by bylo vhodné na úvod zmínit několik poznámek o této problematice.

Ekonomie veřejného sektoru vidí jako jeden z důvodů pro zásahy veřejných organizací v tržní ekonomice, kterými veřejné zakázky jsou, existenci nedokonalostí trhu v podobě veřejných statků a různých externalit. Veřejné statky se vyznačují dvěma vlastnostmi: nedělitelností spotřeby (non-rivalry consumption) a nevylučitelností ze spotřeby (non-exclusion). Pokud má nějaký statek pouze jednu z vlastností, hovoříme o smíšeném veřejném statku. Statky zatížené externalitami jsou naopak většinou soukromého rázu, ale jejich užívání je spojeno s vedlejšími přínosy či náklady, které si jejich majitel nemůže z důvodu jejich povahy přivlastnit.

Důsledkem výše zmíněných vlastností je to, že zajišťování produkce prospěšných veřejných statků (např. svoz komunálního odpadu, provoz veřejného osvětlení apod.), popřípadě statků zatížených pozitivními externalitami by, ponecháno čistě tržnímu prostředí, vedlo k nižší úrovni produkce než by bylo žádoucí nebo by nebyly produkovány vůbec². Zde tedy vzniká prostor pro vstup veřejného sektoru.

V současnosti veřejné organizace obstarávají kromě veřejných statků i množství typicky soukromých statků a služeb. Jak konstatují mnozí, mezi nimi i Pavel (2007), v období po 2. světové válce, zejména v padesátých a šedesátých letech 20. století, došlo pod vlivem keynesovské ekonomie i v tržních ekonomikách k rychlému rozšíření veřejného sektoru, což s sebou samozřejmě neslo i prudký nárůst podílu veřejně zajišťovaných statků soukromého i veřejného charakteru. Tento trend se zastavil v sedmdesátých letech a od let osmdesátých sledujeme postupný obrat. Nadále tedy budeme mluvit ne o veřejných ale, obecněji o veřejně poskytovaných statcích a službách³.

Veřejné zajišťování služeb a statků je spojeno s různými problémy, které by se daly shrnout dvěma základními otázkami ekonomie: „Jaké statky a služby budou vyráběny (nakupovány)?“ a „Jakým způsobem?“ Pokud jde o způsob, veřejné organizace mají,

² K tomuto tématu podrobněji viz například Stiglitz (1999).

³ Anglicky *publicly provided goods* – veřejně poskytované, zajišťované statky

podobně jako organizace ze sektoru soukromého, na výběr ze dvou možností: buď požadované statky a služby produkovat interně (*in-house*) s využitím vlastních prostředků a zaměstnanců nebo je nakupovat od externích dodavatelů (*outsourcing*)⁴. V praxi jsou ovšem možné i různé kombinace obojího⁵.

Obecně panuje shoda o tom, že veřejný sektor je méně efektivní⁶ než soukromý a že by v rámci úspory veřejných prostředků měla být produkce svěřena soukromým firmám. Na podporu této teze existuje mnoho různých argumentů, přehled některých z nich uvádí ve své studii Pavel (2007). Jsou zmiňovány argumenty z oblasti teorie veřejné volby, že totiž byrokraté sledují odlišné cíle než soukromé subjekty. Zatímco ty se snaží minimalizovat náklady (a tím maximalizovat zisky), úředníci sledují jiné cíle: snaží se maximalizovat svoje finanční fondy, tedy rozpočty svých úřadů. Za předpokladu, že jsou jim průběžně přidělovány finance z veřejných rozpočtů v závislosti na jimi vykázaných potřebách, nejsou úředníci nuceni chovat se efektivně, spíše naopak. Tímto se ve svých studiích zabývají například Niskanen (1968, 1975) nebo Tullock (1965). Boyne (1998b) nicméně poznamenává, že klasické modely teorie veřejné volby mají tendenci vliv tohoto fenoménu spíše přeceňovat, stejně jako možnosti byrokratů reálně dosahovat svých cílů. Zároveň podle něj zásadním způsobem pomíjejí vliv jiných faktorů, jako třeba chování politiků, kteří jsou prezentováni spíše jako pasivní aktéři.

Dalším vysvětlením neefektivnosti veřejných organizací je absence jakékoli konkurence. Veřejné organizace, narozdíl od soukromých subjektů, nečelí tržním tlakům a mohou tedy dlouhodobě fungovat bez rizika bankrotu i přesto, že s finančními prostředky nakládají neefektivním způsobem. Svěřením produkce do rukou soukromému sektoru by tedy mohlo dojít ke snížení nákladů.

Zmíněné argumenty tedy dávají jisté logické odůvodnění pro převedení produkce veřejně poskytovaných statků na externí dodavatele, kteří vykazují vyšší technickou efektivitu. Nicméně outsourcing produkce sám o sobě není postačující podmínkou pro snížení nákladů. Dalším nutným krokem je zajistit, aby byla veřejná zakázka přidělena dodavateli, který nabídne nejlepší podmínky, což lze zajistit pouze nějakou formou veřejné soutěže, bereme-li v úvahu úředníky, kteří (byť třeba jen v omezené míře) sledují maximalizaci svého rozpočtu a ne minimalizaci nákladů. Přidělování zakázek bez výběrového řízení – „z volné ruky“ – totiž obchází konkurenční boj mezi potenciálními uchazeči o zacházku a tím anuluje i možnost dosáhnout úspor z něho plynoucích.

⁴ Tzv. *make or buy decision*

⁵ Externími dodavateli jsou myšleni především firmy ze soukromého sektoru. Nicméně třeba v případě municipalit se lze setkat s externí produkcí pomocí společností v obecním vlastnictví. Zde je otázkou, jestli jde o outsourcing v pravém smyslu. Problematiku obecních společností se zabývá mj. Pavel (2006b, 2008).

⁶ Efektivností rozumíme poměr mezi přínosy (užitkem) nějakého projektu či akce a jejími náklady. Pavel (2007) to formalizuje vztahem $E = B / C$, kde E je koeficient efektivnosti, B je přínos (užitek) projektu, C jsou náklady projektu.

Literatura zabývající se hodnocením přínosů a nákladů soutěžního kontrahování veřejných zakázek na úrovni municipalit v praxi teoretické závěry ve většině případů potvrzuje, i když je na druhou stranu poměrně řídká, metodologicky roztržitá a často porovnává pouze náklady jedné nebo několika málo služeb. Často jsou citovány empirické studie z Velké Británie, což není náhodou, protože konzervativní vlády v Británii v osmdesátých letech iniciovaly zavedení povinného soutěžního kontrahování veřejných zakázek⁷. Tento přístup byl ve své době ojedinělý a později se stal vzorem i pro jiné státy, jak uvádí Boyne (1998b). Zároveň to umožnilo porovnat situaci před a po zavedení soutěžního kontrahování na větším množství municipalit ve stejné době. Boyne ve svém článku přináší přehled výsledků několika empirických studií z Velké Británie a USA⁸, které se zabývaly zkoumáním dopadů CCT a VCT⁹. Pokud jde o výši nákladů, u sledovaných služeb po zavedení soutěžního kontrahování došlo ve všech případech k poklesu.

2.1.2. Problémy spojené s veřejnými zakázkami

Jestliže bylo v předchozích odstavcích ukázáno, že zavedení veřejného kontrahování statků a služeb často vede k řešení neefektivnosti při interním zajišťování, je také nutné zmínit některé problémy, které veřejné zakázky samy o sobě buď neřeší, nebo které sebou jejich zavedení přináší.

2.1.2.1. Míra konkurence a počet nabízejících; *Bid-rigging*

V první řadě je třeba si uvědomit, že k tomu, aby mohlo vůbec být dosaženo nějakých úspor plynoucích z konkurence, musí být pro dané statky či služby dostatek nabízejících, tzn. je nutné, aby na daném trhu nějaká konkurence existovala. To je plně v souladu se standardními poznatky, které přináší mikroekonomická teorie.

Že tento vztah platí v případě veřejných zakázek i v praxi, ukazuje ve své studii například Pavel (2010) na příkladě větších staveb silniční a železniční infrastruktury v ČR v období červenec 2004 až únor 2009. Využívá k tomu regresního modelu, kde vysvětlovanou proměnnou je podíl vysoutěžené a předpokládané ceny¹⁰ a jednou z vysvětlujících proměnných počet nabízejících. Podle Pavlových výsledků s každým dalším nabízejícím klesla vysoutěžená cena v průměru o 3,27 % ceny předpokládané.

⁷ Compulsory Competitive Tendering (CCT)

⁸ Z nich zmiňme například Dombergera et al. (1986) nebo Szymanskiho (1996). Závěry těchto studií cituje ve své knize i Pavel (2007).

⁹ Voluntary Competitive Tendering – dobrovolné soutěžní kontrahování. Jak název napovídá, v těchto případech se jednalo o dobrovolné rozhodnutí obcí poptávat službu pomocí soutěžního systému.

¹⁰ Tuto formu vysvětlující proměnné převzal Pavel ze studie Kuhlmana a Johnsona (1983), kteří ji označují jako *bid-estimate ratio*. Protože je vysoutěžená cena vyjádřena v rámci předpokládané ceny, je možné efekty počtu nabízejících jednoduše porovnávat, což absolutní vyjádření vysoutěžených cen neumožňuje.

Dále zmiňuje, že v případech, kdy soutěž probíhala v užším řízení (a počet nabízejících tým byl omezen), byla vysoutěžená cena naopak v průměru vyšší, a to cca o 11,56 % předpokládané ceny. Starší studie Kuhlmana a Johnsona (1983), ze které Pavel částečně čerpal, se zabývala rovněž stavbami dopravními infrastruktury, konkrétně zakázkami na výstavbu dálnic ve dvou státech v USA. I zde došli autoři k závěru, že s růstem soutěžících cena zakázky klesala.

Na základě teorie i zmíněných empirických studií lze říci, že aby bylo zajišťování veřejných zakázek pomocí soutěžního kontrahování efektivní, musí na trhu existovat soutěž. Ve světle tohoto poznatku jsou na místě obavy, že v případě, kdy je nabízejících málo, se může stát, že úspory nebudou vůbec realizovány. V extrémním případě, kdy je nabízejících na trhu dostatečně málo, může pak nastat jev, který je znám jako bid-rigging.

Bid-rigging¹¹ je označení pro situaci, kdy se dodavatelé, u kterých se za běžných okolností očekává, že si budou konkurovat, dohodnou na koordinaci svého postupu – jedná se tedy o kartelovou dohodu. Díky tomu pak mohou stanovit vyšší cenu než v konkurenčním prostředí a realizovat dodatečný zisk na úkor zadavatele, jedná se tedy o jednu z forem dobývání renty.

Nejběžnějším schématem bid-riggingu je použití krycích nabídek, kdy všichni dodavatelé kromě kartelem dohodnutého „vítězného“ podají symbolické nabídky, o kterých je předem jasné, že je zadavatel nebude akceptovat (z důvodů přehnané ceny nebo nevyhovující specifikace). Další variantou je utlumení nabídek, kdy ostatní dodavatelé souhlasí, že se řízení vůbec nebudou účastnit. Dodavatelé se mohou v rámci kartelu též dohodnout na rotaci nabídek, kdy se jednotliví „vítězové“ střídají, či si mohou rozdělit trh tak, že v určité oblasti se soutěže účastní jen někteří dodavatelé.

Výsledkem kartelového jednání je cena, která může být o hodně vyšší, než by byla v případě interního zajišťování. Zadavatel má pak na výběr v podstatě buď jen vysokou cenu akceptovat, nebo soutěžní řízení na přidělení VZ zrušit¹². V podmínkách trhů ovládaných malým počtem subjektů se tak ukazuje zajišťování veřejných statků pomocí VZ jako nevýhodné a může být lepší zvolit interní produkci.

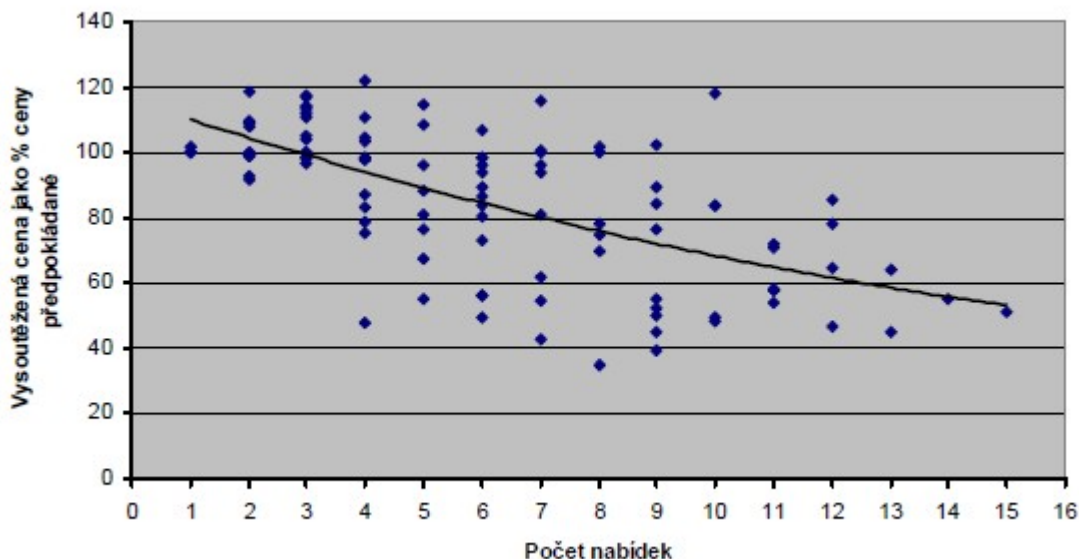
Jak už bylo řečeno, základní podmínkou pro realizaci bid-riggingu je, aby počet soutěžících dodavatelů na daném trhu byl stabilně dostatečně nízký. Z toho vyplývá, že

¹¹ Do češtiny občas překládáno jako *smluvená nabídka*.

¹² Porter a Zona (1993) ve své studii kartelů ve veřejných zakázkách na dopravní stavby například zmiňují kuriózní případ z r. 1983 ze státu New York v USA. Místní dopravní odbor tehdy v několika po sobě následujících výběrových řízeních nebyl schopen přidělit kontrakt na opravu cca kilometrového úseku silnice, protože nabízené ceny byly neobvykle vysoké. Situaci se nedařilo vyřešit až do roku 1987.

potenciálně rizikové jsou trhy, kde existují významné bariéry vstupu do odvětví¹³. Často zmiňovaný v této souvislosti je třeba trh dopravních staveb¹⁴.

Graf 1: Vztah mezi dosaženou cenou a počtem nabízejících (proloženo křivkou získanou polynomičnou regresí), zakázky na stavby dopravní infrastruktury zadané v letech 2004–2009 v otevřeném řízení



Zdroj: Pavel, J. – Kohout, P. Veřejné zakázky. In Kohout et al. (2011). Kapitola 2.

Z grafu (jsou v něm zaneseny hodnoty z Pavlovy studie z roku 2010) je jasně patrné, že úspory¹⁵ se zvyšují s rostoucím počtem nabízejících. Pokud se ale o zakázku ucházeli méně než tři dodavatelé, pak byla cena v průměru vyšroubována nad očekávání zadavatele. To je ve shodě s tím, co bylo řečeno výše.

2.1.2.2. Transakční náklady

Kromě výše uvedeného je nutno vzít v potaz i hledisko institucionální ekonomie. Ta na rozdíl od neoklasického pohledu předpokládá: 1. omezenou racionalitu tržních aktérů, 2. jejich oportunistus a 3. specifickou aktiv. Přítomnost těchto faktorů v jednání ekonomických subjektů s sebou přináší dodatečné, tzv. transakční náklady, často nezanedbatelné výše – a to jak na straně zadavatele, tak na straně dodavatele¹⁶. Pro zadavatele, v našem případě veřejnou organizaci, to znamená různé náklady spojené s vypsáním soutěže, v průběhu dodávání veřejné zakázky monitorování plnění (např. kontrola kvality dodávaných služeb apod.) a dále samozřejmě i možnost *ex post* nákladů spojených např. s vymáháním smluvních pokut a náhrad za škody vzniklé neplněním

¹³ Další informace o bid-riggingu lze nalézt například v OECD (2009)

¹⁴ Tím se podrobněji zabývají i Porter a Zona (1993).

¹⁵ Jako rozdíl mezi očekávanou a v realitě vysoutěženou cenou

¹⁶ Pro podrobnější výklad viz například Mlčoch (2005) nebo Pavel (2006b)

smlouvy dodavatelem. Přehled některých nákladů, rozdělených z hlediska času a nositele, uvádí následující tabulka.

Tabulka 1: Příklady transakčních nákladů spojených se zadáváním veřejných zakázek

Nositel	Časové rozlišení		
	Předběžné	Průběžné	Následné
Veřejný sektor	<ul style="list-style-type: none"> - vypsání a administrace veřejné soutěže - odměny nezávislým expertům - právní expertiza 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	<ul style="list-style-type: none"> - zpracování přihlášky - získání kvalifikačních předpokladů - složení jistoty 	<ul style="list-style-type: none"> - komunikace se zadavatelem 	<ul style="list-style-type: none"> - soudní pře

Zdroj: Pavel (2007)

Pavel (2007) i Boyne (1998b) odkazují na práce Williamsona. (1991). Ten tvrdí, že volba typu organizace ekonomických aktivit by měla být založena na porovnávání výše transakčních nákladů s nimi spojených. Ty dělí Williamson na dvě skupiny: rozlišuje jednak náklady ovládnutí¹⁷, které jsou v případě využití tržních mechanismů malé a naopak vyšší při použití hierarchických (byrokratických) struktur, jednak náklady vzniklé v důsledku neodepsání investic a aktiv, pokud kontrakt z nějakého důvodu nakonec není realizován, či je předčasně ukončen.

Druhý zmíněný typ transakčních nákladů je v podstatě rostoucí funkcí specifičnosti aktiv a objevuje se v případě kontrahování s využitím tržního mechanismu. Pokud je předmětem kontraktu dodávka specifických služeb¹⁸, dodavatel je nucen investovat značné částky do obstarání různého speciálního vybavení atp. Externí dodavatel pak bude mít snahu se jednak *ex ante* pojistit proti případným budoucím problémům vyjednáváním co možná nejlepších a nejúplnějších smluv (tlak na zadavatele, aby poskytl výhodné podmínky), čehož lze samozřejmě dosáhnout jen z části a proto pak hrozí i *ex post* náklady na soudní řízení apod.

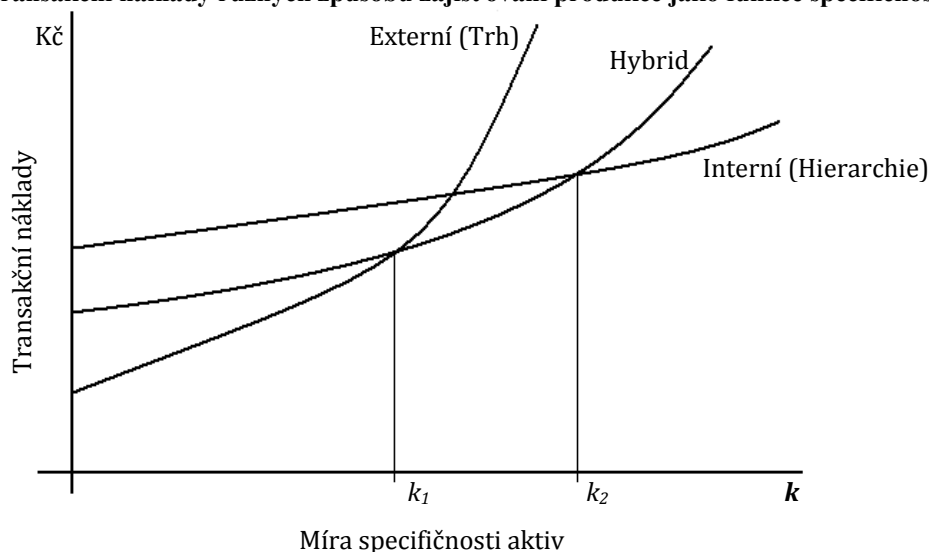
Předchozí úvahy jsou přehledně shrnuty v následujícím grafu. Vyplývá z nich, že v případě málo specifických statků a služeb je tržní soutěžní kontrahování neekonomičtější možností. Pokud je ale specifičnost vysoká, interní zajišťování produkce může být efektivnější. Williamson (1991) ještě zmiňuje možnost hybridního způsobu zajišťování produkce v případech, kdy specifičnost aktiv je sice vysoká, ale ještě ne příliš. Jako příklad takového typu produkce Pavel (2007) uvádí příspěvkové

¹⁷ V angličtině *governance cost*. Do češtiny někdy překládáno též jako *náklady řízení*.

¹⁸ Pavel (2006a, 2006b, 2007) zmiňuje například služby týkající se ochrany obyvatelstva jako policie nebo hasiči, nabízí se ale i další, které od dodavatele vyžadují množství specifických investic, jako třeba dodávka pitné vody nebo v určité míře městská hromadná doprava.

organizace či firmy vlastněné veřejným sektorem, což je třeba případ obecních společností¹⁹.

Graf 2: Transakční náklady různých způsobů zajišťování produkce jako funkce specifičnosti aktiv



Zdroj: převzato z Williamson (1991) in Pavel (2007). Vlastní úprava.

2.1.2.3. Alokační (ne)efektivnost

Nahrazení interní produkce jednotlivých služeb veřejnými kontrakty sice může vést ke zvýšení technické efektivity při jejich zajišťování, ale zdaleka nemusí vést k celkové alokační efektivity veřejných rozpočtů.

Boyne (1998b) uvádí dva důležité postřehy. Zaprvé, výdaje na služby, které jsou předmětem soutěžního kontrahování, mohou klesnout. To ovšem zdaleka neimplikuje, že pokud v důsledku povinného kontrahování klesnou výdaje na některé služby, povede to automaticky ke snížení výdajů v celém systému, tzn. že by měly klesnout i celkové výdaje. Teorie veřejné volby napovídá, že pokud uvažujeme rozpočet maximalizující úředníky, pak výsledkem úspor v jedné části rozpočtu bude pouze jejich realokace do jiných částí rozpočtu. Tedy zavedení povinného kontrahování u jedné části služeb může paradoxně vyústit v růst výdajů u ostatních služeb.

Druhý postřeh plyne z faktu, že soutěžní veřejné kontrahování žádným způsobem neposiluje vliv koncových spotřebitelů. Veřejná instituce totiž není koncovým spotřebitelem²⁰, je pouze zprostředkovatelem nákupu služeb pro daňové poplatníky (v našem případě občany municipalit). Zodpovědnost za rozhodnutí, jaké služby a v jakém množství se budou poptávat, zůstává i nadále v rukou veřejné organizace

¹⁹ Pro další informace o tomto způsobu zajišťování produkce a jeho příklady v ČR viz Pavel (2006a, 2008)

²⁰ Pavel (2007)

reprezentované úředníky a politiky, kteří v lepším případě z nedostatku informací o preferencích občanů²¹, v horším případě ze zjištěných důvodů kontrahují služby, po kterých není mezi koncovými spotřebiteli poptávka. V nejhorším případě tedy existuje možnost, že zavedení povinného soutěžního kontrahování vyústí pouze v efektivnější zajišťování služeb, o které není zájem.

Tento problém zmiňují i Ochrana et al. (2007), kteří označují takový postup při poskytování veřejných služeb tzv. „nabídkový“ nebo „nabízitelský“, pro který je charakteristické, že špatně reflektuje skutečnou poptávku občanů po veřejných službách. Autoři konstatují, že tento neefektivní přístup je uplatňován i v případě municipalit v ČR a doporučují proto v rámci zvýšení efektivity provést změnu na poptávkový přístup²².

2.1.3. Shrnutí

Výše popsaná část by se dala shrnout tak, že systém, kde spolu povinně soutěží jednotlivé firmy o přidělení veřejných zakázek, může v mnoha případech přinést značné úspory tím, že na otázku „*jakým způsobem produkovat veřejně poskytované statky a služby?*“ odpoví svěřením tohoto úkolu firmám v soukromém sektoru, kde panuje konkurenční prostředí. Na druhou stranu vůbec neřeší další základní otázku „*jaké veřejné statky a služby produkovat?*“, takže rozhodnutí v tomto ohledu je dále v rukou byrokratů a politiků, a to se z nejrůznějších důvodů nemusí shodovat s požadavky koncových spotřebitelů. A nakonec, systém veřejného kontrahování přináší problémy nové – vyšší transakční náklady, rizika navyšování nákupních cen v případě nedostatečné konkurence na trhu a ekonomických ztrát v důsledku dobývání renty v důsledku negativních jevů, jako jsou např. bid-rigging nebo korupční jednáním odpovědných osob. To vše je třeba brát v úvahu a zajistit odpovídající institucionální a právní prostředí a případně zvážit alternativní způsoby zajištění produkce.

2.2. Veřejné zakázky a politika

V této podkapitole se zabývám problematikou, která je poněkud nestandardní – snažím se hledat spojitost mezi vlivem politické konstelace (reprezentované intenzitou politické soutěže) ve volených orgánech municipalit na efektivitu soutěžního kontrahování při zajišťování veřejných zakázek. Efektivitou je zde míněna míra úspor, kterých je možné při použití soutěžního mechanismu dosáhnout. Situace je bohužel o to

²¹ V literatuře je tento problém, který spadá do oblasti teorie fiskálního federalismu, označován jako ztráta efektivity v důsledku centrálního rozhodnutí, viz Ochrana (2007)

²² Tj. na občana jako na zákazníka veřejné správy orientovaný přístup. Způsob, jakým by se tato změna měla realizovat, bohužel autoři nepředkládají.

složitější v tom, že tato problematika je dle mého názoru v literatuře popisována naprosto marginálně²³.

2.2.1. Municipality jako „víceúrovňové“ organizace

Dosud jsme v této práci na veřejného zadavatele nahlíželi jako na kompaktní ekonomický subjekt, popřípadě jako subjekt ryze byrokratického charakteru. Takový pohled by ovšem vliv politiky na proces zadávání veřejných zakázek zřejmě neimplikoval. Jenže předpoklad kompaktnosti a ryze administrativního charakteru je v případě municipalit (a vůbec jakýchkoli samosprávných územněsprávních celků, kde je občany volena politická reprezentace) dost hrubým zjednodušením. Zaměřím se dále pouze na případ municipalit, protože ty budou předmětem analýzy v následující části mojí práce. Nicméně prezentované závěry by bylo do značné míry možno vztáhnout i na jiné územněsprávní celky (např. kraje).

Na entity, jako jsou municipality, lze pohlížet jako na organizace složené z více úrovní. V případě obcí a měst lze rozlišovat přinejmenším dvě odlišné úrovně: „byrokratickou“, která zajišťuje samotný chod municipality a hospodáří s veřejnými prostředky, což zahrnuje i zajišťování veřejně poskytovaných služeb a dodávek, budování a údržbu veřejných staveb – tato úroveň je reprezentována úředníky, kteří nemají politickou odpovědnost. Druhá je „politická“ úroveň, jejímž posláním je jednak promítat do řízení municipality přání občanů, a jednak kontrolovat, že administrativa municipality jedná v jejich zájmu – tedy především že vynakládá veřejné prostředky účelně. Tato úroveň je reprezentována volenými zástupci občanů, tedy politiky.

I z tohoto pohledu by se mohlo zdát, že politická reprezentace nemá příliš vliv na aktivity typu zadávání veřejných zakázek, protože to jsou záležitosti spíše byrokratického charakteru a vystupuje pouze jako jakýsi kontrolor byrokracie. V realitě je ale situace složitější, protože jednotlivé úrovně se často překrývají nebo spolu splývají – nejinak je tomu v případě obcí a měst v České republice, který si přiblížíme podrobněji.

Právní aspekty uspořádání obcí včetně struktury jejich řídicích orgánů a jejich pravomocí upravuje v ČR Zákon o obcích²⁴. Nejdůležitějšími orgány obce, které ZO obce vyjmenovává, je zastupitelstvo, rada, starosta (primátor) a obecní nebo městský úřad (magistrát).

Zastupitelstvo je základním orgánem obce, který ji spravuje v oblastech, jež vymezuje zákon. Dle ZO obce mu přísluší řada pravomocí, přičemž pro tuto analýzu jsou

²³ Alespoň mně se nepodařilo nalézt studii, která by se zabývala primárně tímto problémem.

²⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

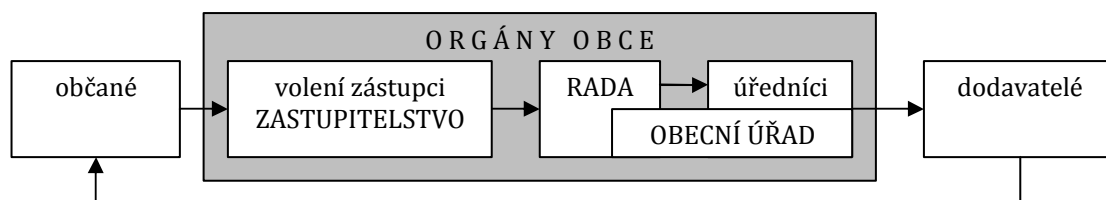
důležité schvalování programu rozvoje obce, schvalování rozpočtu a účetních uzávěrek obce a zřizování a rušení peněžních fondů obce. Jeho členové jsou voleni na čtyřleté funkční období na základě přímého, rovného a tajného volebního práva²⁵.

Samotné přenášení usnesení zastupitelstva do praxe ale provádí **rada obce (města)**²⁶, která je výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti obce. Rada je složena ze starosty a místostarostů, kteří stojí v jejím čele a ostatních členů rady. Členy rady obce volí zastupitelé ze svých řad, rada je tedy ze své činnosti odpovědná zastupitelstvu a to také může její členy i odvolávat. Rada může dále vytvářet komise, kterým může být svěřena i výkonná moc.

Se správou větších obcí přirozeně souvisí celá řada situací a problémů, zejména administrativní povahy, které je třeba řešit. Tuto administrativní stránku chodu obce zabezpečuje **obecní úřad** (v případě měst se odpovídající orgán nazývá městský úřad a v případě statutárních měst magistrát). Obecní úřad je podle ZOb tvořen starostou (primátorem), který stojí v jeho čele, místostarosty, tajemníkem obecního úřadu (pokud je tato funkce zřízena) a všemi dalšími zaměstnanci obce, zařazenými do obecního úřadu. Právě na této úrovni dochází k prolnutí byrokratické a politické úrovně.

Z uvedené struktury orgánů obcí je tedy patrné, že politická a byrokratická úroveň municipalit se značně překrývají. I když je tedy zadávání veřejných zakázek záležitostí byrokratické úrovně, tím že tato je do značné míry podřízena politické, mohou politici do procesu zadávání a přidělování veřejných zakázek vstupovat. V případě malých obcí je to přímým způsobem, neboť volení zástupci zajišťují vlastní chod obce. S rostoucí velikostí obcí a s tím se zvyšujícím rozsahem a složitostí pořizování veřejných dodávek a služeb sice může dojít k tomu, že odpovědnost je svěřena do gesce buď komisí rady obce nebo orgánů obecních úřadů, nicméně tyto orgány ze své podstaty podléhají politické reprezentaci. Z těchto důvodů lze konstatovat, že lokální politická reprezentace obecně má vliv na zadávání a průběh veřejných zakázek. To je tedy zásadní rozdíl oproti interpretaci obce jako čistě byrokratického aparátu.

Graf 3: Zjednodušené schéma orgánů obce a jejich vztah k voličům a dodavatelům



Zdroj: Zákon o obcích, webové stránky obcí, vlastní úprava.

²⁵ Čl. 102 Ústavy ČR

²⁶ V malých obcích, kde má zastupitelstvo méně než 15 členů, se rada nevolí. Její funkci tam zastává starosta a místostarostové (pokud jsou voleni) společně se členy zastupitelstva.

Pracujeme-li s existencí politické úrovně v municipalitách a připustíme-li, že politici mohou vstupovat do procesu soutěžního kontrahování veřejných zakázek, má smysl zkoumat, zda a jaký budou mít rozličné druhy politického uspořádání ve volených orgánech municipalit vliv na efektivitu soutěžního kontrahování.

2.2.2. Intenzita politické soutěže a efektivita soutěžního kontrahování

V této části načrtnu jednoduchý model, který vysvětluje míru efektivity soutěžního kontrahování veřejných zakázek v závislosti na intenzitě politické soutěže v zastupitelských orgánech municipalit a oportunistickém chování politiků a úředníků. Některé ze závěrů tohoto modelu se pak pokusím empiricky testovat na příkladech municipalit v ČR, konkrétně statutárních měst a hlavního města Prahy.

Intenzitou politické soutěže zde rozumím vlastnost politického systému vyjadřující schopnost politických subjektů prosazovat svoje cíle, ať už jde o cíle politické nebo oportunistické. Vysoká intenzita představuje takovou politickou konstelaci, kde žádný z politických subjektů výrazně nedominuje. Takové prostředí se vyznačuje náročnými politickými vyjednáváním, nestabilními vládami, proměnlivou politickou situací nebo nutností hledat kompromisy, z čehož vyplývá složité prosazování cílů politických subjektů. Nízkou intenzitou politické soutěže se naopak vyznačuje systém, kde jeden nebo několik málo politických subjektů je schopno utvořit stabilní vládu a při prosazování svých cílů nenarážejí na významný odpor ostatních subjektů. Intenzita politické soutěže je většinou nepřímo závislá na roztříštěnosti systému (v politologické literatuře se setkáváme s termínem *frakcionalizace*), ale existují i výjimky²⁷.

Oportunistickým jednáním odpovědných osob, ať už se jedná o politiky nebo úředníky, rozumím takové jednání, kdy kromě oficiálních cílů sledují i svůj vlastní zájem, kterým je přivlastnění si určité části prostředků určených na veřejné zakázky (tj. dobývání renty). Mechanismy, jak toho dosáhnout, jsou různé, přičemž nejčastěji se setkáváme s různými formami diskrečního jednání, kdy se dodatečný zisk rozdělí mezi dodavatele a odpovědnou osobu, která jednání umožnila. Ani jedna z oportunisticky jednajících skupin tak nemá zájem na snižování ceny zakázek, spíše naopak. To pak vede k poklesu efektivity soutěžního kontrahování, což se projeví jako nárůst poměru vysoutěžené a předpokládané ceny.

Tento model je založen na třech předpokladech. Zaprvé, schopnost úředníků realizovat oportunistické cíle, pokud je prvek oportunismu u této úrovně přítomen, se

²⁷ Jednou z nich je například uspořádání, kde jsou dvě silné strany, z nichž ale žádná nemá absolutní většinu mandátů a malá třetí, která působí jako „jazýček na vahách“. Frakcionalizace takového systému je nízká, ovšem intenzita politické soutěže může být značná.

odvíjí od jejich možnosti uplatňovat diskreční sílu, což záleží na míře kontroly, která je nad nimi vykonávána politiky. Zadruhé, schopnost politiků účinně kontrolovat jednání úředníků je závislá na intenzitě politické soutěže, protože podmínkou realizace účinné kontroly je vláda disponující dostatečnou politickou silou. Zatřetí, schopnost politických subjektů realizovat své oportunistické cíle, pokud je prvek oportunismu u této úrovně přítomen, závisí na síle odporu, který jim v tom kladou ostatní politické subjekty, tedy na intenzitě politické soutěže.

Pojďme se nyní zaměřit na jednotlivé scénáře. V situaci, kdy ani jedna ze skupin nevykazuje oportunistické chování, úředníci provádí efektivní správu a politici usilují pouze o prosazování svého politického programu. Intenzita politické soutěže pak ovlivňuje pouze schopnost volených zástupců prosazovat svůj politický program a jedině, co má vliv na efektivitu soutěžního kontrahování, jsou vnější vlivy, jako je míra soutěže na trhu apod. Nicméně takové uspořádání je více zbožným přáním než realitou.

Uvažujeme-li oportunistické politiky a neoportunistické úředníky, pak se dá očekávat, že nízká intenzita politické soutěže bude mít negativní dopady při uplatňování veřejné soutěže. Nižší intenzita politické soutěže jim umožňuje snadněji prosazovat svoje oportunistické cíle²⁸.

Za předpokladu, že jsou oportunističtí úředníci ale ne politici, příliš intenzivní politická soutěž vede ke slabým vládám, které nejsou schopné kontrolovat jednání úředníků, kteří mají relativně volnější ruku pro uplatňování svojí diskreční síly²⁹. To se promítne do snížení efektivity soutěžního mechanismu. Naopak silné vlády disponují větší schopností kontrolovat konání úředníků a tím pádem zvyšovat efektivitu soutěže.

V případě, že jak chování úředníků, tak politiků vykazuje prvky oportunismu (což je zřejmě nejbližší realitě), záleží výsledek na rovnováze sil mezi těmito dvěma skupinami. Největší efektivita bude soutěžní proces dosahovat v situaci, kdy síly obou skupin budou vyrovnané, protože ani jedna z nich nebude disponovat dostatečným prostorem pro uplatnění diskreční síly³⁰. V případě příliš slabé politické soutěže se pak rovnováha vychýlí ve prospěch politiků, a naopak v případě příliš silné ve prospěch byrokratů. V této souvislosti je zajímavé zmínit problematiku koaličních vlád. Zejména křehké a nestabilní koalice jsou známkou vysoké intenzity politické soutěže a za takové konstelace mohou být úředníci ve výhodě. Na druhou stranu se lze setkat i s koalicemi stabilními, kde mezi jednotlivými partnery panuje jistý konsenzus. To umožňuje

²⁸ Proti tomuto náhledu se dá namítnout, že uvažuje politické subjekty (strany) jako homogenní entitu, ale že oportunistické jednání se projevuje činy jednotlivců, které s politickou silou vládnoucí strany nutně nesouvisí.

²⁹ Tento náhled je blízký optice, kterou na vztah politiků a byrokracie nahlíží klasická teorie veřejné volby, například Niskanen (1968).

³⁰ Ovšem za předpokladu, že spolu nekooperují.

politické vládě efektivněji vykonávat kontrolu počínání byrokracie, ale zároveň to jednotlivým subjektům nedává takovou sílu dosahovat svých oportunistických cílů.

Předchozí odstavce stručně shrnuje následující tabulka:

Tabulka 2: Možné dopady interakce politické a byrokratické úrovně na veřejné zakázky

Politici	Úředníci	
	neoportunističtí	oportunističtí
neoportunističtí	<ul style="list-style-type: none"> - utopická situace - politici sledují výhradně politické cíle - intenzita politické soutěže nemá vliv na efektivitu soutěžního kontrahování 	<ul style="list-style-type: none"> - úředníci se snaží maximalizovat svoje rozpočty - intenzivní politická soutěž snižuje efektivitu soutěžního kontrahování
oportunističtí	<ul style="list-style-type: none"> - politici sledují i svůj osobní prospěch - intenzivní politická soutěž zvyšuje efektivitu soutěžního kontrahování 	<ul style="list-style-type: none"> - realitě blízká situace (?) - obě skupiny sledují svoje zájmy - příliš moc i příliš málo intenzivní soutěž snižují efektivitu soutěžního kontrahování

2.2.3. Přehled některých studií z municipalit, zkoumajících i politické faktory

Zde se pokusím podat přehled některých studií, které se v různé míře zabývají dopady politického uspořádání na hospodaření obcí. Předmět jejich zájmu je tedy v jistém smyslu obecnější než můj, protože já se zabývám konkrétně veřejnými zakázkami.

Zatímco vztahem voleb, stranických systémů a politické soutěže ke tvorbě národních makroekonomických politik, jako jsou třeba výše výdajů státního rozpočtu nebo míra zdanění, se ekonomie zabývá už dlouho a extenzivně³¹, některé oblasti jsou zatím stále podivuhodně opomíjeny, což je i případ literatury zabývající se vztahy mezi politickou konstelací a hospodářskou politikou místních samospráv, jak si opakovaně všimá Boyne (1996, 1998a, 1998b), vůbec nemluvě o literatuře zkoumající konkrétně vliv politické struktury na efektivnost zajišťování veřejných služeb na lokální úrovni.

V oblasti interakce politiky a hospodaření municipalit v podstatě neexistuje žádný jednotný přístup či teorie, jedná se spíše o množství jednotlivých, konceptuálně mnohdy značně různorodých studií, jejichž závěry si navíc v mnoha případech odporují, pokud je vůbec lze z důvodů odlišných metodologických východisek plně vzájemně porovnávat; vůbec sama metodologie může být u některých z nich předmětem diskuze. Boyne (1996) s nadsázkou přirovnává „pokrok“ v této oblasti ekonomie za poslední

³¹ Třeba významná kniha A. Downse *An Economic Theory of Democracy*, která uvedla do širokého povědomí např. koncept mediánového voliče a která je jedním z pilířů moderní politické ekonomie, vyšla už před více než padesáti lety. Od té doby prošla politická ekonomie širokým rozvojem.

čtvrtstoletí k chození v začarovaném kruhu³². Není v silách autora a ani cílem této práce vyjmenovávat všechny takové studie. Následující část tak rozhodně nelze chápat jako reprezentativní přehled, ale spíše jako výběr takových studií, které poskytují jisté vodítko pro empirickou část práce.

Boyne (1998a) poukazuje na fakt, že na podporu teoretických úvah, že míra soutěže politických stran má významný ekonomický dopad v praxi, je k dispozici málo empirické evidence. Zároveň ale poukazuje na to, že mnoho empirických testů bylo konceptuálně a metodologicky diskutabilních. Boyne totiž rozděluje efekty politických faktorů na dvě skupiny: „aditivní“ a „mediativní“. Aditivními efekty myslí dopady na celkové politické (ideologické) směřování, kdežto mediativními efekty dopady na možnost stran toto směřování v praxi uplatňovat³³. Intenzita politické soutěže má podle něj mediativní a ne aditivní charakter, protože není svázaná s politickými stranami a jejich ideologiemi – pouze vytváří prostředí pro uskutečnění politických cílů. Dřívější studie neprokázaly významný vliv politické soutěže dle Boyneho proto, že testovaly aditivní a ne mediativní charakter politické soutěže³⁴.

V empirické analýze autor pracoval se vzorkem 194 municipalit z Anglie a Walesu. Jako vysvětlovanou proměnnou použil změnu výdajů municipalit během jednoho volebního období (1984/85 až 1987/88). Snažil se oddělit aditivní a mediativní efekty a tak postupoval následovně: nejprve sestavil modely pro změnu rozpočtových výdajů pro všechny zkoumané municipality. V jednom byla zahrnuta i binární proměnná, vyjadřující dominanci labouristů, v dalším proměnná indikující dominanci konzervativců. V regresní analýze se tyto proměnné ukázaly signifikantní, přičemž, dle očekávání, vítězství labouristů mělo na výdaje kladný efekt a vítězství konzervativců efekt záporný. V další fázi autor sestavil separátně modely pro labouristy a konzervativci ovládané municipality. Závislou proměnnou byla opět změna výdajů. Intenzitu politické soutěže modeloval pomocí různých proměnných; podílem křesel obsazených vládnoucí stranou v zastupitelstvu, náskokem vládnoucí strany v podílu křesel oproti druhé nejsilnější straně a volatilitou politického prostředí, vyjádřenou pomocí změny podílu křesel v držení vládnoucí politické strany. Tentokrát ale výsledky regresní analýzy neprokázaly signifikanci zmíněných proměnných. Boyne tak uzavírá, že se mu nepodařilo prokázat vliv intenzity politické soutěže.

Zde je ale nutné vzít do úvahy fakt, že v Británii se pro volby do lokálních zastupitelstev používá systém jednomandátových obvodů, kde se volí způsobem „vítěz bere vše“, takže z voleb většinou vzejde vítězná strana s nadpoloviční většinou

³² Doslova „*eternal recurrence*“

³³ Boyne to přirovnává k rozdílu mezi řidičem a vozidlem. Řidič má představy o směru a cíli (aditivní efekt), vozidlo je pouze prostředkem jak ho dosáhnout, přičemž některá jsou rychlejší, jiná pomalejší (mediativní efekt).

³⁴ To neznamená, že by autor odmítal existenci efektu ideologie vládnoucí strany na úroveň výdajů. Pouze striktně odděluje efekt intenzity politické soutěže, kterou považuje za apolitickou veličinu.

mandátů, což jí umožní zformovat vládu bez ohledu na výsledky ostatních. To činí vliv intenzity politické soutěže, tak jak byla ve studii definována, prakticky nevýznamným. Jiných výsledků by asi bylo dosaženo v poměrném volebním systému, kde si většinou jedna strana sama nevystačí a dochází k formování koalic.

Relativně rozsáhlá skupina studií zkoumá dopady politické konstelace z trochu jiného pohledu – ve vztahu k efektivitě produkce veřejných služeb municipalitami.

Například **Worthington a Dollery (2000)** se ve svém článku zabývají různými matematickými metodami měření technické efektivity³⁵ a podávají přehled některých studií, které tyto metody používají. V závěru poznamenávají, že, tyto studie potvrzují, že ekonomická efektivnost na lokální úrovni je výsledkem množství různých vstupů a výstupů, včetně omezení plynoucích z rozličných politických, institucionálních a kulturních faktorů. Důležitost politického prostředí, zejména závislost na politickém složení místních orgánů, je tam opakovaně zmiňována. V této oblasti odkazují na práce Vanden Eeckauta et al. (1993) a De Borgera et al. (1994).

Vanden Eeckaut et al. (1993) zkoumali vzorek 235 municipalit z regionu Valonsko v Belgii. Ve své studii určovali efektivitu s využitím metod FDH a DEA a jako možný vysvětlující faktor pozorovaných neefektivností identifikovali existenci různých typů politických většin. S využitím dat o zastoupení tří nejsilnějších stran ve Valonsku (socialistické PS, křesťanskodemokratické PSC a liberální PRL) a lokálních politických uskupení rozdělili municipality do kategorií dle složení lokálních koalic, dominance jednotlivých stran a politické příslušnosti starostů.

Jejich výsledky naznačují, že municipality spravované třemi národními stranami vykazovaly menší sklony k neefektivnosti než ty, kde byly u moci jiné strany. Nejmenší podíl neefektivních municipalit vykazovaly kategorie obcí dominovaných PRL a PS, s větším odstupem následovaly obce dominované „proti-PS“ koalicemi a dále kategorie obcí kde dominovala PSC. Teprve pak následují obce dominované místními stranami a nejhorší skóre má skupina obcí, ovládaná koalicí tří národních stran (tzn. PS-PSC-PRL)

Dalším závěrem studie je, že koaliční většiny vykazovaly neefektivní chování ve větším množství případů než většiny homogenní, tzn. Případy, kde vládla jediná strana, přičemž v případě koalic na tom byly hůře municipality s více než dvěma koaličními stranami.

De Borger et al. (1994) také pracovali s daty z Belgie, jejich vzorek zahrnoval všech 589 belgických municipalit. I v této studii se autoři snažili použít politickou strukturu jako vysvětlující faktor pro míru efektivity produkce na lokální úrovni.

³⁵ Jedná se o metody DEA (data envelopment approach), DFA (deterministic frontier approach), SFA (stochastic frontier approach), FDH (free-disposal hull). Pro detailnější popis viz Worthington a Dollery (2000) nebo například Manzoni a Islam (2009).

Pomocí metody FDH nejprve přiřadili jednotlivým municipalitám index efektivnosti a poté se s využitím regresního modelu tobit pokoušeli odhadnout vliv vybraných proměnných na tento index. Mezi testovanými proměnnými byly i počet stran ve vládnoucí koalici a binární proměnné zachycující přítomnost liberálních, resp. socialistických stran ve vládní koalici. Výsledky ale neindikovaly statisticky signifikantní vliv počtu koaličních stran na efektivitu a stejně tak nebyl signifikantní efekt u přítomnosti socialistické strany v koalici, na rozdíl od přítomnosti liberálů, kde byl dopad na efektivitu negativní.

Kalseth a Rattsø (1998) prováděli svůj výzkum na vzorku čítajícím 175 municipalit v Norsku. Své hypotézy podobně jako v předchozím případě testovali s využitím regresního modelu, přičemž politické prostředí kvantifikovali pomocí binárních proměnných pro většinové a menšinové koalice a většinové a menšinové vlády jedné strany v místní radě. Také je zahrnuta proměnná indikující přítomnost socialistické strany v radě obce. Hlavním rozdílem oproti výše zmíněným studiím je, že autoři modelují intenzitu politické soutěže v závislosti na stranické fragmentaci vyjádřené pomocí Herfindahlova indexu³⁶.

Výsledky potvrdily hlavní hypotézu autorů, totiž že když je politická moc roztržštěná mezi více politických stran, úředníci získají větší moc v porovnání se situací, kdy je politická moc koncentrovaná. To je obdobný závěr jako u Vandena Eeckauta et al. (1994). Dalším závěrem autorů bylo, že levicově orientované rady (dominance socialistické strany) mají sklon mít vyšší administrativní výdaje.

Z trochu odlišného úhlu přistupuje k problému ve své studii **Solé-Ollé (2006)**. Zkoumá vztah mezi intenzitou politické soutěže a hospodařením municipalit (tj. příjmy, výdaji a deficity jejich rozpočtů). Testuje dva odlišné modely pro vysvětlení těchto vztahů. Hypotéza *Leviathan* předpokládá, že politici jsou pouze maximalizátoři svojí moci a tedy svých rozpočtů, bez ohledu na politickou orientaci. Vyšší intenzita politické soutěže by pak vedla k nižším výdajům, protože jednotlivé strany by nedisponovaly dostatečnou politickou silou k uskutečnění všech svých zájmů. Hypotéza *Partisan*³⁷ naproti tomu navrhuje, že cílem politiků je realizovat svůj politický program. V případě nízké intenzity politické soutěže by pak strany mohly svůj program realizovat lépe, což by se projevilo při dominanci pravice (resp. levice) snížením (resp. zvýšením) objemu veřejných rozpočtů.

³⁶ Problematika fragmentace stranického systému a její vyjádření pomocí indexu nejen Herfindahlova ale i jiných je blíže rozvedena v empirické části této práce.

³⁷ V překladu stranická hypotéza, hypotéza zohledňující politickou orientaci stran. Pro jednoduchost jsem ponechal původní název.

Empirická analýza probíhala na základě dat ze vzorku 550 místních vlád³⁸ ve Španělsku v období 7 let. Během této doby dvakrát proběhly volby, což umožňuje v analýze využít i srovnání více volebních období. Autor sestavil modely, jejichž struktura odpovídala jednotlivým výše zmíněným hypotézám a s využitím ekonometrických metod porovnával jejich schopnost vysvětlit reálná data. Do analýzy byly zahrnuty různé faktory politického i nepolitického charakteru. Na rozdíl od výše zmíněných se v této studii používá k vyjádření míry soutěže mezi stranami náskok, který má vítězná strana (nebo koalice) z posledních voleb³⁹. Samozřejmě jsou do modelu zahrnuty i další proměnné, např. binární pro dominanci levice (resp. pravice) nebo zda se jedná o koaliční vládu. Také se pracuje s interakcemi mezi proměnnými.

Celkové výsledky hovořily ve prospěch hypotézy *Partisan*. Ukázalo se, že výše náskoku z voleb u pravicových vlád spojena s výrazným snižováním příjmů, výdajů ale i deficitů rozpočtů, přičemž u levicových vlád tomu bylo přesně naopak. Pro obě hypotézy pak shodně vychází, že koaliční vlády mají větší tendenci utrácet a vytvářet deficity. To je v podstatě podobný závěr jako u výše zmíněných studií, nicméně Solé-Ollé ho vysvětluje jinak – pomocí hypotézy o „jednoznačnosti odpovědnosti“. Ta říká, že strany v koalici mohou sledovat své oportunistické zájmy s menším rizikem ztráty voličských preferencí, protože voliči jsou hůře schopni posuzovat odpovědnost jednotlivých koaličních partnerů odděleně⁴⁰.

Co z výše uvedených studií vyplývá konkrétně pro problematiku veřejných zakázek? Je zřejmé, že rozhodnutí o zadání a způsobu kontrahování veřejných zakázek se neodehrávají v politickém vakuu. Zmiňované studie podporují tvrzení, že lokální politická konstelace má vliv na efektivitu hospodaření municipalit eventuelně na objem výdajů jejich rozpočtů. Zároveň se už ale příliš nezabývají otázkou, v jaké konkrétní oblasti hospodaření municipalit se případně neefektivita nebo nárůsty výdajů objevují. Hospodaření obcí je pro většinu studií takřikajíc *black box*.

Veřejné zakázky jako způsob zajišťování veřejných služeb, které tvoří nemalou položku obecních rozpočtů, se ale přímo nabízejí jako jedna z takových oblastí. Zmíněné studie tedy také mohou být jistým potvrzením z praxe, že má smysl klást si otázku, zda je možné, aby některá politická uspořádání měla větší tendenci ke generování dražších veřejných zakázek než jiná.

³⁸ Autor používá termínu místní vláda (local government). Zřejmě se jedná o municipality, i když autor to nikde výslovně nespecifikuje. Budeme tedy nadále mluvit o (místních) vládách.

³⁹ Náskok (*electoral margin*) je definován následovně: podíl křesel vládnoucí strany (koalice) – 0,5. To je podobné jakou u Boyna (1998), ten ale náskok vztahoval k druhé nejsilnější straně.

⁴⁰ Anglicky „*clarity of responsibility*“

2.3. Právní úprava veřejných zakázek v ČR

Na závěr teoretické části je ještě nutné přiblížit právní úpravu veřejných zakázek v České republice, protože některé koncepty v ní obsažené budou použity v empirické části.

Zadávání a průběh veřejných zakázek v ČR v současnosti upravuje zákon č. 137/2006 Sb. Jde již o třetí úpravu této problematiky v historii samostatné ČR. Jak podotýká TI – ČR (2005), první právní úprava z roku 1994⁴¹ byla opakovaně kritizována evropskými institucemi, protože kromě jiného umožňovala dosti nepřehledné přidělování zakázek (praxí bylo přidělování „z volné ruky“, tj. bez výběrového řízení, i v případě značně velkých zakázek). Po vstupu do EU proto musela být vypracována nová legislativní úprava⁴², která zohledňovala evropské komunitární právo. Ta byla jen o pouhé dva roky později nahrazena současnou úpravou, protože mezitím došlo k přijetí dvou klíčových směrnic⁴³ a díky nevhodné legislativní konstrukci bylo nutno napsat celý zákon znovu namísto pouhé novelizace, jak uvádí Jurčík (2006).

2.3.1. Základní pojmy a typy veřejných zakázek definované zákonem

Zákon o veřejných zakázkách rozlišuje tři typy **zadavatelů**: veřejného, dotovaného a sektorového. **Veřejným zadavatelem** je a) Česká republika, b) státní příspěvková organizace, c) územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace jejímž zřizovatelem je tento celek a d) jiná právnická osoba, která je zřízena pro uspokojování veřejného zájmu a nebo je financována či ovládána státem. Jak zmiňuje Pavel (2007), jde o typické subjekty veřejného sektoru, které operují na netržním principu a vynakládají prostředky na pořizování statků a služeb. Patří sem i municipality, kterými se zabývá empirická část této práce.

Dle § 7 odst. 1 ZVZ je **veřejnou zakázkou** „zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. Veřejná zakázka, kterou je zadavatel povinen zadat podle tohoto zákona, musí být realizována na základě písemné smlouvy.“ Zákon rozděluje veřejné zakázky jak dle předmětu – na VZ na dodávky, na služby a na stavby – tak dle výše jejich předpokládané ceny – na VZ nadlimitní, podlimitní a malého rozsahu.

Veřejná zakázka malého rozsahu je taková, jejíž předpokládaná hodnota je nižší než 2 miliony korun pokud se jedná o dodávky či služby, resp. nižší než 6 milionů

⁴¹ Zákon č. 199/1994 Sb. o zadávání veřejných zakázek

⁴² Zákon č. 40/2004 Sb. o veřejných zakázkách

⁴³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES a 2004/17/ES.

korun v případě staveb. Tyto hranice jsou určeny českým právem a ve srovnání s ostatními státy EU jsou velmi vysoké⁴⁴, což může mít negativní následky, protože tento typ zakázek nepodléhá žádné zvláštní regulaci a kontrole, nejsou na něj zákonem kladeny žádné nároky na transparentnost a zadavatel zakázek si může vybrat libovolný způsob jejich přidělování, třeba i „z volné ruky“.

Nadlimitní veřejná zakázka je taková VZ, jejíž očekávaná hodnota převyšuje prahové hodnoty uvedené v § 14 ZVZ. Pro zakázky na stavby je to 125,451 milionů korun a pro zakázky na dodávky se hodnoty liší pro jednotlivé druhy zadavatelů. Konkrétní hodnoty vyjmenovávají Tabulka 3 a Tabulka 4. Speciálně pro regionální orgány, kam spadají i municipality, se jedná o 4,997 milionů korun. Prahové hodnoty jsou určovány na úrovni EU platným zněním směrnic 2004/18/ES a 2004/17/ES a jsou jednou za čas aktualizovány nařízením vlády na základě kursu koruny vůči euru⁴⁵. Tento typ veřejných zakázek je jako jediný regulován na základě celoevropského práva a vztahují se na něj nejpřísnější nároky na transparentnost. Předpokládá se totiž, že bude atraktivní i pro dodavatele z jiných členských států.

Podlimitní veřejné zakázky jsou ty, jejichž předpokládaná hodnota se pohybuje nad 2 miliony korun pro zakázky na zboží a služby, resp. 6 miliony korun pro zakázky na stavby a zároveň nepřekračuje hranici uvedenou výše.

V souvislosti s výše jmenovanými druhy VZ je potřeba zmínit, že **předpokládanou hodnotou VZ** se rozumí zadavatelem předpokládaná výše závazku vyplývající z plnění VZ, tedy v podstatě zadavatelův odhad pořizovací ceny (bez DPH), přičemž tento odhad se má opírat o relevantní údaje o podobných zakázkách nebo průzkum trhu.

Tabulka 3: Zákonné prahové limity (bez DPH) pro jednotlivé typy VZ – služby a dodávky

		Služby a dodávky				
	Druh zadavatele	2010	2009	2008	2007	2006
Malý rozsah		2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000
Nadlimitní	ČR & celostátní agentury	3 236 000	3 782 000	3 782 000	4 290 000	4 290 000
	Regionální orgány	4 997 000	5 857 000	5 857 000	6 607 000	6 607 000
	Sektoroví zadavatelé	10 200 000	11 715 000	11 715 000	13 215 000	13 215 000

Zdroj: Novotný–Lichard–Palguta. Korupce: nejen fiskální problém a jeho řešení. In: Kohout et al (2011).

⁴⁴ Vyšší už má jenom Velká Británie a Nizozemsko. Viz Rističová in: Kohout et al. (2010), str. 19.

⁴⁵ V době kdy tato práce začínala vznikat, bylo v platnosti nařízení z 1. ledna 2010. Poslední aktualizace proběhla 1. ledna 2012. Více informací o tom na www.portal-vz.cz. (<http://www.portal-vz.cz/getdoc/116e2d99-8750-4275-b5e9-8672ff526922/Nove-financi-limity-pro-verejne-zakazky-a-koncesn>).

Tabulka 4: Zákonné prahové limity (bez DPH) pro jednotlivé typy VZ – stavební práce

Stavební práce					
	2010	2009	2008	2007	2006
Malý rozsah	6 000 000	6 000 000	6 000 000	6 000 000	6 000 000
Nadlimitní	125 451 000	146 447 000	146 447 000	165 288 000	165 288 000

Zdroj: Novotný–Lichard–Palguta. Korupce: nejen fiskální problém a jeho řešení. In: Kohout et al (2011).

2.3.2. Typy výběrových řízení pro veřejné zakázky

Nejběžnější formou výběrového procesu jsou otevřená a užší řízení a veškeré zakázky s očekávanou hodnotou nad 20 milionů korun musí být poptávány těmito formami (pokud zákon nestanoví jinak).

Při **otevřeném řízení** zadavatel oznamuje svůj záměr zadat zakázku předem neurčenému počtu dodavatelů. Přihlásit se tak mohou všichni dodavatelé a zadavatel se pak musí zabývat každou podanou nabídkou. Oznámení musí být publikováno pomocí ISVZUS. Pokud se jedná o nadlimitní zakázku, pak musí zadavatel svůj záměr zveřejnit i v Elektronickém dodatku k úřednímu věstníku EU. Otevřené řízení je nejtransparentnějším typem řízení, které ZVZ vymezuje.

Užší řízení se rovněž oznamuje všem dodavatelům, ale pro účast v něm musí zájemci prokázat zadavatelem stanovenou kvalifikaci. Zadavatel pak vyzve k podání nabídky zájemce, kteří splnili kvalifikační kritéria, nejméně jich však musí být 5 (v případě veřejného zadavatele, kterým jsou i municipality). Maximální počet postupujících může nebo nemusí být zadavatelem v oznámení o řízení stanoven⁴⁶, pokud ale je, musí se jej zadavatel v průběhu řízení držet. Pro stanovení postupujících ale musí být objektivní kritéria, možnost rozhodování losem⁴⁷ současná právní úprava v případě veřejných zadavatelů už nepřipouští. Každopádně jde ale o méně transparentní typ, než je otevřené řízení. Zadavatel zde totiž disponuje značnou diskreční silou, hlavně z důvodu možnosti stanovit kvalifikační podmínky, tak aby vyhovovaly jen některým dodavatelům.

V jistých případech umožňuje ZVZ použít i tzv. jednací řízení. **Jednací řízení s uveřejněním** může zadavatel použít, pokud v předchozím otevřeném nebo užším řízení byly dodány pouze neúplné či nepřijatelné nabídky. Současně nesmí zadavatel podstatně měnit zadávací podmínky. Postup je pak podobný, jak v případě užšího řízení;

⁴⁶ Předchozí právní úprava stanovovala horní hranici 20 zájemců.

⁴⁷ Příklad tzv. špatné praxe ve VZ v nejčistší podobě. Losování může být jednoduše zmanipulováno, jako se to pravděpodobně stalo i v případě, který vstoupil do obecného povědomí jako „karlovarská losovačka“. V současnosti už je losování povoleno jen v případě VZ vypsanych sektorovými zadavateli.

zadavatel vyzve k dalšímu jednání tolik zájemců, kolik stanovil v oznámení jednacího řízení, ale minimálně tři.

Při **jednacím řízení bez uveřejnění** vyzve zadavatel k jednání přímo jednoho nebo více dodavatelů. Zákon takové jednání umožňuje pouze v případech, kdy to vyžadují specifické technické či jiné podmínky zakázky, dále v různých krizových situacích, kdy je nutno jednat rychle, a nebo pokud v předchozím řízení byly podány neúplné nebo žádné nabídky. Ve výsledku se to přibližuje zadávání „z volné ruky“, a proto je tento nástroj často kritizován pro svou možnou zneužitelnost.

Soutěžní dialog může zadavatel použít, pokud je předmět zadání veřejné zakázky „zvláště složitý“ a zadavatel není schopen „objektivně vymezit“ technické, právní nebo finanční podmínky. Je jistou obdobou jednacího řízení s uveřejněním, ale navíc umožňuje projednávat s uchazeči všechny aspekty zakázky. Kromě toho může zadavatel v tomto typu řízení jednotlivé uchazeče oceňovat soutěžními cenami nebo jim hradit některé výdaje uchazečů spojené s účastí v soutěžním dialogu. Soutěžní dialog může pokračovat, dokud není nalezeno řešení způsobilé splnit požadavky zadavatele⁴⁸.

Posledním typem řízení, který ZVZ vymezuje, je **zjednodušené podlimitní řízení**. To lze využít pro podlimitní zakázky, jejichž očekávaná hodnota nepřesahuje 20 milionů korun. Jak už název napovídá, oproti otevřenému a užšímu řízení představuje zjednodušenou proceduru. Veřejnému dodavateli stačí oslovit alespoň 5 dodavatelů a zveřejnit výzvu pro ostatní potenciální dodavatele blíže nespecifikovaným „vhodným způsobem“. Navíc, jak uvádí Jurčík (2006), z výslovného textu ustanovení zákona nutně nevyplývá, že zadavatel je povinen připustit nabídky od nevyzvaných dodavatelů a tím se tedy funkce zveřejnění degraduje na pouhé informování veřejnosti. Pokud k tomu přidáme jeho často velmi rychlý průběh, dostává zjednodušené podlimitní řízení silný korupční potenciál.

⁴⁸ Úmyslem zde asi bylo motivovat uchazeče k co největšímu úsilí při hledání optimálního řešení, nicméně poměrně vágní právní úprava umožňuje zadavateli téměř libovolnou možnost kohokoli z uchazečů finančně ohodnocovat, a to navíc po dobu blíže nespecifikovaného trvání.

3. Empirická část

Tato část práce bude mít následující strukturu. Nejdříve budou nastíněny hypotézy, které budou testovány. Protože některé se týkají i politické konstelace v municipalitách, další kapitola bude věnována možnostem, jak politické prostředí kvantifikovat, přičemž budou využity některé poznatky ze studií, zmíněných v teoretické části. Poté bude následovat komentář k datovému souboru, se kterým jsem pracoval – jeho charakteristikám a zdrojům, ze kterých jsem čerpal. Na závěr budou představeny modely, na základě kterých budou testovány hypotézy pomocí regresní analýzy a prezentovány jejich výsledky.

3.1. Hypotézy

Hypotézy, které budu zkoumat, se týkají ceny u veřejných zakázek vypsaných municipalitami v ČR, konkrétně statutárními městy a městem Prahou, a dají se rozdělit do dvou skupin. První skupina hypotéz souvisí charakteristikami konkrétních veřejných zakázek (jako je počet nabízejících, míra otevřenosti soutěžního řízení, zda se jedná o zakázku stavební atd.) Druhá skupina hypotéz se vztahuje k charakteristikám zadavatelů, konkrétně politické konstelaci a jejich velikosti. Zaměřil jsem se jednak na testování souvislosti mezi rozložením politické moci v politických orgánech municipalit.

Inspirací pro formulaci první skupiny hypotéz mi byla především studie Pavla (2010). I já se zabývám vlivem počtu nabízejících na vysoutěženou cenu veřejné zakázky a souvislostí mezi finální cenou a typem řízení. V porovnání se zmíněnou studií je však v mojí práci několik odlišností. Především se liší analyzovaná skupina veřejných zakázek – Pavel se zabýval pouze veřejnými zakázkami na budování větších staveb dopravní infrastruktury, kde zadavateli byly z velké části ŘSD a SŽDC a jen z menší části kraje, přičemž v mojí práci jde o zakázky zadávané výhradně municipalitami – statutárními městy v ČR, ale zase jde jak o zakázky na stavební práce, tak i na ostatní dodávky a služby. Z tohoto důvodu jsem mohl tyto zakázky porovnávat.

Oproti studii J. Pavla je moje analýza rozšířena o další typy řízení, kromě otevřeného a užšího budu zkoumat i dopady jednacního řízení s uveřejněním a bez uveřejnění. Důvod jejich zahrnutí je zřejmý: jestliže vliv konkurence na vysoutěženou cenu je u užšího typu řízení statisticky významný, nabízí se otázka, proč by nemělo záležet i na jiných typech řízení. Obecně jakýkoli typ řízení, který je svou podstatou „užší“, znamená omezení přímé konkurence. To pak může nepřímo přispět ke zvýšení finální ceny. Kromě toho jednacního řízení, zejména ta bez uveřejnění, mohou být

zástěrkou pro nekalé praktiky zadavatelů s možným dalším dopadem na zvýšení ceny. Z uvedených důvodů se domnívám, že je relevantní analýzu rozšířit i o tyto formy řízení. První hypotézy jsou tedy následující:

- (H1) Vyšší počet uchazečů o veřejnou zakázku (míra konkurence) vedl k nižší vysoutěžené ceně vzhledem k ceně předpokládané.
- (H2) „Užší“ režimy soutěžního řízení měly tendenci zvyšovat vysoutěženou cenu, vztaženo k ceně předpokládané.
- (H3) Veřejné zakázky na stavební práce vykazovaly v průměru vyšší poměr vysoutěžené a předpokládané ceny.

Dalším faktorem, kterým jsem se rozhodl analýzu obohatit, je možný vliv dotování veřejné zakázky z evropských fondů⁴⁹. Evropská unie umožňuje soukromým i veřejným subjektům z členských států čerpat finanční prostředky ze strukturálních fondů EU v rámci tzv. operačních programů, které jsou koordinovány na národní bázi Ministerstvem pro místní rozvoj. Čerpání dotací z evropských fondů je podmíněno splněním množství podmínek. Při žádosti o dotaci musí předložit technickou a projektovou dokumentaci, podnikatelský záměr, dále musí zpracovat tzv. studii proveditelnosti, provést analýzu nákladů a přínosů⁵⁰ a předložit podrobný rozpočet. Průběh čerpání dotace je průběžně monitorován. K regulaci čerpání dotací existuje množství legislativy jak národní, tak evropské⁵¹. Je kladen důraz na transparentnost projektu⁵². Z výše popsaných důvodů usuzuji, že díky přísným pravidlům v případě čerpání evropských dotací ještě lépe vyniknou přednosti soutěžního kontrahování, což by mohlo stlačit vysoutěženou cenu níže. Budu tedy testovat i hypotézu

- (H4) Bylo-li součástí zajišťování veřejné zakázky čerpání dotací z fondů EU, vysoutěžená cena byla v průměru nižší, vztaženo k předpokládané ceně.

Posledním faktorem, který se týká samotných veřejných zakázek a jehož vliv jsem se rozhodl ve své analýze nějakým způsobem postihnout, je zadávání veřejných zakázek po částech. ZVZ obecně takové jednání nepřipouští, zejména postihuje případy, kdy by se dělením dosáhlo umělého snížení předpokládané ceny tak, aby zakázka spadla do kategorie podlimitních zakázek či dokonce do kategorie zakázek malého rozsahu, na

⁴⁹ Zde jsem využil toho, že datový soubor, se kterým jsem pracoval, obsahoval tuto proměnnou.

⁵⁰ Anglicky Cost-Benefit Analysis (CBA)

⁵¹ Pro více informací o čerpání dotací z fondů EU viz např. <<http://www.strukturalni-fondy.cz/Files/00/00c0db99-84ae-4317-823e-13d4593f728f.pdf>>,

<http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_cs.pdf>, nebo web www.strukturalni-fondy.cz

⁵² I když ani to není bohužel vždy pravidlem. Například v první polovině roku 2011 vzbudil rozruch skandál týkající se nezákonného rozdělování dotací z regionálního operačního programu Jihozápad.

kteřá se nevztahují přísnější pravidla. Nicméně, v jistých případech⁵³ ZVZ umožňuje zadávat zakázky po částech, pokud tím nejsou porušena jiná nařízení ZVZ, zejména zákaz dělení za účelem snížení hodnoty. Soutěžní řízení pak probíhají pro jednotlivé části separátně a jednotliví dodavatelé pak mají většinou na výběr buď se přihlásit do jednotlivých částí zvlášť nebo jako generální dodavatelé do všech částí zároveň. Zde jsem se rozhodl testovat hypotézu

(H5) Dělené zakázky vykazovaly vyšší poměr vysoutěžené a předpokládané ceny. Tento poměr rostl s počtem dodavatelů, kteří zakázku získali.

Nyní se zaměříme na hypotézy, související s politickou konstelací. Zde se snažím do analýzy zahrnout některé poznatky z navrženého teoretického modelu v části 2.2.2 a z empirických studií v části 2.2.3. Ve výsledku mohou nastat tři situace: 1. výsledky neprokáží významný vliv politických proměnných; 2. výsledky prokáží statisticky významný vliv politických proměnných a budou hovořit ve prospěch jedné z výše zmíněných teorií; 3. výsledky prokáží statisticky významný vliv politických proměnných, ale budou rozporuplné, tj. nepodpoří výhradně ani jednu z výše uvedených teorií. Budu proto primárně testovat následující hypotézu, s tím že pak provedu diskusi výsledků:

(H.6) Politické prostředí má jistý, statisticky významný, vliv na efektivitu veřejných zakázek.

Pro účely ekonometrické analýzy vlivu politického prostředí je nutné strukturu politické moci nějakým způsobem kvantifikovat. Tomuto problému jsem se rozhodl věnovat následující podkapitolu.

3.2. Kvantifikace politického prostředí

Nejprve bych chtěl definovat pojem „politický subjekt“, který budu dále používat. Jedná o poněkud širší termín než „politická strana“. Politickým subjektem pro účely této práce rozumím uskupení, které pro volby do zastupitelstva města sestavilo vlastní kandidátní listinu. Na jedné kandidátní listině totiž mohou být zastoupeni členové více politických stran, stejně tak jako osoby bez politické příslušnosti. Významné strany s celostátní působností (např. výše zmíněné ODS a ČSSD, ale i další jako KSČM apod.) většinou sestavují kandidátní listiny složené výhradně ze členů dané strany, eventuelně bezpartijních. Naproti tomu stojí různá lokální hnutí, za která kandidují osobnosti místního života, někdy s podporou jedné nebo i více menších stran s celostátní působností.

⁵³ Tyto případy definuje § 98 ZVZ dosti obecně slovy „...připouští-li to povaha předmětu veřejné zakázky.“. Dále určuje i pravidla, jaká mají být v případě rozdělení aplikována na jednotlivé části VZ.

Politické subjekty, jak byly definovány výše, tedy nutně nemusí být homogenní z hlediska politické příslušnosti kandidátů, ale reprezentují jejich společný politický program (a tím pádem společné zájmy). To je možná stále poněkud zjednodušující přístup, nicméně dle mého názoru postihuje povahu politického prostředí lépe, než prostá stranická příslušnost, a proto jsem ho použil v dalších výpočtech politických koncentrací apod.

Pokud chceme v ekonometrické analýze zohlednit strukturu politické moci v rozhodovacích orgánech měst, je nutné tuto veličinu nějakým způsobem kvantifikovat. Nabízejí se dvě základní varianty: buď použít jedinou proměnnou, například nějaký speciální index, který by zachytil politické rozložení globálně a nebo určitou kombinaci proměnných, popisujících různé aspekty politické konstelace.

Jednou z možných vysvětlujících proměnných, která se nabízí, je prostý počet politických subjektů v systému (v našem případě v daném orgánu municipality). Dále jej budeme označovat jako n . Taková proměnná může nabývat hodnot od 1 do X , kde X budeme nadále rozumět celkový počet mandátů (křesel) v daném rozhodovacím orgánu. Výhodou této proměnné je její velmi jednoduchý výpočet, ovšem velkou nevýhodou je, že neříká nic o reálném poměru sil, pokud je zastoupeno více politických uskupení. Nicméně i přesto může být jistým měřítkem politické konkurence v zastupitelstvu nebo radě města.

3.2.1. Míry koncentrace, frakcionalizace a efektivního počtu stran v politickém systému

Jak bylo zmíněno výše, bylo by vhodné nalézt nějakou proměnnou, která by zachycovala nerovnosti v rozložení politické síly, tzn. proměnnou, která by vyjadřovala koncentraci rozdělení mandátů mezi jednotlivé politické subjekty. O metodách vyjadřování koncentrace pomocí různých indexů existuje značně rozsáhlá literatura, ekonomická i z jiných oborů. Podávat vyčerpávající přehled různých indexů vyjadřujících míru koncentrace by však bylo daleko nad rámec této práce, a tak se zaměřím jen na některé indexy nejčastěji používané v ekonomické a politologické literatuře, kde vycházím zejména z článků Laakso a Taagepera (1979) a Molinara (1991).

Úplně nejjednodušším způsobem je použití koncentračních poměrů (concentration ratios). Tato míra je známá především z oblasti ochrany hospodářské soutěže. Tam se používá pro posuzování koncentrace nějakého odvětví a vyjadřuje, jaký podíl na celkovém výstupu odvětví má m největších firem. Samozřejmě ho lze velice snadno použít i pro koncentraci politickou. Koncentrační index CR_m pro m největších stran je definován jako

$$CR_m = \sum_{i=1}^m p_i$$

kde n je celkový počet subjektů, $m \leq n$, p_i je velikost podílu i -tého subjektu. V našem případě je tento podíl definován jako $p_i = (x_i / X)$, kde x_i je počet mandátů, který připadá v daném orgánu municipality i -tému politickému subjektu. Alternativně lze samozřejmě počítat koncentrační poměr pro vládnoucí koalici namísto pro největší politické subjekty v systému a v ekonometrické analýze bude tato veličina zahrnuta. Z definice je patrné, že maximální hodnoty, kterou může CR_m nabývat je 1 pro $m = n$.

Jinou mírou koncentrace je Herfindahlův⁵⁴ index. Ten je, zdá se, v praxi zdaleka nejpoužívanějším indexem pro vyjádření koncentrace v ekonomii (ale i jinde). Oblíbený je zejména pro jednoduchou metodu výpočtu, za předpokladu, že známe podíly všech subjektů v systému. Oproti koncentračnímu poměru kvantifikuje koncentraci systému jako celku. Herfindahlův index (dále jej budeme označovat také jako HHI) je definován jako

$$HHI = \sum_{i=1}^n p_i^2$$

HHI může z definice nabývat hodnot od $1/n$ (v případě že každému subjektu připadá shodný počet mandátů) do 1 (pokud všechny mandáty připadají jedinému subjektu). Jistou obměnou Herfindahlova indexu, používanou v politologické literatuře⁵⁵, je index frakcionalizace F , který je definován jednoduše jako

$$F = 1 - HHI$$

Výše uvedené metody vyjádření koncentrace systému jsou univerzální v tom smyslu, že jsou snadno aplikovatelné v různých situacích a jednoduché na výpočet, z čehož plyne jejich využívání v mnoha různých oblastech. Otázkou ale je, zda univerzálnost nejde na úkor adekvátnosti, tzn. jestli by v některých případech nebylo lepší zvážit použití indexů navržených pro konkrétní účel.

Laakso a Taagepera (1979) navrhuji pro měření koncentrace v politice následující přístup. Ve své práci se zabývají konceptem *efektivního počtu stran* (effective number of parties), který definují pro daný systém s jistým rozložením politických subjektů jako číslo N , které by odpovídalo počtu hypotetických rovnoměrně zastoupených stran, který by měl na frakcionalizaci systému stejný efekt, jako dané reálné rozložení politických stran. Pro takové číslo tedy z definice, tak jak byla formulována, musí platit, že pokud je v daném systému n politických, rovnoměrně zastoupených subjektů, pak $N = n$.

⁵⁴ Též Herfindahlův-Hirschmannův index. Poprvé tento index použil A. Hirschman už v roce 1945 ve své studii zabývající se strukturou zahraničního obchodu USA, nicméně v širší známost vešel v roce 1950 díky práci O. Herfindahla.

⁵⁵ Viz například Rae a Taylor (1970).

V další části své studie se autoři zabývají hledáním vhodné funkce $N(p_i)$, která by splnila jednak výše uvedenou podmínku a pak ještě další podmínky matematické povahy. Docházejí k následujícímu výrazu jako k jedné z možných variant. Tento výraz ale nakonec není ničím jiným, než převrácenou hodnotou Herfindahlova indexu⁵⁶:

$$N = \left(\sum_{i=1}^n p_i^2 \right)^{-1} = 1 / HHI$$

Laakso a Taagepera odkazují též na Kesselmana (1966), který ve své studii používá následující index I , který rovněž odpovídá jejich koncepci efektivního počtu stran. Tento index pro kvantifikaci nerovnosti rozložení politické síly v systému využívá veličinu entropie⁵⁷:

$$I = \text{antilog} \left(- \sum_{i=1}^n p_i \log p_i \right) = \prod_{i=1}^n p_i^{-p_i} = e^H$$

kde $H = - \sum_{i=1}^n p_i \log p_i$ je entropie systému. Kesselman tento index nazývá *indexem multipartismu*, v politologické literatuře se ale setkáme spíše s označením *index hyperfrakcionalizace* nebo *Kesselman-Wildgenův index*⁵⁸.

Nicméně Molinar (1991) poukazuje na některé slabiny předchozích dvou jmenovaných indexů. Upozorňuje, že N v určitých případech nadhodnocuje vliv velikost podílu největší strany, zatímco I naopak přeceňuje vliv malých stran. Navrhuje proto vlastní index NP , který je jistou korekcí Laaksoova a Taageperova N :

$$NP = 1 + N \frac{\left(\sum_{i=1}^n p_i^2 \right) - p_1^2}{\sum_{i=1}^n p_i^2} = 1 + N^2 \left(\sum_{i=2}^n p_i^2 \right)$$

kde N je efektivní počet stran dle Laakso a Taagepery a p_1 je podíl strany s největším počtem mandátů. Dle Molinara tento index poskytuje lepší informaci o rozdílu mezi silou vítězného a ostatních politických subjektů. Následující tabulka ukazuje srovnání hodnot počtu politických subjektů a jednotlivých indexů pro zastupitelstva měst, která byla zahrnuta do analýzy. Údaje jsou pro volební období 2006-2010. Města, kde jeden politický subjekt získal nadpoloviční většinu křesel, jsou vyznačena hvězdičkou.

⁵⁶ Viz detailněji Laakso a Taagepera (1979). Autoři nicméně určili celou třídu funkcí, která splňovala jejich požadavky a to sice $N_a = \left[\sum_{i=1}^n p_i^a \right]^{1/(1-a)}$, pro libovolné $a > 1$, přičemž speciálně pro $a = 2$ přejde výraz do uvedené formy.

⁵⁷ Tato veličina se běžně používá například ve fyzice nebo teorii informace. Velmi zjednodušeně (a poněkud nepřesně) řečeno, entropie vyjadřuje míru „neuspořádanosti“ systému. Čím nerovnoměrněji je systém rozložen, tím nižší je jeho entropie. Termodynamické systémy s nižší mírou entropie mají vyšší schopnost konat práci. Koncentrace politické moci je k tomu zajímavou paralelou.

⁵⁸ Molinar (1991)

Tabulka 5: Porovnání počtu politických subjektů, indexů koncentrace, frakcionalizace a efektivního počtu stran pro zastupitelstva jednotlivých měst

město	<i>n</i>	<i>CR</i> ₁	<i>CR</i> ₂	<i>CR</i> ₃	<i>HHI</i>	<i>F</i>	<i>N</i>	<i>I</i>	<i>NP</i>
Brno	6	0,345	0,582	0,709	0,220	0,780	4,549	5,197	3,079
České Budějovice *	6	0,511	0,667	0,800	0,318	0,682	3,149	4,201	1,558
Děčín *	4	0,560	0,800	0,920	0,392	0,608	2,551	3,076	1,510
Frýdek-Místek	4	0,425	0,825	0,950	0,359	0,641	2,787	3,126	2,384
Havířov	5	0,349	0,651	0,907	0,283	0,717	3,535	3,909	3,014
Hradec Králové *	5	0,514	0,703	0,838	0,331	0,669	3,022	3,800	1,614
Chomutov	4	0,400	0,714	0,886	0,301	0,699	3,320	3,598	2,556
Jihlava	7	0,297	0,486	0,649	0,182	0,818	5,498	6,186	3,826
Karlovvy Vary	7	0,395	0,632	0,763	0,244	0,756	4,102	5,157	2,480
Karviná	5	0,341	0,659	0,878	0,273	0,727	3,662	4,066	3,098
Kladno *	3	0,576	0,818	1,000	0,423	0,577	2,362	2,641	1,512
Liberec	7	0,308	0,538	0,692	0,197	0,803	5,087	5,868	3,637
Mladá Boleslav	7	0,424	0,636	0,727	0,253	0,747	3,960	5,147	2,138
Most	5	0,400	0,644	0,822	0,271	0,729	3,689	4,158	2,512
Olomouc	5	0,467	0,778	0,889	0,335	0,665	2,982	3,535	2,045
Opava	6	0,378	0,667	0,778	0,257	0,743	3,887	4,635	2,731
Ostrava	4	0,436	0,764	0,945	0,334	0,666	2,998	3,307	2,287
Pardubice	6	0,385	0,590	0,769	0,241	0,759	4,144	4,874	2,604
Plzeň	6	0,468	0,681	0,809	0,293	0,707	3,414	4,368	1,860
Praha *	5	0,600	0,771	0,857	0,407	0,593	2,455	3,299	1,285
Přerov	6	0,286	0,571	0,771	0,223	0,777	4,487	5,017	3,844
Teplice *	5	0,515	0,727	0,879	0,341	0,659	2,935	3,656	1,649
Ústí nad Labem	4	0,459	0,676	0,838	0,310	0,690	3,221	3,591	2,031
Zlín	5	0,463	0,707	0,829	0,304	0,696	3,290	3,957	1,966

Zdroj: volební server ČSÚ www.volby.cz, vlastní výpočet

Výše uvedené míry koncentrace jsou ve zmiňované politologické literatuře zamýšleny jako nástroj, který má postihnout míru politické soutěže v daném systému globálně, přičemž tato míra se odvozuje od rozložení politických sil ve voleném politickém orgánu, nikoli pak už v eventuálních orgánech z něj odvozených. V této práci, která se zabývá municipalitami, je voleným orgánem zastupitelstvo, odvozeným pak např. rada města.

3.2.2. Ostatní politické proměnné

Je otázkou, do jaké míry reprezentují indexy, zmíněné v předchozí části, různé aspekty politického prostředí. Ve studiích v podkapitole 2.2.3 jsme se setkali i s jinými proměnnými.

Jednou z nich byly binární proměnné, indikující dominanci pravicových, resp. levicových politických stran. V českém prostředí je ale tato klasifikace problematická. Díky poměrnému volebnímu systému se nesetkáváme s výhradní dominancí dvou stran,

jako je tomu např. ve Velké Británii nebo v USA. I v ČR lze sice rozlišit silné strany, tradičně reprezentující pravici a levici: na pravé části politického spektra je to ODS a na levé ČSSD. V zastupitelstvech municipalit se ale setkáváme s pestroutou paletou dalších politických subjektů, jejichž zařazení napravo či nalevo je přinejmenším diskutabilní, zejména proto, že se často jedná o sdružení kandidátů různých stran.

Kromě nejednoznačností ohledně polohy subjektu v politickém spektru je nutné si uvědomit, že ideologické směřování stran se tedy může projevit např. ve formě navyšování nebo omezování výdajů rozpočtu municipalit, ale není zcela jasné, proč by se mělo promítat přímo do procesu výběru veřejných zakázek. Rozhodl jsem se tedy pro kompromis a v některých modelech jsou zahrnuty dvě separátní binární proměnné pro dvě nejsilnější strany z pravé a levé části politického spektra ODS a ČSSD a pak další pro „jiné“ politické subjekty.

Jak už bylo zmíněno, poměrný volební systém má tendenci generovat volební výsledky, které většinou neumožní vytvoření „vlády“ jedinému politickému subjektu a tak jsou po volbách subjekty nuceny vytvářet koalice, přičemž lokální záležitosti zde často dostávají přednost před ideologií⁵⁹. Proto se dá očekávat, že významnější roli než politické směřování jednotlivých subjektů hrají aspekty související s tvorbou koalic, a proto by bylo dobré pokusit se je zachytit pomocí nějakých proměnných.

Nejjednodušší proměnnou, která se v této souvislosti nabízí, je indikátor, který by označoval města, kde jedna ze stran získala ve volbách nadpoloviční podíl křesel v zastupitelstvu. Důležitou informací by také mohl být počet subjektů zastoupených v radě města. Hodnoty 2 a více by se pak daly interpretovat jako počet členů koaliční vlády. Většinou se totiž místa v radě města po povolebních vyjednáváních rozdělí mezi strany, které uzavřely smlouvu o spolupráci. Nicméně i zde existují výjimky⁶⁰.

Další proměnnou, která se objevila v přehledu empirických studií, byl volební náskok vítězné strany (*electoral margin*), který udává, o kolik větší podíl než 0,5 má vládnoucí strana. Tato veličina má ale opět význam spíše v systémech dvou dominantních stran, kde většinou jedna z nich získá nadpoloviční podíl. Nicméně obdobně můžeme definovat třeba náskok vládnoucí koalice. Ve své podstatě je tento ukazatel velice podobný koncentračnímu poměru⁶¹.

⁵⁹ Toto velmi dobře odráží spolupráce ODS-ČSSD (někdy s dalšími lokálními subjekty), jež je častým případem. Ve volebním období 2006-2010 ze statutárních měst namátkou zmiňme třeba Ostravu, Karvinou, Liberec. S klesající velikostí municipalit získává lokální problematika ve srovnání s politickou ideologií ještě větší váhu, a tak se lze setkat např. i se spoluprací ODS-KSČM, tedy stran stojících na pravolevém spektru proti sobě.

⁶⁰ Například v Praze ve sledovaném volebním období dominovala ODS, ale v radě byly v menšině zastoupeny i dvě další uskupení, Strana zelených a SNK-ED. Vzhledem k volebním výsledkům ale nebyla ODS vázána při prosazování svých cílů názorem těchto uskupení a mohla provádět nezávislou politiku, takže se rozhodně nejednalo o koalici v pravém slova smyslu.

⁶¹ Např. pro náskok nejsilnější strany ($margin_1$) platí: $margin_1 = CR_1 - 0,5$

3.3. Zdroje dat a datový soubor

Jako veřejné zadavatele pro svou analýzu jsem si vybral hlavní město Prahu a všech 23 statutárních měst, které v současné době vyjmenovává ZOb⁶². Jedná se zároveň o 24 největších měst v ČR a dohromady zde žije zhruba 3,5 milionu obyvatel⁶³, což představuje téměř 35 % populace České republiky. Jejich přehledný výčet, spolu s počty obyvatel, uvádí následující tabulka:

Tabulka 6: Seznam měst zahrnutých do analýzy s údajem o počtu jejich obyvatel

Název	Počet obyvatel (k 1. 1. 2010)	Název	Počet obyvatel (k 1. 1. 2010)
Praha	1 249 026	Kladno	69 938
Brno	371 399	Most	67 518
Ostrava	306 006	Karviná	61 948
Plzeň	169 935	Frýdek-Místek	58 582
Liberec	101 625	Opava	58 440
Olomouc	100 362	Děčín	52 260
Ústí nad Labem	95 477	Karlovy Vary	51 320
České Budějovice	94 865	Jihlava	51 222
Hradec Králové	94 493	Teplice	51 208
Pardubice	90 077	Chomutov	49 795
Havířov	82 896	Přerov	46 254
Zlín	75 714	Mladá Boleslav	44 750

Zdroj: ZOb, ČSU

Výběr měst byl motivován jednak tím, že jsem chtěl, aby analýza zahrnovala jasně vymezenou skupinu měst, které mají shodnou strukturu rozhodovacích orgánů⁶⁴, ale která je na druhou stranu dostatečně rozmanitá. Zadruhé jsem byl limitován dostupností potřebných dat.

3.3.1. Data o veřejných zakázkách

Teoreticky je možné získat údaje o všech veřejných nadlimitních i podlimitních zakázkách vypsaných veřejnými zadavateli ze systému ISVZUS, protože zákon jim ukládá povinnost je zde zveřejňovat. Ovšem praktická dostupnost těchto dat pro ekonomickou analýzu je minimální, protože ISVZUS je z tohoto pohledu uživatelsky nepřívětivý a prakticky neumožňuje data jednoduše procházet a extrahovat je v rozumně zpracovatelné formě, alespoň v době vzniku této práce⁶⁵. Proto jsem byl odkázán na datový soubor, který mi s laskavým svolením dovolili využít autoři projektu zIndex:

⁶² § 4 odst. 1 ZOb, ve znění platném k 29.červenci 2011.

⁶³ Údaj k 1. lednu 2010.

⁶⁴ Praha sice oficiálně není statutárním městem (řadí se mezi kraje), nicméně podobně jako u statutárních měst v jejím čele stojí primátor a městská rada. Volby do jejich zastupitelských orgánů taktéž probíhají společně s volbami do zastupitelských orgánů ostatních statutárních měst.

⁶⁵ Nutno podotknout, že ISVZUS se stále vyvíjí a správci jsou pod tlakem kritiky nuceni systém postupně zpřehledňovat. Tento proces probíhal i po dobu vzniku této práce

Jana Chvalková, Petr Janský a Jiří Skuhrovec. Projekt zIndex, se zabývá hodnocením praktik veřejných zadavatelů při zadávání veřejných zakázek na základě dat extrahovaných ze systémů ISVZUS a ARES pomocí aplikace, kterou pro tento účel vyvinul Jiří Skuhrovec⁶⁶.

Datový soubor, který mi poskytli autoři projektu zIndex, obsahoval celkem 3713 zakázek z období od července 2006 do dubna 2011. Dostupná data tedy zahrnují jedno kompletní řádné funkční období městských zastupitelstev mezi léty 2006 – 2010 a pak krátké časové úseky z období předcházejícího a následujícího. Rozhodl jsem se pracovat pouze s daty z kompletního volebního období, přičemž za hraniční data tohoto období jsem nevzal termín konání voleb, ale stanovil jsem je pro zjednodušení na začátek, respektive konec kalendářního roku po volbách do obecních zastupitelstev – tedy jako zadane ve volebním období 2006-2010 jsem uvažoval zakázky zveřejněné v ISVZUS v období od 1. ledna 2007 do 31. prosince 2010. Rozdíl mezi těmito daty a daty, ve kterém reálně proběhly volby (probíhaly 20. – 21. října 2006 a 15. – 16. října 2010) je hrubým odhadem doby, která uplyne, než politická moc plně přejde na novou garnituru vzešlou z voleb⁶⁷.

Důvody, proč jsem si vybral jen toto volební období, jsou dva. Zaprvé, přesahy dostupných dat do obou sousedních období jsou krátké⁶⁸. Druhý důvod je ryze praktický – práce s dalším volebním obdobím by znamenala nutnost vyhledávání dalších informací o volebních výsledcích a jejich následné převádění do použitelné formy, což by už bylo časově značně náročné, jednak proto, že shromažďování dat jsem prováděl „ručně“, tzn. bez pomoci aplikací, které by mi sběr usnadnily a jednak proto, že to je spojeno s různými potížemi, které jsou popsány v následující podkapitole.

Dalším problémem byla kontaminace dat různými nekompletními a chybnými údaji. Z datového souboru jsem se snažil odfiltrovat zakázky, kde se předpokládaná a ve skutečnosti vysoutěžená od sebe významně odlišovaly. Motivací pro tento krok byla snaha o odstranění extrémně odlehklých hodnot, které by působily problémy při regresní analýze. K tomu ale potřeba přistupovat systematicky a vyhýbat se *ad hoc* zákrokům, při kterých by mohlo dojít k vypuštění dat relevantních. O to jsem se pokusil i já.

Z analýzy jsem se rozhodl vyloučit všechny zakázky malého rozsahu⁶⁹. Důvodem pro tento krok bylo, že uveřejňování takových zakázek prostřednictvím ISVZUS je

⁶⁶ Pro detailnější informace k tomu, jak byla data získávána a o projektu hodnocení zadavatelů veřejných zakázek viz Chvalková a Skuhrovec (2010) nebo www.zindex.cz.

⁶⁷ Samozřejmě, ve městech, kde se rozložení sil příliš nezměnilo, je taková doba krátká nebo nulová. V jiných městech ale často probíhají složitá povolební vyjednávání. A nakonec jsou tu města, kde se volby mohou kvůli stížnostem na jejich průběh opakovat. To byl v roce 2006 případ Mostu a Karviné.

⁶⁸ Dohromady se jedná o 619 zakázek, přičemž pro předchozí volební období (2002–2006) jde o 480 zakázek a pro následující období (od 2010) jen o pouhých 219 zakázek.

⁶⁹ Tzn. ty, jejichž předpokládaná cena byla nižší než 2 mil. Kč (resp. 6 mil. Kč u zakázek na stavební práce) – viz část 2.3.1.

pouze dobrovolné a z toho vyplývá i špatná kvalita shromážděných údajů z této kategorie. U těchto zakázek se objevovaly extrémně vysoké rozdíly mezi předpokládanou a vysoutěženou cenou – hlavně u zakázek s velmi malými očekávanými hodnotami. To je pravděpodobně způsobeno právě absencí regulace – na rozdíl od podlimitních a zejména nadlimitních zakázek tak předpokládaná cena nebývá odhadnuta realisticky a oproti vysoutěžené se v této kategorii často lišila i o několik řádů. Vzhledem k tomu jsem považoval za opodstatněné je z modelu vypustit.

Tento krok skutečně vedl k vypuštění většiny extrémních hodnot, nicméně několik s extrémními rozdíly předpokládané a vysoutěžené ceny v datovém souboru nadále zůstalo. Rozhodl jsem se tedy stanovit ještě jedno kritérium: odfiltrovat takové zakázky, kde se předpokládaná a vysoutěžená cena od sebe lišily pětinašobně, tj. kde poměr předpokládané ceny ku vysoutěžené ceně ležel mimo interval $\langle 1/5; 5 \rangle$. Pro stanovení této hranice se nabízí jednoduché zdůvodnění. Podíl vysoutěžené a předpokládané ceny se ve většině případů pohybuje kolem 1. Vzhledem k tomu, že nyní pracujeme už pouze se zakázkami vyšších hodnot, jsou velké rozdíly směrem nahoru nebo dolů nepravděpodobné. Chybně přidané (nebo ubrané) nuly při zápisu cen do elektronického systému způsobí rozdíl jednoho a více řádů. Chybové zakázky tak budou oproti předpokladům „zhruba“ deset- a vícekrát dražší (levnější). Otázkou pak je, kde začíná ono „zhruba“. Podíl cen 5 (resp. 1/5) leží pak přesně mezi a proto byla zvolena právě tato hranice⁷⁰. Jak ukazuje Tabulka 7, jednalo se skutečně jen o několik málo případů.

Následující tabulka ukazuje počet veřejných zakázek v původním a v čištěných datových souborech. V prvním kroku byly odstraněny zakázky, u kterých byly nekompletní informace (chybějící údaje o cenách, typu řízení atp.). Ve druhém kroku byly vypuštěny zakázky spadající do nesledovaných volebních období. Ve třetím kroku byly odfiltrovány všechny podlimitní zakázky a nakonec byly odstraněny zakázky s v realitě nepravděpodobným poměrem cen.

⁷⁰ Tento přístup jsem konzultoval i s PhDr. Ing. Jiřím Skuhrovcem z týmu autorů projektu zIndex, který mi rovněž doporučil tuto úpravu provést.

Tabulka 7: Struktura a čištění datového souboru

zadavatel	původní data		1. krok		2. krok		3. krok		4. krok	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Praha	874	23,54	722	28,29	640	30,62	525	29,43	522	29,44
Ostrava	514	13,84	440	17,24	346	16,56	308	17,26	304	17,15
Brno	504	13,57	356	13,95	279	13,35	254	14,24	254	14,33
České Budějovice	142	3,82	118	4,62	107	5,12	86	4,82	86	4,85
Liberec	134	3,61	110	4,31	90	4,31	78	4,37	78	4,40
Plzeň	156	4,20	110	4,31	79	3,78	78	4,37	76	4,29
Olomouc	156	4,20	95	3,72	74	3,54	55	3,08	55	3,10
Hradec Králové	125	3,37	94	3,68	86	4,11	51	2,86	51	2,88
Jihlava	68	1,83	43	1,68	42	2,01	41	2,30	40	2,26
Opava	55	1,48	46	1,80	41	1,96	39	2,19	39	2,20
Ústí nad Labem	92	2,48	54	2,12	40	1,91	37	2,07	37	2,09
Kladno	62	1,67	45	1,76	34	1,63	26	1,46	26	1,47
Teplice	38	1,02	34	1,33	26	1,24	26	1,46	26	1,47
Frýdek-Místek	105	2,83	31	1,21	30	1,44	24	1,35	24	1,35
Most	57	1,54	47	1,84	33	1,58	24	1,35	24	1,35
Havířov	173	4,66	27	1,06	20	0,96	20	1,12	20	1,13
Chomutov	40	1,08	27	1,06	21	1,00	20	1,12	20	1,13
Zlín	134	3,61	30	1,18	19	0,91	18	1,01	18	1,02
Děčín	40	1,08	30	1,18	20	0,96	18	1,01	18	1,02
Pardubice	92	2,48	24	0,94	17	0,81	13	0,73	13	0,73
Karlovy Vary	34	0,92	13	0,51	12	0,57	12	0,67	12	0,68
Přerov	36	0,97	14	0,55	11	0,53	11	0,62	11	0,62
Mladá Boleslav	23	0,62	16	0,63	12	0,57	11	0,62	11	0,62
Karviná	59	1,59	26	1,02	11	0,53	9	0,50	8	0,45
C E L K E M	3713	100	2552	100	2090	100	1784	100	1773	100

Zdroj: vlastní výpočty na základě poskytnutého datového souboru

Z tabulky je zřetelně patrná ne zcela žádoucí vlastnost datového souboru: jednotlivá města jsou zastoupena silně nerovnoměrně. Vidíme, že četnosti zakázek vypsanych jednotlivými městy i po čištění dat zůstaly zhruba stejné a porovnáním s Tabulkou 6 zjišťujeme, že jsou silně korelovány s počtem obyvatel daných měst⁷¹. To není vůbec překvapivé zjištění – je přirozené, že větší města vypisují větší objem zakázek. Tato nerovnoměrnost ovšem může mít negativní dopady, zejména pokud nás bude zajímat vliv veličin konstantních pro jednotlivé zadavatele – tedy např. politická struktura. Bohužel se s tím nedá mnoho dělat – nerovnoměrnost je přímým důsledkem toho, jaká města byla vybrána pro analýzu.

⁷¹ Korelační koeficient v jednotlivých stupních čištění se pohybuje mezi 0,93–0,95.

3.3.2. Data o rozložení politických sil

Rozdělení mandátů mezi kandidující politické strany a politická hnutí v zastupitelstvech vybraných měst jsem zjišťoval na základě dat z volebního serveru ČSÚ www.volby.cz. Pokud jde o zastoupení jednotlivých stran a hnutí v radách měst a na postu primátora, byl jsem odkázán na informace poskytnuté na oficiálních webových portálech hlavního města Prahy a ostatních statutárních měst.

Zde bych chtěl podotknout, že zjišťování druhých jmenovaných údajů bylo spojeno s určitými problémy. Zaprvé, drtivá většina měst uvádí na svém oficiálním webovém portálu v přehledné formě pouze složení rady v aktuálním funkčním období, nikoli ale už v obdobích minulých. Tyto údaje je ale možné dohledat v zápisu z ustavujícího zasedání nově zvoleného zastupitelstva⁷², kde jsou pro nadcházející funkční období voleni primátor, jeho náměstci a zbylí členové rady. Zápisy ze zasedání zastupitelstva jsou ve většině případů dostupné z webových portálů měst, ale jejich nalezení někdy vyžaduje značné úsilí a v některých případech zveřejněny nebyly, tudíž bylo nutné požadovanou informaci zjistit z jiných zdrojů^{73,74}.

Dovolil bych si k této věci na závěr poznamenat, že do budoucna by bylo vhodné údaje o personálním složení orgánů měst a obcí, stejně jako zápisy ze zasedání zastupitelstva a rady uveřejňovat na webových portálech v přehlednější a přístupnější formě. Možnost jednoduše si zpětně dohledat, jaká rozhodnutí byla učiněna a jaké osoby jsou za ně zodpovědné, by mohla pozitivně přispět ke snaze o zprůhledňování veřejné správy. Mnoho měst a obcí se o to už snaží, ale stále jsou v této oblasti velké rezervy.

3.4. *Ekonometrická analýza*

3.4.1. Přehled použitých proměnných

3.4.1.1. Proměnné charakterizující jednotlivé zakázky

Následující proměnné se vztahují k jednotlivým zakázkám. Pocházejí z datového souboru, který mi poskytli autoři projektu zIndex. Zahrnují údaje z 1773 jednotlivých pozorování.

⁷² Jde o první zasedání nově zvoleného zastupitelstva, které se koná po volbách ve lhůtě do 15 dnů ode dne po uplynutí lhůty pro podání návrhu na neplatnost voleb nebo neplatnost hlasování. (viz § 91 ZOb).

⁷³ Statutární město Teplice na webu nezveřejňuje zápisy ze zasedání ZM vůbec. Naštěstí prostřednictvím internetového archivu Wayback Machine (<http://wayback.archive.org>) bylo možné dohledat obsah webové stránky, na které město Teplice uveřejňuje aktuální složení svých orgánů, z minulého funkčního období.

⁷⁴ Na webu statutárního města Zlína byly dostupné pouze zápisy od roku 2007. Nicméně bylo z tohoto webu dostupné elektronické vydání Magazínu Zlín, kde bylo složení nové rady zveřejněno.

<i>finalni_cena</i>	Konečná cena, za kterou byla veřejná zakázka realizována.
<i>odhadnuta_cena</i>	Odhad ceny veřejné zakázky zadavatelem. V případě, že hodnota nebyla uvedena nebo byla nulová, byla daná zakázka vyřazena z analyzovaného souboru dat.
<i>pomer_cen</i>	= $finalni_cena / odhadnuta_cena$
<i>rizeni_U</i>	Proměnná, nabývající hodnoty 1, pokud byla zakázka soutěžena v režimu uzavřeného řízení a hodnoty 0 jinde.
<i>rizeni_JsU</i>	Proměnná, nabývající hodnoty 1, pokud byla zakázka soutěžena v režimu jednacího řízení s uveřejněním a hodnoty 0 jinde.
<i>rizeni_JbezU</i>	Proměnná, nabývající hodnoty 1, pokud byla zakázka soutěžena v režimu jednacího řízení bez uveřejnění a hodnoty 0 jinde.
<i>eurofondy</i>	Binární proměnná, která nabývá hodnoty 1 pro veřejné zakázky dotované z fondů EU a hodnoty 0 jinde.
<i>pocet_nabidek</i>	Počet nabídek podaných do soutěžního řízení
<i>multi</i>	Binární proměnná. Hodnota 1 v případě, že daná zakázka byla částí v rámci nadřazené zakázky a hodnoty 0 jinde.
<i>pocet_vitezu</i>	Proměnná, která udává, kolika dodavatelům byla zakázka přidělena. V případě jednoduché zakázky nabývá hodnoty 1, v případě zakázek, jež jsou součástí nadřazené zakázky, udává celkový počet vítězů nadřazené zakázky.
<i>cpv_45</i>	Binární proměnná, která nabývá hodnoty 1, pokud jde o zakázku spadající do oddílu 45 ve společném evropském slovníku pro veřejné práce (CPV). Do tohoto oddílu spadají zakázky na stavební práce.

3.4.1.2. Politické proměnné

Následující proměnné pocházejí z údajů, které byly shromážděny z volebního serveru ČSÚ a z webových portálů 24 zkoumaných měst. Ke každé z 1773 zakázek z předchozího oddílu byly přiřazeny hodnoty odpovídající městu, které bylo jejím zadavatelem.

<i>ov_50</i>	Binární proměnná nabývající hodnoty 1 pro města, kde ve volbách do městského zastupitelstva získal některý z politických subjektů nadpoloviční většinu mandátů a hodnoty 0 jinde.
--------------	---

<i>koal</i>	= $(1 - ov_50)$. Inverzní k předchozí proměnné. Označuje města, kde musela být na základě výsledků voleb sestavena koalice, protože ani jeden subjekt nezískal nadpoloviční většinu hlasů.
<i>z_n</i>	Počet politických subjektů, které ve volbách do zastupitelstva města získaly alespoň jeden mandát a jsou tedy zastoupeny v orgánech města.
<i>F</i>	Index frakcionalizace, vypočtený na základě rozložení mandátů v zastupitelstvu
<i>N</i>	Index efektivního počtu stran vypočtený na základě rozložení mandátů v zastupitelstvu dle Laaksoa a Taagepera
<i>I</i>	Kesselmanův index hyperfrakcionalizace vypočtený na základě rozložení mandátů v zastupitelstvu
<i>NP</i>	Molinarův modifikovaný index efektivního počtu stran vypočtený na základě rozložení mandátů v zastupitelstvu
<i>z_CRI</i>	Koncentrační poměr pro nejsilnější subjekt v zastupitelstvu ⁷⁵ .
<i>z_CRr</i>	Koncentrační poměr pro strany, zastoupené v radě města ⁷⁶ .
<i>r_n</i>	Počet politických subjektů, které získaly alespoň jedno křeslo v radě města ⁷⁷ .
<i>prim_ODS</i>	Nabývá hodnoty 1, pokud post primátora získala ODS, jinde 0.
<i>prim_CSSD</i>	Nabývá hodnoty 1, pokud post primátora získala ČSSD, jinde 0.
<i>prim_jine</i>	Nabývá hodnoty 1, pokud post primátora nezískala ani jedna z předchozích dvou stran, jinde má hodnotu 0.
<i>r_ODS</i>	Hodnota 1, pokud byla v radě města alespoň jedním křeslem zastoupena ODS, jinde hodnota 0.
<i>r_CSSD</i>	Hodnota 1, pokud byla v radě města alespoň jedním křeslem zastoupena ČSSD, jinde hodnota 0.
<i>r_jine</i>	Hodnota 1, pokud byl v radě města alespoň jedním křeslem zastoupen jakýkoli jiný subjekt než ODS či ČSSD, jinde hodnota 0.

⁷⁵ Tzn. podíl mandátů, který tato strana obdržela na základě volebních výsledků

⁷⁶ Tzn. součet podílů mandátů těchto stran v zastupitelstvu města.

⁷⁷ Tento údaj se během sledovaného funkčního období v některých městech mohl měnit. Například v Plzni se ODS vzdala v průběhu pozorovaného období jednoho křesla v radě ve prospěch ČSSD. Pro zjednodušení analýzy jsem se ale rozhodl podobné změny zanedbat a pracovat s údaji z počátku období, neboť dohledávat všechny případné změny bylo prakticky nemožné. V žádném ze sledovaných měst ale nedošlo ve sledovaném funkčním období ke skutečně zásadním změnám ve složení rady. Z toho vyplývají obdobné závěry pro ostatní proměnné, týkající se rady města.

3.4.2. Přehled modelů pro regresní analýzu

Než přistoupíme k regresní analýze, je nutné sestavit modely, popisující vztahy diskutované v této práci. Zde jsem se opět držel metodologie, kterou používají Pavel (2010) a Kuhlman a Johnson (1983). Zvolil jsem tedy standardně používaný lineární model, kde závislá proměnná je vysvětlována lineární kombinací jednotlivých vysvětlujících proměnných (regresorů)⁷⁸. Pro účely testování hypotéz jsem sestavil několik alternativních modelů, které se vzájemně liší zahrnutými vysvětlujícími proměnnými – to se týká především politických proměnných. Kromě testování hypotéz se totiž pokusím i dle různých kritérií porovnat, který model je lepší. Vysvětlovanou proměnnou bude vždy *pomer_cen*. Obecně se tedy bude jednat o modely ve tvaru

$$pomer_ceni = \alpha + \beta_1 X_{1i} + \dots + \beta_k X_{ki} + u_i$$

kde α je konstanta, $X_1 \dots X_k$ jsou vysvětlující proměnné (z těch, uvedených v sekci 3.4.1, nebo nějaké jejich transformace), $\beta_1 \dots \beta_k$ jsou jim příslušné koeficienty, u je reziduální složka a $i = 1 \dots 1773$ značí i -té pozorování (zakázku). Nyní si představíme jednotlivé modely.

Model (M.1) se snaží zachytit pouze aspekty související s jednotlivými veřejnými zakázkami a proto neobsahuje politické proměnné. Vliv míry konkurence zde zastupuje proměnná *pocet_nabidek*. Efekty řízení v různých režimech zachycují kvalitativní proměnné *rizeni_U*, *rizeni JsU* a *rizeni JbezU*. Efekty těchto forem soutěžního řízení jsou vztaženy k zakázkám soutěženým v otevřeném řízení, které slouží jako referenční⁷⁹. Efekty dělení zakázek zde postihuje interakce proměnných *multi* a *pocet_vitezu*. Důvodem pro tuto formu vysvětlující proměnné je, že u nedělených zakázek nemá smysl posuzovat vliv počtu dodavatelů (vždy je jen jeden). Dalšími vysvětlujícími proměnnými v tomto modelu jsou *cpv_45* a *eurofondy*.

Následující modely (M.2)–(M.12) už se nějakým způsobem pokouší zachytit vliv politického prostředí v orgánech zadavatelů – statutárních měst. Za tímto účelem jsou k vysvětlujícím proměnným z modelu (M.1) přidávány různé politické proměnné.

V (M.2) je intenzita politické soutěže modelována jednoduše pomocí počtu politických subjektů, zastoupených v zastupitelstvu města (proměnná *z_n*). V modelech (M.3)–(M.6) jsou k zachycení intenzity postupně použity indexy, které byly představeny v části 3.2.1, konkrétně v (M.3) je to index frakcionalizace F , v (M.4) Laaksoovo a Taageperovo N , v (M.5) Kesselmanův index hyperfrakcionalizace I a v (M.6)

⁷⁸ Tzv. *klasický model lineární regrese*, jak uvádí Cipra (2008).

⁷⁹ Zahrnutím proměnné *rizeni_O* do modelu, kde by byl současně intercept by navíc došlo k perfektní multikolinearitě – tzv. *dummy trap* (past binárních proměnných).

Molinarovo NP . Další model, zahrnující Herfindahlův index HHI by v tomto případě byl nadbytečný, protože stejná informace je obsažena i v indexu F , který je pouze lineární kombinací konstanty a HHI ⁸⁰.

Interpretace koeficientů v těchto modelech není tak přímočará jako u proměnných z modelu (M.1). N , I a NP teoreticky také vyjadřují počet politických subjektů v zastupitelstvu, ale v porovnání se z_n ho mají vyjadřovat „efektivněji“, tzn. s ohledem na rozložení sil jednotlivých subjektů. U indexu frakcionalizace F má pak význam zabývat se pouze znaménkem, protože se jedná o značně abstraktní míru koncentrace politické moci. Pro tyto čtyři indexy platí, že jejich hodnota roste s roztržitostí politického systému, a tedy s rostoucí intenzitou politické soutěže.

V (M7)-(M10) byla politická konstelace modelována pomocí proměnných, zachycujících nějakým způsobem složení rady města a politickou sílu, kterou vedení města disponovalo. V modelu (M7) jsou politické efekty modelovány pomocí proměnné r_n , která zachycuje počet stran v radě města. Byla zahrnuta také proměnná ov_{50} , která má za účel postihnout ty situace, kde nadpoloviční převaha umožňuje jednomu subjektu prosazovat svoji politiku bez podpory ostatních.

(M8) je z jistého pohledu modifikací modelu předcházejícího. Místo počtu subjektů v radě města tu ale figuruje jejich politická síla vyjádřená jako koncentrační podíl těchto stran v městském zastupitelstvu (z_{CRr}). Míru nerovnosti politického rozložení zde pak vyjadřuje koncentrační poměr pro nejsilnější stranu v zastupitelstvu (z_{CRI}). Alternativně by bylo možno použít i proměnné mrg_r a mrg_I ⁸¹. Tento model je rozšířen v (M9) tím, že dochází k rozlišení měst, kde dominoval jediný subjekt a ostatních, kde subjekty byly nuceny tvořit koaliční vládu. Toho je dosaženo pomocí interakcí proměnných z (M8) s proměnnými $over_{50}$ a $koal$.

(M10) pak modeluje vliv politické konstelace pomocí politické síly, kterou disponuje vedení města. Pro města, kde nadpolovičním ziskem mandátů absolutně dominoval jediný subjekt, bere jako relevantní vyjádření této síly volební náskok pouze tohoto jediného subjektu. Pro ostatní města je pak tato síla vyjádřena pomocí volebního „náskoku“ rady jako celku. Tento model tedy obsahuje jako politické proměnné interakce $ov_{50} \times mrg_I$ a $koal \times mrg_r$.

Modely (M11) a (M12) modelují politickou konstelaci z jiného úhlu: v závislosti na zastoupení konkrétních politických subjektů v radě města a na křesle primátora. To umožňuje testovat, zda má přítomnost těchto subjektů ve vedení města vliv na efektivitu soutěžního kontrahování. V (M11) je pomocí binárních proměnných r_{ODS} a r_{CSSD}

⁸⁰ Lze snadno ukázat, že pokud v lineárním modelu nahradíme proměnnou X_i jinou proměnnou X_j , která je lineární kombinací X_i a konstanty, absolutní hodnoty OLS-odhadů koeficientů u X_i a X_j se budou rovnat, stejně jako všechny ostatní charakteristiky modelu – jediné, co se změní, bude hodnota konstanty.

⁸¹ Pro ně, s ohledem na to jak jsou definovány, platí, co je uvedeno v pozn. 80.

zachycena přítomnost nejsilnějších subjektů z pravé a levé části politického spektra. Proměnná r_jine zachycuje, zda byly v radě přítomny jakékoli další subjekty. V (M12) je modelován vliv dominance konkrétních politických subjektů pomocí binárních proměnných $prim_ODS$, $prim_CSSD$ a $prim_jine$. Zde musela být vyloučena konstanta, protože byla lineární kombinací tří uvedených binárních proměnných.

3.4.3. Diskuze metod analýzy dat

Abychom mohli testovat hypotézy, které byly zmíněny v podkapitole 3.1, je nejprve nutné odhadnout parametry vysvětlujících proměnných v jednotlivých modelech a otestovat jejich signifikanci.

V praxi nepoužívanější metodou pro odhad parametrů regresorů v lineárních modelech je (vícenásobná) regrese pomocí nejmenších čtverců (OLS). Tuto metodu použil Pavel (2010), ze kterého vycházím, Kuhlman a Johnson (1983)⁸² a také autoři některých studií zmíněných v části 2.2.3. Pro její použití jsem se rozhodl i já v této práci, i když to bylo spojeno s některými problémy, jak bude popsáno dále. I ve světle některých potíží ji považuji za rozumný kompromis za předpokladu, že jsou aplikována některá dodatečná opatření.

Výhodou metody OLS je její velká jednoduchost, ovšem ta je vyvážena slabinou, kterou jsou silné předpoklady. Při jejich splnění jsou OLS-odhady regresních parametrů konzistentními, nestrannými a nejlepšími (lineárními) odhady⁸³.

Jedním z nejdůležitějších je, že reziduální složka má konečný konstantní rozptyl pro všechna pozorování neboli předpoklad homoskedasticity residuí. Porušení této podmínky se označuje jako heteroskedasticita a jejím důsledkem je že OLS-odhady regresních parametrů už nejsou odhady nejlepšími, i když nadále zůstávají konzistentní a nestranné. Odhad rozptylu residuí ale už nestranný není, což se promítne do odhadu rozptylové matice a tím mimo jiné i do standardních chyb regresorů, které jsou tím většinou podhodnoceny, což má negativní dopad na testování signifikance regresorů.

Dalším předpokladem, se kterým se v praxi často počítá, je, že rezidua jsou normálně rozdělená. Nesplnění tohoto předpokladu nemá sice dopady na konstrukci bodových odhadů metodou OLS, ale v případě jeho nesplnění ztrácejí eficienci t-testy a F-testy, což znesnadňuje jednoduché testování signifikance proměnných.

Z těchto důvodů je u každého modelu nutné otestovat normalitu a homoskedasticitu residuí. K testování hypotézy o homoskedasticitě residuí jsem používal testy Whitův a

⁸² Pavel i Kuhlman s Johnsonem sice používají termín vícenásobná regrese, resp. *multiple regression*, ale zjevně se jedná o metodu OLS.

⁸³ Tzv. B(L)UE – *best (linear) unbiased estimator*

Breusch-Paganův. Na základě Whitova testu jsme homoskedasticitu nemohli zamítnout v žádném z modelů, na druhou stranu Breusch-Paganův test homoskedasticitu zamítá velmi silně. Z tohoto důvodu nemáme jistotu, že heteroskedasticita není přítomna a musíme počítat s horší variantou. Pro testování hypotézy normality reziduí jsem použil testy Jarque-Bery, Shapiro-Wilkův, Lillieforsův a Doornik-Hansenův⁸⁴. Bohužel, na základě těchto testů u všech modelů zamítáme normalitu už na velmi nízkých hladinách významnosti. Vzniklé problémy je třeba nějakým způsobem řešit – buď odstraněním jejich příčin a nebo přijetím dodatečných opatření.

Pokud jde o heteroskedasticitu, v případě že je známa její příčina, je možné využít například vážené nejmenší čtverce (WLS). Příčiny heteroskedasticity ale v praxi většinou neznáme a ani tento případ není výjimkou. V tom případě je nutné, jak zmiňuje např. Cipra (2008), buď aplikovat různé vícečetné odhady⁸⁵ anebo zvolit alternativní metody. Velmi jednoduchou možností, kterou umožňuje většina dostupných ekonomických softwarů, je použít Whitův vůči heteroskedasticitě robustní odhad rozptylové matice, který opraví odhad standardních chyb při zachování původních OLS-odhadů regresních parametrů. Tento přístup jsem využil i já a standardní chyby uvedené v Tabulce 8, jsou získané právě pomocí této metody.

Poněkud složitější je problém s porušeným předpokladem normality reziduí. Nejprve je nutné podívat se na to, jak rezidua vypadají. Graf 4 ukazuje frekvenční rozdělení reziduí modelu (M1)⁸⁶ v porovnání s funkcí hustoty normálního rozdělení s odpovídající střední hodnotou a rozptylem. Vidíme, že rozdělení reziduí se od normálního odlišuje hlavně vysokou špičatostí – tzn. větší četností pozorování je kolem střední hodnoty a těžší chvosty, zejména napravo od nuly. Většina pozorování ale leží v okolí střední hodnoty a rozdělení je pouze mírně zešíklé.

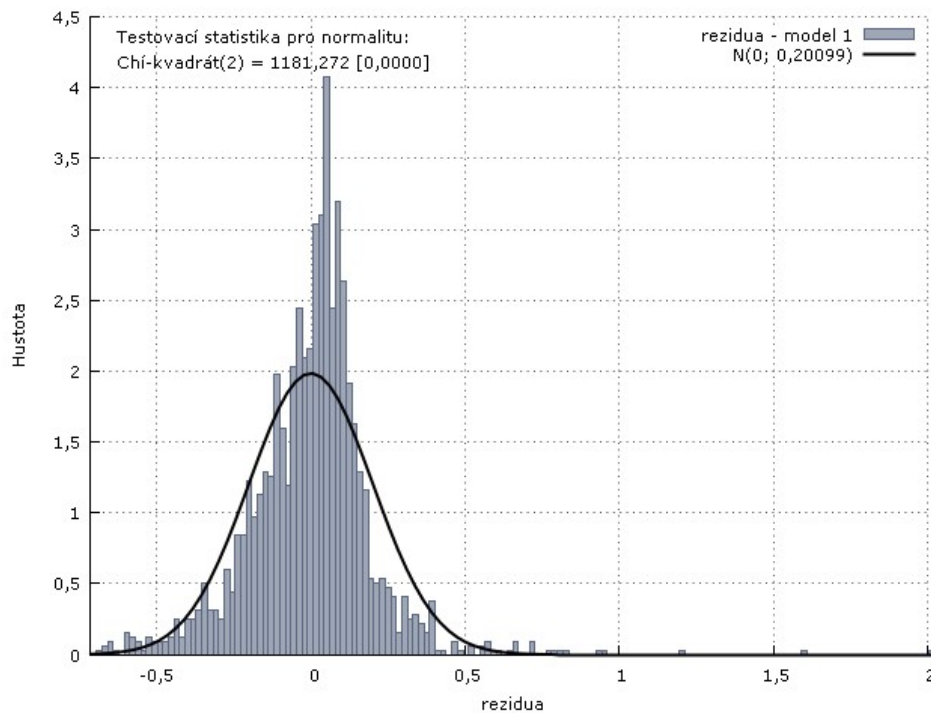
Hlavním důvodem této charakteristiky je zřejmě rozdělení vysvětlující proměnné *pomer_cen*, které zachycuje Graf 5. To je poměrně „divoké“, přičemž četností výrazně vyčnívají hodnoty kolem 1, tzn. vysoutěžená cena se u mnoha zakázek shodovala nebo byla velmi blízko ceně předpokládané. Dále je patrný i menší vrchol nalevo od 1, což je podivné.

⁸⁴ Výsledky jednotlivých testů jsou uvedeny pro každý model v příloze. Podrobněji o těchto testech Cipra (2008), Wooldridge (2009), Gujarati (2004) nebo manuál k ekonometrickému softwaru Gretl (*Gretl User's Guide*).

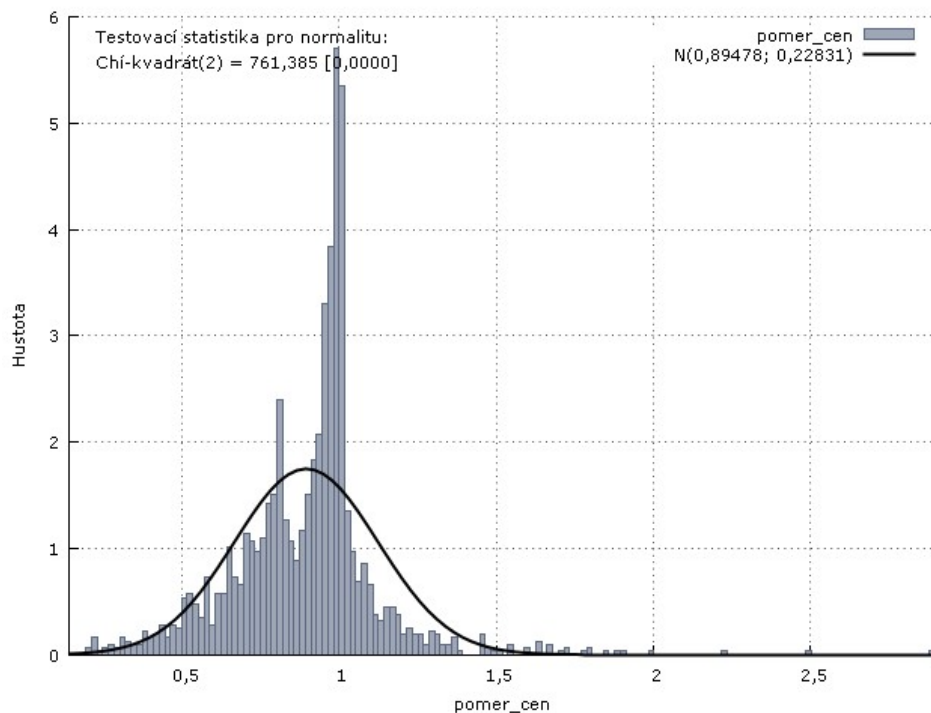
⁸⁵ To je ale numericky náročnější a některý ekonometrický software použití takových metod neumožňuje.

⁸⁶ Grafy frekvenčních rozdělení reziduí pro všechny modely, spolu s kvantil-kvantilovými grafy lze nalézt v příloze. Charakteristika reziduí ve zbylých modelech je velice podobná té v modelu (M1), proto již nebudu uvádět grafy reziduí z následujících modelů.

Graf 4: Frekvenční rozdělení reziduí z modelu M1



Graf 5: Frekvenční rozdělení proměnné pomer_cen



Cipra navrhuje čtyři možnosti, co dělat v případě nenormality: použít jiný typ modelu nebo odhadu; vhodně transformovat proměnné; použít robustní metody necitlivé na typ pravděpodobnostního rozdělení a nebo modelovat odlehlá pozorování pomocí binárních proměnných.

Vzhledem k poněkud nestandardnímu charakteru dat a modelům, které obsahují hodně kvalitativních proměnných, se domnívám, že provádět složité transformace nebo volit sofistikované metody konstrukce odhadů by bylo spíše kontraproduktivní – je to náročné, složité a i tak hrozí, že tím nebude dosaženo požadovaného cíle, kterým je získat normálně rozdělená rezidua.

Jednodušší variantou je tak opět smířit se s OLS-odhady regresních parametrů, které jsou stále konzistentní a nevychýlené (ne však nejlepší, vlivem heteroskedasticity) a použít pro testování signifikance a hypotéz nějaké robustní metody. Z takových metod se nabízí buď různé neparametrické testy nebo například bootstrapové konfidenční intervaly. Zde rozhodlo, že software *gretl*, který jsem používal, umožňuje jednoduše pracovat s druhou jmenovanou metodou.

Pro každou vysvětlující proměnnou v každém modelu byl spočítán 95% bootstrapový konfidenční interval, na základě 10 000 replikací. Signifikanci vysvětlující proměnné pak testujeme porovnáním, zda příslušný bodový OLS-odhad leží nebo neleží v konfidenčním intervalu a zda interval obsahuje nulu. Pokud bodový OLS-odhad leží uvnitř konfidenčního intervalu a tento interval nulu neobsahuje, proměnnou označíme jako signifikantní na 5% hladině významnosti. Bohužel, software *gretl* neumožňuje tak snadným způsobem počítat konfidenční intervaly většího nebo menšího rozsahu, proto jsem se spokojil s testováním na 5% hladině významnosti. Signifikanci proměnných, které se na základě standardních testů ukázaly jako signifikantní na 10% hladině jsem za signifikantní nepovažoval.

3.4.4. Výsledky regresní analýzy

Přehled odhadů regresních koeficientů, stejně jako výsledky testů signifikance a některé další charakteristiky jednotlivých modelů v přehledné formě uvádí Tabulka 8⁸⁷. Pokud jde o výsledky testů signifikance proměnných, závěry standardních dvoustranných t-testů se shodují s výsledky bootstrapové analýzy. To znamená, že všechny proměnné, které byly označeny za signifikantní na 5% hladině významnosti za použití klasických oboustranných t-testů se ukázaly jako signifikantní i při použití bootstrapových 95% konfidenčních intervalů⁸⁸ – a naopak.

⁸⁷ Použita je hvězdičková notace. Výrazy ‘****’, ‘***’, ‘**’ a ‘*’ značí, že daná proměnná je po řadě signifikantní na 0,1%, 1% a 5% hladině významnosti. Proměnné signifikantní na 10% hladině jsou označeny symbolem ‘+’.

⁸⁸ Tabulky s 95% bootstrapovými konfidenčními intervaly lze rovněž nalézt v příloze.

Tabulka 8: Odhadnuté koeficienty proměnných a další charakteristiky jednotlivých modelů

Závislá proměnná: *pomer_cen* počet pozorování: 1773

standardní chyby robustní vůči heteroskedasticitě, varianta HC0 (Whitova metoda)

	(M1)	(M2)	(M3)	(M4)	(M5)	(M6)	(M7)	(M8)	(M9)	(M10)	(M11)	(M12)
<i>konstanta</i>	0,9628 *** (0,0129)	0,9977 *** (0,0322)	1,0987 *** (0,0448)	1,0091 *** (0,0218)	1,0080 *** (0,0249)	1,0028 *** (0,0183)	0,9881 *** (0,0254)	0,9968 *** (0,0360)	0,9371 *** (0,0420)	0,9547 *** (0,0154)	1,0408 *** (0,0298)	
<i>rizeni_U</i>	0,1141 *** (0,0159)	0,1139 *** (0,0159)	0,1146 *** (0,0158)	0,1137 *** (0,0158)	0,1140 *** (0,0158)	0,1128 *** (0,0157)	0,1126 *** (0,0160)	0,1113 *** (0,0160)	0,1111 *** (0,0158)	0,1150 *** (0,0160)	0,1119 *** (0,0161)	0,1124 *** (0,0158)
<i>rizeni JsU</i>	0,0010 (0,0114)	-0,0001 (0,0115)	-0,0005 (0,0115)	-0,0005 (0,0115)	-0,0006 (0,0115)	0,0000 (0,0115)	-0,0010 (0,0115)	0,0042 (0,0114)	0,0045 (0,0114)	0,0015 (0,0114)	0,0036 (0,0114)	0,0011 (0,0114)
<i>rizeni JbezU</i>	-0,0224 (0,0169)	-0,0232 (0,0170)	-0,0286 + (0,0172)	-0,0272 (0,0172)	-0,0257 (0,0171)	-0,0286 + (0,0171)	-0,0287 + (0,0174)	-0,0253 (0,0170)	-0,0266 (0,0171)	-0,0278 (0,0173)	-0,0267 (0,0169)	-0,0247 (0,0170)
<i>pocet_nabidek</i>	-0,0242 *** (0,0016)	-0,0243 *** (0,0016)	-0,0240 *** (0,0016)	-0,0241 *** (0,0016)	-0,0242 *** (0,0016)	-0,0240 *** (0,0016)	-0,0240 *** (0,0016)	-0,0228 *** (0,0016)	-0,0227 *** (0,0016)	-0,0235 *** (0,0016)	-0,0236 *** (0,0016)	-0,0236 *** (0,0016)
<i>cpv_45</i>	0,0704 *** (0,0104)	0,0713 *** (0,0104)	0,0725 *** (0,0105)	0,0723 *** (0,0105)	0,0720 *** (0,0105)	0,0724 *** (0,0104)	0,0727 *** (0,0105)	0,0701 *** (0,0104)	0,0702 *** (0,0104)	0,0709 *** (0,0104)	0,0715 *** (0,0104)	0,0702 *** (0,0104)
<i>eurofondy</i>	-0,0430 *** (0,0132)	-0,0419 *** (0,0132)	-0,0387 *** (0,0132)	-0,0395 *** (0,0132)	-0,0403 *** (0,0132)	-0,0388 *** (0,0132)	-0,0399 *** (0,0132)	-0,0371 *** (0,0130)	-0,0347 *** (0,0128)	-0,0384 *** (0,0131)	-0,0357 *** (0,0131)	-0,0445 *** (0,0130)
<i>multi × pocet_vitezu</i>	0,0639 *** (0,0068)	0,0631 *** (0,0068)	0,0629 *** (0,0069)	0,0630 *** (0,0069)	0,0629 *** (0,0069)	0,0635 *** (0,0069)	0,0632 *** (0,0069)	0,0652 *** (0,0070)	0,0645 *** (0,0070)	0,0641 *** (0,0070)	0,0644 *** (0,0069)	0,0643 *** (0,0068)
		<i>z_n</i>	<i>F</i>	<i>N</i>	<i>I</i>	<i>NP</i>	<i>r_n</i>	<i>z_CR1</i>	<i>ov_50 × z_CR1</i>	<i>ov_50 × mrg_1</i>	<i>r_ODS</i>	<i>prim_ODS</i>
		-0,0067 (0,0055)	-0,2032 *** (0,0627)	-0,0144 *** (0,0052)	-0,0115 ** (0,0052)	-0,0197 *** (0,0059)	-0,0123 + (0,0070)	0,2868 *** (0,0559)	0,8547 *** (0,1770)	0,2737 ** (0,1355)	-0,0352 ** (0,0159)	0,9675 *** (0,0135)
							<i>ov_50</i>	<i>z_CRr</i>	<i>ov_50 × z_CRr</i>	<i>koal × mrg_r</i>	<i>r_CSSD</i>	<i>prim_CSSD</i>
							0,0244 ** (0,0099)	-0,2555 *** (0,0629)	-0,6332 *** (0,1366)	-0,0459 (0,0529)	-0,0623 *** (0,0142)	0,9511 *** (0,0141)
									<i>koal × z_CR1</i>		<i>r_jine</i>	<i>prim_jine</i>
									0,3518 *** (0,1212)		-0,0262 (0,0160)	0,8524 *** (0,0386)
									<i>koal × z_CRr</i>			
									-0,2005 *** (0,0725)			
F-statistika	60,4135 ***	54,4944 ***	54,4944 ***	56,2747 ***	55,7146 ***	56,7036 ***	49,0428 ***	55,1146 ***	46,713 ***	50,3374 ***	49,166 ***	4056,6 ***
R²	0,2116	0,2123	0,2123	0,2145	0,2135	0,2158	0,2152	0,2249	0,2311	0,2163	0,2215	0,2157
korigovaný R²	0,2085	0,2087	0,2087	0,2109	0,2100	0,2123	0,2112	0,2210	0,2263	0,2123	0,2171	0,2117
Akaikeho i.k.	-612,7	-612,2	-612,2	-617,1	-615,0	-620,2	-616,8	-638,9	-649,0	-619,2	-629,1	-617,9
Schwartzovo i. k.	-568,8	-562,9	-562,9	-567,8	-565,7	-570,9	-562,0	-584,1	-583,2	-564,4	-568,8	-563,1
Hannan-Quinn i.k.	-596,5	-594,0	-594,0	-598,9	-596,8	-602,0	-596,6	-618,6	-624,7	-599,0	-606,9	-597,7

3.4.4.1. Proměnné charakterizující jednotlivé zakázky

Proměnné popisující konkrétní zakázky byly zahrnuty ve všech dvanácti modelech. Odhadnuté hodnoty jejich regresních koeficientů se mezi jednotlivými modely lišily pouze minimálně a většina z nich byla ve shodě s hypotézami prezentovanými v podkapitole 3.1.

Odhady koeficientu proměnné *pocet_zakazek* se pohybovaly ve velmi těsném rozmezí od -0,0243 do -0,0227 a ve všech případech byly silně signifikantní. Vidíme tedy, že každá podaná nabídka přinesla v průměru snížení vysoutěžené ceny o 2,27-2,43 % ceny předpokládané. Tento poznatek je překvapivě blízký závěru, ke kterému došel Pavel (2010) i před ním Kuhlman a Johnson (1983). To tedy hovoří ve prospěch hypotézy (H1).

U typů soutěžního řízení situace není jednoznačná. Z celkových tří zahrnutých proměnných byla ve všech modelech signifikantní jen proměnná *rizeni_U*. Odhadnuté koeficienty v rozmezí 0,1111–0,1131 značí, že zakázky soutěžené v uzavřeném řízení vykazovaly v průměru cenu o 11 % vyšší než byla předpokládaná cena u zakázek soutěžených v řízení otevřeném. To je téměř totožné s výsledkem, ke kterému došel ve své práci o zakázkách na stavby infrastruktury J. Pavel⁸⁹. To nám pro uzavřené řízení neumožňuje zamítnout hypotézu (H2).

Proměnná *rizeni_JsU* vyšla v každém z modelů jako nejméně signifikantní ze všech zahrnutých proměnných. Odhadnutá hodnota jejího efektu kolísala kolem nuly a vždy měla zanedbatelnou velikost. Zdá se tedy, že dopad režimu jednacího řízení s uveřejněním na vysoutěženou cenu se statisticky významně neodlišuje od řízení v režimu otevřeném a hypotézu H2 pro tento druh řízení zamítáme.

Výsledky u proměnné *rizeni_JbezU* se liší od předpokladů. Odhadnutý efekt v rozmezí -0,0287 až -0,0224 by znamenal, že zakázky zadávané v režimu jednacího řízení bez uveřejnění vedly v průměru ke snížení výsledné ceny o 2,5 % ceny předpokládané. Tato proměnná nicméně v žádném z modelů nebyla signifikantní na 5% nebo nižší hladině významnosti. V modelech (M3), (M6) a (M7) byla vyhodnocena jako slabě signifikantní (na hladině významnosti 10 %), v ostatních modelech se pohybovala těsně nad touto hranicí. Tyto výsledky už ale nebyly testovány bootstrapovou analýzou. Zde tedy závěr ohledně hypotézy (H2) není zcela jednoznačný.

Jednou z možností, proč byl efekt u *rizeni_JsU* nevýznamný a u *rizeni_JbezU* opačný než bylo očekáváno, může být, že forma řízení se promítla již do proměnné *pocet_nabidek*. U *rizeni_JbezU* pak mohly vyniknout jiné specifické vlivy. Je zde například možnost, že převážil vliv specifičnosti zakázek zadávaných tímto postupem, kde přímé oslovení několika vybraných dodavatelů umožní zadavateli lépe sjednat

⁸⁹ Zde je výsledek opravdu velmi blízký. Pavel došel k hodnotě 11,56 %.

podmínky a snížit náklady výběrového řízení, které by v jiném případě bylo příliš složité.

Naproti tomu u zakázek spadajících do oddílu 45 ve slovníku CPV, který by měl reprezentovat většinu zakázek na stavební práce, byl na základě dat nalezen statisticky významný rozdíl oproti ostatním. Zakázky na stavební práce se ukázaly v průměru o cca 7 % dražší (vyjádřeno v předpokládané ceně) – odhadnuté koeficienty pro *cpv_45* se pohybovaly v rozmezí 0,701–0,724. Proměnná *cpv_45* byla ve všech modelech silně signifikantní a její efekt se shodoval s tím, co bylo předpokládáno. Hypotézu (H3) tedy nezamítáme.

Proměnná *eurofondy* také splnila očekávání. Odhadnuté regresní koeficienty nabývající hodnot od -0,0445 do -0,0347 znamenají, že u veřejných zakázek, které byly spojeny s čerpáním prostředků z evropských fondů, docházelo v průměru k úsporám ve výši kolem 4 % předpokládané ceny. Tato proměnná rovněž byla ve všech modelech silně signifikantní a tak ani hypotézu (H4) není možné zamítnout.

Poslední hypotéza (H5), vztahující se čistě k jednotlivým zakázkám, se zabývá vlivem jejich dělení na menší části. Interakce *multi*×*pocet_vitezu*, která v modelech zastupovala tento aspekt, byla ve všech případech silně signifikantní. Odhadnuté kladné hodnoty jejího koeficientu v rozmezí 0,0629 až 0,652 interpretujeme tak, že v případě dělených zakázek znamená každý jeden dodavatel, kterému v rámci „multizakázky“ byla zakázka přidělena, navýšení vysoutěžené ceny o cca 6,3 – 6,5 % ceny předpokládané. Je vhodné zdůraznit, že tento údaj se vztahuje ke každé jednotlivé části zvláště, nikoli k nadřazené zakázce jako celku. Směr efektu této proměnné byl také v souladu s předpoklady a příslušnou hypotézu (H5) nezamítáme.

Tabulka 9: Srovnání testů signifikance proměnných charakterizujících zakázku z obou metod

proměnná	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12
<i>rizeni_U</i>	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
<i>rizeni_IsU</i>												
<i>rizeni_lbezU</i>			+			+	+					
<i>pocet_nabidek</i>	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
<i>cpv_45</i>	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
<i>eurofondy</i>	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
<i>multi</i> × <i>pocet_vitezu</i>	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
• signifikance v obou testech na 5% hl.v. + signifikantní na 10% hl.v. (pouze na základě t-testu)												

3.4.4.2. Politické proměnné

Nyní se zaměříme na politické proměnné, zastoupené v modelech (M2)-(M12). Začneme proměnnou *z_n*, zahrnutou v modelu (M2). Její odhadnutý efekt byl velice slabě záporný a na základě provedených testů byla označena za nesignifikantní. Souvislost mezi prostým počtem stran a navýšením ceny se tak nepodařilo v tomto

modelu prokázat. Je ale také možné, že taková souvislost existuje a signifikance proměnné z_n nebyla indikována proto, že prostě není příliš dobrým vyjádřením politické konstelace.

Naproti tomu proměnné, vyjadřující určitým způsobem koncentraci politické moci ve volených orgánech se ukázaly jako signifikantní, z toho F , N a NP z modelů (M3), (M4) a (M6) byly signifikantní silně a I z modelu (M5) o něco slaběji, všechny ale splnily i kritéria bootstrapové analýzy. Odhadnutý záporný výsledek znamená, že s rostoucí frakcionalizací politického systému (a tím pádem rostoucí intenzitou politické soutěže) měl poměr vysoutěžené a předpokládané ceny tendenci klesat. To je v souladu se scénářem, předpokládajícím oportunistické politiky a neoportunistické úředníky v teoretickém modelu v části 2.2.2.

Ze dvou regresorů v modelu (M7) byla na 5% hladině významnosti signifikantní pouze proměnná ov_{50} . Proměnná r_n byla signifikantní pouze na 10% hladině významnosti, která již nebyla ověřována bootstrapovými konfidenčními intervaly. Odhadnutá hodnota regresního koeficientu u ov_{50} v hodnotě 0,0244 znamená, že ve městech, kde díky zisku nadpoloviční většiny mandátů v zastupitelstvu mohl neomezeně vládnout jeden politický subjekt, byla v průměru vysoutěžená cena veřejných zakázek o 2,4 % předpokládané ceny vyšší.

V modelu (M8) byly obě dvě zahrnuté proměnné silně signifikantní. Pro interpretaci efektů je ale nutné si uvědomit, že odhadnuté efekty nelze chápat odděleně. Nabízejí se dvě varianty. První variantou je, že nejsilnější strana je zastoupena v radě města. Pak platí, že

$$z_{CRr} = z_{CRI} + z_{CRO}$$

kde z_{CRO} vyjadřuje koncentrační poměr (podíl mandátů v zastupitelstvu) pro zbylé strany v radě města. Necht' b_1 a b_2 jsou odhady regresních koeficientů pro z_{CRI} , resp. z_{CRr} . Potom platí, že pro celkový efekt politických proměnných e_P modelu dostáváme

$$e_P = b_1 z_{CRI} + b_2 (z_{CRI} + z_{CRO}) = (b_1 + b_2) z_{CRI} + b_2 z_{CRO}$$

Pokud nejsilnější strana v radě zastoupena není, pak vztah pro výsledný efekt vypadá

$$e_P = b_1 z_{CRI} + b_2 z_{CRr}$$

Konkrétně v modelu (M8) tak dostáváme

$$e_p = 0,0313 z_CRI - 0,2555 z_CRo \quad \text{pro první variantu}$$

$$e_p = 0,2868 z_CRI - 0,2555 z_CRr \quad \text{pro druhou variantu}$$

V prvním případě ztelně převažuje záporný efekt. Kladný efekt by byl možný pouze v případě, že by koaliční partner měl v zastupitelstvu zcela marginální podíl, nebo v případě, že by v radě byla pouze sama nejsilnější strana, pak by totiž $z_CRo = 0$. V druhém případě záleží na velikosti rozdílu $z_CRr - z_CRI$. Ten je většinou dostatečně velký na to, aby byl celkový efekt záporný. Pokud má však koalice pouze těsný náskok, bude efekt kladný.

Myšlenka z (M8) je podrobněji rozvinuta v následujícím modelu (M9). I tam byly všechny zahrnuté politické proměnné signifikantní a navíc zde byla od ostatních odlišena pomocí interakcí s ov_50 a $koal$ města s absolutní dominancí jedné strany. V této skupině nemá smysl uvažovat situaci, že by nejsilnější strana nebyla zastoupena v radě města⁹⁰ a na základě odhadnutých koeficientů dostáváme s využitím vztahu popsaného výše pouze jedinou možnost

$$e_p = 0,2215 z_CRI - 0,6332 z_CRo$$

Pro skupinu ostatních měst pak dostáváme

$$e_p = 0,1513 z_CRI - 0,2005 z_CRo \quad \text{pro první variantu}$$

$$e_p = 0,3518 z_CRI - 0,2005 z_CRr \quad \text{pro druhou variantu}$$

V případě měst s absolutní dominancí jedné strany tedy model (M9) ukázal značně větší tendenci ke kladnému e_p . Ovšem i ve skupině ostatních měst model (M9) oproti předchozímu posílil váhu podílu nejsilnější strany a mírně oslabil váhu podílu koaličních stran.

Nyní přejdeme k modelu (M10). Ze dvou zahrnutých regresorů, kterými byly interakce $ov_50 \times mrg_l$ a $koal \times mrg_r$, byla signifikantní pouze první jmenovaná. Z toho se dá vyvodit, že ve městech s absolutní dominancí jednoho politického subjektu byl volební náskok této strany relevantní vysvětlující proměnnou pro nárůst cen vysoutěžených zakázek. Z vysoké hodnoty regresního koeficientu by se dalo usuzovat na to, že čím větší volební náskok vítězného subjektu, tím větší nárůst poměru vysoutěžené a předpokládané ceny. U druhého regresoru měl odhadnutý koeficient záporné znaménko. Vzhledem k nesignifikanci této proměnné se ale opačný trend u koaličních vlád nepodařilo prokázat.

Interpretace výsledků modelu (M11) je poněkud složitá. Odhady parametrů u všech tří zahrnutých politických proměnných indikujících přítomnost politických subjektů vyšly záporné, což se zdá být nelogické. Vysvětlení tohoto efektu se pravděpodobně

⁹⁰ Za předpokladu, že ve zkoumaném souboru nebyla města s menšinovou vládou, což je zde splněno.

skrývá v tom, že všechny regresory byly kvalitativního charakteru a jejich zahrnutím do modelu došlo k nárůstu hodnoty konstanty. Odhadnuté hodnoty regresních koeficientů je tedy třeba vždy přičíst ke konstantě. Jako signifikantní se projevily pouze proměnné r_ODS a r_CSSD , přičemž odhadnutá hodnota koeficientu byla nižší pro r_CSSD a to o 0,0271. Praktická interpretace těchto výsledků ale nedává příliš smysl; znamenalo by to, že přítomnost ČSSD v radě města (tzn. teoreticky ve vládnoucí koalici) přispívala při snižování vysoutěžené ceny (v poměru k předpokládané ceně) o cca 2,7 % více než zastoupení ODS. Ve většině měst ale byly zastoupeny obě tyto strany. Vliv ostatních stran se ukázal jako nesignifikantní.

V modelu (M12) byly signifikantní všechny politické proměnné, nicméně důvodem tu bylo zřejmě to, že se jednalo o binární proměnné, suplující konstantu, která v ostatních modelech byla vždy signifikantní. To podporují i odhadnuté hodnoty koeficientů u proměnných $prim_ODS$ a $prim_CSSD$ se nacházely ve stejném rozmezí, jako hodnoty konstanty v jiných modelech. Tyto dvě proměnné se od sebe navíc statisticky významně neodlišovaly – jejich 95% bootstrapové konfidenční intervaly byly téměř totožné a stejný závěr byl učiněn i na základě provedeného F-testu⁹¹. Zdá se tedy, že vliv dominance těchto dvou stran nebyl statisticky významný. Odhadnutý koeficient pro proměnnou $prim_jine$ se sice od ostatních dost odlišoval, ovšem tato proměnná nabývala hodnoty pouze pro jediné město, kterým byl Most. Zde tak není možné rozhodnout, zda rozdíl nebyl způsoben spíše specifickými faktory spojenými konkrétně s tímto městem.

3.4.5. Několik závěrečných poznámek k regresní analýze

Ve všech modelech byla signifikantní konstanta, jejíž hodnota se v modelech pohybovala od 0,9371 po 1,0987. To je způsobeno charakterem vysvětlované proměnné.

Relevanci jednotlivých modelů lze porovnávat na základě hodnot korigovaného koeficientu determinace⁹² nebo uvedených informačních kritérií. Tyto údaje se pro jednotlivé modely lišily jen zanedbatelně, proto nelze jednoznačně rozhodnout, který model je nejvhodnější. Při jejich interpretaci je navíc třeba mít na zřeteli důležitý fakt – žádný z modelů neměl příliš dobrou vypovídací schopnost, měřeno koeficientem determinace. Dosažené hodnoty korigovaného koeficientu determinace pohybující se v rozmezí od 0,2085 u modelu (M1) do 0,2263 pro model (M9) nejsou příliš uspokojivé a znamenají, že téměř 80 % variace v datech nelze jejich pomocí vysvětlit.

⁹¹ Hodnota testovací statistiky 2,60551 při rozdělení $F(1,1763)$ dává p-hodnotu 0,106672.

⁹² Neboli adjustovaného koeficientu determinace, anglicky *adjusted coefficient of determination*

To nutně neznamená, že modely jsou špatné, částečně může být nízká hodnota R^2 způsobena i přítomností odlehlých pozorování, která musela být v datovém souboru ponechána, protože jejichž vypuštění by nebylo dostatečně podloženo. Na druhou stranu to ale může znamenat, že do modelu nebyla zahrnutá nějaká důležitá proměnná. V takovém případě pak většinou OLS-odhady již nejsou ani nestranné, ani konzistentní a taktéž jsou vychýlené standardní chyby, a to většinou k vyšším hodnotám, důsledkem čehož se i další proměnné mohou jevit jako nesignifikantní⁹³.

Dalším důvodem je zřejmě nevhodný funkcionální tvar modelů. Je nanejvýš pravděpodobné, že pro tak složité vztahy, které jsou v této práci modelovány, je lineární model příliš zjednodušující. Na druhou stranu, pokud předchozí studie dávají o povaze problému nedostatečné množství informací a teorie nedokáže poskytnout potřebné vodítko, je lineární model pro začátek asi nejlepší volbou.

Dále je nutné podotknout, že podstatnou část regresorů tvoří kvalitativní proměnné, s jejichž pomocí není možné popsat trend. Pak jsou zde proměnné, které sice jsou teoreticky kvantitativní a spojité, ale v tomto datovém souboru nabývají pouze několika málo hodnot – to je třeba případ všech proměnných, popisujících koncentraci politické moci.

⁹³ Viz Cipra (2008) nebo Gujarati (2002).

4. Závěr

Co se týče míry konkurence, výsledky empirické části této práce jsou naprosto v souladu s teoretickými předpoklady i se studii, které už byly na tomto poli provedeny dříve. Ukázalo se, že počet podaných nabídek hraje významnou roli při snižování cen veřejných zakázek i v případě municipalit, protože pouze za předpokladu dostatečné míry konkurenčního boje může být pomocí soutěžního kontrahování dosahováno nejpříznivějších cen. Z toho také vyplývá, že omezování počtu zájemců stanovování různých specifických kritérií je při snaze o dosažení co nepříznivějších cen kontraproduktivní. To se v empirické části zcela jasně potvrdilo v případě užšího řízení. U zakázek soutěžených v tomto režimu se v průměru nedařilo dosahovat tak nízkých cen jako v případě otevřeného řízení. Zadavatelé by se tedy měli snažit v případech, kdy okolnosti výrazně nevyžadují opak, používání užšího řízení omezit.

U zbylých dvou typů řízení, sledovaných v této práci, se ale podobný efekt jako u řízení užšího prokázat nepodařilo. Jednací řízení s uveřejněním se co do poměru předpokládané a v reálu vysoutěžené ceny statisticky významným způsobem neodlišovalo od řízení otevřeného. Vliv jednacího řízení bez uveřejnění se při modelování pohyboval na hranici statistické významnosti, a jeho směr byl překvapivě opačný, než se očekávalo, ale vzhledem k charakteru dat nelze považovat dosažené výsledky za průkazné.

V případě zakázek na stavební práce z analýzy vyplynulo, že se v soutěžním řízení v u této skupiny v průměru nedosahovalo takových úspor ve vztahu k předpokládané ceně jako u ostatních zakázek. Důvodem by zde mohly být některé specifické charakteristiky stavebního trhu. Stavební práce se většinou vyznačují vysokou nákladností a rozsahem, vstup do tohoto odvětví vyžaduje vysoké vstupní investice a proto tak zde (zejména na trhu velkých stavebních zakázek) většinou působí menší množství firem a z toho vyplývá i menší konkurence, což zabrání realizaci větších úspor.

Dále empirická analýza potvrdila platnost často zdůrazňovaného tvrzení, že aplikací přísných kritérií na transparentnost zadávacího procesu lze snížit náklady na veřejné zakázky. V průměru příznivější ceny za zakázky dotované z evropských fondů jsou toho důkazem.

Výsledky empirické části také mohou být jistým argumentem pro zpřísnění podmínek nebo úplný zákaz dělení veřejných zakázek. Ve prospěch dělení zakázek se někdy argumentuje tím, že pokud se předmět plnění skládá z více částí nebo je rozložený v čase, lze dosáhnout u jednotlivých dodávek úspor, pokud jsou zadávány

jednotlivě. Výsledky empirické analýzy ale ukázaly opak. Nejenže zakázky, které byly součástí dosahovaly v průměru vyššího poměru mezi vysoutěženou a předpokládanou cenou, ale navíc se ukázalo, že tento poměr měl tendenci růst s počtem částí, na které byla nadřazená zakázka rozdělena.

Nyní přejdeme k závěrům ohledně vlivu politického prostředí. Testování vlivu politické konstelace bylo uskutečněno pomocí několika různých modelů, které se snažily postihnout jeho různé aspekty.

Čtyři modely, kde bylo politické prostředí zachyceno pomocí indexů, vyjadřujících koncentraci (resp. frakcionalizaci) politického systému ukázaly, že poměr mezi vysoutěženou a předpokládanou cenou byl nižší ve městech, kde bylo rozložení politických sil v zastupitelstvu rovnoměrnější. To by tedy znamenalo, že větší frakcionalizace systému přináší zvýšení efektivity soutěžního kontrahování.

Další modely se pokoušely vysvětlovat efektivitu veřejného kontrahování v závislosti na politické skladbě městských rad. I na základě jejich výsledků se zdá, že rovnoměrnější rozložení politických sil má pozitivní vliv na snižování cen veřejných zakázek.

Závěry z obou druhů modelů ale byly obdobné: ve městech, která se vyznačovala vyšší intenzitou politické soutěže se při soutěžení o veřejné zakázky dosahovalo větších úspor. Vzhledem k nestandardnímu charakteru dat a omezenému souboru měst ale mohou být takové závěry diskutabilní. Pro ověření závěrů by bylo třeba uskutečnit podobný průzkum na mnohem větším souboru dat, ideálně po dobu několika následujících volebních období.

Seznam literatury a jiných zdrojů

Literatura

- BOYNE, G. A. (1996). Assessing Party Effects on Local Policies: a Quarter Century of Progress or Eternal Recurrence? *Political Studies*, 1996, vol. 44, s. 232-252
- BOYNE, G. A. (1998a). Party Competition and Local Spending Decisions. *Journal of Political Science*, Jan. 1998, vol. 28, no. 1, s. 210-222.
- BOYNE, G. A. (1998b). Competitive Tendering In Local Government: A Review Of Theory And Evidence. *Public Administration*, Winter 1998, vol. 76, iss. 4. s. 695–712.
- CIPRA, T. (2008). *Finanční ekonometrie*. 1. vydání. Praha: Ekopress, s.ro., 2008. 538 s. ISBN 978-80-86929-43-9
- CHVALKOVSKÁ, J. – SKUHROVEC, J. (2010). *Measuring transparency in public spending: Case of Czech Public e-Procurement Information System*. Praha: IES FSV UK, 2010. [cit. 2011-07-15]. 14 s. IES Working Paper: 11/2010. Dostupné z WWW: <<http://ies.fsv.cuni.cz/default/file/download/id/13692>>.
- COTTRELL, A. – LUCCHETTI, R. *Gretl User's Guide*. 2010.
- DE BORGER, B. et al. (1994). Explaining Differences in Productive Efficiency: An Application to Belgian Municipalities. *Public Choice*, 1994, Vol. 80, s. 339-358.
- DOMBERGER, S. – MEADOWCROFT, S. – THOMPSON, D. (1986). Competitive tendering and efficiency: the case of refuse collection, *Fiscal Studies*, 1986, vol. 7, 69–87.
- DOWNS, A. (1957) *An Economic Theory of Democracy*. HarperCollins Publishers, 1957. 310 s. ISBN 0-06-041750-1
- GUJARATI, D. N. (2002). *Basic Econometrics*. 4th edition. The McGraw–Hill Companies, 2002. 1002 s. ISBN 978-00-71123-43-3
- JURČÍK, R. (2006). *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 1. vydání. C. H. Beck, Praha 2006. 760 s. ISBN 80-7179-479-1
- KALSETH, J. – RATTSSØ, J. (1998). Political Control of Administrative Spending: The Case of Local Governments in Norway. *Economics and Politics*, March 1998, vol. 10, no. 1, s. 63-83.
- KESSELMAN, M. (1966). French Local Politics: A Statistical Examination of Grass Roots Consensus. *The American Political Science Review*, 1966, Vol. 60, No. 4. s. 963-973

- KOHOUT, P. et al. 2011. *Boj proti korupci: Sborník textů pracovní skupiny pro boj proti korupci Národní ekonomické rady vlády (NERV)*. NERV, Praha 2011. 126 s. ISBN 978-80-7440-053-7
- KUHLMAN, J. M. - JOHNSON, S. R. (1983) The Number of Competitors and Bid Prices. *Southern Economic Journal*, July 1983, vol. 50, no. 1, s. 213-220.
- LAAKSO, M. – TAAGEPERA, R. (1979). Effective Number of Parties. A Measure with Application to Western Europe. *Comparative Political Studies*. 12:3-27. 1979.
- MANZONI, A. – ISLAM, S. M. N. (2009). *Performance Measurement in Corporate Governance: DEA Modelling and Implications for Organisational Behaviour and Supply Chain Management*. Physica-Verlag Heidelberg, 2009, 232 s. ISBN 978-3-7908-2169-7.
- MLČOCH, L. (2005) *Institucionální ekonomie*. Vydání druhé. Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2005. 189 s. ISBN 80-246-1029-9.
- MOLINAR, J. (1991). Counting the Number of Parties: An Alternative Index. *The American Political Science Review*, 1991, Vol. 85, No. 4, s. 1383-1391.
- NISKANEN, W. (1968). The peculiar economics of bureaucracy. *American Economic Review*, 1968, Vol. 58, s. 293–305.
- NISKANEN, W. (1975). Bureaucrats and politicians. *Journal of Law and Economics*, 1975, vol. 18, s. 617–44.
- OECD. (2009). *Pokyny pro boj proti kartelovým dohodám mezi uchazeči o veřejnou zakázku*. Únor 2009. 16 s. Bez ISBN.
- OCHRANA, F. et al. (2007). *Efektivnost zabezpečování vybraných veřejných služeb na úrovni obcí*. Praha: VŠE, Nakladatelství Oeconomica, 2007. 149 s. ISBN 978-80-245-1259-4.
- PAVEL, J. (2006a). *Efektivnost a transparentnost obecních obchodních společností*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2006. 33 s. Bez ISBN.
- PAVEL, J. (2006b). *Transakční náklady a veřejné zakázky?* [online]. Praha: KVF VŠE, 2006 [cit. 2011-12-16]. 12 s. Paper KVF VŠE. Dostupné z WWW: <http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1168943124_sb_pavel.pdf>.
- PAVEL, J. (2007). *Ekonomické aspekty veřejných zakázek*. Praha: VŠE, Nakladatelství Oeconomica, 2007. 110 s. ISBN 978-80-245-1260-0
- PAVEL, J. (2008). *Používání obecních obchodních společností v ČR na příkladu krajských měst*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008. 52 s. ISBN 978-80-903032-2-5
- PAVEL, J. (2010). Analýza vlivu míry konkurence na cenu rozsáhlých staveb dopravní infrastruktury. *Politická ekonomie*, 2010, roč. 3, č. 58, s. 343–356

- PORTER, R. H. – ZONA, J. D. (1993). Detection of Bid Rigging in Procurement Auctions. *Journal of Political Economy*, 1993, vol.101, no. 3, s. 518-538
- SOLE-OLLÉ, A. (2006). The effects of party competition on budget outcomes: Empirical evidence from local governments in Spain. *Public Choice*, 2006, vol. 126, s 145–176.
- STIGLITZ, J. E. (1999). *Economics of the public sector*. 3rd edition. W. W. Norton & Company, Inc., 1999. ISBN 0-393-96651-8
- SZYMANSKI, S. (1996) The Impact of Compulsory Competitive Tendering on Refuse Collection Services. *Fiscal Studies*, August 1996, vol. 17, no. 3, s. 1–19
- TI - ČR. (2005). *Veřejné zakázky v české republice: Korupce nebo transparentnost?* Praha: Transparency International - Česká republika, 2005. 95 s. Bez ISBN
- TULLOCK, G. (1965). *The politics of bureaucracy*. Public Affairs Press, 1965. 228 s. ISBN 978-0-818-30192-6
- VANDEN EECKAUT, P. – TULKENS, H. – JAMAR, M.-A. (1993). Cost efficiency in Belgian municipalities. In: *Measurement of Productive Efficiency: Techniques and Applications*. Fried, Lovell, Schmidt. Oxford University Press, 1993. Kapitola 12. s. 300-322.
- WILLIAMSON, O. (1991). Comparative Economic Organization: The analysis of Discrete Structural Alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 1991, vol.36, no. 2, s. 269-296.
- WOOLDRIDGE, J. M. (2009). *Introductory Econometrics*. 4th edition. South-Western, 2009. 865 s. ISBN 978-0-324-58548-3
- WORTHINGTON, A. – DOLLERY, B. (2000). An empirical survey of frontier efficiency measurement techniques in local government. *Local Government Studies*, 2000, vol. 26, no. 2, s. 23-52.

Legislativní normy

Zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky

Zákon č. 199/1994 Sb. o zadávání veřejných zakázek

Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích

Zákon č 40/2004 Sb. o veřejných zakázkách

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES

Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách

Internetové zdroje

<http://www.isvzus.cz>

<http://www.zindex.cz>

<http://www.volby.cz>

<http://www.portal-vz.cz>

<http://www.strukturalni-fondy.cz>

<http://www.praha.eu>

<http://www.brno.cz>

<http://www.mmdecin.cz>

<http://www.frydekmostek.cz>

<http://www.hradeckralove.org>

<http://www.chomutov-mesto.cz>

<http://www.jihlava.cz>

<http://www.karlovyvary.cz>

<http://www.karvina.cz>

<http://mestokladno.cz>

<http://www.liberec.cz>

<http://www.mb-net.cz>

<http://www.mumost.cz>

<http://www.olomouc.eu>

<http://www.opava-city.cz>

<http://www.ostrava.cz>

<http://www.pardubice.eu>

<http://www.plzen.eu>

<http://www.mu-prerov.cz>

<http://www.teplice.cz>

<http://www.usti-nad-labem.cz>

<http://www.zlin.eu>

<http://wayback.archive.org>

<http://www.strukturalni-fondy.cz/Files/00/00c0db99-84ae-4317-823e-13d4593f728f.pdf>

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_cs.pdf

Přílohy

Příloha 1: bodové OLS-odhady a 95% bootstrapové konfidenční intervaly pro nepolitické proměnné

model	proměnná						
	<i>rizeni_U</i>	<i>rizeni JsU</i>	<i>rizeni JbezU</i>	<i>pocet nabidek</i>	<i>cpv_45</i>	<i>eurofondy</i>	<i>multix pocet_vitezu</i>
(M1)	0,11407	0,00099	-0,02237	-0,02425	0,07040	-0,04297	0,06386
	0,07423	-0,02016	-0,06044	-0,02726	0,04890	-0,06830	0,05391
	0,15544	0,02231	0,01611	-0,02110	0,09143	-0,01654	0,07403
(M2)	0,11389	-0,00011	-0,02317	-0,02432	0,07131	-0,04187	0,06312
	0,07505	-0,02193	-0,06063	-0,02741	0,05097	-0,06698	0,05344
	0,15479	0,02100	0,01692	-0,02112	0,09215	-0,01571	0,07302
(M3)	0,11461	-0,00047	-0,02857	-0,02397	0,07255	-0,03872	0,06293
	0,07556	-0,02175	-0,06591	-0,02708	0,05138	-0,06398	0,05318
	0,15423	0,02107	0,00935	-0,02085	0,09354	-0,01277	0,07313
(M4)	0,11371	-0,00052	-0,02719	-0,02411	0,07234	-0,03947	0,06299
	0,07453	-0,02224	-0,06524	-0,02725	0,05058	-0,06501	0,05349
	0,15400	0,02073	0,01127	-0,02100	0,09369	-0,01362	0,07324
(M5)	0,11396	-0,00056	-0,02567	-0,02421	0,07205	-0,04025	0,06288
	0,07416	-0,02231	-0,06271	-0,02728	0,05087	-0,06575	0,05315
	0,15500	0,02138	0,01264	-0,02095	0,09356	-0,01516	0,07310
(M6)	0,11276	0,00000	-0,02860	-0,02398	0,07244	-0,03885	0,06349
	0,07373	-0,02125	-0,06627	-0,02704	0,05170	-0,06426	0,05363
	0,15418	0,02187	0,01009	-0,02076	0,09362	-0,01296	0,07368
(M7)	0,11257	-0,00098	-0,02871	-0,02397	0,07274	-0,03985	0,06319
	0,07429	-0,02257	-0,06650	-0,02713	0,05169	-0,06544	0,05357
	0,15403	0,02022	0,00952	-0,02080	0,09415	-0,01428	0,07335
(M8)	0,11133	0,00418	-0,02527	-0,02282	0,07010	-0,03710	0,06516
	0,07207	-0,01750	-0,06280	-0,02592	0,04893	-0,06217	0,05555
	0,15213	0,02571	0,01279	-0,01966	0,09148	-0,01169	0,07546
(M9)	0,11502	0,00155	-0,02781	-0,02347	0,07086	-0,03839	0,06406
	0,07664	-0,01995	-0,06585	-0,02662	0,04960	-0,06381	0,05407
	0,15505	0,02300	0,01024	-0,02025	0,09212	-0,01241	0,07408
(M10)	0,11109	0,00450	-0,02656	-0,02272	0,07016	-0,03465	0,06454
	0,07120	-0,01676	-0,06553	-0,02589	0,04913	-0,05983	0,05474
	0,15157	0,02584	0,01235	-0,01956	0,09105	-0,00897	0,07468
(M11)	0,11192	0,00362	-0,02665	-0,02361	0,07145	-0,03565	0,06438
	0,07169	-0,01783	-0,06402	-0,02675	0,05041	-0,06107	0,05457
	0,15177	0,02494	0,01148	-0,02046	0,09272	-0,00951	0,07509
(M12)	0,11240	0,00113	-0,02466	-0,02362	0,07019	-0,04448	0,06433
	0,07311	-0,01980	-0,06299	-0,02673	0,04945	-0,06997	0,05428
	0,15246	0,02231	0,01262	-0,02052	0,09116	-0,01817	0,07474

Pozn.: 1 řádek – bodový OLS-odhad; řádek 2 – dolní mez intervalu, řádek 3 – horní mez intervalu

Příloha 2: bodové OLS-odhady a 95% bootstrapové konfidenční intervaly pro politické proměnné

(M2)	(M3)	(M4)	(M5)	(M6)	(M10)
<i>z_n</i>	<i>F</i>	<i>N</i>	<i>I</i>	<i>NP</i>	<i>ov_50 × z_CR1</i>
-0,00668	-0,20325	-0,01436	-0,01147	-0,01971	0,85469
-0,01705	-0,33446	-0,02525	-0,02204	-0,03244	0,52437
0,00366	-0,07334	-0,00340	-0,00081	-0,00739	1,16195
(M7)	(M8)	(M9)	(M11)	(M12)	
<i>r_n</i>	<i>z_CR1</i>	<i>ov_50 × mrg_1</i>	<i>r_ODS</i>	<i>prim_ODS</i>	<i>ov_50 × z_CRr</i>
-0,01230	0,28680	0,27374	-0,03521	0,96755	-0,63316
-0,02559	0,17854	-0,00427	-0,06847	0,94451	-0,87341
0,00084	0,39342	0,54722	-0,00202	0,99085	-0,37878
<i>ov_50</i>	<i>z_CRr</i>	<i>koal × mrg_r</i>	<i>r_CSSD</i>	<i>prim_CSSD</i>	<i>koal × z_CR1</i>
0,02440	-0,25552	-0,04587	-0,06231	0,95114	0,35180
0,00481	-0,37506	-0,14551	-0,08891	0,92435	0,14411
0,04463	-0,13728	0,05885	-0,03281	0,97787	0,56531
			<i>r_jiny</i>	<i>prim_jine</i>	<i>koal × z_CRr</i>
			-0,02621	0,85239	-0,20053
			-0,05523	0,76745	-0,32668
			0,00255	0,94139	-0,06810

Pozn.:1 řádek – bodový OLS-odhad; řádek 2 – dolní mez intervalu, řádek 3 – horní mez intervalu

Příloha 3: Výsledky testů homoskedasticity reziduí pro jednotlivé modely

	Whiteův test		Breusch-Paganův test	
	testová statistika	p-hodnota	testová statistika	p-hodnota
(M1)	28,749	0,2746	97,749	≈ 0
(M2)	40,911	0,1930	135,486	≈ 0
(M3)	40,602	0,2022	108,150	≈ 0
(M4)	36,474	0,3544	112,869	≈ 0
(M5)	36,233	0,3648	121,650	≈ 0
(M6)	37,580	0,3085	106,598	≈ 0
(M7)	46,692	0,3232	140,217	≈ 0
(M8)	46,621	0,3651	115,347	≈ 0
(M9)	56,425	0,6758	141,602	≈ 0
(M10)	46,912	0,3152	115,845	≈ 0
(M11)	54,793	0,2977	135,175	≈ 0
(M12)	39,334	0,4549	104,229	≈ 0

Příloha 4: Výsledky testů normality reziduí pro jednotlivé modely

	Doornik-Hansenův		Shapiro-Wilkův		Lillieforsův		Test Jarque-Bery	
	testová statistika	p-hodnota	testová statistika	p-hodnota	testová statistika	p-hodnota	testová statistika	p-hodnota
(M1)	1141,99	≈ 0	0,9163	≈ 0	0,08594	≈ 0	7569,4	≈ 0
(M2)	1147,88	≈ 0	0,9166	≈ 0	0,08653	≈ 0	7449,8	≈ 0
(M3)	1130,33	≈ 0	0,9172	≈ 0	0,08350	≈ 0	7375,3	≈ 0
(M4)	1140,46	≈ 0	0,9168	≈ 0	0,08320	≈ 0	7406,0	≈ 0
(M5)	1144,40	≈ 0	0,9168	≈ 0	0,08387	≈ 0	7397,0	≈ 0
(M6)	1136,02	≈ 0	0,9165	≈ 0	0,08438	≈ 0	7485,2	≈ 0
(M7)	1138,44	≈ 0	0,9167	≈ 0	0,08549	≈ 0	7438,4	≈ 0
(M8)	1122,91	≈ 0	0,9159	≈ 0	0,08371	≈ 0	7843,0	≈ 0
(M9)	1118,90	≈ 0	0,9161	≈ 0	0,08325	≈ 0	7864,0	≈ 0
(M10)	1104,46	≈ 0	0,9167	≈ 0	0,08242	≈ 0	7605,6	≈ 0
(M11)	1113,91	≈ 0	0,9170	≈ 0	0,08226	≈ 0	7599,3	≈ 0
(M12)	1150,45	≈ 0	0,9152	≈ 0	0,08563	≈ 0	7722,9	≈ 0

UNIVERSITAS CAROLINA PRAGENSIS
založena 1348

Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd
Institut ekonomických studií



Opletalova 26
110 00 Praha 1
TEL: 222 112 330,305
TEL/FAX:
E-mail:
ies@mbox.fsv.cuni.cz
<http://ies.fsv.cuni.cz>

Akademický rok 2009/2010

TEZE BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Student:	Martin Pospíšil
Obor:	Ekonomie
Konzultant:	Petr Janský, M.Sc.

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

Předpokládaný název BP:

Transparentnost zadávání veřejných zakázek na úrovni nižších územněsprávních celků v ČR v souvislosti s jejich vybranými charakteristikami

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

Podle OECD (OECD 2007:9) se ve většině států světa – a nejenom v ČR – setkáváme v oblasti veřejných zakázek s větší mírou úplatkářství a korupce, než v oblastech jiných, například v daňové nebo v soudní. S korupcí jako takovou se bojuje poměrně těžko – je obtížně zjistitelná a ještě obtížněji měřitelná. Na druhou stranu je evidentní, že korupci nesvědčí dobře nastavené institucionální prostředí. Mezi rysy takového prostředí patří zejména průhlednost, transparentnost. Transparentní prostředí vykazuje takové institucionální rysy, ve kterých korupce dlouhodobě nemůže existovat, tzn. že úroveň korupce a transparentnost jsou spolu provázány. Neprůhledné prostředí sice neimplikuje existenci korupce, ovšem v transparentním prostředí by byla jednoduše odhalitelná a tak by tam po jisté době přestala existovat. Vzhledem k tomu můžeme boj s korupcí ztotožnit s budováním co nejprůhlednějšího prostředí. Proto existuje eminentní zájem na tom, aby i průběh veřejných zakázek byl co nejtransparentnější. Navíc míru transparentnosti lze na rozdíl od korupce, která je skrytá, mnohem objektivněji hodnotit.

Tématem této práce bude právě zkoumání průhlednosti zadávání veřejných zakázek – a to konkrétně na úrovni vybraných nižších územněsprávních celků v ČR, tj. na úrovni obcí, měst a krajů.

Jako indikátor pro ohodnocení transparentnosti zadavatelů použijí index transparentnosti jehož struktura bude zhruba vycházet z Transparency Index (TI), jak ho zkonstruovali Jana

Chvalková a Jiří Skuhrovec (Chvalková a Skuhrovec 2010). Podobně jako TI bude tento indikátor sestaven z několika parciálních indikátorů, hodnotících na základě zvolených kritérií jednotlivé aspekty chování zadavatele, takovým způsobem, aby penalizoval neprůhledné praktiky, jako dělení zakázek, vítězství předražených zakázek, zvýhodňování určitých uchazečů atp. S pomocí indexu transparentnosti bude pak možné praktiky jednotlivých zadavatelů porovnávat.

Prvním cílem práce bude přiřazení hodnot indexu transparentnosti vybraným zadavatelům veřejných zakázek z řad obcí, měst a krajů na základě sesbíraných dat. Dalším bodem, by pak mělo být zkoumání následujících hypotéz.

a) Existence souvislosti mezi velikostí územněsprávního celku – zadavatele a transparentností zadávání veřejných zakázek. Lze se setkat s názorem, že průhlednost veřejných zakázek klesá s rostoucí velikostí zadavatele. Takové obavy mohou být odůvodněny jednak tím, že na vyšších úrovních (města, kraje) jsou častěji vypisovány větší zakázky, které jsou pro uchazeče značně lukrativní. Dále se administrativní orgány vyšších samosprávných celků vyznačují složitější organizační strukturou. Rozhodovací procesy typicky probíhají na několika úrovních, s čímž roste možnost je nějakým způsobem ovlivňovat. To se týká i rozhodování o veřejných zakázkách. To by teoreticky mohlo vytvářet podmínky a otevírat větší prostor pro tlaky různých zájmových skupin, jejichž cílem by bylo ovlivnění výběrového řízení v něčí prospěch. Takové snahy by našly živnou půdu spíše v neprůhledném prostředí. Respektive by takové prostředí generovaly – pokud by byly úspěšné – v tom smyslu, že by chování hodnoceného zadavatele získalo takové charakteristiky, které by se odrazily v jeho nižším indexu transparentnosti.

b) Existence souvislosti mezi koncentrací politické moci v zastupitelských orgánech územněsprávního celku – zadavatele a transparentností zadávání veřejných zakázek. Politické strany a hnutí získávají na základě volebních výsledků jistý vliv na řízení územněsprávního celku. Tím pádem teoreticky mohou (i když by tomu tak být nemělo) různými způsoby manipulovat zadávací řízení či se ho pokusit obejít, z mnoha různých důvodů, například díky tlaku různých zájmových skupin atp. Předpokládá se, že takové chování bude umožněno spíše v případech, kdy je politická moc koncentrována u jednoho, eventuelně několika málo silných politických subjektů; naopak pokud bude rozdělení politické moci rovnoměrnější, bude takové chování pro momentálně vládnoucí subjekty teoreticky složitější, díky dohledu opozice a/nebo koaličních partnerů. Lze očekávat, že zmíněné zásahy a obcházení výběrových řízení při zadávání veřejných zakázek by se opět projevíly nestandardním počínáním zadavatele – vedly by k postihu v indexu transparentnosti, jak bylo popsáno. Otázkou tedy je, zda se rovnoměrnější rozložení politické moci nějakým způsobem (popřípadě jak moc) projeví i v transparentnosti zadavatele.

c) Existence souvislosti mezi úrovní transparentnosti zadavatele a politickým hnutím(i), které má rozhodující podíl v zastupitelských orgánech územněsprávního celku - zadavatele. V této části nás bude zajímat, zda výběrová řízení na veřejné zakázky v obcích, městech a krajích jejichž administrativu řídí nějaký politický subjekt(y) mají tendenci být méně transparentní než tam, kde administrativu řídí jiný politický subjekt(y), tzn. generovat prostředí, ve kterém by daný územněsprávní celek – zadavatel měl nižší index transparentnosti.

Jako jeden ze zdrojů pro výše uvedenou analýzu bych s laskavým svolením využil již existujícího datového souboru, který pro svůj výzkumný záměr získali Jana Chvalková a Jiří Skuhrovec. (Jedná především o data ze serverů Informačního systému o veřejných zakázkách - www.izsvzus.cz, spravovaného Českou poštou, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže – www.compet.cz, Administrativního registru ekonomických subjektů Ministerstva financí ČR - wwwinfo.mfcr.cz/ares/ares). Dále plánuji čerpat také data ze serveru Českého statistického úřadu (www.czso.cz), popřípadě z jiných vhodných zdrojů.

Struktura BP:

1. Úvod, základní pojmy a metodologie
2. Index transparentnosti, jeho kritéria, rozbor konstrukce
3. Komentář k souboru dat
4. Aplikace indexu transparentnosti na soubor dat
5. Testování uvedených hypotéz na základě získaných výsledků
6. Shrnutí výsledků, diskuse relevantnosti výsledků
7. Závěr

Seznam základních pramenů a odborné literatury:

Compte, O., Lambert-Mogiliansky, A., Verdier, T. *Corruption and Competition in Procurement Auctions*. The RAND Journal of Economics, Vol. 36, No. 1

European Commission (2008) *European Code of Best Practices Facilitating Access by SME's to Public Procurement Contracts*,
http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_en.pdf

Chvalkovská, J., Skuhrovec, J. (2010). "Measuring transparency in public spending: Case of Czech Public e-Procurement Information System" IES Working Paper 11/2010. IES FSV UK.

Kivistö, T., Virolainen V-M. (2005), *Benchmarking Municipal Procurement Activities in Finland*,
<http://www.unpcdc.org/media/4764/benchmarking%20municipal%20public%20procurement%20activities%20in%20finland.pdf>

Laffont, J.-J., Tirole, J. (1991). *Auction design and favoritism*. International Journal of Industrial Organization 9

OECD - Organization for Economic Co-operation and Development (2008) *Fighting Cartels in Public Procurement*, <http://www.oecd.org/dataoecd/45/63/41505296.pdf>

OECD - Organization for Economic Co-operation and Development (2007): *Integrity in Public Procurement, Good Practice from A to Z*,
<http://www.oecd.org/dataoecd/43/36/38588964.pdf>

Ohashi, H. (2008) *Effects of Transparency in Procurement Practices on Government Expenditure: A Case Study of Municipal Public Works*. CIRJE Discussion Papers

Tirole, J. (1986). *Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations*, Journal of Law, Economics and Organization

Tirole, J. (1994). *The Internal Organization of Government*. Oxford Economic Papers, New Series, Vol. 46, No.1

Transparency International – Czech Republic (2005) *Veřejné zakázky v České republice: Transparentnost nebo korupce?*, Transparency International – Czech Republic

Transparency International – Czech Republic (2008): *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě (Corruption and anti-corruption policy in public administration)*,
http://www.transparency.cz/pdf/vzdelavani_skripta2008.pdf

Transparency International (2006) *Handbook: Curbing Corruption in Public Procurement*, <http://www.transparency.org/content/download/12496/120034>

Datum zadání:	Červen 2010
Termín odevzdání:	

Podpisy konzultanta a studenta:

V Praze dne