

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Přírodovědecká fakulta

katedra sociální geografie a regionálního rozvoje

Studijní program: Geografie

Studijní obor: Sociální geografie a regionální rozvoj



Bc. Jan Podestát

**GEOGRAFICKÉ ASPEKTY KORUPCE V ČESKU NA
PŘÍKLADU VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK VE VYBRANÝCH
KRAJÍCH**

GEOGRAPHICAL ASPECTS OF CORRUPTION IN
CZECHIA ON THE EXAMPLE OF PUBLIC
PROCUREMENT IN SELECTED REGIONS

Diplomová práce

Praha 2016

Vedoucí diplomové práce: RNDr. Jiří Tomeš, Ph.D.

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem závěrečnou práci zpracoval samostatně a že jsem uvedl všechny použité informační zdroje a literaturu. Tato práce ani její podstatná část nebyla předložena k získání jiného nebo stejného akademického titulu.

V Praze, dne 30. 6. 2016

.....

Poděkování

Rád bych poděkoval mému školiteli RNDr. Jiřímu Tomešovi, Ph.D za jeho cenné rady, ochotu a trpělivost při vedení práce. Poděkování rovněž patří všem lidem, kteří se podílejí na zpřístupnění dat o fungování veřejné správy veřejnosti a s nimiž jsem měl možnost konzultací. V neposlední řadě děkuji mé rodině a přátelům za jejich podporu během psaní této práce a mého dosavadního studia.

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá problematikou korupce v oblasti veřejných zakázek. Podstatou práce je porovnání transparentnosti zakázek vybraných měst Plzeňského, Jihočeského, Karlovarského a Ústeckého kraje v letech 2006 - 2014. Na základě získaných dat o veřejných zakázkách byly sledovány charakteristiky, které poukazují na korupční rizika nebo možné vytváření prostoru pro korupční jednání. Dílčím cílem práce bylo posoudit možný vliv politického prostředí a jeho změn na praxi a transparentnost zadávání veřejných zakázek. Výsledky práce ukazují, že pro města pozitivně hodnocená z hlediska jejich transparentnosti je příznačná vysoká účast obyvatel ve volbách a nízká míra nezaměstnanosti. Obecně pak platí, že města s vyšší ekonomickou úrovní a sociálním kapitálem dosahují zpravidla lepšího hodnocení. Vliv proměnných charakterizující politické prostředí na transparentnost zadávání veřejných zakázek nebyl prokázán.

Klíčová slova: veřejné zakázky, potenciální korupce, regionální rozdíly, města, z-index

Abstract

This thesis deals with the issue of corruption in public procurement. The main aspect of the work is to compare the transparency of public procurement in selected towns of Pilsen, South Bohemia, Karlovy Vary and Ústí Region in the years 2006 - 2014. Based on the data of public procurement were observed characteristics, that highlight the risk of corruption. Partial aim was to assess possible influence of political environment and their changes on the practice and transparency of public procurement. The results show, that the towns, which are positively evaluated in terms of their transparency are characterized by high participation in elections and low unemployment rate. According to the results, towns with higher levels of economic and social capital rate are generally better evaluated in their transparency. The influence of variables characterizing the political environment on the transparency of public procurement, was not proved.

Keywords: public procurement, potential corruption, regional differences, towns, z-index

Obsah

Seznam použitých zkratk	7
Seznam obrázků, tabulek, grafů a příloh	8
1. Úvod	10
1.1 Cíle a struktura práce	10
1.2 Výzkumné otázky a hypotézy	11
2. Teoretický rámec	14
2.1 Definice korupce	15
2.2 Formy a příčiny korupce	16
2.3 Teorie a konceptualizace korupce	17
2.3.1 Teorie zastoupení	17
2.3.2 Teorie dobývání renty	19
2.4 Možnosti měření korupce	19
2.4.1 Policejní a soudní statistiky	19
2.4.2 Nepřímé indikátory měření korupce	20
2.4.3 Měření korupce v oblasti veřejných zakázek	22
2.5 Souhrnné faktory ovlivňující míru korupce	24
2.5.1 Geografické faktory	25
2.5.2 Prostorová závislost	25
2.6 Korupce na regionální a lokální úrovni	26
3. Korupce v Česku	31
3.1 Charakteristika korupce v Česku	32
3.2 Míra korupce v Česku	33
3.2.1 Policejní a soudní statistiky	33
3.2.2 Průzkumy veřejného mínění	35
3.3 Korupce v Česku na regionální a lokální úrovni	39
4. Veřejné zakázky	41
4.1 Veřejné zakázky a korupce	41
4.2 Veřejné zakázky a institucionální prostředí	43
4.2.1 Intenzita politické soutěže	45
4.2.2 Politické prostředí a jeho vliv na hospodaření s veřejnými prostředky	46
4.3 Trh veřejných zakázek v Česku	47

5. Metodika	49
5.1 Zdroje dat	49
5.2 Výběr vzorku měst	49
5.3 Výpočet zIndexu	51
5.4 Kvantifikace politického prostředí	53
6. Analytická část	54
6.1 Regionální diference korupčních rizik v oblasti veřejných zakázek samospráv v Česku	54
6.2 Hodnocení vybraných měst v zadávání veřejných zakázek	55
6.2.1 Výsledky hodnocení na bázi zIndexu	56
6.2.2 Socioekonomická analýza.....	59
6.2.3 Procedurální charakteristiky zadávacího řízení	61
6.2.3.1 Otevřenost zadávacího řízení	61
6.2.3.2 Míra konkurence.....	62
6.2.3.3 Koncentrace dodavatelů	64
6.2.3.4 Ostatní ukazatele	65
6.2.4 Efektivita v zadávání veřejných zakázek	66
6.2.5 Změny během dvou volebních období v letech 2006 - 2014.....	68
6.2.6 Vliv charakteru politického prostředí na transparentnost zadávání veřejných zakázek	72
6.2.7 Nepřímé vazby mezi politickými stranami a firmami	75
7. Vyhodnocení hypotéz.....	77
8. Závěr	79
9. Použité zdroje.....	81
9.1 Literatura	81
9.2 Internetové zdroje.....	86
9.3 Ostatní zdroje:	92
Přílohy.....	93

Seznam použitých zkratk

BIS	Bezpečnostní informační služba
CPI	Corruption Perceptions Index
CVVM	Centrum pro výzkum veřejného mínění
ČSÚ	Český statistický úřad
EQI	Evropský index kvality správy
HDP	hrubý domácí produkt
IČO	identifikační číslo organizace
ISVZUS	Informační systém veřejných zakázek – uveřejňovací subsystém
JŘBU	jednací řízení bez uveřejnění
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
NUTS	Nomenklatura územních statistických jednotek
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům
PWC	PricewaterhouseCoopers
STEM	Středisko empirických výzkumů
TIC	Transparency International - Česká republika
USA	Spojené státy americké
ÚHOS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
VVZ	Věstník veřejných zakázek
VZ	veřejná zakázka
VZMR	veřejná zakázka malého rozsahu

Seznam obrázků, tabulek, grafů a příloh

Seznam obrázků

Obr. 1: Klasický model teorie zastoupení.....	18
Obr. 2: Míra korupce v italských regionech v roce 1997	27
Obr. 3: Rozšíření korupce ve Španělsku na úrovni obcí v letech 2000 - 2011	29
Obr. 4: Intenzita trestných činů úplatkářství podle okresů v letech 2000 - 2014	35
Obr. 5: Vnímání korupce v jednotlivých krajích České republiky v roce 2007	37
Obr. 6: Vnímání korupce v regionech soudržnosti v Česku v roce 2013	38
Obr. 7: Zkušenosti s korupcí v regionech soudržnosti v Česku v roce 2013.....	38
Obr. 8: Zadávání veřejných zakázek ve vybraných městech Česka v letech 2011- 2013	55
Obr. 9: Transparentnost zadávání veřejných zakázek měst regionů soudržnosti Jihozápad a Severozápad v letech 2006 - 2014	58

Seznam tabulek

Tab. 1: Faktory ovlivňující míru korupce	24
Tab. 2: Fáze veřejné zakázky, způsoby manipulace a korupční rizika.....	42
Tab. 3: Zadané veřejné zakázky podle typu zadavatele v roce 2014.....	47
Tab. 4: Vybrané městské samosprávy podle velikostních kategorií.....	51
Tab. 5: Ukazatele zIndexu a sféry hodnocení praxe zadávání veřejných zakázek	52
Tab. 6: Počet hodnocených veřejných zakázek	56
Tab. 7: Průměrné hodnoty zIndexu podle velikostních kategorií měst	58
Tab. 8: TOP 5 nejlépe a nejhůře hodnocených měst	59
Tab. 9: Vztah mezi hodnotou zIndexu a ukazateli ekonomické úrovně a sociálního kapitálu.....	60
Tab. 10: Nejlépe a nejhůře hodnocená města podle počtu nabídek u stavebních zakázek	64
Tab. 11: Průměrný počet uchazečů a míra úspor u jednotlivých typů zadávacího řízení	67
Tab. 12: Zadávání veřejných zakázek v Karlových Varech v období 2006 - 2014.....	70
Tab. 13: Výsledky t-testů binárních proměnných.....	75
Tab. 14: Počet zakázek, které získaly firmy sponzorující politické strany.....	76

Seznam grafů

Graf 1: Vývoj trestných činů úplatkářství a odsouzených osob za úplatkářství v letech 2000 - 2014	34
Graf 2: Míra korupce v institucích a oblastech veřejného života v Česku v roce 2015 .	36
Graf 3: Odvětvová struktura hodnocených veřejných zakázek	56
Graf 4: Souvislost mezi velikostí zadavatele a hodnotou zIndexu	57
Graf 5: Struktura zadávacích řízení u zakázek sledovaných měst v letech 2006 – 2014	62
Graf 6: Průměrný počet nabídek u zakázek hodnocených měst v letech 2006 - 2014 ...	63

Graf 7: Koncentrace dodavatelů zakázek u sledovaných měst v letech 2006 - 2014.....	65
Graf 8: Změna transparentnosti zakázek podle krajů v období 2006 - 2014.....	69
Graf 9: Vztah mezi indexem fragmentace a zIndexem.....	74

Seznam příloh

Příloha 1: Transparentnost veřejných zakázek ve vybraných městech České republiky v letech 2011- 2013 – okresy	93
Příloha 2: Transparentnost veřejných zakázek ve zkoumaných městech v letech 2006 - 2014 – okresy.....	93
Příloha 3: Výsledky zIndexu sledovaných měst v období 2006 - 2014.....	94
Příloha 4: Přehled použitých ukazatelů charakterizujících socioekonomické prostředí měst.....	95
Příloha 5: Souvislost mezi zIndexem a jednotlivými ukazateli ekonomické úrovně a úrovně sociálního kapitálu	96
Příloha 6: Podíl použitých zadávacích řízení na celkovém počtu hodnocených zakázek vybraných samospráv v letech 2006 - 2014.....	99
Příloha 7: Změna transparentnosti zakázek zkoumaných měst v období 2006 - 2014.	100

1. Úvod

Korupce představuje fenomén, který je v různé míře přítomen v každém státě nebo regionu. V závislosti na rozsahu a zakořenění může korupce ovlivňovat celou společnost a v konečném důsledku i samotné fungování státu.

V České republice je korupce vzhledem k jejímu významnému rozšíření¹ závažným problémem. Zdejší vysoký výskyt korupce má negativní vliv na kvalitu veřejných institucí, které jsou jedním ze základních předpokladů pro fungování státu a zvýšení celkové konkurenceschopnosti země. Rozšířená korupce přináší celou řadu sekundárních negativních dopadů v řadě sfér hospodářství a znemožňuje státu efektivně využívat vlastní zdroje.

Z hlediska rizik, tedy korupčních příležitostí představuje klíčovou sféru sektor veřejných zakázek. V rámci procesu zadávání a soutěžení veřejných zakázek se střetávají často odlišné zájmy veřejných a soukromých subjektů, čímž zde vzniká prostor pro korupční jednání. Prostřednictvím veřejných zakázek jsou přitom v České republice každoročně vynaloženy veřejné výdaje ve výši přibližně 15 % hrubého domácího produktu². Takto velký objem prostředků znamená, že sektor veřejných zakázek v situaci, kdy je korupce v zemi vnímána jako závažný problém, si zaslouží pozornost nejen veřejnosti a podnikatelské sféry, ale také odborné obce. Obvykle se většina pozornosti však soustředí na veřejné zakázky spojené s působením politiků a vládnoucích politických stran na jimi spravovaných ministerstev a dalších institucí státní správy. Již méně pozornosti je věnováno veřejným zakázkám na nižších úrovních veřejné správy, zejména jednotlivých obcí, eventuálně krajů, přičemž z celé řady kauz je známo, že korupce a klientelismus se vyskytuje na všech úrovních správy a ve všech regionech.

1.1 Cíle a struktura práce

Hlavním cílem práce je vyhodnotit prostor pro korupci a nehospodárnost v oblasti zadávání veřejných zakázek vybraných měst Plzeňského, Jihočeského, Karlovarského a Ústeckého kraje. V důsledku toho bylo zkoumáno chování těchto měst při zadávání veřejných zakázek tak, aby mohlo dojít k jejich porovnání. Porovnání zadavatelů se týkalo zejména hlediska transparentnosti, míry konkurence dodavatelů a dosažených

¹ CVVM (2015a)

² Ministerstvo pro místní rozvoj (2015)

úspor u veřejných zakázek. V rámci tohoto hodnocení bylo také cílem identifikovat možné pravidelnosti v regionální diferenciaci rizik korupce.

Dílčím cílem práce bylo posoudit možný vliv struktury politického prostředí na praxi a transparentnost zadávání veřejných zakázek. Političtí představitelé se většinou přímo nepodílí na procesu zadávání veřejných zakázek, ale mohou prostřednictvím svého vlivu vyvíjet tlak na osoby zodpovědné za tuto činnost, nepřímo tak ovlivňovat celý proces a prosazovat vlastní zájmy či zájmy spřízněných firem. Při volbě zkoumaného období byl úmyslně zvolen časový úsek o délce osmi let zahrnující dvě volební období. To umožňuje sledovat změny v obsazení radnic a zároveň pozorovat, zda také došlo k nějakým změnám praxe v oblasti zadávání veřejných zakázek.

Práce se skládá celkem z 8 kapitol. Po úvodu, ve kterém jsou definovány cíle práce a hypotézy, následuje kapitola zabývající se teoretickými přístupy. Zde jsou uvedeny způsoby zkoumání korupce, příčiny a formy výskytu a možnosti jejího měření. Třetí kapitola shrnuje dosavadní výzkumy korupce v Česku a věnuje se výsledkům dostupných statistik a šetření. V další kapitole je blíže popsána problematika zadávání veřejných zakázek, přičemž součástí je i dílčí podkapitola týkající se charakteru institucionálního prostředí zadavatelů, zde konkrétně městských samospráv. Pátá kapitola obsahuje zdroje dat a metodiku výzkumu, na kterou navazuje kapitola s vlastními výsledky práce. Předposlední kapitola je věnována vyhodnocení stanovených hypotéz. Závěrečná kapitola pak shrnuje získané poznatky.

1.2 Výzkumné otázky a hypotézy

V souvislosti se zmíněnými cíli práce byly stanoveny následující výzkumné otázky a hypotézy.

Výzkumné otázky:

Jak se liší prostor pro korupci a nehospodárnost u veřejných zakázek vybraných měst Plzeňského, Jihočeského, Karlovarského a Ústeckého kraje?

Jak se liší riziko korupce a nehospodárnosti z hlediska velikostní kategorizace měst?

Jaké jsou rozdíly na základě vlivu procedurálních charakteristik veřejných zakázek na jejich konečnou cenu?

Jaký vliv má politické prostředí a jeho případné změny na praxi zadávání veřejných zakázek a jejich transparentnost?

Hypotézy:

Na základě uvedených výzkumných otázek byly stanoveny následující hypotézy.

H1: Na základě mediálních zpráv (případů souvisejících s neefektivním využíváním a zneužíváním veřejných prostředků) lze předpokládat, že největší riziko neehospodárnosti a korupce budou vykazovat veřejné zakázky v Ústeckém a následně Karlovarském kraji.

H2: Transparentnost veřejných zakázek se snižuje s rostoucí velikostí měst a spolu s tím se tak zvyšuje relativní prostor pro korupci a neehospodárnost.

Tato hypotéza vychází z předpokládaného vztahu mezi velikostí měst v roli zadavatelů zakázek a mírou transparentnosti jejich zadávání a soutěžení. Větší města vedle vyšší míry anonymity mají zpravidla složitější organizační strukturu a nalezení odpovědnosti za některá rozhodnutí tak může být těžší. Takové prostředí může vytvářet příznivé podmínky pro korupční jednání a znesnadňovat veřejnou kontrolu.

H3: Otevřená zadávací řízení, ve srovnání s ostatními typy zadávacího řízení, vedou k nižším konečným cenám veřejných zakázek ve vztahu k cenám předpokládaným.

Další hypotéza se týká procedurálních charakteristik zakázek, konkrétně typu zvoleného zadávacího řízení. Typ zvoleného zadávacího řízení při zadávání zakázky je důležitým ukazatelem, pomocí něhož je možné hodnotit potenciální prostor pro nekalé jednání a který může mít vliv i na konečnou cenu veřejné zakázky. Vzhledem k charakteristice otevřeného řízení by mělo docházet při použití tohoto typu zadávacího řízení k větším úsporám oproti jiným typům zadávacího řízení. Takovou spojitost potvrzuje například studie Pavla (2010), který se však ve své studii zabýval odlišnou skupinou zadavatelů a posuzoval pouze zakázky na stavební práce.

H4: Charakter politického prostředí má vliv na praxi (transparentnost) zadávání veřejných zakázek.

Čtvrtá hypotéza souvisí s hodnocením možného vlivu politické reprezentace a jejího složení na zadávání veřejných zakázek. Cílem je ověřit teoretické poznatky týkající se vztahu intenzity politické soutěže a míry korupce, přičemž se předpokládá, že situace, kdy vládne jedno politické uskupení nebo málo fragmentovaná většinová koalice může

přispívat k vyšší míře korupce. Důležitým aspektem při posuzování navržené hypotézy je nutná akceptace předpokladu neoportunistických úředníků. Veškeré změny lze za tohoto předpokladu přisuzovat politickému prostředí.

H5: Změna politického prostředí vede k lepšímu zadávání veřejných zakázek.

Tato hypotéza se opírá o obecnou systémovou teorii, jež předpokládá, že volby jsou reflexí prováděné politiky a vychází také z reálného trendu v Česku (i jinde), kdy se do zastupitelstev a městských rad prosazuje čím dál více „nezávislých“ lokálních a regionálních politiků, kteří spíše než zájmy tradičních velkých stran prosazují zájmy voličů - veřejnosti.

Práce se bude na základě výsledků testování těchto hypotéz snažit o zodpovězení výše uvedených výzkumných otázek.

2. Teoretický rámec

Korupce je komplexní jev, který se vyskytuje v různých formách a je podmíněn celou řadou příčin. Problematika korupce a korupčního chování tak může být sledována například jako problém politického nebo ekonomického systému na úrovni jednotlivých států, ale zároveň také například jako morální problém jednotlivců na úrovni individuální. Z tohoto důvodu se výzkumem korupce zabývá řada vědních oborů, přičemž těmi hlavními jsou zejména ekonomie, politologie a sociologie³. Dosavadní výzkum a přehled některých témat, kterými se v oblasti korupce zabývají autoři zmíněných společensko-vědních disciplín, systematicky shrnuje ve své práci například Andvig (2001). Významný nárůst odborné literatury týkající se korupce nastal především na počátku 90. let v souvislosti s koncem studené války a rozpadem Sovětského svazu, kdy došlo k internacionalizaci aktivit v oblasti boje proti korupci.

Práce zabývající se geografickými faktory v souvislosti s problematikou korupce jsou zatím spíše ojedinělé. Uplatnění nachází geografický přístup zejména při srovnávacích analýzách států, kdy se v jejich rámci naznačují souvislosti mezi vybranými sociálně geografickými podmínkami (geografická poloha ve smyslu náležitosti k určitým kulturním okruhům, míra urbanizace, velikost a míra integrace území aj.) a mírou korupce (např. Treisman 2000, Dreher a kol. 2004, Goel a Nelson 2010). Jen malá část výzkumu se však zabývá korupcí na nižší než státní úrovni. Existují práce, které se zabývají regionální diferenciací korupce či jejích podmínek (např. Golden a Picci 2005, Bandeira a kol. 2009), ale srovnávací studie, které by snažili o vysvětlení, kde se na regionální nebo lokální úrovni vyskytuje více či méně korupce v závislosti na institucionálních podmínkách a kvalitě lidských zdrojů jsou unikátní (např. Dininio a Orttung 2004, López-Valcárcel a kol. 2014). Nutno nicméně zmínit, že výzkum korupce je velmi problematický a do značné míry limitovaný specifickou sledovaného fenoménu. Jedná se totiž o jev s vysokou mírou latentnosti, který probíhá za účasti dvou stran, z nichž obě mají z účasti na korupčním jednání určitou výhodu a ani jedna strana nemá zájem na odhalení korupčních praktik.

Na zanedbání výzkumu korupce v rámci politické geografie upozornil již Perry (1997), tento nedostatek však stále trvá, a to právě především kvůli tomu, že každý výzkum

³ Souhrnný zdroj informací zabývající se příčinami korupce a novými přístupy k empirickému zkoumání korupce představují zejména sborníky *International Handbook on the Economics of Corruption* (Rose-Ackerman 2007 a 2011).

týkající se korupce doprovází neobvyklé praktické a metodologické problémy. I přes tato omezení existuje několik autorů i z okruhu politických geografů, kteří se tomuto tématu věnují. Publikovány jsou hlavně případové studie (například Robins (2000), Corbridge a Kumar (2002), Jeffrey (2002), Konadu-Agyemang a Shabaya (2005), Perera-Mubarak (2012) nebo To a kol. (2014).

Například Robins (2000) popsal systém institucionalizované korupce v oblasti lesního hospodářství v indickém státě Rádžasthán. Perera-Mubarak (2012) zase na základě etnografického výzkumu sledoval korupční praktiky a vnímání korupce v několika vesnicích na Srí Lance v období po tsunami v roce 2004. Konadu-Agyemang a Shabaya (2005) se zabývali příčinami regionálních rozdílů v Ghaně a Zimbabwe a dávali je také do souvislosti s mírou korupce. Podle nich mohou být stávající regionální rozdíly dané zejména historicky, jejich přetrvávání nebo zhoršení situace lze již však chápat právě v souvislosti s korupcí a nehospodárností, kterou se tyto státy vyznačují, od doby, kdy získali nezávislost.

2.1 Definice korupce

Definice korupce nepředstavuje jedinou záležitost, zejména proto, že korupce, resp. korupční jednání nabývá mnoha rozmanitých forem. Problém definování korupce a korupčního jednání navíc stěžuje odlišné vnímání korupce, které závisí na kulturních a sociálních faktorech (Melgar 2010). To co je ve vyspělých zemích (např. ve Skandinávii nebo USA) považováno za korupci, bývá v řadě zemí Asie a Afriky považováno za běžnou součást společenského, ekonomického či politického života (Selim, Bontis 2009, Rothstein, Torsello 2013). Problematice definování korupce se detailněji věnuje například Gardiner (2011). Většina definic korupce má nicméně podobné definiční znaky. Obecně lze říct, že se jedná o druh jednání mezi dvěma stranami (příčemž každá strana může být zastoupena více subjekty), kdy dochází jednou stranou ke zneužití svého postavení a k neoprávněnému obohacování vlastní osoby, popřípadě spřízněných osob.

Klasická definice korupce pochází od Nye, který korupci definuje jako „chování, které se odchyluje od formálních povinností veřejné role z důvodu dosahování soukromých (osobních, rodinných, nebo skupinových) finančních nebo statusových zisků“ (Nye 1967, s. 417). Pragmatičtější vymezení pojmu korupce používá například mezinárodní nezisková nevládní organizace bojující proti korupci Transparency International, která charakterizuje korupci stručně jako „zneužití svěřené pravomoci k získání

nezaslouženého osobního prospěchu“ (Transparency International 2015). Stejnou definici, avšak v užším pojetí, používá také Světová banka, podle níž se jedná o korupci především v souvislosti se zneužitím „veřejné pravomoci“ (World Bank 2015a). Právě spojitost korupce s vykonáváním veřejné správy a činností veřejných činitelů je charakteristická pro většinu definic korupce a korupčního jednání.

2.2 Formy a příčiny korupce

Korupční jednání má jednu základní příčinu, ale celou řadu forem, od prostých úplatků až po značně sofistikované postupy a systémy. Nejčastějšími formami korupce jsou úplatkářství, klientelismus a nepotismus (Volejníková 2007).

Základním zdrojem korupce je individuální lidská touha po zisku nebo osobním úspěchu. Takové obecné vysvětlení je však nedostatečné, neboť tento aspekt lze považovat za relativně konstantní v jakékoliv společnosti a přesto se míra korupce v jednotlivých zemích, regionech nebo konkrétních institucích značně liší. Příčinou je rozdílné prostředí, které je ovlivněno řadou kulturních, socioekonomických a institucionálních faktorů. Jedná se zejména o následující faktory (Frič a kol. 1999). Popsán je stav, za jehož podmínek vedou zmíněné faktory k vyšší míře korupce:

Způsob fungování veřejné správy – neefektivní a nekvalitní systém veřejné správy, vnímaný občany jako nedůvěryhodný.

Normativní systém – oficiální systém norem a pravidel výkonu funkce veřejného činitele je nejasný nebo neexistuje. Systém veřejné správy vykazuje celou řadu nedostatků, např. vysoká míra politizace, koncentrace rozhodovacích pravomocí do rukou jednotlivců nebo institucí, nedostatek transparentnosti aj. Nepsané společenské normy (morální zásady, zvyklosti apod.) nejsou dodržovány (vliv komunistické minulosti).

Systém kontroly – nerozvinutý nebo neexistující systém kontroly a kontrolních mechanismů, nefunkční orgány činné v trestním řízení.

Systém sankcí – nedokonalé zákony postihující korupci a nízké sazby za jejich porušování.

Klientelismus – existence klientelistických sítí.

Politická participace – nízká úroveň politické participace (např. nízká volební účast) a s tím související možná nízká intenzita politické soutěže.

Neprůhledné financování politických stran

Omezená konkurence, resp. monopolizace soukromého sektoru aj.

Od přítomnosti, množství a intenzity výše zmíněných faktorů se do značné míry odvíjí výskyt korupčního jednání, neboť přítomnost těchto podmínek snižuje riziko odhalení a umožňuje snadněji realizovat korupční příležitosti.

2.3 Teorie a konceptualizace korupce

Z hlediska konceptualizace, resp. přístupů ke studiu a následně i řešení korupce převládají ve společenských vědách dva ekonomicko-politické přístupy známé jako teorie zastoupení (*principal agency theory*) a teorie dobývání renty (*rent seeking theory*) vysvětlující téma korupce ve veřejné správě, které je nosným tématem této práce.

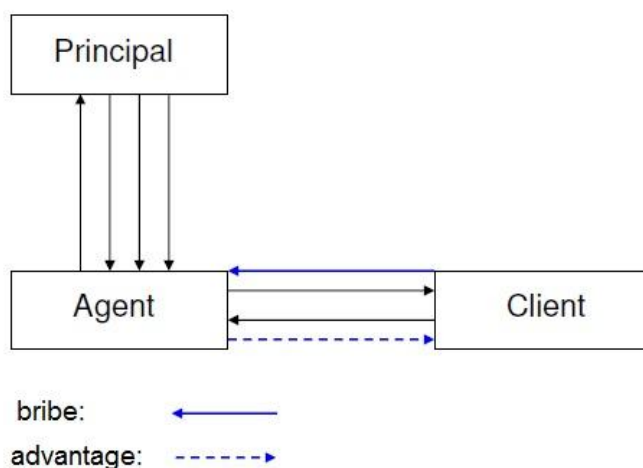
2.3.1 Teorie zastoupení

Veřejné instituce jsou zpravidla organizovány v určitém systému hierarchického uspořádání. Základním vztahem takového typu uspořádání je smluvní vztah mezi nadřízeným pracovníkem a podřízenými zaměstnanci. Smlouva, kterou se obě strany zavázaly dodržet, zde představuje zájem nadřízeného pracovníka. Z těchto předpokladů vychází teorie zastoupení podle autorů Beckera a Stiglera (1974), kde je nadřízený pracovník definován jako příkazce (principal), zatímco podřízený zaměstnanec zde vystupuje jako vykonavatel (agent). Ve vztahu mezi příkazcem a vykonavatelem, příkazce deleguje úkol vykonavateli a ten je zavázán k realizaci, která je v souladu se zájmy příkazce a organizace. Předpokládá se však, že vykonavatelovi vlastní zájmy nemusí vždy korespondovat se zájmy příkazce. Kromě těchto dvou stran zde vystupuje ještě třetí strana tzv. klient, který působí mimo organizaci.

Mezi prvními popsala korupční jednání mezi politiky a úředníky pomocí teorie zastoupení Rose Ackerman (1978). Korupce je zde interpretována jako stav, kdy vykonavatel v rámci obchodu s klientem nejedná v shodě se zájmy příkazce a

upřednostňuje své vlastní zájmy⁴. Jednou z podmínek umožňující vykonavatelůvi korupční jednání je stav informační asymetrie. Tento stav je popsán jako situace, kdy příkazce nemá dostatek informací o aktivitách vykonavatele a nedisponuje stejně relevantními informacemi jako vykonavatel (Dhami 2007), který je toho schopen na základě vyhodnocení potencionálních osobních zisků a ztrát využít. Jak již bylo uvedeno výše, hlavními charakteristikami teorie zastoupení jsou odlišné zájmy příkazce a vykonavatele a stav informační asymetrie.

Obr. 1: Klasický model teorie zastoupení



Zdroj: Szántó (2010)

Problémem teorie zastoupení je skutečnost, že nelze u jednotlivých případů snadno prokázat, zda chování vykonavatele bylo jeho záměrem nebo výsledkem chybného jednání či se jednalo o náhodu. To je důsledkem informační asymetrie, která také tvoří základ obhajoby těch, kteří se ocitnou v podezření z korupce.

Dalším problémem je vysvětlení rozdílné úrovně korupce mezi veřejnými institucemi v situaci, kdy jsou institucionální a mzdové podmínky podobné. Jedno z možných vysvětlení popisuje model vícenásobné rovnováhy tzv. *multi equilibrium model* (Andvig 2001). Podle tohoto modelu očekávaný zisk ze zapojení se do podvodného jednání v porovnání s neúčastí na tomto jednání závisí na počtu lidí, kteří jsou do podvodného jednání zapojeni. Jednotlivé instituce se na základě toho nacházejí ve stavu pohybujícím se mezi vysokou a nízkou mírou korupce.

⁴ Jedná se o základní typ modelu teorie zastoupení, popisující nejčastější případ korupčního jednání tj. podplácení, kdy je příkazce považován za čestného. Přehled odlišných případů korupčního jednání za použití modelů teorie zastoupení popisuje například Szántó (2010).

2.3.2 Teorie dobývání renty

Koncept dobývání renty popsal poprvé Gordon Tullock (1967). Dobývání renty v tomto kontextu představuje činnost jednotlivců, skupin nebo firem v případech, kdy se snaží prosadit svoje zájmy prostřednictvím ovlivnění politického rozhodnutí. Kromě dosažení renty, je častým cílem jednotlivých skupin nebo firem v rámci dobývání renty získání monopolní pozice v určité oblasti služeb (Lambsdorff 2002). Takový stav nicméně není výsledkem soutěže v rámci konkurenčního boje, ale často výsledkem ilegálních aktivit, například korupčního jednání. Sféru, kde dochází k případům dobývání renty pravděpodobně nejčastěji, představuje proces zadávání veřejných zakázek.

2.4 Možnosti měření korupce

Měření korupce je vzhledem k již zmíněné specifické povaze korupce velmi obtížné. Většina dostupných údajů, pomocí kterých se hodnotí míra korupce, je stanovena převážně na základě tzv. měkkých dat. Jedná se především o poznatky z dotazníkových šetření nebo rozhovorů mezi obyvateli, podnikateli či experty. Výjimku z tohoto pohledu tvoří pouze policejní a soudní statistiky, které lze považovat za jediný zdroj tvrdých dat.

2.4.1 Policejní a soudní statistiky

Policejní a soudní statistiky obsahují informace o počtu zjištěných a objasněných případech korupčního jednání. Nevýhodou použití těchto dat je však skutečnost, že zejména v případě korupce bývá odhaleno jen minimální množství případů. Vypovídací hodnota těchto dat o reálném korupčním prostředí je tak velmi nízká. Paradoxně mohou tyto statistiky v prostředí s vysokou mírou korupce, kde není možné nezávislé vyšetřování, vykazovat extrémně nízký počet zjištěných trestných činů (Kočenda a Lízal 2001). I přesto jsou policejní a soudní statistiky použity v mnoha studiích jako dostupný zdroj dat o počtu případů korupce. Na základě soudních statistik týkajících se korupčního chování například hodnotili Fisman a Gatti (2002) vývoj míry korupce ve vztahu k fiskální decentralizaci. Podobně použili soudní statistiky jako měřítko míry korupce také Glaeser a Saks (2006) ve své práci zabývající se možnými příčinami rozdílné úrovně korupce v jednotlivých amerických státech.

2.4.2 Nepřímé indikátory měření korupce

Podle sběru a vyhodnocování dat lze nepřímé indikátory měření korupce rozdělit do čtyř základních skupin⁵:

a) Expertní hodnocení

- založeno na názorech expertů (konzultanti mezinárodních institucí apod.)
- indikátory: Control of Corruption zveřejňovaný Světovou bankou, International Country Risk Guide organizace Political Risk Services aj.

b) Šetření v rámci obyvatel a firem

- zpravidla dotazníková šetření zkoumající postoje, vnímání nebo zkušenosti s korupcí mezi obyvateli, firmami, nebo specifickými skupinami (úředníci apod.)
- indikátory: Globální barometr korupce a Index plátců úplatků používané organizací Transparency International, Business Environment and Enterprise Performance Survey prováděný Evropskou bankou pro obnovu a rozvoj ve spolupráci se Světovou bankou, nebo například European Quality of Government Index, který zveřejňuje univerzita z Göteborgu aj.

c) Kompozitní indikátory

- indikátory míry korupce složené z více datových zdrojů
- indikátory: Corruption Perceptions Index (CPI) zveřejňovaný organizací Transparency International aj.

Index vnímání korupce (CPI) je nejznámější a nejpoužívanější ukazatel míry korupce, složený z více datových zdrojů různých nezávislých institucí specializujících se na analýzu veřejné správy a podnikatelského prostředí (Transparency International 2016). Index hodnotí jednotlivé země podle stupně vnímání míry korupce ve veřejné správě. Nedostatkům tohoto ukazatele se věnuje mnoho autorů. Například Christensen (2007) tvrdí, že index poskytuje zkreslené a neúplné informace. Podle něj index posiluje negativní obraz rozvojových zemí, vzhledem k tomu, že přehlíží korupci mezinárodních společností a ostatních vlád, které v těchto zemích aktivně působí. Christensen rovněž

⁵ Viz Wei (2001).

poukazuje na to, že současná mezinárodní porovnání vnímání korupce také zcela ignorují roli daňových rájů nacházejících se také v mnoha vyspělých zemích, které často usnadňují skrýt identitu pachatelů. Kritikou indexu vnímání korupce se rozsáhle zabývají také třeba Galtung (2006) nebo Knack (2006).

Slabou stránkou všech dosavadně zmíněných ukazatelů korupce je obecně skutečnost, že souvislost mezi vnímáním korupce a skutečností může být zavádějící. Jde totiž o zcela subjektivní hodnocení, které je determinováno sociodemografickými charakteristikami a může být také ovlivněno významnými předsudky (Smith 2008). Vzhledem k problematice měření korupce, jsou však zmíněné průzkumy týkající se vnímání korupce i přes veškerá své omezení cenným zdrojem dat, který poskytuje aspoň přibližný obraz o celkovém rozsahu korupce ve společnosti. Otázky v průzkumech bývají navíc čím dál tím více specificky zaměřené a některé průzkumy jsou již také prováděny na regionální úrovni.

d) Indikátory založené na objektivních datech

Vzhledem k nedostatkům výše uvedených ukazatelů se snaží někteří autoři vyvinout nové ukazatele založené na objektivních datech. Jedná se o studie, které se zaměřují na vybrané sféry veřejných služeb či výstavby infrastruktury (výstavba a opravy dopravní a technické infrastruktury, zdravotnictví nebo školství apod.) a v rámci nich se snaží sledovat ukazatele, které naznačují možné korupční chování. Například Golden a Picci (2005) odhadují možnou míru korupce pomocí porovnání veřejných výdajů vynaložených na infrastrukturu a skutečnou fyzickou infrastrukturou v italských regionech, přičemž v případě, že se zjistí významný rozdíl, lze předpokládat, že část prostředků bylo promrháno v důsledku špatného hospodaření či korupce. Podobně zaměřenou analýzu veřejných výdajů provedl Olken (2007), který stanovil odhadovanou míru korupce při výstavbě dopravní infrastruktury v Indonésii podle výpočtu chybějících výdajů, měřeno rozdílem mezi oficiálními náklady projektu a odhadem nákladů projektu na základě nezávislého auditu.

Benjamin Olken navíc v rámci svého výzkumu (Olken 2007) současně provedl také šetření obyvatel zaměřené na vnímání korupce při výstavbě této infrastruktury v místě jejich pobytu. Ve své druhé studii (Olken 2009) potom provedl unikátní porovnání výsledků ukazatele založeného na základě chybějících výdajů s výsledky průzkumu vnímání korupce. Ukázalo se, že vnímání korupce v tomto případě pozitivně, ačkoli slabě,

koreluje s výsledky ukazatele založeného na objektivních datech. Zároveň však autor rovněž poukazuje na to, že se vnímání korupce v některých případech (například pokud jde o oblast s odlišným etnickým složením obyvatelstva) značně liší od výsledků jeho primárního výzkumu založeného na objektivních datech. I přesto podle Olkena závěry studie naznačují, že šetření vnímání korupce mohou být se značnou opatrností použita pro empirický výzkum korupce.

2.4.3 Měření korupce v oblasti veřejných zakázek

Ve vztahu k zaměření analytické části této práce je v následující podkapitole zvlášť popsán nejčastěji používaný přístup při hodnocení míry korupce v oblasti veřejných zakázek.

Koncept red flags

Vzhledem k nedostatku důvěryhodných dat, jež by explicitně dokumentovala míru korupce, byl vyvinut způsob jejího odhadu na základě nepřímých indikátorů či charakteristik v rámci procesu zadávání a soutěžení veřejných zakázek. Koncept red flags je založený na detekci definovaných podezřelých jevů v průběhu zadávání veřejných zakázek, jedná se například o zakázky zadané bez otevřené soutěže, neobvykle nízký počet uchazečů, diskriminační kvalifikační podmínky, účelové dělení zakázek, změny rozsahu veřejné zakázky spojené s dodatečnými pracemi nebo třeba vítězství firem založených krátce před zadáním zakázky.

Tyto charakteristiky a mnoho dalších mohou být sledovány a následně označeny jako tzv. *red flags*. V rámci sledování předem definovaných charakteristik poté red flags poskytují informaci o pravděpodobnosti, že se u dané zakázky vyskytuje korupce, přičemž větší počet red flags naznačují vyšší pravděpodobnost korupce. S tímto konceptem pracují organizace, jako je Světová banka, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) nebo třeba Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF).

Seznam 10 nejčastějších red flags podle Světové banky⁶: stížnosti uchazečů, účelové dělení veřejných zakázek, *bid rigging*⁷, neobvykle vysoké ceny, vítězem je podezřelá

⁶ Jedná se o deset nejčastějších red flags při zadávání veřejných zakázek v rámci projektů financovaných Světovou bankou (World Bank 2015b).

⁷ OECD definuje bid-rigging jako „zvláštní formu kartelové dohody, kdy podniky koordinují své nabídky o veřejné zakázky“. OECD uvádí dvě běžné formy bid-riggingu. Za první označuje situaci, kdy se firmy dohodnou, že předloží společné nabídky, čímž eliminují cenovou konkurenci. Druhá forma bid riggingu

firma (účelově založená společnost, společnost s nejasným vlastníkem apod.), zakázku nezískala firma s nejnižší cenou, opakované vítězství vybraných uchazečů, změny rozsahu veřejné zakázky spojené s dodatečnými pracemi, špatná kvalita dodaných služeb.

Příkladem využití konceptu red flags je rozsáhlá studie „Identifikace a snižování korupce v oblasti veřejných zakázek v Evropské unii“, kterou si nechala vypracovat Evropská komise společností PricewaterhouseCoopers (Pwc) a Ecorys. Tato studie (Pwc, Ecorys 2013) zkoumá jednotlivé charakteristiky veřejných zakázek a snaží se identifikovat, které z nich jsou dobrými indikátory korupce. K testování byl použit unikátní soubor 96 veřejných zakázek souvisejících s korupcí a 96 veřejných zakázek, u nichž se nepředpokládá, že došlo ke korupci. U tohoto souboru zakázek poté autoři zkoumali, jaké charakteristiky jsou přítomny u zakázek souvisejících s korupcí a zda tyto vlastnosti skutečně zvyšují pravděpodobnost korupce.

Na základě této analýzy bylo stanoveno 18 red flags, které významně korelují s případy veřejných zakázek souvisejících s korupcí (Pwc, Ecorys 2013, s. 155). Nejsilnější korelaci vykazovali v tomto případě red flags: negativní zmínky o projektu v médiích, diskriminační kvalifikační podmínky nebo neobvyklé hodnotící kritéria, střet zájmu mezi členy hodnotící komise, změny v rozsahu projektu spojené s vícepracemi, neobvykle vysoká cena zakázky, neuveřejnění zadání zakázky a souvisejících dokumentů. Mezi další studie, u kterých byl uplatněn koncept red flags při analýze korupce ve veřejných zakázkách patří například práce Auriola a kol. (2011), Fazekase a kol. (2013) nebo Lewise a kol. (2014).

Slabou stránkou těchto nepřímých indikátorů korupce je, že kromě korupce většinou zachycují také dopady problémů souvisejících s veřejnou správou a odvětvovým prostředím⁸. To činí zpravidla obtížnou a problematickou interpretaci výsledků. Výhodou však je, že při dostatečné kvalitě vstupních dat lze pomocí těchto ukazatelů provést specifické a regionální analýzy, jejichž výsledky jsou založeny na objektivních datech.

představuje případy, kdy se firmy dohodnou, který podnik nabídne nejnižší nabídku a to postupně otáčejí tak, že každá společnost získá dohodnuté množství nebo hodnotu veřejných zakázek.

⁸ Tento problém se u jednotlivých ukazatelů liší v závislosti na jejich rozdílné struktuře.

2.5 Souhrnné faktory ovlivňující míru korupce

Mnoho autorů, zejména politologů a ekonomů se snaží vysvětlit, proč je v některých zemích nebo regionech korupce více rozšířená ve srovnání s těmi ostatními. Zvýšený zájem o způsoby měření a snahu vysvětlit zjištěné rozdíly byl zaznamenán od druhé poloviny 90. let. K tomu došlo zejména díky dvou okolnostem. Organizace Transparency International začala vydávat od roku 1995 souhrnný index vnímání korupce (CPI) ve vybraných zemích a kromě toho se v tomto období také začaly objevovat studie, které ukazovaly na souvislost mezi vyšší mírou korupce a pomalejším hospodářským růstem (Mauro 1995). Přehled hlavních faktorů ovlivňujících míru korupce určených na základě souhrnných prací z oblasti výzkumu korupce uvádí následující tabulka.

Tab. 1: Faktory ovlivňující míru korupce

pozitivní vztah	negativní vztah
Ekonomické faktory	
	ekonomická úroveň
	ekonomická svoboda
	otevřenost obchodního systému
	mzdy ve veřejném sektoru
Politické faktory	
	demokratický systém
	svobodná média
decentralizace	
Kulturně-historické faktory	
etnická heterogenita	
koloniální minulost	
	podíl věřících
nerostné bohatství	
Sociálně-demografické faktory	
	sociální kapitál
	účast ve volbách

Zdroj: Seldadyo a Haan (2006), Treisman (2007), Bernaldez (2014)

2.5.1 Geografické faktory

Mezi pozorovanými faktory jsou v souvislosti se snahou o vysvětlení rozdílné míry korupce v některých případech brány v úvahu také geografické faktory. Například La Porta a kol. (1999) při vysvětlení rozdílné kvality vládnutí změřil, že země nacházející se dále od rovníku, měřeno pomocí absolutní zeměpisné šířky, mívají nižší míru korupce. To může být zároveň vzhledem k historickému vývoji interpretováno také jako vliv koloniální minulosti, která má vliv na stávající ekonomickou úroveň daných států. Rovněž velké země jsou podle mnohých autorů (Perry 1997, Bonaglia a kol. 2001, Goel a Nelson 2010) náchylnější ke korupci a mají větší míru korupce. Jak uvádí Goel a Nelson (2010) v těchto zemích bude pravděpodobně větší korupce kvůli neschopnosti efektivně sledovat a kontrolovat státní úředníky. Vyšší korupci lze předpokládat také v oblastech s vyšší mírou urbanizace (Perry 1997). Statisticky významný vliv na míru korupce je však u většiny těchto faktorů velmi nízký nebo žádný.

2.5.2 Prostorová závislost

Na základě mnoha studií, které se věnují porovnání míry korupce v jednotlivých zemích, byla doložena zřejmá prostorová závislost (Attila 2008, Goel a Nelson 2007, Becker a kol. 2009). Ukazuje se, že čím je země blíže zemi s nižší mírou korupce, tím nižší je úroveň korupce také v dané zemi. Výsledky rovněž ukazují na přítomnost regionálních shluků. Zmínění autoři docházejí k závěru, že i když vlastní charakteristiky jednotlivých zemí jsou mnohem důležitější než sousedé dané země, existují zde důkazy o vlivu sousedních zemí na korupci v dané zemi. Becker a kol. (2009) uvádí, že korupce se šíří přes státní hranici díky podnikatelské činnosti (hospodářská integrace) a demonstračním efektům. Také zároveň tvrdí, že „institucionální změna, která vede ke snížení korupce v jedné zemi, omezí také korupci v sousedních zemích“ (Becker a kol. 2009, s. 309).

Ačkoli na národní úrovni jsou prostorové aspekty korupce zkoumány z různých úhlů pohledu, nevyskytuje se téměř žádná odborná literatura, která by analyzovala možné prostorové aspekty korupce rovněž na úrovni regionální nebo lokální. V tomto ohledu je tak unikátní práce Lopeze a kol. (2014), kteří jako první analyzují vzájemnou prostorovou závislost a prostorové shlukování korupce na lokální úrovni. Na základě zjištěných poznatků autoři studie uvádí, že korupce je nakažlivá, přičemž pravděpodobnost výskytu korupce v obci se podle autorů zvyšuje, v případě, že daná obec sousedí s obcí, ve které byl zaznamenán případ korupce.

2.6 Korupce na regionální a lokální úrovni

Korupce je problémem na všech úrovních veřejné správy. V souladu se zaměřením této práce se tak následující podkapitola cíleně věnuje pracím, které se snaží podchytit tuto problematiku na úrovni menších územních jednotek než je stát. Jedná se o přehled studií, jejichž autoři se zabývají kvantifikací korupce na regionální nebo lokální úrovni. Úzce spojeny s touto prací jsou pak především ty zmíněné studie, které se zaměřují na korupci v oblasti veřejných zakázek.

Lewis a kol. (2014)

Země: Slovensko, úroveň sledování: kraje, pozorované období: 2009-2013

Zdroj dat: veřejné zakázky, sledované faktory: red flags, použité metody: koncept red flags

Lewis a kol. (2014) ve své studii sledovali podezřelé jevy v zadávání zakázek, jejichž četnost určili na základě předem definovaných devíti ukazatelů tzv. red flags. Regionální analýza ukázala, že průměrná četnost red flags byla mezi jednotlivými kraji srovnatelná, v rozmezí od 38 % případů s red flags (Bratislavský, Nitrianský a Trnavský kraj) po 50 % (Košícký kraj). Na úrovni jednotlivých ukazatelů jsou pak regionální rozdíly mnohem výraznější. Jinak celkově dobře hodnocený Bratislavský kraj například vykazuje nejvyšší počet red flags u použití netransparentních metod zadání zakázek a také nejmenší konkurenci u uchazečů veřejných zakázek. Autoři studie zároveň upozorňují na velký počet chybějících informací u zadavatelů, které neumožňují provedení přesnějších analýz v jednotlivých regionech, například podle jednotlivých specifických odvětví zakázek apod.

Golden a Picci (2005)

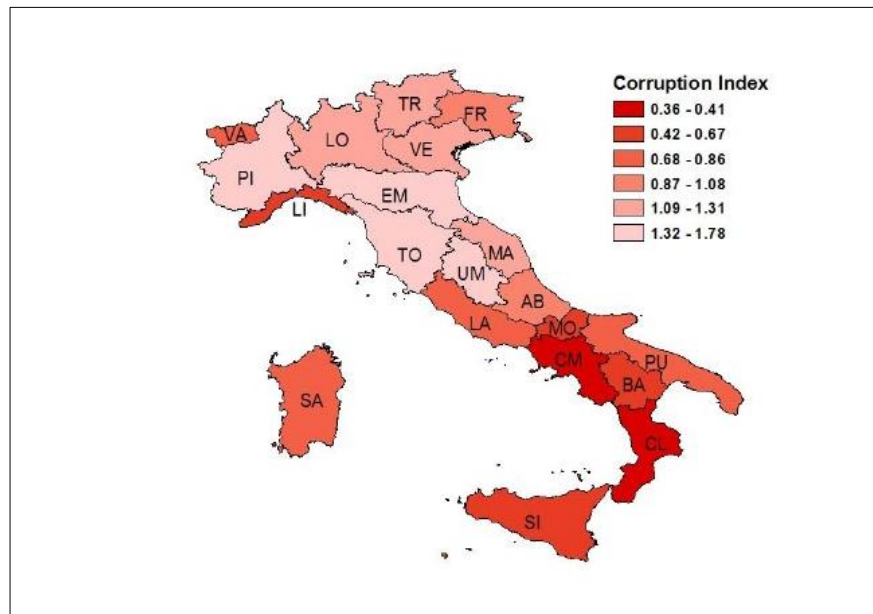
Země: Itálie, úroveň sledování: provincie, pozorované období: 1997

Zdroj dat: veřejné výdaje, sledované faktory: efektivita veřejných výdajů, použité metody: audit

Golden a Picci (2005) odhadli míru korupce v italských provinciích, přičemž ve své práci navrhli zcela nový alternativní způsob měření korupce. Na základě analýzy veřejných výdajů vypočítali rozdíl mezi výdaji vynaloženými na výstavbu veřejné infrastruktury a stávající fyzickou infrastrukturou v italských provinciích. Přičemž v tomto případě platí, že čím je tento rozdíl větší, tím více peněz je odčerpáno v důsledku špatného hospodaření,

podvodů a úplatků, a tudíž, že v takových provinciích je také vyšší míra korupce. Výsledky tohoto měření ukazují ve shodě s předpoklady autorů, že vyšší míra korupce je v jižních italských regionech a provinciích, zejména Kampánii a Kalábrii.

Obr. 2: Míra korupce v italských regionech v roce 1997



Zdroj: Golden a Picci (2005)

Abrate a kol. (2015)

Země: Itálie, úroveň sledování: obce, pozorované období: 2004-2006

Zdroj dat: veřejné výdaje, policejní statistiky, sledované faktory: efektivita veřejných výdajů, počet trestných činů, použité metody: audit

Abrate a kol. (2015) také pracovali s daty z Itálie. V této studii byla míra korupce kvantifikována pomocí tří ukazatelů na základě policejních statistik, výpočtu rozdílu mezi výdaji vynaloženými na výstavbu veřejné infrastruktury a stávající fyzickou infrastrukturou podle metodiky Goldeny a Picciho (2005) a na základě sociologického šetření kriminality. Výsledky rovněž nepřekvapivě ukazují na to, že v jižních oblastech země je vyšší míra korupce a s tím spojené vyšší ztráty veřejných prostředků.

Bandeira a kol. (2009)

Země: Itálie, úroveň sledování: obce, regionální správa a centrální úřady veřejné správy, pozorované období: 2000-2005

Zdroj dat: veřejné zakázky, sledované faktory: efektivita veřejných výdajů, použité metody: ekonometrická analýza

Bandeira a kol. (2009) zkoumali efektivitu zadávání veřejných zakázek jednotlivých typů zadavatelů při nákupu standardizovaného zboží. Kromě institucionálních charakteristik sledovali také vliv geografických aspektů, kdy rozřadili zadavatele do třech kategorií podle jejich lokality (sever, centrální a jižní část). Na základě provedené analýzy nicméně zjistili, že rozdíly mezi jednotlivými veřejnými zadavateli jsou v korelaci spíše s institucionálními charakteristikami než s geografickou polohou nebo velikostí zadavatele, měřeno velikostí rozpočtu. Z výsledků vyplývá, že nejnižší ceny platí univerzity. Ve srovnání s nimi platí obce o 13 % více, dále regionální úřady o 21 % a centrální úřady až o 40 % více. Bandeira a kol., přitom také došli k závěru, že rozdíl v cenách mezi jednotlivými zadavateli je způsoben spíše neefektivním způsobem vládnutí, než korupcí.

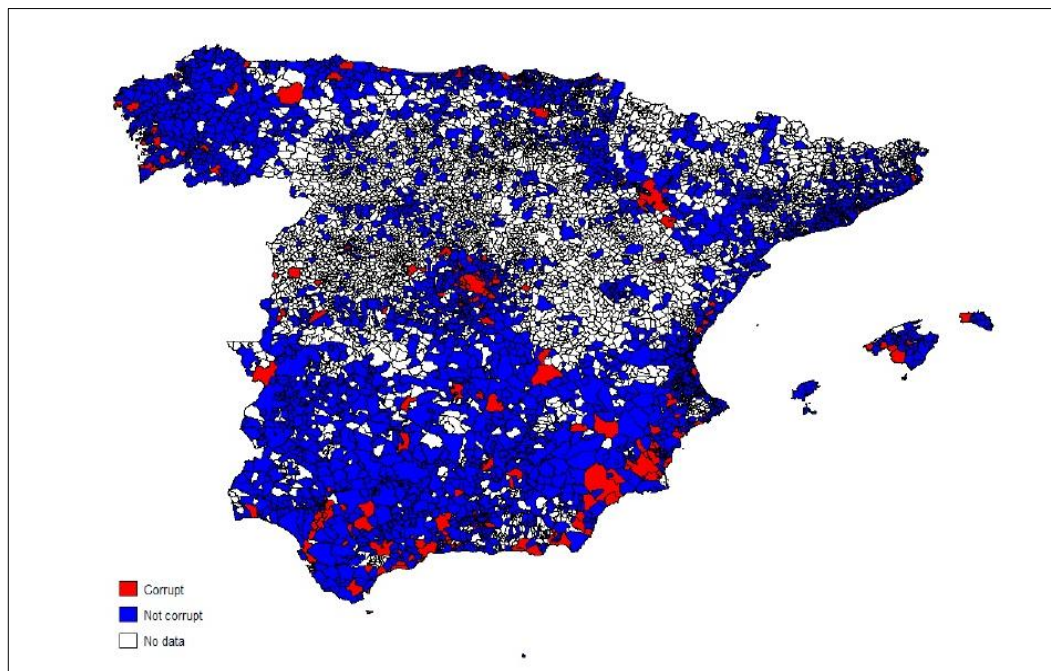
López-Valcárcel a kol. (2014)

Země: Španělsko, úroveň sledování: obce, pozorované období: 2001-2010

Zdroj dat: policejní statistiky, sledované faktory: počet trestných činů, použité metody: audit

López-Valcárcel a kol. (2014) se ve své práci zabývali vzájemnou prostorovou závislostí korupce na lokální úrovni. Zmínění autoři zjistili, že pravděpodobnost výskytu korupce v obci se zvyšuje, v případě, že daná obec sousedí s obcí, ve které byl zaznamenán případ korupce. Výsledky zkoumání rovněž ukazují na to, že korupce se častěji objevuje v obcích s vyšší daní z nemovitosti (tj. mezi bohatší populací), ale s nižším indexem ekonomické aktivity, s vyšší hustotou zalidnění, ale zároveň s klesající populací. To odpovídá charakteristice bohatých měst nebo měst, které jsou v demografickém úpadku. Policejní statistiky za lokální úroveň také ukazují, že ve Španělsku je patrná tendence formování shluků obcí, ve kterých se objevily případy korupce. To může být způsoben vlivem několika faktorů: v oblasti můžou být aktivnější policejní složky, nebo mohou tyto obce sdílet podobné kulturní vlastnosti (resp. vzorce chování) nebo některá další specifika jako je například podobná síť dodavatelů, kteří mohli rozvíjet způsoby jednání založené na korupci.

Obr. 3: Rozšíření korupce ve Španělsku na úrovni obcí v letech 2000 - 2011



Zdroj: López-Valcárcel (2014)

Dininio a Orttung (2004)

Země: Rusko, úroveň sledování: oblasti, pozorované období: 2002

Zdroj dat: průzkum veřejného mínění, sledované faktory: vnímání korupce, použité metody: audit

Dininio a Orttung (2004) analyzovali data ze specifického regionálního šetření vnímání korupce, pomocí nichž se snažili vysvětlit regionální rozdíly v míře korupce v jednotlivých ruských oblastech. Na základě výsledků došli k závěru, že korupce v Rusku je v první řadě strukturální problém. Míra korupce se zvyšuje s velikostí regionální ekonomiky a zároveň klesá s vyšší ekonomickou úrovní obyvatelstva. Údaje také ukazují, že počet obyvatel má negativní korelaci s mírou korupce. To naznačuje, že méně obydlené regiony mají nejvyšší relativní míru korupce. Podle autorů je tomu pravděpodobně proto, že tyto oblasti jsou řízeny úzkou a pevně propojenou politickou a ekonomickou elitou. Z ostatních sledovaných charakteristik se blíží hladině statistické významnosti pouze volební účast a to v předpokládaném směru, kdy se nižší míra korupce vyskytuje v oblastech, kde je zaznamenána vyšší volební účastí.

Olken (2007)

Země: Indonésie, úroveň sledování: obce, pozorované období: 2003-2004

Zdroj dat: veřejné výdaje, sledované faktory: efektivita veřejných výdajů, použité metody: audit

Olken (2007) zkoumal v hospodaření s veřejnými prostředky při výstavbě dopravní infrastruktury v Indonésii. Míru korupce v tomto případě určil pomocí výpočtu chybějících výdajů, měřeno rozdílem mezi oficiálními náklady projektu a odhadem nákladů projektu na základě nezávislého auditu. Možnému vysvětlení regionálních rozdílů se však ve své práci blíže nevěnoval.

3. Korupce v Česku

Korupce představuje v České republice závažný celospolečenský problém. Toto tvrzení dokládají i průzkumy veřejného mínění, podle kterých považuje veřejnost korupci za dlouhodobě nejzávažnější problém této země (STEM 2015).

V rámci dosavadního výzkumu korupce v Česku převládají práce autorů z oborů politologie, sociologie a práva. V posledních letech se mezi autory objevují i ekonomové. Problematice korupce se nicméně věnuje poměrně malé množství autorů, neboť akademická sféra se obecně tímto tématem příliš nezaobírá. První odbornou publikaci systematicky zabývající se problematikou korupce v českém prostředí s názvem Korupce na český způsob vypracoval Pavol Frič a kol. v roce 1999. Skutečně komplexní zdroj informací pak představuje sborník Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii (Dančák a kol. 2006). Sborník obsahuje kromě příspěvků věnujících se obecně definicím, typologii nebo příčinám korupce i specificky zaměřené příspěvky zabývající se mimo jiné také problematikou veřejných zakázek. Další významným dílem je kniha Vnímání a realita korupce v České republice. Nové výzkumy, metody a postupy (Smith 2008). Tato publikace obsahuje kromě rozsáhlé analýzy údajů získaných na základě sociologického šetření vnímání korupce také cenný přehled historických souvislostí a příčin korupce ve zdejším prostředí. V závěru knihy navíc autor kriticky shrnuje stav výzkumu korupce v České republice a zmiňuje jeho nedostatky. Souhrnně se korupci v České republice věnují také Petrovský (2007) a Chmelík a Tomica (2011). Oba autoři však ve svých monografiích sledují zejména právní aspekty korupce a korupčního jednání. Z poslední doby lze zmínit monografii Rozkládání státu, jejíž autorka Vladimíra Dvořáková (2012a) analyzuje fungování veřejné správy a v souvislosti s tím se také podrobně zabývá charakteristikou systémové korupce a klientelismu. Specifickou publikací, která se výrazně odlišuje od těch již zmíněných, je pak kniha Korupce jako parazit: návod jak ji porazit (Vondráček a Havrda 2013). Tato kniha obsahuje kromě návrhů systémových změn pro omezení korupčního prostředí v České republice také zcela konkrétní návody, jak lze kontrolovat hospodaření s veřejnými prostředky. Autoři tak vytvořili praktickou příručku, která poskytuje například návod, jak postupovat při snaze zjistit konečné vlastníky firem získávající veřejné zakázky.

Na výzkumu korupce se ve velké míře podílí také řada nevládních neziskových organizací, které pravidelně vydávají studie a analýzy týkající se jednotlivých

problematických oblastí fungování veřejné správy. Aktivní jsou v tomto ohledu zejména nevládní nezisková organizace Transparency International - Česká republika (TIC) a občanské sdružení Oživení. TIC vydala skutečně značné množství studií a analýz. Mezi rozsáhlé publikace patří například Studie národní integrity (Jansa a Bureš 2011), která hodnotí fungování základních institucí tohoto státu a snaží se odhalit zdroje korupčního prostředí a skripta Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě (Štička 2008), zabývající se korupčními riziky ve vybraných činnostech veřejné správy. Z oblasti veřejných zakázek pak především souhrnná studie Veřejné zakázky v České republice: korupce nebo transparentnost? (Ondráčka a kol. 2005), studie odhadu neefektivně vynaložených veřejných zdrojů ve veřejných zakázkách (TIC 2007) a studie Jana Pavla o vlivu počtu uchazečů na konečnou cenu stavebních zakázek (Pavel 2008). Z publikací Oživení lze jmenovat například 20 let demokracie: Kraje, města, obce na rozcestí mezi korupcí a vládou práva (Kramár a kol. 2010), problematice veřejných zakázek se věnují například analýzy Kvalita a transparentnost zadávání veřejných zakázek okresními městy (Kameník 2008), Otevřenost zadávacích řízení v ČR (Kameník a kol. 2011a) a studie Korupční rizika ve veřejných zakázkách (Kameník a Petráková 2012).

Systematický výzkum v oblasti veřejných zakázek provádí sdružení EconLab z.s. působící při Institutu ekonomických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy. Hlavním projektem tohoto sdružení je hodnocení praxe zadavatelů veřejných zakázek tzv. *zIndex*⁹. V rámci své činnosti se tématem veřejných zakázek rovněž věnují například nestátní nadace Nadační fond proti korupci nebo občanské sdružení Naši politici.

3.1 Charakteristika korupce v Česku

I když je poměrně obtížné přesněji charakterizovat tak skrytý fenomén, jakým je korupce, přesto se o to někteří autoři pokoušejí. Podle mnohých autorů má v současnosti korupce v Česku charakter systémové korupce (Frič 2011, Jansa, Bureš 2011, Dvořáková 2013). Takto definovaná korupce se vyznačuje organizovaným zneužíváním veřejných zdrojů, úzkým propojením politických a ekonomických elit, bezkonceptní tvorbou veřejných politik často ve prospěch zájmových skupin aj. (Langr 2014). Korupce je často realizovaná v rámci různě formovaných korupčních sítí. Ty lze v případě Česka

⁹ Více informací o zIndexu včetně detailního popisu výpočtu je k nalezení na webových stránkách projektu www.zindex.cz. Upravený výpočet zIndexu, který byl použit v analytické části této práce je blíže popsán v podkapitole Výpočet zIndexu.

definovat jako otevřené, to znamená, že nebývá problém se do nich dostat a podílet se na korupčním jednání (Pachmann 2006). Výjimkou však může být v některých případech oblast zadávání veřejných zakázek. Zde mohou jednotliví konkurenti vytvářet koluzivní sítě a vzájemně spolupracovat při ucházení se o veřejné zakázky a nikoho dalšího s šancí na úspěch tak mezi sebe nepustit. Tento postup je označován jako *bid-rigging*. Další podstatnou charakteristikou je typ organizace korupce. V tomto případě zde došlo k určitému posunu, konkrétně k tzv. decentralizaci korupce (Pachmann 2010). Tento jev popsala blíže Dvořáková (2012b). Podle ní se jedná o trend současného vývoje, kdy se díky podstatným veřejným zdrojům i mimo centrální úroveň začínají vytvářet vlivní regionální kmoťři, zpravidla podnikatelé, kteří se propojují s lokální politickou elitou. Společně poté postupně dobývají politické centrum na centrální úrovni, které se dostává pod tlak těchto skupin, jenž spolu soupeří o přístup k veřejným prostředkům centrální vlády.

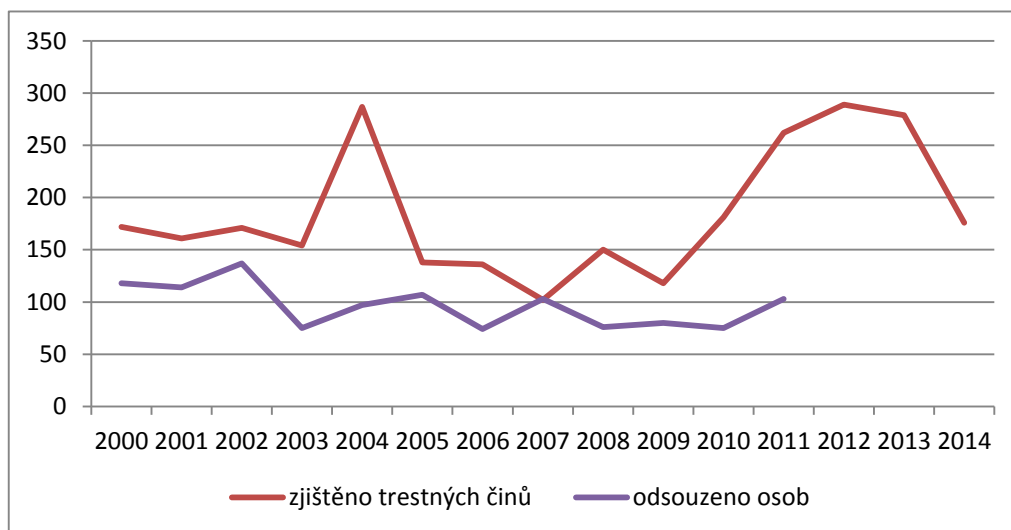
3.2 Míra korupce v Česku

V rámci této podkapitoly jsou hodnoceny výsledky dostupných statistik a šetření zabývajících se mírou korupce v České republice. Pozornost je věnována zejména šetřením, které kromě jiného sledují i regionální rozdíly v míře rozšířenosti korupce.

3.2.1 Policejní a soudní statistiky

Statistiky policie a justice představují jediný dostupný zdroj sledující prokazatelné případy korupčního jednání. Vypovídají však velmi málo o skutečné míře výskytu korupce. To dokazují absolutní počty trestných činů týkající se korupce, neboť každý rok je v Česku zjištěno pouze něco mezi stovkou až třemi stovkami případů. Údaje, které tyto statistiky poskytují, tak mohou spíše svědčit o kvalitě práce policie.

Graf 1: Vývoj trestných činů úplatkářství a odsouzených osob za úplatkářství v letech 2000 - 2014¹⁰

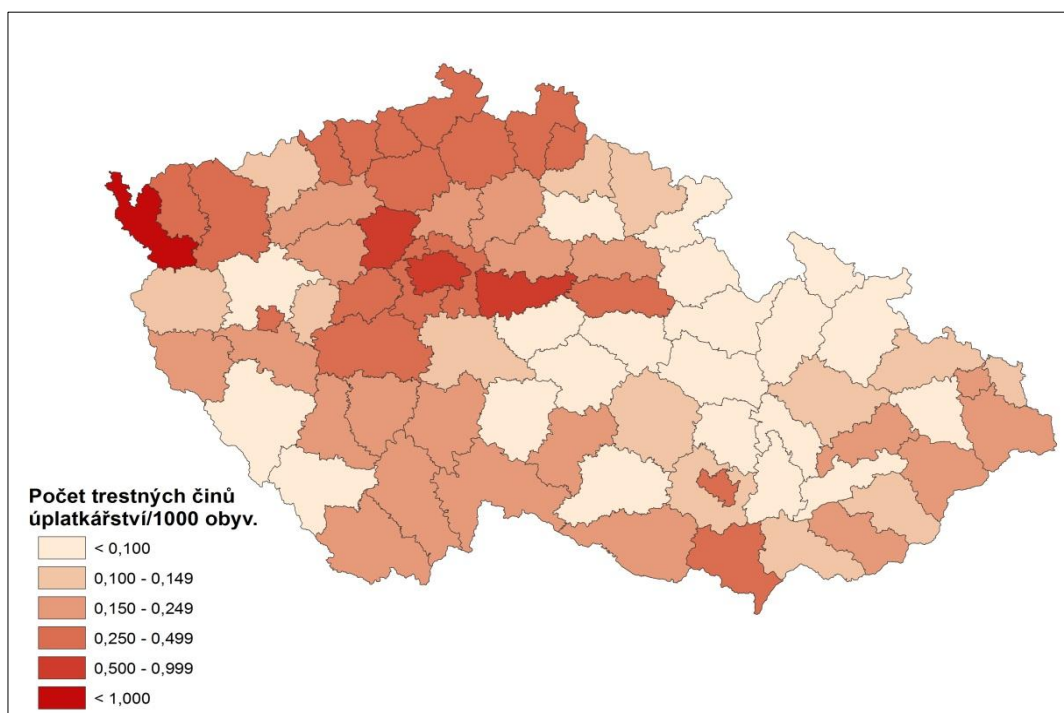


Zdroj: Evidenční systém statistik kriminality, Úřad vlády České republiky (2013), vlastní zpracování

Geografické rozložení zjištěných trestných činů úplatkářství relativizovaných k počtu obyvatel není příliš překvapivé. Vysoké hodnoty vykazují především městské (Praha, Brno-město, Plzeň-město) a urbanizované okresy (Severní Čechy), (viz obr. 4). Specifickým případem je okres Cheb, zejména však díky odhalení rozsáhlé korupce při vydávání řidičských průkazů (Český rozhlas 2014). Korupční kauzy se nicméně v tomto okrese nevyhnuly ani vedení měst (Novinky 2014).

¹⁰ Jedná se o součet počtu trestných činů § 160 přijetí úplatkářství, § 161 podplácení a § 162 nepřímé úplatkářství.

Obr. 4: Intenzita trestných činů úplatkářství podle okresů v letech 2000 - 2014

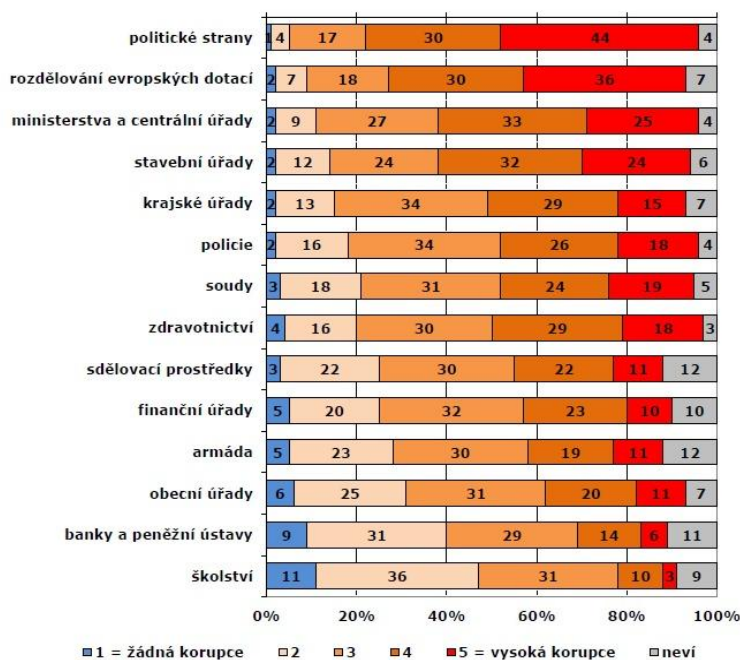


Zdroj: Evidenční systém statistik kriminality, vlastní zpracování

3.2.2 Průzkumy veřejného mínění

Z výsledků průzkumů veřejného mínění vyplývá, že veřejnost vnímání korupci jako závažný problém této země. Například podle posledního průzkumu Střediska empirických výzkumu (STEM) sledující názory veřejnosti na problémy společnosti představuje korupce pro 73 % lidí velmi závažný problém pro Českou republiku, kterým je třeba se zabývat. Korupce je tak z výběru sledovaných možností považována za nejzávažnější problém (STEM 2015). Podobné výsledky lze nalézt také v rámci šetření Centra pro výzkum veřejného mínění (CVVM), které se pravidelně zabývá hodnocením spokojenosti občanů České republiky se stavem vybraných oblastí veřejného života. Na základě průzkumu z února letošního roku bylo zjištěno, že největší nespokojenost panuje právě se stavem korupce, následuje nespokojenost s mírou nezaměstnanosti a hospodářské kriminality (CVVM 2015a). Další průzkum CVVM se již zabýval konkrétně mírou korupce v různých institucích a oblastech veřejného života. Podle názorů občanů jsou nejvíce zasaženy korupcí politické strany, dále ministerstva a centrální úřady. Značně rozšířená je korupce podle respondentů také na krajských úřadech. Oproti tomu relativně příznivě jsou z hlediska rozšířenosti korupce vnímány obecní úřady (CVVM 2015b).

Graf 2: Míra korupce v institucích a oblastech veřejného života v Česku v roce 2015¹¹



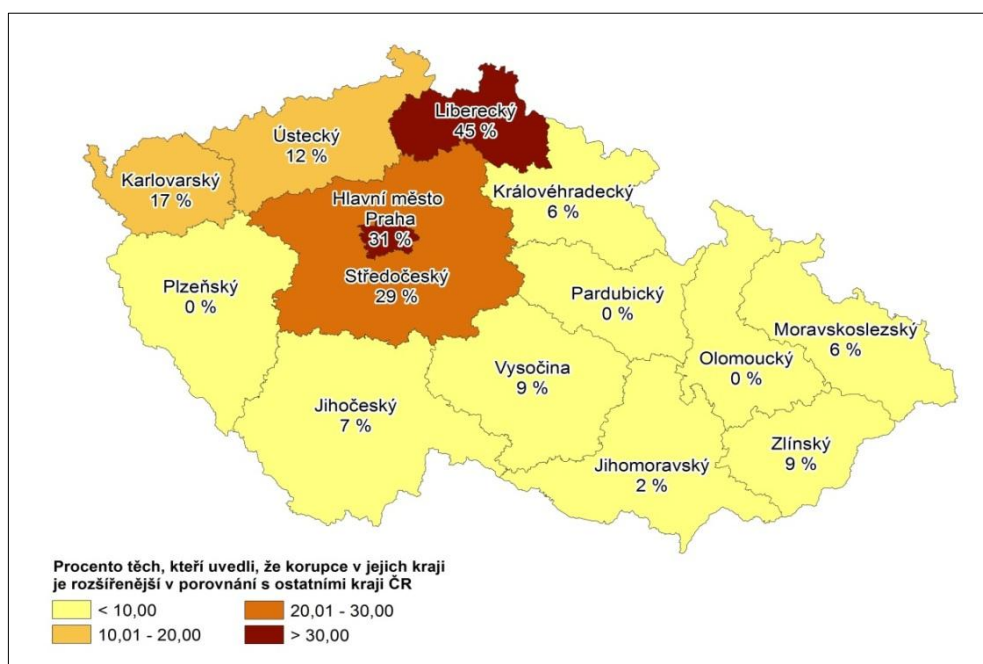
Zdroj: CVVM (2015b)

Jediným domácím průzkumem veřejného mínění, který se týká korupce a zároveň také sleduje regionální rozdíly ve vnímání míry korupce, je studie s názvem Vnímání korupce v ČR: Výzkum mezi politiky a manažery (Donath Business and Media a kol. 2007). V části výzkumu, ve které respondenti hodnotili míru korupci v jejich regionu, byli nicméně dotazováni pouze političtí představitelé¹². K výsledkům je tak nutné přistupovat obezřetně. Většina dotázaných politiků uvedla, že v kraji, ve kterém působí, je korupce stejně rozšířená jako v ostatních regionech. V některých krajích (Praha, Liberecký, Středočeský a Karlovarský) však vysoké procento politiků uvedlo, že korupce je v jejich kraji rozšířenější v porovnání s ostatními kraji (viz obr. 5). Vzhledem k tomu, že se jedná o subjektivní hodnocení vnímání korupce, které je kromě zkušeností do značné míry ovlivněno médii a názory ostatních, domnívám se, že vysokou míru vnímání korupce tak lze vysvětlit především špatným mediálním obrazem některých měst z těchto krajů.

¹¹ V rámci průzkumu respondenti odpovídali na otázku: „Řekněte prosím, které z následujících institucí a oblastí veřejného života jsou podle Vás zasaženy korupcí. Obodujte je pomocí stupnice, kde jednička znamená žádnou korupci, pětka znamená korupci vysokou“.

¹² Celkem se této části výzkumu účastnilo 548 politiků. Polovina působila v samosprávě menších měst či obcí, téměř třetina v krajských samosprávách a zbytek v zastupitelstvu statutárních měst.

Obr. 5: Vnímání korupce v jednotlivých krajích České republiky v roce 2007

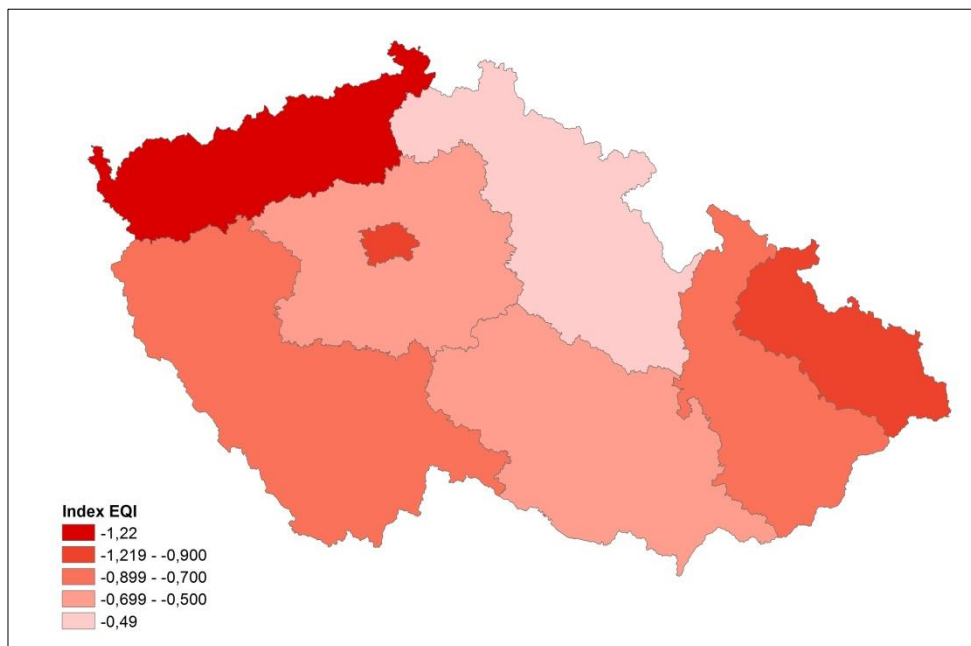


Zdroj: Donath Business and Media a kol. (2007), vlastní zpracování

Z hlediska toho kdo a jak často žádá úplatky, podnikatelé mají za to, že korupce je na všech úrovních veřejné správy přibližně stejně častá. Nejčastěji podle nich žádají o úplatky úředníci statutárních měst, méně často poté úředníci centrální státní správy, úředníci krajské samosprávy a nakonec úředníci místní samosprávy. Obě skupiny dotazovaných, jak politici, tak i podnikatelé se shodli, že korupce je nejčastější ve veřejných zakázkách a nejčastěji podle nich nabízí úplatky velké firmy. Z výzkumu rovněž vyplývá, že úplatky nabízí častěji české firmy než zahraniční. Veškeré ostatní dosavadní tuzemské průzkumy regionální rozměr postrádají.

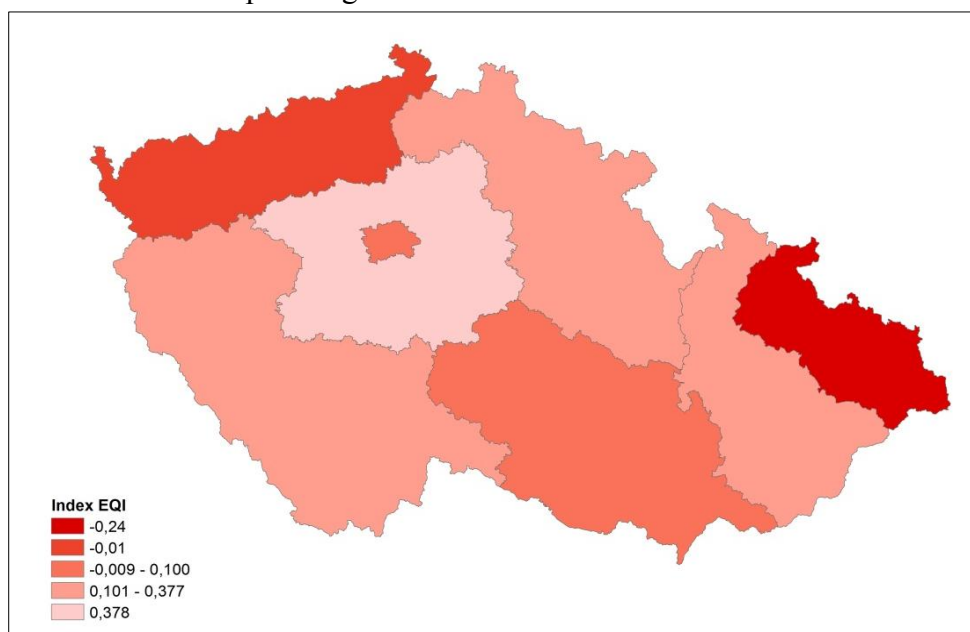
Unikátní zdroj dat tak v tomto ohledu představuje Evropský index kvality správy (European Quality of Government Index). Tento ukazatel vytvořil v roce 2010 The Quality of Government Institute, nezávislý výzkumný institut Univerzity v Göteborgu ve spolupráci s Evropskou komisí za účelem kvantifikace a hodnocení kvality správy na regionální úrovni (NUTS 2) v rámci Evropské unie. V rámci regionálního šetření byli respondenti dotazováni na otázky týkající se hodnocení kvality správy a úrovně korupce v daném regionu. Jednotlivé otázky se zaměřují nejen na vnímání korupce, ale také na reálné zkušenosti obyvatel regionu s korupčním jednáním. Poslední regionální průzkum byl proveden v roce 2013 a v Česku se ho zúčastnilo 3 236 respondentů. Respondenty byly občané České republiky, bližší charakteristiku vzorku průzkum neuvádí, lze tak jen předpokládat, že se jednalo o reprezentativní vzorek populace.

Obr. 6: Vnímání korupce v regionech soudržnosti v Česku v roce 2013¹³



Zdroj: Charron a kol. (2014), vlastní zpracování

Obr. 7: Zkušenosti s korupcí v regionech soudržnosti v Česku v roce 2013¹⁴



Zdroj: Charron a kol. (2014), vlastní zpracování

¹³ V rámci průzkumu respondenti odpovídali na otázku: Podle Vašeho názoru, jak často si myslíte, že ostatní lidé ve vašem okolí využívají uplácení k dosažení zvláštních výhod, na které nemají nárok? Nižší hodnota indexu EQI značí, že si lidé myslí, že uplácení je v jejich okolí častější.

¹⁴ V rámci průzkumu respondenti odpovídali na otázku: Zaplatili jste v posledních 12 měsících Vy nebo někdo žijící ve Vaší domácnosti úplatek v jakékoliv podobě? Nižší hodnota indexu EQI značí, že více dotazovaných lidí z daného regionu zaplatilo v posledních 12 měsících úplatek.

3.3 Korupce v Česku na regionální a lokální úrovni

Korupce, jak již bylo zmíněno, není problémem jen na úrovni vlády, ministerstev nebo na centrálních úřadech, stejně tak je přítomna také na regionální a lokální úrovni. Na rostoucí míru korupce v regionech upozorňuje například výroční zpráva Bezpečnostní informační služby (BIS) za rok 2011. Podle ní korupční praktiky a klientelismus zasahují jak velká města, tak i malé obce. Korupcí jsou ohroženy zejména ty oblasti, ve kterých dochází k většímu přerozdělování peněz a nakládání s majetkem. Rizikovými oblastmi jsou tak hlavně veřejné zakázky, rozdělování dotací a prodeje nebo pronájmy obecního majetku. Specifickou formou korupce je poté administrativní korupce úředníků při udělování různých povolení apod.

V řadě měst jsou podle zprávy BIS zájmové skupiny schopny zasahovat do rozhodování zastupitelstev a při transakcích s veřejnými prostředky nebo majetkem zde často dochází k napojení jednotlivých zastupitelů na spřízněné společnosti, které směřuje ke střetu zájmů. Tyto skupiny zpravidla zahrnují podnikatele, současné nebo bývalé zastupitele a zaměstnance úřadu. Vyšetřování případů, u kterých existuje podezření, že došlo k trestně právnímu jednání, pak komplikují politické konsekvence a možná podjatost místních orgánů činných v trestním řízení (BIS 2012).

Příčinou korupce na regionální a lokální úrovni je především zmiňované úzké propojení místní podnikatelské a politické elity, netransparentní rozhodovací procesy, nedostatečné kontrolní mechanismy a nezájem místních občanů.

Rozvoj korupčního prostředí na regionální úrovni je spojen se vznikem krajů. Jak uvádí Dvořáková (2012b, s. 61) „kraje se postupem času ukázali jako ideální mocenská a finanční základna politiků“, z nichž někteří dnes bývají označováni jako regionální kmotři¹⁵. Těžiště politických a ekonomických obchodů se do jisté míry přesunulo do regionů (Klíma 2013). Na úrovni krajů tak vznikly regionální klientelistické systémy, zaměřené na zneužívání veřejných prostředků. K rozvoji těchto klientelistických sítí přispělo také fungování regionálních operačních programů zajišťující příliv finančních prostředků z evropských fondů.

¹⁵ Blíže se problematice korupce a transparentnosti rozhodovacích procesů na úrovni krajů věnuje Podhrázký (2006).

Samostatná pozornost je však korupci na regionální nebo lokální úrovni věnována výjimečně. Výzkumem tohoto tématu se zabývají především neziskové organizace a to zejména ve vztahu k problematice veřejných zakázek. Například krajským zakázkám se věnuje sdružení Oživení v rámci svého projektu Hodnocení transparentnosti krajů (Oživení 2015a). Z výsledků lze u některých krajů pozorovat třeba velký objem zakázek zadaných bez soutěže (Karlovarský kraj, Praha) nebo absenci informací o průběhu zadávacího řízení (Středočeský, Karlovarský kraj, Praha). Dílčí analýzu veřejných zakázek na komunální provedla TIC, která se ve své studii zaměřila na oblast stavebních zakázek. Do výzkumu bylo zahrnuto 8 největších měst a jejich stavební zakázky v hodnotě nad 10 milionů korun za posledních 5 let. U vybraných zakázek pak bylo zjišťováno, jak probíhaly soutěže, zda byla použita standardní kritéria a zda zakázky kontroloval ÚOHS. Výzkumu ukázal, že při zadávání veřejných zakázek panuje značná neprůhlednost a existují informace o propojení stavebních firem s některými politiky nebo úředníky (TIC 2005). Transparentností veřejných zakázek 71 samospráv, bývalých okresních měst se zabýval Kameník (2008). Z jeho studie rovněž vyplývá, že zadávání zakázek není dostatečně transparentní a existuje zde značné riziko ovlivňování tohoto procesu ze strany lokálních politiků.

Proces zadávání zakázek hodnotilo u vybraných měst také sdružení EconLab z.s. v rámci projektu zIndex. Výsledky ukazují, že 10 % zakázek zadávají města v neprůhledném jednacím řízení bez uveřejnění (což je trojnásobek evropského průměru). Polovina zakázek uvedených ve Věstníku veřejných zakázek neobsahuje některé z klíčových informací (např. druh zadávacího řízení, počet nabídek, předpokládanou hodnotu zakázky apod.) a v celé polovině vypsaných zakázek také dochází k následným úpravám zadání nebo přímo ke zrušení zakázky. I to je podle autorů příznakem slabé transparentnosti veřejných zakázek. Zároveň je zřejmé, že mezi městy existují významné rozdíly v praxi zadávání zakázek (EconLab 2014). Detailní analýzu korupce na komunální úrovni a to nejen v případě veřejných zakázek pak představuje případová studie týkající se fungování magistrátu v Liberci (Langr 2014).

4. Veřejné zakázky

Korupce zasahuje celou řadu lidských činností, ale nejvíce pozornosti přitahuje v souvislosti se zneužíváním veřejných funkcí, resp. funkcí ve státním a veřejném sektoru.

4.1 Veřejné zakázky a korupce

Veřejné zakázky jsou vnímány jako významný objekt korupčního jednání, kde se střetávají odlišné zájmy veřejných a soukromých subjektů. Veřejný sektor se snaží prostřednictvím zakázek zajistit veřejné služby, zatímco soukromý sektor usiluje zejména o dosažení zisku. Každá ze stran se pak snaží uplatnit svoje zájmy v rámci procesu zadávání veřejných zakázek, který poskytuje prostor pro korupční příležitosti.

V Česku je problematika veřejných zakázek vzhledem k častým podezřením z možné manipulace či korupce hojně diskutovaným tématem. Zdejší rozšířenost korupce ve veřejných zakázkách dokládají průzkumy mezi uchazeči i zadavateli. Podle třetiny uchazečů jsou až tři čtvrtiny všech zakázek ovlivněny korupcí (Otidea 2013).

Veřejný sektor (v tomto případě zadavatel) je při zadávání zakázek povinen postupovat podle zákona o veřejných zakázkách. V ideálním případě tak postupuje zadavatel podle stanovených zásad transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. V tom horším případě dochází v důsledku korupčního jednání k záměrné manipulaci procesu zadávání zakázky s cílem zadat zakázku již předem vybranému uchazeči. V jednotlivých fázích procesu veřejné zakázky mohou nastat níže uvedené způsoby manipulace (tab. 2). Uvedené způsoby manipulace a korupční rizika ukazují na některé z možností, které mohou pomoci korupčním aktérům k záměrnému zmanipulování procesu zadání a zároveň k dosažení výběru předem vybraného nebo preferovaného uchazeče. Zvláštním způsobem, jak lze zmanipulovat proces zadávání zakázky, je využití třetí osoby zastupující zadavatele, tzv. mandátáře. Podle Kameníka a Petrákové (2012, s. 25) se „manipulace veřejné zakázky ze strany třetích osob ukázala být významným korupčním rizikem s velkou závažností a vysokou pravděpodobností výskytu“. Mandatář může být využit jako efektivní zprostředkovatel korupční transakce mezi zadavatelem a dodavatelem. Zadavatel totiž přenáší nemalou míru svých pravomocí na soukromý subjekt a vyvazuje se z odpovědnosti za případná selhání. Firmy zastupující zadavatele při zadávání a realizaci veřejných zakázek se podílejí zejména na přípravě soutěže.

Mandatář tak může snadno ovlivnit soutěž pomocí nastavení soutěžních podmínek. Obecně platí, že korupční rizika narůstají v případech, kdy je omezen přístup k informacím a k zadání zakázky je použit typ zadávacího řízení, který omezuje okruh potenciálních uchazečů.

Tab. 2: Fáze veřejné zakázky, způsoby manipulace a korupční rizika

jednotlivé fáze procesu zadání veřejné zakázky	možná korupční rizika	znaky rizik a varovné známky manipulace veřejné zakázky
1) definování potřeb	zbytečný projekt, záměrně účelový projekt k zajištění zisku vybraného dodavatele	netransparentní rozhodovací procesy, omezení přístupu aktérům veřejné kontroly, návrh realizace zakázky vzniká v krátkém čase
2) příprava soutěže	zmanipulované soutěžní podmínky úmyslně nastavené pro preferovaného dodavatele (šití zakázek na míru)	použití výjimek pro přímé zadání bez soutěže, účelové dělení veřejných zakázek, přednostní poskytování informací, neúplná nebo nejasná zadávací dokumentace, specificky vymezené kvalifikační předpoklady, soutěž je často vyhlašována a rušena, krátké lhůty pro podání nabídek
3) výběr dodavatele	zmanipulované hodnocení nabídek, výběr nevýhodné nabídky	použití nerelevantních hodnotících kritérií, hodnocení nabídek není přezkoumatelné, opakovaný výběr stejných dodavatelů, střet zájmů u členů hodnotící komise, velmi podobné jednotlivé nabídky, vlastnická provázanost uchazečů, byly podány stížnosti od neúspěšných uchazečů
4) realizace zakázky	kompensace nákladů vynaložené na korupční jednání, navýšení rozsahu zakázky pomocí víceprací, nebo změna smluvních podmínek, většinou formou tajné dohody	vícepráce, nestandartní smluvní podmínky nebo jejich změny, odlišný rozsah plnění, prodlevy v realizaci plnění zakázky, podjatá kontrola realizace
5) ukončení zakázky	konečné parametry díla nebo služby neodpovídají původnímu zadání	odlišný rozsah díla nebo služby, nejsou uplatňovány smluvní pokuty, nevyjasněné

		závazky mezi zadavatelem a dodavatelem
--	--	--

Zdroj: Kameník a Petráková (2012)

Samosprávy představují z pohledu korupčních rizik v oblasti veřejných zakázek velmi významnou skupinu. A to zejména vzhledem k užšímu propojení politických a úřednických pravomocí a absenci nezávislého dohledu¹⁶ a velkému objemu veřejných zakázek malého rozsahu.

Veřejná zakázka malého rozsahu (VZMR) je zakázka, jejíž předpokládaná hodnota je v případě zakázky na dodávky nebo služby nižší než 1 000 000 korun a v případě stavebních prací nižší než 3 000 000 korun¹⁷. Tento druh zakázek je specifický tím, že jejich zadávání upravuje zákon o veřejných zakázkách pouze v obecných zásadách. Absence jakýchkoliv procesních a informačních povinností v tomto případě významně ovlivňuje transparentnost celého procesu. Záleží tak na každém konkrétním zadavateli jakou praxi v případě VZMR uplatňuje a zda poskytne možnost veřejné kontroly. Zadavatelé mj. například nemají povinnost zveřejňovat VZMR ve Věstníku veřejných zakázek. Tento druh zakázek přitom tvoří asi třetinu celkového trhu veřejných zakázek (MMR 2015).

4.2 Veřejné zakázky a institucionální prostředí

Proces zadávání veřejných zakázek je plně v kompetenci jednotlivých zadavatelů, přičemž zákon o veřejných zakázkách rozlišuje tři typy zadavatelů: veřejný, dotovaný a sektorový. Nejrozšířenějším typem je tzv. veřejný zadavatel. Mezi takové zadavatele patří stát resp. jeho organizační složky (tj. ministerstva a jiné správní úřady státu, například soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad aj.), státní příspěvkové organizace (například Ředitelství silnic a dálnic), územně samosprávné celky a jimi zřízené příspěvkové organizace a jiné právnické osoby ovládané státem, které vznikly za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu.

Vzhledem k zaměření této práce se dále zabývám pouze územně samosprávnými celky a to konkrétně městskými samosprávami. Na jejich fungování mají vliv dvě hlavní složky: úředníci a politici. Úředníci obstarávají samotný chod úřadu a hospodaří

¹⁶ Veřejné výdaje samospráv nepodléhají externí nezávislé kontrole hospodárnosti a účelnosti, neboť Nejvyšší kontrolní úřad k tomu nemá pravomoc. Jedinou kontrolu zde představují interní audit úřadu a externí dohled občanů nebo médií, který je však podmíněn informační otevřeností dané samosprávy.

¹⁷ Dle aktuálně platného finančního limitu.

s veřejnými prostředky. V rámci své činnosti tak mj. zajišťují fungování veřejných služeb a realizaci investičních nebo neinvestičních projektů, které jsou zpravidla prováděny prostřednictvím veřejných zakázek. Oproti tomu politici plní mandát od voličů a jejich povinností by mělo být prosazovat program, se kterým byli zvoleni a činit politická rozhodnutí. Úkolem úředníků je poté zajistit administraci, výkon a implementaci těchto rozhodnutí¹⁸.

Z tohoto pohledu je zřejmé, že úředníci a politici mají zcela rozdílné role a pravomoci, které jsou srozumitelně vymezené. Tomu by tak mělo být i v oblasti zadávání veřejných zakázek, která je vnímána především jako administrativní záležitost v roli úředníků. Ve skutečnosti je ale situace složitější, neboť obě skupiny jak politici, tak i úředníci mohou sledovat své vlastní zájmy (nebo například zájmy spřízněných firem či osob) a mohou se tak snažit ovlivnit proces zadávání veřejných zakázek ve svůj prospěch. Vzhledem k menší velikosti organizací městských samospráv zde navíc dochází k užšímu propojení politických a úřednických pravomocí. Při rozhodování o jednotlivých fázích zadání zakázky tak mohou vznikat kolize pravomocí a odpovědností lokálních politiků a úředníků. Díky tomu, může snadněji a častěji docházet k politickým zásahům, které mohou negativně ovlivnit proces zadání a účelnost veřejné zakázky (Kameník 2008). Že politici uplatňují svůj vliv při zadávání veřejných zakázek, potvrzuje například výzkum stovebních zakázek na komunální úrovni, který provedla organizace TIC (2005).

Důležité je v tomto ohledu sledovat rozdělení kompetencí v rámci procesu zadávání veřejných zakázek¹⁹. To je však u městských samospráv velmi problematické, neboť jednotlivé samosprávy si rozdělení kompetencí stanovují sami. Obecně se tak nedá u městských samospráv říct kdo má v kompetenci nastavení jednotlivých podmínek zadávacího řízení (volba typu zadávacího řízení, určení kvalifikačních předpokladů, výběr hodnotících kritérií, nastavení lhůt pro podání nabídek atd.). Odlišný je i postup schválení již určených podmínek zadávacího řízení. U některých měst schvaluje tyto podmínky pouze starosta, jinde je schvaluje rada města a v některých případech dokonce zastupitelstvo, pokud si to vyhradí. Problematické je rovněž složení hodnotící komise, která se stanovuje u všech veřejných zakázek. Ani v tomto případě není jednotně

¹⁸ Politici by z postavení své funkce měli zároveň kontrolovat, zda zmínění úředníci, kteří jim podléhají, jednají správně a ve veřejném zájmu.

¹⁹ Poznámky uvedené v této části textu, který se zabývá rozdělením kompetencí v oblasti veřejných zakázek u městských samospráv, jsou mj. shrnutím znalostí získaných na základě konzultace s právníky Helenou Joachimsthalerovou z TIC a Markem Zelenkou ze sdružení Oživení.

stanoveno, kdo navrhuje členy této komise, jejíž součástí mohou být i politici. U jednotlivých zadavatelů se tak mohou vyskytovat velké rozdíly v nastavení kompetencí, které mají vliv na možnost politiků ovlivňovat jednotlivé fáze zadávání veřejných zakázek. Na základě zmíněných poznatků však můžeme říci, že obecně politici mají vliv na zadávání a realizaci veřejných zakázek.

4.2.1 Intenzita politické soutěže

Míra korupce v rámci institucionálního prostředí zadavatele, zejména v oblasti politického vedení do značné míry souvisí s intenzitou politické soutěže (Rose-Ackerman 1999). To platí i v případě městských samospráv. Vysoká intenzita politické soutěže představuje situaci, kdy žádné z politických uskupení není dominantní v rámci volených orgánů městské samosprávy. Pro takové prostředí jsou charakteristická náročná politická vyjednávání, proměnlivá politická situace a nutnost hledat kompromisní řešení. Z toho vyplývá, že jednotlivá politická uskupení v této situaci složitě prosazují svoje politické nebo oportunistické cíle²⁰. Za nízkou intenzitu politické soutěže je pak považována situace, kdy jeden nebo několik málo (zpravidla dva) politické subjekty jsou schopné vytvořit stabilní vládu. V případě tohoto uspořádání je pro ně výrazně snazší dosáhnout svých politických a oportunistických cílů. Lze tak říci, že situace, kdy vládne jedno politické uskupení nebo málo fragmentovaná většinová koalice mohou přispívat k vyšší míře korupce.

Specifickým typem povolebního uspořádání jsou pak tzv. velké koalice, které se na úrovni městských samospráv vyskytují poměrně často a to i v případě těch největších měst. Velká koalice je termín užívaný pro spojení dvou dominantních, zpravidla ideově opačně zaměřených politických uskupení, která již nepotřebují k vládnutí podporu dalších politických stran (Balík 2008). Výhodou velkých koalic je především to, že představují jistou stabilitu politického prostředí. Nevýhodou však je, že toto uspořádání vede ve zvýšené míře ke korupci a potlačení opozice (Pehe 2005).

²⁰ Prosazování oportunistických cílů v tomto případě představuje takové jednání politiků, kdy se snaží využít příležitostí, které jim poskytuje jejich postavení, ve svůj osobní prospěch. Je zřejmé, že k tomuto jednání dochází i v oblasti veřejných zakázek, přičemž nelze vyloučit, že se v některých případech může jednat o korupci.

4.2.2 Politické prostředí a jeho vliv na hospodaření s veřejnými prostředky

Následující podkapitola představuje přehled vybraných studií, které se zabývají intenzitou politické soutěže a ostatními aspekty politického prostředí městských samospráv ve vztahu k hospodaření s veřejnými prostředky.

Danou problematikou se zabýval například De Borger a kol. (1994). Autoři v této práci zkoumali možný vliv jednotlivých proměnných charakterizujících politické uspořádání obcí na efektivitu veřejných služeb, které obce zajišťují. Zkoumaný vzorek zahrnoval 589 belgických municipalit. Mezi proměnnými byly počet stran ve vládnoucí koalici, představující intenzitu politické soutěže a proměnné sledující přítomnost liberální nebo socialistické strany ve vládnoucí koalici. Výsledky regresní analýzy nicméně neukazují na statisticky signifikantně významný vliv intenzity politické soutěže na efektivitu veřejných služeb. Z hlediska přítomnosti jednotlivých ideologicky odlišných stran v koalici pak byl prokázán, v případě liberálních stran, negativní dopad na efektivitu zajišťování veřejných služeb.

Podobně orientovanou studii vypracoval Boyne (1998) na základě vzorku 194 municipalit z Anglie. Intenzitu politické soutěže zde charakterizovali zejména proměnné: podíl zastupitelů vládnoucí strany na celkovém počtu v rámci zastupitelstva a rozdíl počtu zastupitelů vládnoucí strany oproti druhé nejsilnější straně. Ani v tomto případě však výsledky regresní analýzy neprokázaly statisticky významný vliv intenzity politické soutěže na hospodaření s veřejnými výdaji. Konkrétně zde Boyne sledoval rozsah veřejných výdajů. Hypotéza pak byla stanovena tak, že vládnoucí strana s výraznou většinou bude méně omezena v nakládání s veřejnými výdaji. To by podle něj mělo v případě vítězství a výrazné většiny vládnoucí Labouristické strany vést k viditelnějšímu zvyšování veřejných výdajů, než za situace, kdy má tato strana těsnou většinu. V případě Konzervativní strany se pak předpokládá stejné chování akorát s opačným efektem ve smyslu snižování veřejných výdajů.

Význam politické orientace vedení městské samosprávy na jeho hospodaření zkoumají také Hyytinen a kol. (2009). Jejich studie se zabývá charakteristikami procesu zadávání veřejných zakázek na úklidové služby v 59 švédských obcích. Z výsledků vyplývá, že tam, kde mají většinu v městské radě levicové strany, dochází k omezování počtu uchazečů z důvodu používání restriktivních podmínek v zadávacím řízení.

Zadávání veřejných zakázek v italských municipalitách analyzují Coviello a Garliarducci (2010), přičemž sledující změny během dvou volebních období. Autoři zjistili, že v případě znovuzvolení starosty se v jeho druhém volebním období zhoršuje praxe zadávání zakázek²¹. Konkrétně podle jejich závěrů dochází ke snížení průměrného počtu uchazečů a míry úspor. Zároveň se podle Covielloho a Garliarducciho zvyšuje podíl místních firem na celkovém objemu zadaných veřejných zakázek a také pravděpodobnost, že zakázku vyhraje stejná firma.

4.3 Trh veřejných zakázek v Česku

V rámci trhu veřejných zakázek jsou v Česku každoročně vynakládány finanční prostředky v rozsahu od 10 do 15 % HDP. Podle ministerstva pro místní rozvoj (MMR) činila velikost trhu veřejných zakázek v roce 2014 asi 13,5 % HDP, to odpovídá objemu finančních prostředků ve výši 577 mld. korun (MMR 2015). Obce a jejich podřízené organizace se na tomto objemu podílí přibližně 12 % (viz tab. 3).

Tab. 3: Zadané veřejné zakázky podle typu zadavatele v roce 2014²²

typ organizace zadavatele	počet zadaných VZ	podíl na počtu VZ (%)	objem zadaných VZ (mld. Kč)	podíl na hodnotě (%)
ústřední orgán státní správy (ÚOSS)	661	4,4	17	4,5
podřízená organizace ÚOSS	2 733	18,2	76	20,2
kraj	1 021	6,8	17	4,5
podřízené organizace kraje	783	5,2	7	1,9
obec	4 182	27,9	40	10,6
podřízené organizace obcí	517	3,4	4	1,1
ostatní	5 091	34,0	215	57,2
celkem	14 988	100	376	100

Zdroj: MMR (2015)

Hlavními problémy fungování trhu veřejných zakázek v Česku jsou zejména:

²¹ V Itálii se starostové volí v přímé volbě a starosta může být zvolen pouze dvakrát po sobě, přičemž jeho funkční období trvá 5 let.

²² Jedná se přehled sestavený na základě údajů z Věštníku veřejných zakázek, neobsahuje tak zakázky malého rozsahu a zakázky zadané na základě výjimek ze zákona. I přesto se však jedná o velice reprezentativní vzorek, poskytující základní přehled o objemu zakázek zadávaných jednotlivými typy zadavatelů.

- vysoký podíl zakázek zadáných bez otevřené soutěže (MMR 2015)
- nízká konkurence mezi uchazeči (MMR 2015)
- vysoké finanční limity pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, na které se nevztahují žádné informační a procesní povinnosti (Kameník 2011b)
- účelové rozdělování zakázek za účelem vyhnutí se vyhlášení veřejného zadávacího řízení (Nikolovová a kol. 2012)
- nedostatečná účinnost kontrolních mechanismů (Pavel 2012)

5. Metodika

V této podkapitole jsou uvedeny použité datové zdroje, které byly v práci využity. Poté je definován výběr zkoumaného vzorku měst a způsob vypracování dat, na jejichž základě je založena analytická část této práce.

5.1 Zdroje dat

Použité zdroje lze rozdělit do třech základních skupin: zdroje informací o veřejných zakázkách, zadavatelích resp. městských samosprávách a dodavatelích.

Primárním zdrojem informací o veřejných zakázkách byl Věstník veřejných zakázek (VVZ). Na tomto portále má každý zadavatel podle zákona povinnost uveřejnit informace o zakázkách, které v minulosti zadal. Tato povinnost se nevztahuje pouze na veřejné zakázky malého rozsahu. VVZ tak představuje velmi rozsáhlý zdroj informací. Z pohledu uživatele se nicméně jedná o uživatelsky nepřívětivý systém s mnoha chybami (například neprovázanost formulářů) a nedostatky (chybějící možnosti exportu dat apod.). Alternativní zdroj představuje internetový portál vsechnyzakazky.cz spravovaný sdružením Oživení (2015b). Výhodou tohoto zdroje je především možnost přehledného prohlížení dat o zakázkách včetně možnosti jejich exportu. V porovnání s VVZ však neobsahuje veškeré informace.

K získání informací o městských samosprávách byly použity zejména datové zdroje Českého statistického úřadu (ČSÚ). Konkrétně byly zjišťovány výsledky komunálních voleb na základě dat z volebního portálu www.volby.cz (ČSÚ 2015) a počty obyvatel jednotlivých samospráv (ČSÚ 2006).

V případě firem pak bylo sledováno, zda se vítězní uchazeči u veřejné zakázky zároveň nepodílí na financování politických stran. Zdrojem těchto informací je databáze, kterou provozuje EconLab z.s. (2015a).

5.2 Výběr vzorku měst

Výběr zkoumaného vzorku měst byl proveden následujícím způsobem. Nejprve byla do výběru zařazena města Plzeňského kraje. Tato volba byla ovlivněna zejména mým vlastním zájmem zjistit, jakým způsobem se zadávají veřejné zakázky v kraji, ve kterém žiji. Poté byly vybrány kraje Karlovarský a Ústecký. Tyto kraje byly zvoleny z důvodu

toho, že jsou vnímány jako kraje, kde se vyskytuje více korupce. Takové poznatky ukazují například výsledky průzkumu Donath Business and Media a kol. (2007) nebo Charron a kol. (2014). Výběr pak byl ještě doplněn o města Jihočeského kraje. Tento kraj byl vybrán kvůli svému vysokému sociálnímu kapitálu (Kostelecký a kol. 2007). Vysokou úroveň sociální kapitálu má podle zmíněné studie rovněž Plzeňský kraj. V této souvislosti tak lze očekávat, že v těchto dvou krajích bude nižší míra korupce, neboť podle mnoha studií je dokázáno, že sociální kapitál má negativní vliv na výskyt korupce (viz např. Bernaldez 2014). Celkem tedy výběr zahrnuje čtyři kraje, z toho dva, u kterých je předpoklad vyšší míry korupce a dva u kterých se naopak očekává nižší míra korupce. Zvolený výběr je vhodný i vzhledem k prostorovému vymezení regionálních operačních programů, ze kterých plynou do krajů významné finanční prostředky. Vybrané kraje představují dva regiony soudržnosti (region soudržnosti Jihozápad a region soudržnosti Severozápad), v jejichž rámci jsou tyto programy realizovány.

Pro účely analýzy pak byla v rámci těchto krajů vybrána města, která splňují níže uvedené podmínky:

a) počet obyvatel je větší než 5 000²³

b) dané město zadalo v každém ze dvou předchozích volebních období (tj. 2006 – 2010 a 2010 – 2014) nejméně 5 veřejných zakázek většího než malého rozsahu a ty jsou uveřejněny ve Věstníku veřejných zakázek

Vzhledem k tomu, že jedním z cílů práce je i posouzení transparentnosti veřejných zakázek ve vztahu k velikosti obcí, byla vybraná města rozdělena do jednotlivých kategorií podle počtu obyvatel a statutu města (viz tab. 4). Kategorizace měst byla provedena i s ohledem na velikost rozpočtů jednotlivých měst. Zvolené kategorie se tak do značné míry shodují s velikostními kategoriemi v rámci rozpočtového určení daní (viz např. Dostálová 2013), které ovlivňuje příjmovou část rozpočtů měst a obcí. Takto navržené rozdělení umožňuje komparaci vybraných měst v jednotlivých velikostních kategoriích, neboť tyto města disponují podobnými rozpočty a poptávají podobný typ služeb.

²³ Dle počtu obyvatel k 1. 1. 2006 (ČSÚ 2006).

Tab. 4: Vybrané městské samosprávy podle velikostních kategorií

	kraj			
	Jihočeský	Karlovarský	Plzeňský	Ústecký
I. krajská města	České Budějovice	Karlovy Vary	Plzeň	Ústí nad Labem
II. statutární města				Most Děčín Teplice Chomutov
III. města s 10 000 – 40 000 obyvateli	Tábor Písek Strakonice Jindřichův Hradec Český Krumlov Prachatice	Cheb Sokolov Ostrov Chodov Mariánské Lázně Aš	Klatovy Rokycany Tachov Sušice Domažlice	Litvínov Litoměřice Jirkov Žatec Louny Kadaň Varnsdorf Bílina Klášteřec nad Ohří Roudnice nad Labem
IV. města s 5 000 – 10 000 obyvateli	Milevsko Třeboň Týn nad Vltavou Vimperk Kaplice Hluboká nad Vltavou	Nejdek Kraslice Františkovy Lázně	Stříbro Dobruška Horažďovice Nýrsko	Lovosice Duchcov

Zdroj: ČSÚ (2006)

5.3 Výpočet zIndexu

Po výběru vzorku sledovaných měst následoval vlastní sběr dat. Z Věstníku veřejných zakázek byly postupně ručně vytěženy informace o veřejných zakázkách zadaných výše uvedenými městy v období mezi 23. 10. 2006 až 9. 10. 2014²⁴.

Za účelem hodnocení transparentnosti a korupčních rizik u těchto měst pak byla vypočtena mírně upravená verze zIndexu sdružení EconLab z.s. Jedná se o ukazatel složený z dílčích komponent, pomocí něhož lze porovnávat proces zadávání zakázek u jednotlivých zadavatelů. Metodika výpočtu částečně vychází z konceptu red flags (viz

²⁴ Pro posouzení, zda zakázka spadá do definovaného období, je použit datum zadání zakázky.

podkapitola 2.4.3). Ukazatel měří odchylku od dobré praxe²⁵ a s tím související prostor pro korupci nebo plýtvání. Detailní popis všech ukazatelů je uveden na webových stránkách projektu zIndex (EconLab 2015b). Z 11 možných ukazatelů bylo vybráno pouze 7 ukazatelů, pro které jsou informace potřebné k výpočtu dostupné a srovnatelné v rámci obou volebních období. Seznam těchto dílčích ukazatelů, které byly použity pro výpočet zIndexu uvádí následující tabulka.

Tab. 5: Ukazatele zIndexu a sféry hodnocení praxe zadávání veřejných zakázek

ukazatel	stručná charakteristika ukazatele
1) typ zadávacího řízení	měří objem VZ, které jsou otevřené konkurenci, penalizováno je jednací řízení bez uveřejnění, které je nejméně transparentní a nejvíce omezuje konkurenci
2) konzistentní jednání	penalizace zadavatele za vícenásobné změny ve vypsání zakázek
3) koncentrace dodavatelů	měří, zda velký objem zakázek nezískává jediná firma, nebo obecně malý okruh dodavatelů
4) počet nabídek	sledování míry konkurence pro danou zakázku a postihuje zakázku s neobvykle nízkým počtem nabídek
5) lhůty	hodnocení lhůt, které stanovuje zadavatel pro podání nabídek
6) pochybení dle ÚOHS	snížení hodnocení zadavatele v případě, kdy ÚOHS shledal závažné pochybení zadavatele při zadávání VZ
7) kvalita dat ve Věštníku	penalizace zadavatelů, kteří udávají chybné informace o VZ, nebo požadované informace neuvádí

Zdroj: EconLab (2015b)

Vzorec výpočtu souhrnného zIndexu má poté následující tvar:

$$Z = \frac{\sum_{i=1}^7 z_i}{7},$$

sedm dílčích ukazatelů tvoří hodnotu zIndexu Z pomocí váženého průměru.

Vzhledem k tomu, že se jedná o kompozitní ukazatel, lze tak pomocí dílčích ukazatelů sledovat jednotlivá rizika, která mohou naznačovat korupci nebo plýtvání v rámci

²⁵ Dobrá praxe je zde míněna ve smyslu pravidel, podle kterých by se měl ideálně zadavatel chovat. Pro oblast veřejných zakázek definují dobrou praxi například instituce jako je OECD, Evropská komise nebo také jednotlivé protikorupční organizace (např. TIC).

zadávaní zakázek. Jedná se například o neobvykle nízký počet uchazečů u většiny zakázek, opakované používání jednacího řízení bez uveřejnění, významnou dominanci některého z dodavatelů, vícepráce, chybějící informace o průběhu zadávacího řízení apod. Nicméně je třeba poznamenat, že nízké hodnocení nutně neznamená korupci nebo plýtvání, ale může poukazovat i na jiné věci, jako je například nekompetentnost zadavatele apod. ZIndex nabývá hodnot 0 až 100, přičemž platí, že čím vyšší hodnota, tím více lze hodnotit daného zadavatele pozitivně ve smyslu dobré praxe a menšího výskytu korupčních rizik.

5.4 Kvantifikace politického prostředí

K hodnocení charakteru politického prostředí jednotlivých zadavatelů a jeho vlivu na proces zadávání veřejných zakázek je nutné faktor politického prostředí nějakým způsobem kvantifikovat.

Za tímto účelem byl využit *index fragmentace*, který zavedl Douglas Rae (1967). Pomocí tohoto ukazatele lze jednoduše měřit intenzitu politické soutěže resp. koncentraci politické moci ve volených orgánech městských samospráv.

Vzorec výpočtu indexu fragmentace je definován následovně:

$$F = 1 - \sum_{i=1}^n p_i^2,$$

kde n se rovná celkovému počtu politických subjektů v zastupitelstvu a p_i je podíl i -tého subjektu na celkovém složení zastupitelstva. Tímto způsobem byla vypočtena intenzita politické soutěže pro všechny zadavatele v průběhu obou volebních období.

6. Analytická část

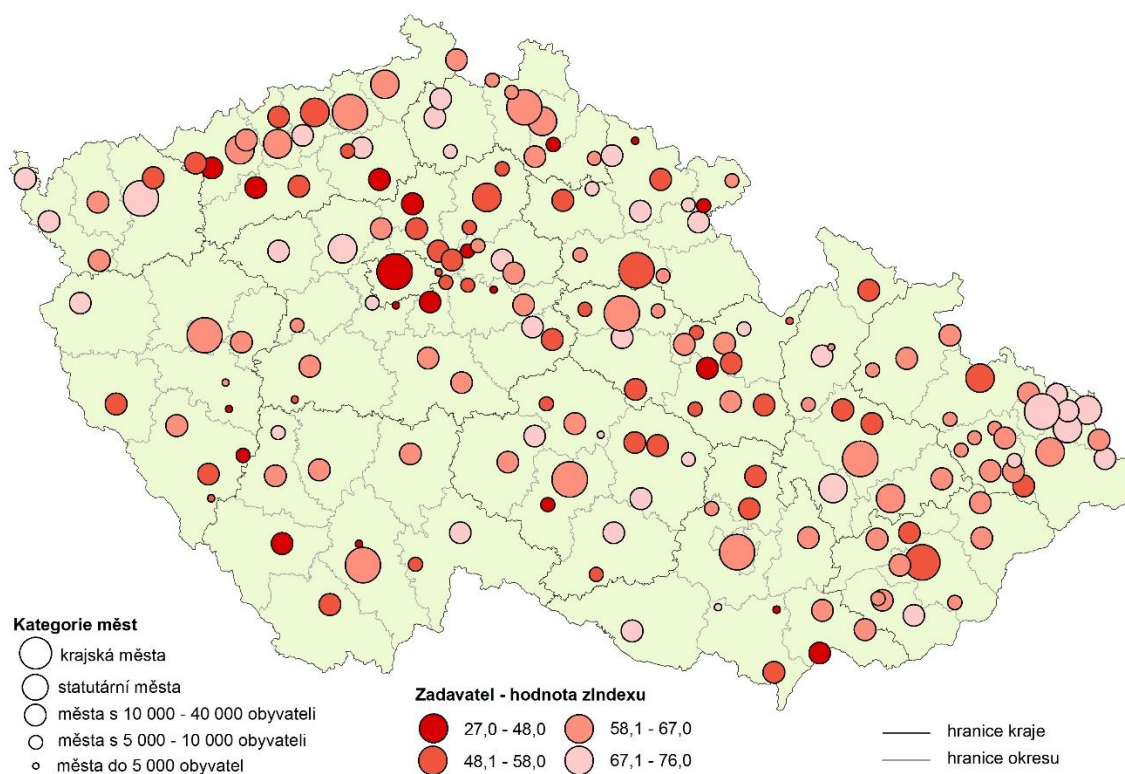
Tato klíčová část práce je rozdělena do dvou podkapitol. První podkapitola představuje globální hodnocení korupčních rizik u veřejných zakázek městských samospráv v České republice z pohledu regionální diference. V druhé podkapitole jsou na základě vlastního šetření 50 vybraných měst detailněji analyzovány jednotlivé aspekty zadávání veřejných zakázek indikující korupční rizika a možnou korupci.

6.1 Regionální diference korupčních rizik v oblasti veřejných zakázek samospráv v Česku

Na základě dostupných údajů sdružení EconLab z.s. o chování zadavatelů veřejných zakázek byla provedena analýza regionální diference korupčních rizik v oblasti veřejných zakázek městských samospráv v České republice. Jedná se o výsledky porovnání 177 měst z hlediska transparentnosti zadávání zakázek mezi lety 2011 až 2013 (EconLab 2015b). Do výzkumu byla zařazena všechna města s více než 20 000 obyvateli a dále města do 20 000 obyvatel, která realizovala v daném období nejméně 10 zakázek. Výsledkem hodnocení zkoumaných měst je výpočet hodnoty již zmíněného ukazatele, tzv. zIndexu (viz podkapitola 5.3), který měří prostor pro korupci při zadávání zakázek u jednotlivých zadavatelů.

Při pohledu na regionální diferenci můžeme pozorovat nižší hodnoty zIndexu a s tím spojené vyšší riziko korupce zejména u měst v Ústeckém kraji a ve Středočeském kraji v okolí Prahy. Naopak menší pravděpodobnost korupce vykazují periferní oblasti na pomezí krajů a oblast Slezska (obr. 8).

Obr. 8: Zadávání veřejných zakázek ve vybraných městech Česka v letech 2011- 2013



Zdroj: EconLab (2015b), vlastní zpracování

6.2 Hodnocení vybraných měst v zadávání veřejných zakázek

Městské samosprávy a jimi zadané zakázky byly sledovány za období let 2006 - 2014. Takto dlouhé období již umožňuje spolehlivě sledovat jednotlivé aspekty chování vybraných zadavatelů při zadávání zakázek (např. otevřenost zadávacích řízení, míru konkurence, koncentraci dodavatelů atd.) včetně změn v průběhu volebních období.

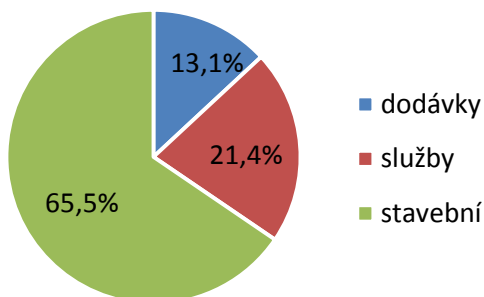
Celkem zadaly zkoumané městské samosprávy v hodnoceném období 2 063 zakázek většího než malého rozsahu za více než 51 miliard Kč. Menší města realizovala průměrně 2 zakázky většího než malého rozsahu ročně, u větších měst se jedná o 3 - 6 takových zakázek za rok a v případě statutárních nebo krajských měst jde o zhruba o 15 - 20 zakázek (viz tab. 6).

Tab. 6: Počet hodnocených veřejných zakázek

kategorie měst	Jihočeský kraj	Karlovarský kraj	Plzeňský kraj	Ústecký kraj	Σ
krajská města	175	81	187	89	532
statutární města	0	0	0	257	257
města 10 000 - 40 000 obyv.	325	205	194	278	1002
města 5 000 - 10 000 obyv.	113	39	84	36	272
celkem	613	325	465	660	2063

Zdroj: ISVZUS

Graf 3: Odvětvová struktura hodnocených veřejných zakázek²⁶



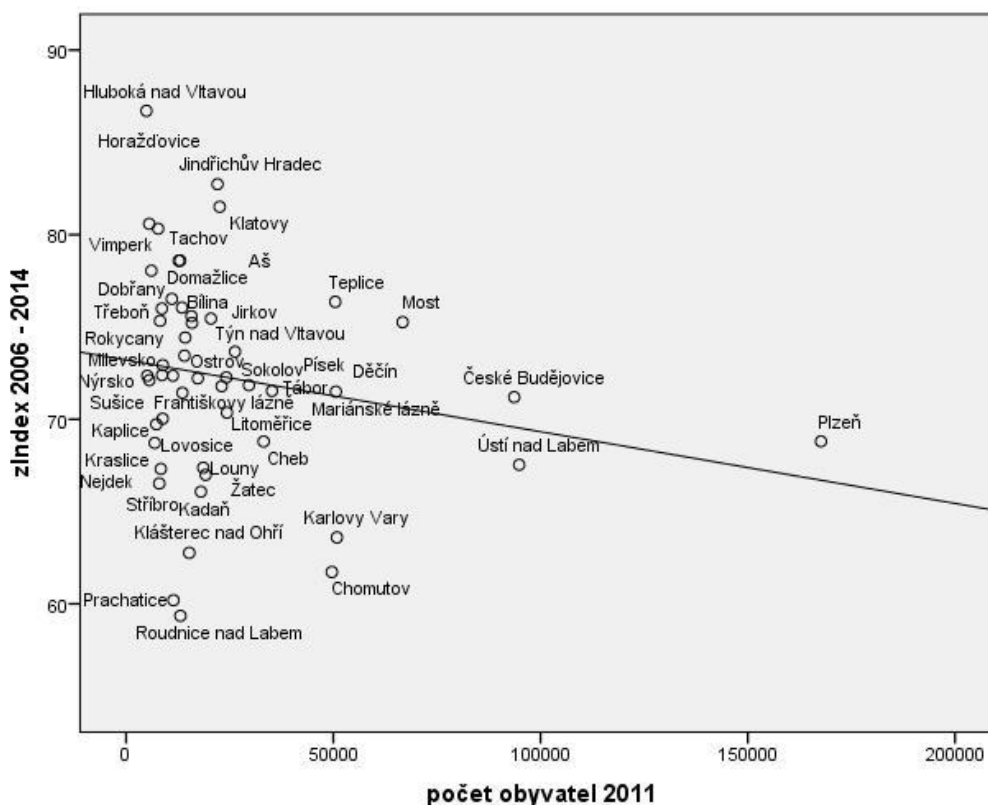
Zdroj: ISVZUS

6.2.1 Výsledky hodnocení na bázi zIndexu

V souladu s cíli práce byla nejprve zkoumána možná souvislost mezi velikostí města a mírou transparentnosti při zadávání veřejných zakázek. Pro ověření této hypotézy byl použit korelační diagram (graf 4) a výpočet korelačního koeficientu.

²⁶ Dle jejich podílu na celkovém počtu.

Graf 4: Souvislost mezi velikostí zadavatele a hodnotou zIndexu



Zdroj: ISVZUS, ČSÚ (2011a), vlastní výpočet

Výsledek korelace (Spearmanův korelační koeficient - 0,253, $p = 0,077$) naznačuje slabý negativní vztah mezi sledovanými proměnnými. Na úrovni sledovaných měst je tak možné identifikovat předpokládanou souvislost mezi velikostí města a rizikem korupce. Horší a méně transparentní zadávání zakázek lze z tohoto hlediska zpravidla očekávat u větších měst. Tomu odpovídá i srovnání jednotlivých kategorií měst (viz tab. 7), kdy nejhoršího hodnocení dosahují krajská města a nejlepšího naopak menší města do 10 000 obyvatel²⁷.

²⁷ Zjištěné závěry nicméně nelze zcela zobecnit vzhledem k nerovnoměrnému zastoupení měst z jednotlivých krajů v definovaných velikostních kategoriích dané odlišnou sídelní strukturou vybraných krajů. Při modelové situaci zcela rovnoměrného vzorku vychází rovněž lépe hodnocená menší města, rozdíl je ale spíše minimální.

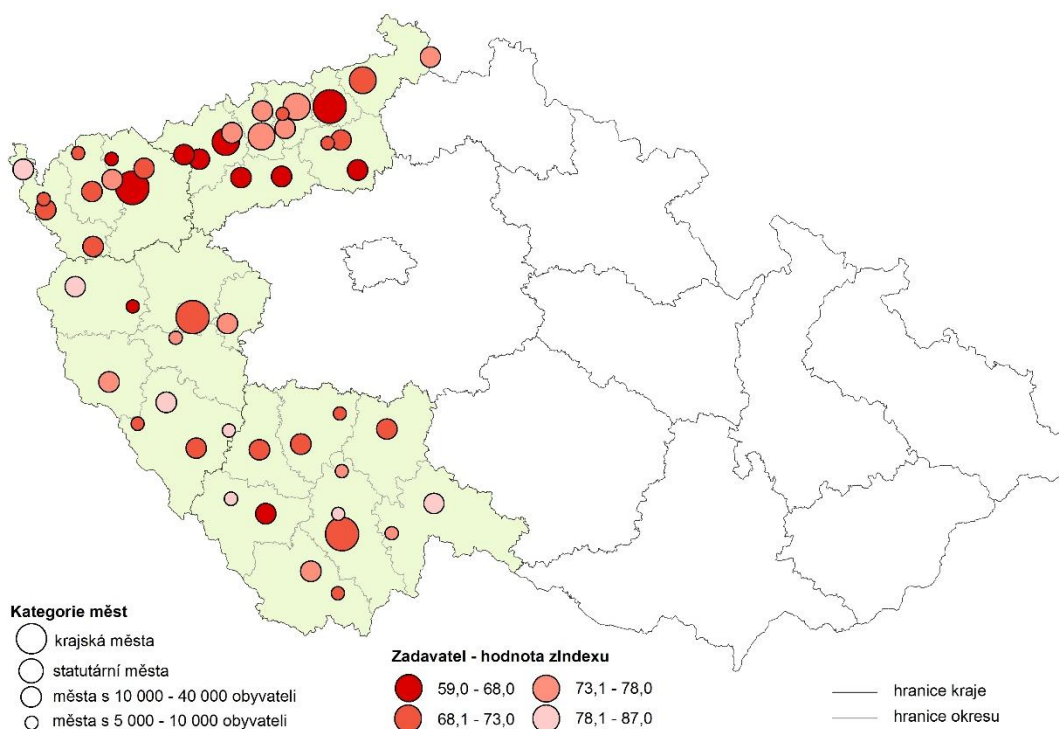
Tab. 7: Průměrné hodnoty zIndexu podle velikostních kategorií měst

kategorie měst	celkem	Jihočeský kraj	Karlovarský kraj	Plzeňský kraj	Ústecký kraj
krajská města	67,8	71,2	63,6	68,8	67,5
statutární města	71,2	-	-	-	71,2
10 001 - 40 000 obyv.	72,1	72,4	73,0	76,5	69,2
5 001 - 10 000 obyv.	73,9	76,8	69,4	74,4	71,2
průměr	72,2	74,1	70,9	74,9	69,9

Zdroj: ISVZUS, vlastní výpočet

Regionální obraz korupčních rizik u veřejných zakázek hodnocených měst je zřejmý. Větší prostor pro korupční jednání a odchylku od dobré praxe představují především města v Ústeckém a Karlovarském kraji a to jak v případě větších, tak i menších měst. Naopak lepší výsledky vykazují města v oblasti západních a jižních Čech s výjimkou Stříbra a Prachatic (viz obr. 9).

Obr. 9: Transparentnost zadávání veřejných zakázek měst regionů soudržnosti Jihozápad a Severozápad v letech 2006 - 2014



Zdroj: ISVZUS, vlastní zpracování

Nejlépe a nejhůře hodnocená města uvádí následující tabulka.

Tab. 8: TOP 5 nejlépe a nejhůře hodnocených měst

nejlépe hodnocená města			nejhůře hodnocená města		
název obce	kraj	zIndex 2006 - 2014	název obce	kraj	zIndex 2006 - 2014
Hluboká nad Vltavou	Jihočeský	86,7	Roudnice nad Labem	Ústecký	59,4
Jindřichův Hradec	Jihočeský	82,7	Prachatice	Jihočeský	60,2
Klatovy	Plzeňský	81,5	Chomutov	Ústecký	61,7
Horažďovice	Plzeňský	80,6	Klášterec nad Ohří	Ústecký	62,8
Vimperk	Jihočeský	80,3	Karlovy Vary	Karlovarský	63,6

Zdroj: ISVZUS

6.2.2 Socioekonomická analýza

Výsledky zIndexu ukazují, že mezi zkoumanými městy existují významné rozdíly v transparentnosti zadávání zakázek. Cílem této části práce je, vzhledem k zaznamenaným rozdílům, pokusit se o nalezení vztahů nebo souvislostí, jejichž prostřednictvím by bylo možné vysvětlit regionální nuance transparentnosti zakázek v jednotlivých městech. Výběr sledovaných faktorů pro účely této analýzy byl stanoven na základě literární rešerše faktorů ovlivňujících míru korupce. Testován bude především vztah mezi zIndexem a proměnnými charakterizující ekonomickou úroveň a úroveň sociálního kapitálu.

Závisle proměnnou v našem případě představuje použitý ukazatel transparentnosti zadavatele v zadávání zakázek tzv. zIndex. Nezávisle proměnné popisují sledovanou ekonomickou úroveň a úroveň sociálního kapitálu. První dvě nezávisle proměnné *podíl nezaměstnaných osob* a *počet soukromých podnikatelů* vyjadřují ekonomickou úroveň sledované jednotky. Úroveň sociálního kapitálu charakterizují proměnné *podíl obyvatel s vysokoškolským vzděláním* a *volební účast*. Kromě proměnných vztažených k ekonomické úrovni a sociálnímu kapitálu byly do analýzy ještě zařazeny následující proměnné: *migrační saldo* a *podíl věřících*.

Pro nalezení souvislostí a popsání vztahů mezi jednotlivými proměnnými byla provedena korelační analýza, jejíž výsledky shrnuje níže uvedený výstup z korelační matice (tab. 9).

Tab. 9: Vztah mezi hodnotou zIndexu a ukazateli ekonomické úrovně a sociálního kapitálu

			zIndex 2006 - 2014
Spearmanův k. koeficient	zIndex 2006 - 2014	korelační koeficient	1,000
		sig.	
	podíl nezaměstn. osob	korelační koeficient	-,292*
		sig.	,040
	počet soukromých podnikatelů	korelační koeficient	,018
		sig.	,901
	podíl obyvatel s VŠ vzděláním	korelační koeficient	,024
		sig.	,867
	volební účast	korelační koeficient	,284*
		sig.	,046
migrační saldo	korelační koeficient	,037	
	sig.	,797	
podíl věřících	korelační koeficient	,218	
	sig.	,128	
* Statisticky významný výsledek na hladině významnosti 0,05.			

Zdroj: ISVZUS, ČSÚ (2011b), ČSÚ (2016 a, b, c, d), vlastní výpočet

Na základě výsledků korelace lze předpokládat určité souvislosti mezi praxí městských samospráv při zadávání zakázek a ukazateli charakterizující socioekonomické prostředí. Konkrétní výsledky ukazují, že pro města pozitivně hodnocená z hlediska jejich transparentnosti je příznačná vysoká účast obyvatel ve volbách a nízká míra nezaměstnanosti. V případě míry nezaměstnanosti se jedná o slabou až střední negativní korelaci. Žádný vztah nebyl nalezen mezi dalším ukazatelem ekonomické úrovně, tj. počtem soukromých podnikatelů a sledovanou závislou proměnnou - zIndexem. Zanedbatelný vliv má také podíl osob s vysokoškolským vzděláním.

Z širšího pohledu, při agregaci ukazatelů ekonomické úrovně a sociálního kapitálu lze říct, že města s vyšší úrovní ekonomickou i sociálního kapitálu dosahují zpravidla lepšího hodnocení z hlediska transparentnosti. Vysoká ekonomická úroveň ani vysoká úroveň sociálního kapitálu však není automatickou zárukou transparentního vládnutí. To platí především v případě ekonomické úrovně, což dokazují města jako Karlovy Vary, nebo i Plzeň, z menších měst poté například Prachatice. Obecně výsledky analýzy potvrzují

teoretické poznatky známé z literatury, to znamená, že vyšší ekonomická úroveň a vyšší úroveň sociálního kapitálu dané lokality negativně ovlivňují míru výskytu korupce²⁸.

6.2.3 Procedurální charakteristiky zadávacího řízení

Proces zadávacího řízení je hodnocen z pohledu tří základních oblastí: otevřenost, konkurence a kontrola. V rámci těchto sfér jsou na základě zjištěných dat sledovány charakteristiky, jež indikují korupční rizika nebo možné vytváření prostoru pro korupční jednání.

6.2.3.1 Otevřenost zadávacího řízení

Jeden ze základních ukazatelů otevřenosti představuje typ zvoleného zadávacího řízení. Volba typu zadávacího řízení značně ovlivňuje celý proces zadání veřejné zakázky z hlediska jeho transparentnosti a zprostředkovaně má významný vliv na počet potencionálních uchazečů (Pavel 2010). Užší typy řízení a jejich nadužívání zpravidla vede k růstu rizika korupce, neboť omezovací mechanismy (např. minimální soutěžní lhůty, výběr minimálního počtu soutěžících apod.) mohou být snadno zneužívány k manipulacím v rámci procesu zadání zakázky (Kameník 2011a). Nejméně transparentním typem zadávacího řízení je jednací řízení bez uveřejnění (JŘBU). V rámci JŘBU zadavatel přímo vyzývá k jednání o zakázce jednoho či více zájemců dle svého vlastního výběru a neuveřejňuje žádnou výzvu k účasti v soutěži. Použití tohoto řízení se omezuje pouze na případy stanovené zákonem²⁹, často se tento typ využívá například při vícepracích.

V případě hodnocených samospráv byla téměř polovina všech zakázek zadána v otevřeném zadávacím řízení. Struktura použitých zadávacích řízení se mezi jednotlivými velikostními kategoriemi zadavatelů příliš výrazně neliší. Vyšší podíl zjednodušeného podlimitního řízení u menších měst odpovídá většímu výskytu zakázek s nižší cenou u této kategorie měst³⁰. V takových případech je pro zadavatele tento typ řízení atraktivní vzhledem ke krátkým lhůtám pro podání nabídek a snadnější proceduře. Nepříznivou stránkou z hlediska transparentnosti je však omezená otevřenost řízení.

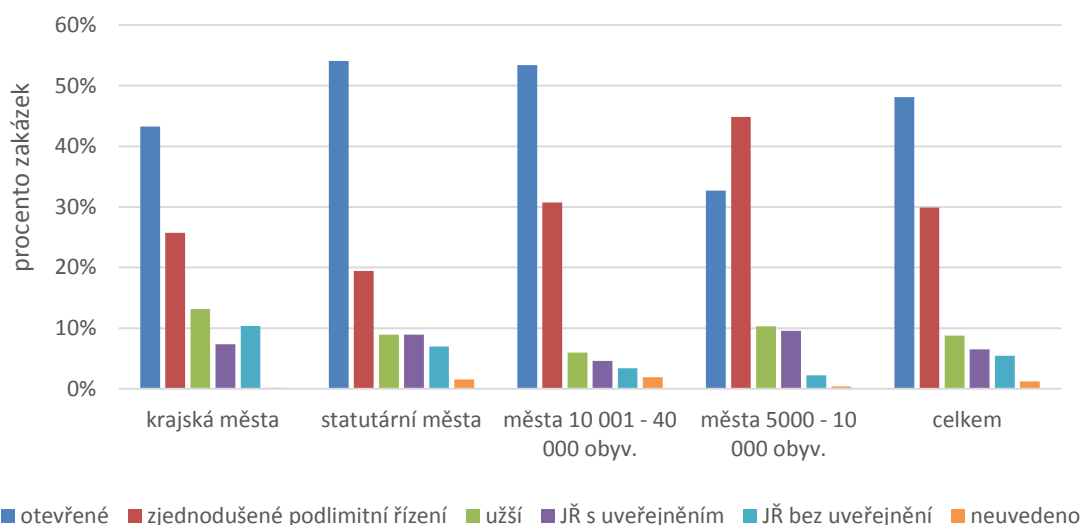
²⁸ Viz například Seldadyo a Haan (2006).

²⁹ Viz zákon o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb.

³⁰ Zjednodušené podlimitní řízení může zadavatel použít pouze pro zadání podlimitní zakázky na dodávky a služby nebo pro zadání zakázky na stavební práce, jejíž předpokládaná hodnota nepřesáhne 10 mil. Kč (resp. 20 mil. Kč pro období před novelou zákona o veřejných zakázkách z 1. 4. 2012).

Zadavatel vyzývá písemnou výzvou nejméně 5 zájemců k podání nabídky a je pouze na jeho zvážení jaký vybere okruh zájemců a do jaké míry zpřístupní zakázku ostatním potenciálním uchazečům³¹. Nejméně transparentní JŘBU bylo využito při zadání zhruba 5 % zakázek. Z celkem 50 měst použila toto řízení alespoň v jednom případě polovina měst. Největší podíl ze svých zakázek prostřednictvím tohoto řízení zadala krajská města, a to více než desetinu z celkového počtu jimi zadaných zakázek (viz graf 5).

Graf 5: Struktura zadávacích řízení u zakázek sledovaných měst v letech 2006 – 2014³²



Zdroj: ISVZUS

Dvě z krajských měst, Plzeň a Ústí nad Labem jsou také mezi pěti městy, která nejvíce využívají tento způsob zadávání zakázek. Celkově byly méně transparentní typy zadávacího řízení využívány hlavně zadavateli v Ústeckém kraji a to zejména v období let 2006 - 2010, kdy bylo více než 40 % zakázek zadáno v rámci užšího řízení, nebo jednacího řízení s uveřejněním, popřípadě JŘBÚ.

6.2.3.2 Míra konkurence

Míra konkurence u zakázek zkoumaných městských samospráv je vyjádřena na základě počtu nabídek, resp. uchazečů v soutěži o jednotlivé zakázky. Indikátorem rizika korupce je v tomto případě nízký počet nabídek a to zejména u zakázek, ve kterých je poptáván běžně dostupný předmět zakázky. Běžným zájmem zadavatele by mělo být konkurenci

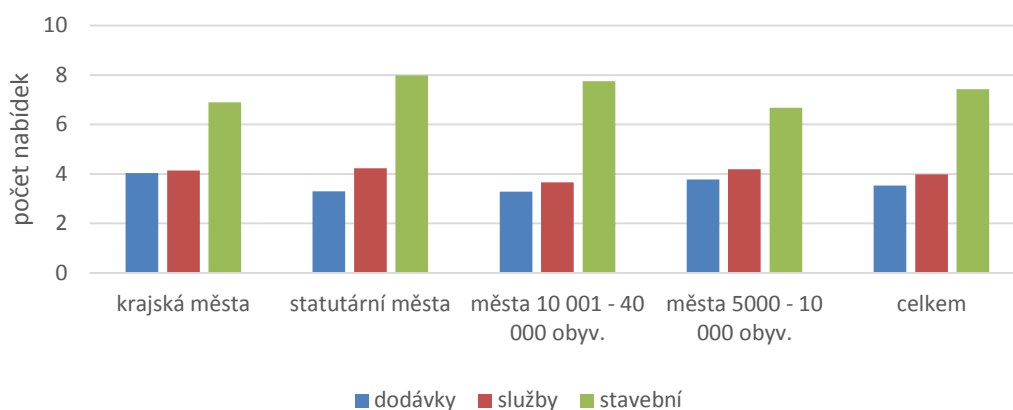
³¹ Praxi, kdy zadavatel znemožňuje účast v zakázkách širšímu okruhu dodavatelů a zakázky opakovaně zadává stejným firmám, popsal na příkladu zadávání zakázek města Liberce Langr (2014).

³² Dle jejich podílu na celkovém počtu.

neomezovat, neboť je prokázáno, že vyšší konkurence má zřejmý pozitivní vliv na konečnou cenu zakázky (Pavel 2010, Stehlík 2015).

Průměrné počty nabídek u zakázek hodnocených měst přibližně odpovídají republikovému průměru³³. V případě zakázek na stavební práce o ně soutěžilo dokonce více uchazečů, než je u veřejných zadavatelů zvykem. Z hlediska jednotlivých kategorií měst se míra konkurence nikterak významně neliší (graf 6).

Graf 6: Průměrný počet nabídek u zakázek hodnocených měst v letech 2006 - 2014



Zdroj: ISVZUS

U stavebních zakázek lze obecně pozorovat větší počty nabídek uchazečů než u zakázek na dodávky nebo služby, neboť předmět plnění zakázek zpravidla není do takové míry specifický jako v případě dodávek nebo služeb. I z toho důvodu se dále budeme zabývat především sledováním míry konkurence u zakázek na stavební práce, které jsou zároveň nejvýznamnější jak z hlediska počtu, tak i objemu.

Průměrně byl nejmenší počet nabídek o stavební zakázky zaznamenán v Ústeckém kraji. Celkové rozdíly jsou ale minimální, nelze proto říci, že by míra konkurence byla v některém z krajů nějak výrazně odlišná. Významné rozdíly jsou nicméně mezi jednotlivými samosprávami. V případě některých měst se ucházelo o stavební zakázky průměrně až kolem deseti uchazečů (tab. 10). Společnou vlastností těchto měst je, že značnou, část zakázek poptávala v rámci otevřených nebo zjednodušených podlimitních řízení.

³³ Viz MMR (2015).

Tab. 10: Nejlépe a nejhůře hodnocená města podle počtu nabídek u stavebních zakázek

nejlépe hodnocená města			nejhůře hodnocená města		
město	kraj	ø počet nabídek	město	kraj	ø počet nabídek
Duchcov	Ústecký	11,0	Lovosice	Ústecký	3,7
Most	Ústecký	10,6	Nýrsko	Plzeňský	4,3
Jindřichův Hradec	Jihočeský	10,5	Chodov	Karlovarský	5,1
Kláštorec nad Ohří	Ústecký	10,0	Vimperk	Jihočeský	5,1
Stříbro	Plzeňský	9,9	Nejdek	Karlovarský	5,6

Zdroj: ISZVUS

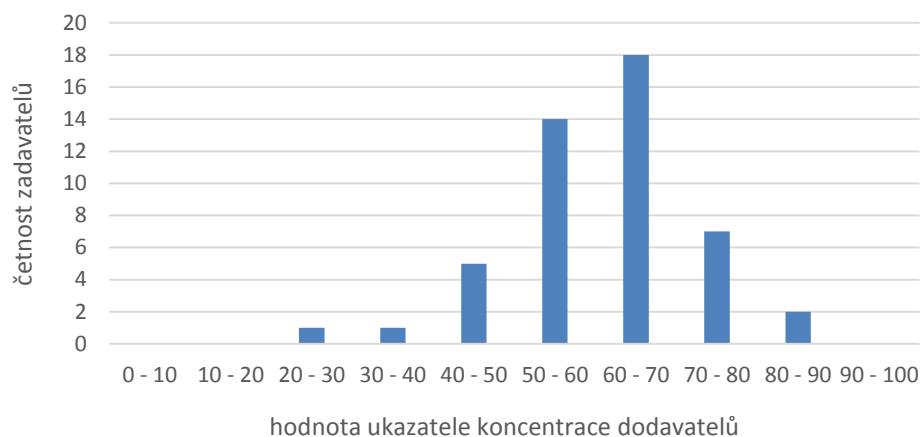
Výsledky mj. dokazují, že konkurence je přítomná i v ekonomicky slabších oblastech a spíše než ekonomická úroveň regionu hraje roli konkrétní praxe daného zadavatele.

6.2.3.3 Koncentrace dodavatelů

Ukazatel koncentrace dodavatelů je jedním z dalších ukazatelů z Indexu. Tento ukazatel sleduje, zda velký objem zakázek nezískává jediná firma, nebo obecně malý okruh dodavatelů. Pomocí tohoto ukazatele tak lze například identifikovat případy, kdy zadavatel opakovaně zadává zakázky jednomu vybranému dodavateli, navzdory konkurenci. Takové chování může indikovat korupční prostředí.

Většina hodnocených měst má poměrně diverzifikovanou strukturu dodavatelů, mezi jednotlivými městy jsou však značné rozdíly (viz graf 7). Jak vyplývá z grafu, jen několik málo měst má dlouhodobě vysokou koncentraci dodavatelů.

Graf 7: Koncentrace dodavatelů zakázek u sledovaných měst v letech 2006 - 2014³⁴



Zdroj: ISVZUS

Vůbec nejvyšší koncentrace dodavatelů dosahuje město Nýrsko, které opakovaně zadávalo zakázky na stavební práce firmě Lesní stavby, s.r.o. V období 2006 - 2010 zadalo město Nýrsko 6 z 8 stavebních zakázek firmě Lesní stavby, s.r.o., zbylé dvě zakázky vyhrála firma Silnice Klatovy a.s. V období 2010 - 2014 zadalo město zakázky na stavební práce rovněž pouze těmito dvěma firmám. Dalším městem s vysokou koncentrací dodavatelů je město Kadaň, které zadalo $\frac{3}{4}$ stavebních zakázek firmám Petrom stavby, s.r.o. a Frk, s.r.o. nebo třeba Žatec, kde více než polovinu zakázek získala firma Metall Quattro s.r.o. Úzký okruh uchazečů nicméně opakovaně vítězí v zakázkách například také v Ústí nad Labem, nebo v Teplicích.

6.2.3.4 Ostatní ukazatele

V následující části jsou stručně shrnuty výsledky ostatních ukazatelů sledovaných v rámci výpočtu zIndexu.

Konzistentnost jednání

Ukazatel penalizuje zadavatele, kteří často ruší nebo opravují zadávací řízení. Nekonzistentní jednání může být způsobeno špatnou připraveností zakázek, ale rovněž i skrytými záměry zadavatele. Nejméně jednou došlo k následným úpravám zadání u více než čtvrtiny hodnocených zakázek.

³⁴ Hodnota koncentrace dodavatelů je měřena jako podíl finančního objemu, který vysoutěžili jednotliví dodavatelé ve vztahu k celkovému objemu zakázek zadavatele. Pokud například všechny zakázky získal pouze jeden dodavatel, je jeho podíl roven jedné a ukazatel je roven nule.

Lhůty pro podání nabídek

Stanovení lhůt se vždy odvíjí od druhu zvoleného zadávacího řízení. Nastavení delší lhůty, než která je zákonem stanovena jako minimální, je instrument, pomocí něhož lze zvýšit konkurenci uchazečů o danou zakázku. Města dobrovolně využívající prodloužené lhůty jsou z tohoto hlediska hodnocena pozitivněji, než města, která stanovují délku lhůt pouze na úrovni zákonného minima. Prodloužené lhůty využívají zhruba tři čtvrtiny zadavatelů.

Pochybení v soutěži podle ÚOHS

Zadavatelům je sníženo hodnocení v situaci, kdy ÚOHS, který dohlíží na zákonost postupů zadavatelů, shledal závažné pochybení při zadávání zakázky. Za závažné pochybení jsou považovány případy, kdy ÚOHS svým rozhodnutím zasáhl do průběhu zadávacího řízení (např. zrušení celého zadávacího řízení nebo některé jeho části). Celkem shledal ÚOHS závažná pochybení při zadávání zakázek u 22 z 50 hodnocených měst. Nejvíce pochybení vzhledem k počtu zadaných zakázek se týkalo zakázek města Klášterce nad Ohří, Chebu a Ústí nad Labem.

Kvalita dat ve Věstníku veřejných zakázek

Dostupnost a správnost informací o realizovaných zakázkách je jedním z nutných předpokladů pro možnost efektivní kontroly. Absence nebo uvedení nesprávných údajů představuje významné snížení transparentnosti z hlediska chování daného zadavatele při zadávání zakázek. Penalizováni jsou proto zadavatelé, u nichž chybí nebo jsou nesprávně uvedeny základní informace o jejich zakázkách (např. chybějící předpokládaná nebo konečná cena, chybné IČO zadavatele nebo dodavatele, neuvedení druhu zadávacího řízení nebo neuvedený počet nabídek). V případě hodnocených zakázek u pětiny z nich chybí předpokládaná nebo konečná cena zakázky, v přibližně 10 % je uvedeno chybné IČO dodavatele nebo zadavatele. Chybějící informace o druhu zadávacího řízení nebo uvedení počtu nabídek se vyskytují pouze v 1 % případů.

6.2.4 Efektivita v zadávání veřejných zakázek

Efektivita je v tomto případě měřena jako míra úspory, popřípadě nadměrných nákladů. Konkrétně se jedná o výpočet rozdílu mezi předpokládanou a konečnou cenou veřejné zakázky. Stanovení předpokládané hodnoty zakázky je pro zadavatele povinností danou zákonem. Při určování této hodnoty je zadavatel povinen vycházet z cen zakázek

s obdobným plněním, nebo provést průzkum cen v místě plnění zakázky. Ze strany zadavatele však může docházet k nesprávnému určení předpokládané hodnoty zakázky, ať již úmyslně či nikoliv. Při interpretaci výsledných úspor, nebo nadměrných nákladů je proto nutné brát v potaz i tento aspekt. I přes to však má tento ukazatel svůj význam i z jiného hlediska. Neobvykle vysoká hodnota úspor nebo nadměrných nákladů může signalizovat potenciální nestandardní jednání při výběru uchazeče a to zejména v případech, kdy je poptáván běžně dostupný předmět zakázky.

Největších úspor je dosahováno při otevřených zadávacích řízeních a to průměrně až o čtvrtinu. Oproti tomu nejmenší úspory jsou u užších řízeních. V případě jednacích řízeních bez uveřejnění pak dochází zhruba v polovině zakázek k nadměrným nákladům oproti předpokládané ceně.

Tab. 11: Průměrný počet uchazečů a míra úspor u jednotlivých typech zadávacích řízení³⁵

typ zadávacího řízení	ø počet nabídek	ø míra úspor (v %)
otevřené	9,0	25,8
zjednodušené podlimitní ř.	6,9	18,9
užší	6,1	1,4
JŘ s uveřejněním	7,1	16,7
JŘ bez uveřejnění	1,2	-0,5
celkem - průměr	7,4	19,4

Zdroj: ISVZUS, vlastní výpočet

Příkladem dobré praxe je z hlediska dosažených úspor například město Most. To vysoutěžilo 78 % všech svých zakázek v otevřeném řízení. O stavební zakázky se tak ucházelo průměrně více než 10 uchazečů a úspory dosahovaly v průměru 33 %, pouze u dvou zakázek byla konečná cena zakázek vyšší než cena předpokládaná. Naopak nejvíce předražených zakázek bylo zaznamenáno v Kadani, kde byla předražená téměř každá třetí zakázka. Vysoký podíl předražených zakázek je také u zakázek v Děčíně, Nejdku, či v Teplicích nebo Ústí nad Labem.

³⁵ V případě zakázek na stavební práce.

6.2.5 Změny během dvou volebních období v letech 2006 - 2014

Zvolený formát sběru dat umožňuje provést hodnocení změn v transparentnosti zadávání veřejných zakázek jednotlivých měst v průběhu dvou volebních období a to na základě výpočtu hodnot zIndexu pro každé volební období zvlášť. Souhrnné výsledky ukazují, že u zkoumaných samospráv jako celku nedošlo k žádnému významnému posunu v transparentnosti veřejných zakázek a to ať v pozitivním nebo negativním směru. Průměrná hodnota zIndexu se mezi obdobími 2006 - 2010 a 2010 - 2014 snížila zhruba o půl bodu, přičemž 22 hodnocených měst se z hlediska hodnocení transparentnosti zlepšilo, zatímco u zbylých 28 měst si lze naopak všimnout zhoršení.

V porovnání druhého volebního období s prvním došlo k příznivému trendu v případě otevřenosti zadávacích řízení, kdy značně stoupl počet i objem zakázek zadaných prostřednictvím otevřeného řízení. Do samotného hodnocení se však negativně promítlo častější využívání jednacího řízení bez uveřejnění. U ostatních ukazatelů se zlepšila situace z pohledu konkurence, kdy se průměrný počet nabídek zvýšil zhruba o 20 %. Toto zvýšení může souviset se širším používáním otevřených soutěží, ale také s ekonomickou krizí, kdy měly firmy větší motivaci se ucházet o veřejné zakázky. Naopak se zhoršila konzistentnost jednání jednotlivých zadavatelů, využívali se spíše kratší lhůty pro podání nabídek a byl zaregistrován z jejich strany větší počet závažných pochybení v soutěži.

Navzdory tomu, že obecně nedošlo k zásadní změně v transparentnosti veřejných zakázek městských samospráv, z regionálního pohledu se odehrála řada významných změn. Největší pozorovanou změnou je zvýšení transparentnosti měst v Karlovarském kraji, především v případě Karlových Varů, Františkových lázní nebo Aše.

Některá města z Karlovarského kraje, u nichž se dříve objevily informace o možném korupčním jednání v souvislosti s veřejnými zakázkami^{36,37} nebo po volbách proklamovala snahu o zvýšení transparentnosti³⁸, se během druhého volebního období dostala z hlediska transparentnosti zakázek na úroveň měst Jihočeského nebo Plzeňského kraje. Města v těchto dvou krajích oproti tomu žádný posun, který by indikoval zúžení prostoru pro korupci při zadávání zakázek, nevykázala. U většiny z nich nenastaly výrazné změny, a pokud ano, tak se jednalo spíše o zhoršení praxe v porovnání

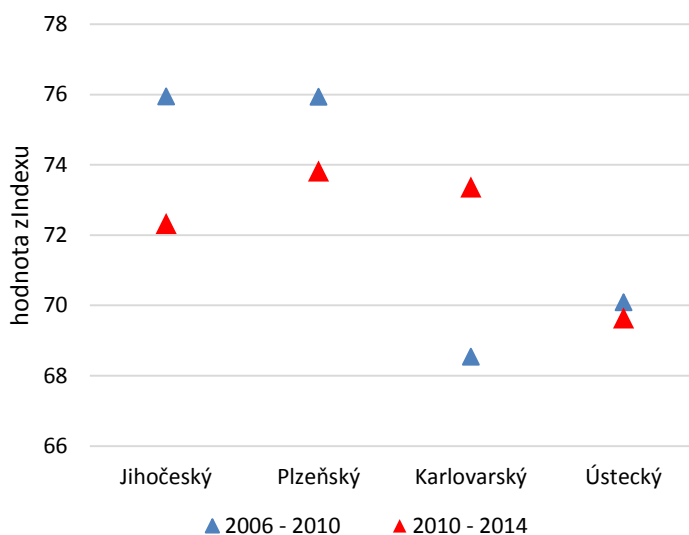
³⁶ Viz například Kotek (2008): Mají Vary mafii a korupci?

³⁷ Viz Čechová (2012): Politická korupce zasáhla i západočeské lázně.

³⁸ Viz Zeman (2011): Města v Karlovarském kraji chtějí zprůhlednit veřejné zakázky.

s předchozím obdobím. Takovým příkladem je třeba město Tábor. V Ústeckém kraji většina měst, která se v prvním období vyznačovala špatnou praxí při zadávání zakázek, dosáhla zlepšení. Jedná se o Kadaň, Litoměřice, nebo i Ústí nad Labem. Například v Chomutově se ale zadávání zakázek naopak ještě zhoršilo. Souhrnně ilustruje zaznamenané změny v jednotlivých krajích následující graf (viz Graf 8).

Graf 8: Změna transparentnosti zakázek podle krajů v období 2006 - 2014



Zdroj: ISVZUS, vlastní výpočet

Pro ilustraci toho, jaké změny chování zadavatele jsou příčinou posunu v hodnocení míry transparentnosti, se blíže podíváme na praxi zadávání zakázek jednoho konkrétního města. Za názorný příklad jsme zvolili město Karlovy Vary, které dosáhlo největšího zlepšení.

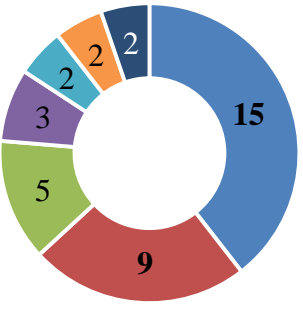

Případová studie Karlovy Vary

Během prvního hodnoceného volebního období vládla v Karlových Varech koalice ČSSD a ODS. Toto období bylo charakteristické řadou sporných prodejů městského majetku nebo manipulacemi s majetkem městských společností. Podivné a netransparentní jednání provázelo i zadání některých veřejných zakázek (Plhoň 2013, Kotek 2010). Symbolem netransparentního jednání se stala především zakázka na výstavbu multifunkční haly, známá též jako „Karlovarská losovačka“ (Kotek 2007).

Před komunálními volbami v roce 2010 se začala řada lidí vymezovat proti stávajícím praktikám a finální výsledky voleb poté způsobily výrazné změny. Občané si zvolili do zastupitelstva nová nezávislá politická uskupení s protikorupčním programem

(Karlovarská občanská alternativa, Sdružení Alternativa a hnutí O co jim jde?) a poprvé po dvaceti letech neusedly ČSSD ani ODS v městské radě. Hned po volbách se nové vedení, vzniklé převážně, ze zmíněných nových lokálních uskupení, přihlásilo do projektu protikorupčního auditu pořádaného sdružením Oživení. V rámci tohoto auditu si nechalo vypracovat mapu korupčních rizik a zavedlo některá opatření vedoucí ke zprůhlednění zakázek (Zeman 2011).

Tab. 12: Zadávání veřejných zakázek v Karlových Varech v období 2006 - 2014

město Karlovy Vary		
volební období	2006 - 2010	2010 - 2014
objem zakázek	26 zakázek za celkem 1, 8 mld. Kč	55 zakázek za celkem 1, 1 mld. Kč
složení zastupitelstva		
politická uskupení (legenda)	<ul style="list-style-type: none"> ■ ODS ■ ČSSD ■ KSČM ■ Karlovarská občanská alternativa ■ Strana zelených ■ Karlovarská koalice - KDU-ČSL, VPM ■ SNK-ED 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Karlovarská občanská alternativa ■ ČSSD ■ ODS ■ Sdružení Alternativa, NK ■ TOP 09 ■ KSČM ■ Hnutí O co jim jde?!
typ zadávacího řízení	otevřené 9x, zjednodušené podlimitní 10x, užší 1x, jednací řízení s uveřejněním 3x, JŘBU 3x	otevřené 40x, zjednodušené podlimitní 15x, užší 0x, jednací řízení s uveřejněním 0x, JŘBU 0x
průměrný počet nabídek u stavebních zakázek	5,4	9,0
průměrné úspory (v %)	6,0 %	17,9 %
koncentrace dodavatelů - hodnota dílčího ukazatele zIndexu	31,7	76,9

počet závažných pochybení podle ÚOHS	2	0
počet chybějících nebo nesprávně uvedených údajů ve Věstníku zakázek	17	18
zIndex	50,1	77,1

Zdroj: ISVZUS, vlastní výpočet

Z již uvedeného hodnocení (tab. 12) je zřejmé, že v období 2010 - 2014 došlo k viditelnému zlepšení praxe zadávání veřejných zakázek. Město především ve větší míře užívalo otevřená řízení. Zadavatel rovněž více využíval delší lhůty pro podání nabídek uchazečů a byl důslednější v uvádění informací o zakázkách. Bylo také dosaženo vysoutěžení zakázek za zřetelně nižší ceny oproti předpokládaným. Výjimku v tomto ohledu představují zakázky na informační a komunikační technologie. Celkově lze usoudit, že se poměry změnil, což potvrzuje i pohled insiderů a magistrát tak už není „hnízdem neprůhledných zakázek“ (Plhoň 2013, str. 35). Řada kauz z minulosti nicméně zůstává neobjasněná.

Změna politického prostředí a její možný vliv na transparentnost zadávání zakázek

Na příkladu Karlových Varů je patrné, že změna politického prostředí ve smyslu změny složení volených orgánů obce na základě výsledků voleb může vést k pozorovatelnému zlepšení praxe při zadávání veřejných zakázek. V souvislosti s tímto zjištěním budeme v následující části textu zkoumat, zda došlo při významné změně politického prostředí, podobné té jako v případě Karlových Varů ke zlepšení transparentnosti veřejných zakázek i v případě ostatních měst a zda tedy lze tento proces (změny) zevšeobecnit.

Za kritérium zmiňované změny politického prostředí je vnímána situace, kdy po komunálních volbách v roce 2010 stávající nebo nově vzniklá lokální politická hnutí získala více než třetinu mandátů v zastupitelstvu obce, přičemž nerozlišujeme mezi tím, zda se tato politická hnutí podílela na vládnutí, nebo působila v opozici. Za lokální politická hnutí považujeme politická uskupení s primárně lokální působností³⁹, která mají na rozdíl od tradičních politických stran volnější organizační strukturu, nízký počet členů a spíše společenský charakter. Tato hnutí zároveň většinou nemají komplexní politický program, ale zaměřují se více na jednotlivá konkrétní témata. Svým zaměřením bývají

³⁹ Mezi lokální politická hnutí byla nicméně v uvažovaném kontextu hodnocení zařazena i hnutí s regionální působností jakými jsou například Hnutí za harmonický rozvoj měst a obcí, Strana zdraví, sportu a prosperity nebo Severočesí.cz.

často protestního charakteru a mezi jimi propagovanými a řešenými tématy nechybí boj proti ne hospodárnému nebo neúčelnému vynakládání veřejných prostředků ve správě městských samospráv. Předpokládá se tak, že účast těchto hnutí v zastupitelstvu obce a popřípadě v dalších orgánech obce by mohlo mít pozitivní vliv na transparentnost zadávání veřejných zakázek.

V komunálních volbách v roce 2010 se politické strany a hnutí v Plzeňském, Karlovarském, Ústeckém a Jihočeském kraji ucházely celkem o 1 234 mandátů do zastupitelstev sledovaných měst. Lokální politická hnutí získala 290 mandátů, což je přibližně 24 % z celkového počtu. V porovnání s rokem 2006 se počet zastupitelů, jež získala lokální politická hnutí o 84 mandátů⁴⁰. Největší přírůstek byl zaznamenán v Ústeckém a Karlovarském kraji.

K výše definované významné změně politického prostředí došlo u 11 z 50 pozorovaných měst. Pouze v pěti případech lze však zároveň zaznamenat v následujícím období (2010 - 2014) zlepšení transparentnosti zadávání veřejných zakázek. Výše popsany příklad změny politického vedení a (pravděpodobně) navazující zlepšení praxe v oblasti veřejných zakázek v případě Karlových Varů tak (zatím) nelze považovat za obecný jev.

Mezi města, kde došlo k znatelnému růstu zastoupení lokálních politických hnutí v zastupitelstvu a zároveň k výraznému zlepšení transparentnosti zadávání zakázek patří kromě Karlových Varů města Bílina a Roudnice nad Labem. Poté existuje skupina měst (České Budějovice, Most, Strakonice, Domažlice a Dobruška) ve kterých rovněž zdatelně uspěla lokální politická hnutí, ale žádná významná změna v transparentnosti zakázek zde nebyla zaznamenána. Na druhé straně v případě Chomutova, Nejdku a Kraslic se praxe zadávání zakázek mírně zhoršila.

6.2.6 Vliv charakteru politického prostředí na transparentnost zadávání veřejných zakázek

V této části jsou konfrontovány získané výsledky týkající se praxe zadávání veřejných zakázek s údaji, které popisují politické prostředí zkoumaných měst. Snahou je nalezení možných spojitostí mezi proměnnými, jež reprezentují charakter politického uspořádání a mírou transparentnosti realizovaných zakázek.

⁴⁰ Zdroj: ČSÚ (2016a).

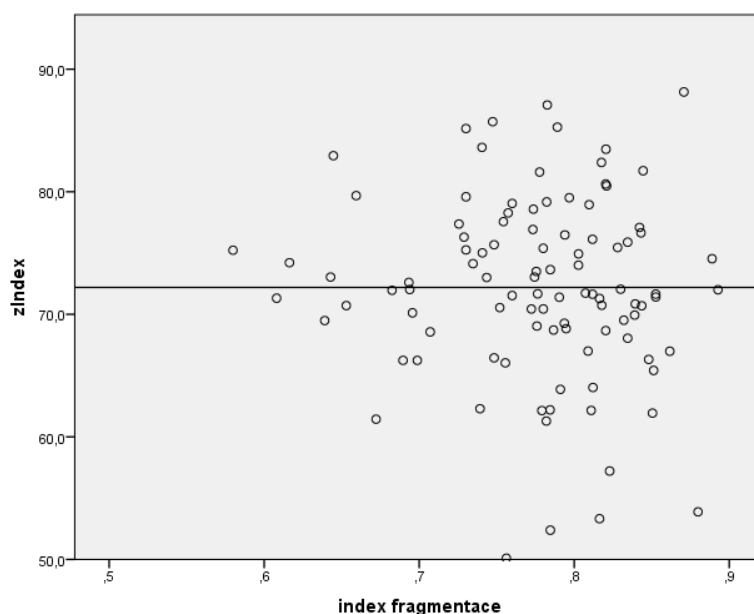
Pro zjištění souvislostí mezi sledovanými proměnnými byla použita korelační analýza. V případě binárních proměnných byly za účelem analýzy dat zvoleny neparametrické t-testy o shodě rozdělení. Závisle proměnnou představuje ukazatel transparentnosti zadavatele v zadávání zakázek zIndex. Výběr nezávislých proměnných se opírá o zjištění z podkapitoly zabývající se kvantifikací politického prostředí a používá následující „vysvětlující“ proměnné.

Index fragmentace

Index fragmentace vyjadřuje intenzitu politické soutěže v rámci zastupitelstva obce. Vysoká hodnota indexu poukazuje na vysokou míru politické soutěže. Politická struktura je roztržštěná - fragmentovaná, v zastupitelstvu působí mnoho politických subjektů a žádný z nich podle počtu získaných mandátů nijak nedominuje. V takovém prostředí jednotlivé subjekty nebo osoby hůře prosazují svoje cíle nebo zájmy. Předpokladem tedy je, že v obcích/městech, kde je vyšší míra intenzity politické soutěže (tj. vysoká hodnota indexu fragmentace), by měl být menší prostor pro naplňování oportunistických cílů (prosazování zájmů podnikatelsko-politických klientelistických zájmů), což platí i pro oblast veřejných zakázek municipalit.

Již z grafického znázornění výsledných dat je však zřejmé, že mezi sledovanými proměnnými neexistuje žádná závislost (viz graf 9). Tento závěr potvrzuje i výsledek provedené korelace mezi zkoumanými proměnnými (Spearmanův k. koeficient - 0,095, sig. 0,348).

Graf 9: Vztah mezi indexem fragmentace a zIndexem⁴¹



Zdroj: ISVZUS, ČSÚ (2016a)

Přítomnost lokálních politických hnutí v zastupitelstvu

Lokální politická hnutí se v souvislosti s kritikou až krizí tradičních (velkých) stran stále častěji dostávají do zastupitelstev a městských rad obcí, přičemž výjimkou nejsou ani velká statutární města. Tato hnutí mohou sehrát aktivní roli při utváření nebo přeměně politického prostředí ve vedení mnoha měst a ovlivnit tak jejich fungování. Je však otázkou, zda se jim může podařit ovlivnit i tak náročnou a komplikovanou oblast, jakou je sféra zadávání veřejných zakázek.

Cílem je pro to, porovnat města, v jejichž zastupitelstvech jsou zastoupena lokální politická hnutí s městy, kde tomu tak není a posoudit, zda jsou mezi těmito skupinami nějaké významnější rozdíly, co se týče transparentnosti zadávání veřejných zakázek. Výsledky t-testů nicméně ukazují, že mezi danými skupinami nejsou v hodnotách zIndexu žádné statisticky významné rozdíly.

Přítomnost lokálních politických hnutí ve vládnoucí koalici

Podobně jako v předchozím případě se jedná o binární proměnnou, tentokrát však posuzujeme možný vliv zmiňovaných politických subjektů na praxi zadávání zakázek municipality v situaci, kdy působí ve vládnoucí koalici. Ani v tomto případě nicméně

⁴¹ Vodorovná přímkou znázorňuje průměrnou hodnotu zIndexu.

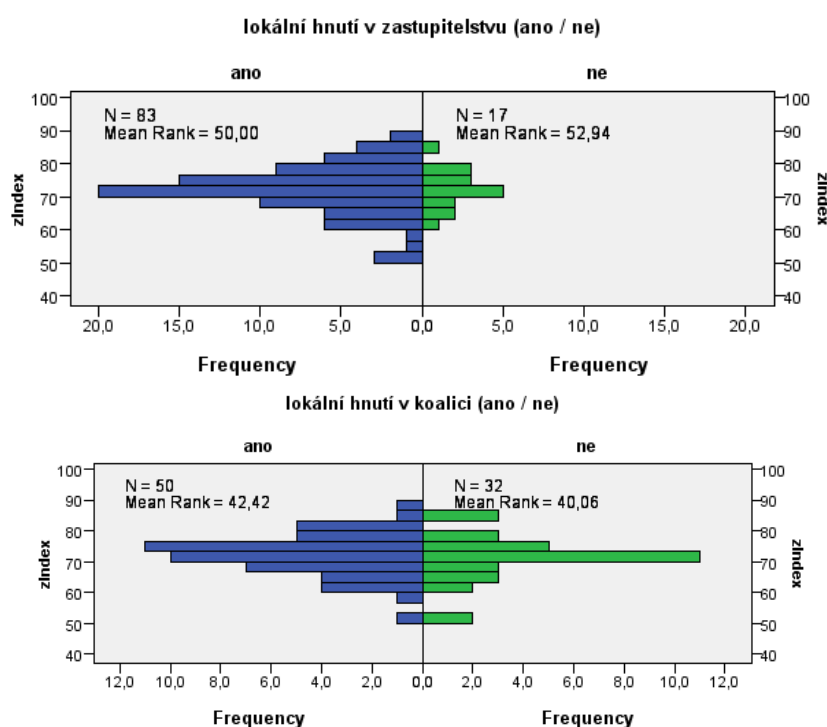
nebylo prokázáno, že by měla přítomnost lokálního/ch hnutí ve vládnuoucí městské koalici zřejmý pozitivní vliv na zadávání zakázek a že by tato skutečnost mohla být významným faktorem v procesu změn vedoucích k vyšší transparentnosti zakázek.

Tab. 13: Výsledky t-testů binárních proměnných

Hypothesis Test Summary				
	Null Hypothesis	Test	Sig.	Decision
1	The distribution of zIndex is the same across categories of lokální hnutí v zastupitelstvu (ano / ne).	Independent-Samples Mann-Whitney U Test	,703	Retain the null hypothesis.
	Null Hypothesis	Test	Sig.	Decision
1	The distribution of zIndex is the same across categories of lokální hnutí v koalici (ano / ne).	Independent-Samples Mann-Whitney U Test	,662	Retain the null hypothesis.

Asymptotic significances are displayed. The significance level is ,05.

Independent-Samples Mann-Whitney U Test



Zdroj: ISVZUS, ČSÚ (2016a), vlastní zpracování

6.2.7 Nepřímé vazby mezi politickými stranami a firmami

Je známo, že rozhodování politiků/zastupitelů může být ovlivňováno nepřímo rozmanitými způsoby. Většina práce i samotná konstrukce zIndexu vychází z hodnocení

transparentnosti a kontroly procesu zadávání veřejných zakázek. Ale sféra konkurenceschopnosti hraje také významnou roli a nejde jen počet soutěžících firem.

Také proto byly kromě údajů k hodnocení transparentnosti zadavatelů při sběru dat sledovány i některé informace o dodavatelích zakázek. Konkrétně byly využívány údaje o tom, zda firma, která získala zakázku, neposkytla v období (letech) časově souvisejících s procesem zadávání zakázky finanční dar politickým stranám zastoupených ve vrcholných orgánech měst. Dárcovství (finanční dary) vítězů zakázek politickým stranám představuje jeden z dalších rizikových faktorů ve sféře zadávání veřejných zakázek. Jedná se o potenciálně značné riziko střetu zájmů a to zejména právě při rozhodování o zakázkách. Vlivem tohoto faktoru na úspěch firem ve veřejných zakázkách se zabýval Palanský (2014). Výsledky ukazují, že firmy, které darovaly finanční prostředky stranám, zastoupeným v krajských radách vyhrály ve sledovaném období více zakázek, než ostatní firmy. Cílem této podkapitoly nicméně není analyzovat a posoudit podobné souvislosti, ale spíše poukázat na další z možných rizikových faktorů a ještě tak rozšířit okruh problémů, jež jsou spojeny s procesy zadávání veřejných zakázek.

V 50 městech Plzeňského, Karlovarského, Ústeckého a Jihočeského kraje získaly firmy sponzorující politické strany v letech 2006 – 2014 celkem 528 zakázek (tj. cca 25 % všech zakázek) v hodnotě kolem 18 miliard Kč. Rozdíly naznačují, že nejužší propojení mezi politickými stranami a firmami panuje v Ústeckém kraji.

Tab. 14: Počet zakázek, které získaly firmy sponzorující politické strany

kraj	počet VZ celkem	počet VZ, které získali dárci politických stran	počet VZ, které získaly ostatní firmy
Jihočeský	613	161 (26,3 %)	452
Karlovarský	325	73 (22,5 %)	252
Plzeňský	472	85 (18,0 %)	387
Ústecký	679	209 (30,8 %)	470

Zdroj: ISVZUS, EconLab (2015a), vlastní výpočet

7. Vyhodnocení hypotéz

Vyhodnocení stanovených hypotéz a jejich ověření je založeno na základě zjištěných poznatků o zadávání veřejných zakázek sledovaných městských samospráv v Plzeňském, Jihočeském, Karlovarském a Ústeckém kraji během let 2006 - 2014.

H1: Na základě mediálních zpráv (případů souvisejících s neefektivním využíváním a zneužíváním veřejných prostředků) lze předpokládat, že největší riziko nehospodárnosti a korupce budou vykazovat veřejné zakázky v Ústeckém a následně Karlovarském kraji.

Výsledky hodnocení zakázek sledovaných měst ve zmíněných krajích ukazují, že nejméně transparentní byly veřejné zakázky v Ústeckém kraji, který následoval kraj Karlovarský⁴². Jihočeský kraj i přes zhoršení v druhém volebním období dosáhl lepšího hodnocení a za nejvíce transparentní lze považovat zakázky v Plzeňském kraji. Výsledky tak potvrzují platnost hypotézy.

H2: Transparentnost veřejných zakázek se snižuje s rostoucí velikostí měst a spolu s tím se tak zvyšuje relativní prostor pro korupci a nehospodárnost.

Souvislost mezi velikostí měst a mírou transparentnosti při zadávání veřejných zakázek byla ověřována na základě korelační analýzy. Výsledek korelace⁴³ poukazuje na slabý negativní vztah mezi těmito proměnnými. Na úrovni sledovaných měst je tak možné identifikovat předpokládanou souvislost mezi velikostí města a rizikem korupce, méně transparentní zadávání zakázek lze z tohoto hlediska zpravidla očekávat u větších měst. Tento vztah však není signifikantní, neposkytuje důkaz o kauzalitě a nelze jej tak považovat za obecný jev. Platnost hypotézy tak nelze potvrdit.

H3: Otevřená zadávací řízení, ve srovnání s ostatními typy zadávacího řízení, vedou k nižším konečným cenám veřejných zakázek ve vztahu k cenám předpokládaným.

Volba typu zadávacího řízení je významný faktorem, který má vliv na míru transparentnosti a zároveň má i nezanedbatelný efekt na efektivitu zadávacího řízení. Údaje z porovnání jednotlivých typů zadávacího řízení ukazují, že při otevřených

⁴² Viz podkapitola 6.2.1.

⁴³ Spearmanův korelační koeficient - 0,25, p = 0,08.

zadávacích řízení je obecně dosahováno největších úspor, průměrně až 25 % oproti předpokládaným nákladům⁴⁴. Platnost této hypotézy tak lze potvrdit.

H4: Charakter politického prostředí má vliv na praxi (transparentnost) zadávání veřejných zakázek.

Vliv politického prostředí byl hodnocen na základě posouzení vztahu mezi vybranými proměnnými reprezentující charakter politického uspořádání (index fragmentace, přítomnost lokálních politických hnutí v zastupitelstvu nebo ve vládnoucí koalici) a mírou transparentnosti zakázek (zIndex). Ani u jedné z testovaných proměnných nicméně nebyl zaznamenán žádný vztah k závislé proměnné. Nebylo prokázáno, že by intenzita politické soutěže měla zřejmý, signifikantní vliv na transparentnost zadávání veřejných zakázek. Stejně tak nebylo prokázáno, že by přítomnost lokálního/ch politických hnutí v zastupitelstvu nebo ve vládnoucí městské koalici měla pozitivní vliv na praxi zadávání zakázek nebo že by mohla být významným faktorem vedoucím k vyšší transparentnosti zakázek. Platnost této hypotézy proto nelze potvrdit.

H5: Změna politického prostředí vede k lepšímu zadávání veřejných zakázek.

Po komunálních volbách v roce 2010 došlo u 11 měst k výrazné změně politického prostředí a to v tom smyslu, že stávající nebo nově vzniklá lokální politická hnutí zde získala více než třetinu mandátů v zastupitelstvu. Pouze u 5 z těchto 11 měst však došlo v následujícím období (2010 - 2014) ke zlepšení transparentnosti zadávání veřejných zakázek. Platnost této hypotézy tak nelze potvrdit.

⁴⁴ Viz podkapitola 6.2.4.

8. Závěr

Hlavním cílem práce bylo vyhodnotit prostor pro korupci a nehospodárnost v oblasti zadávání veřejných zakázek u 50 vybraných měst Plzeňského, Jihočeského, Karlovarského a Ústeckého kraje. Za účelem naplnění tohoto cíle byly zjišťovány detailní informace o průběhu a výsledcích zadávacích řízení jednotlivých zakázek zkoumaných měst. Na základě těchto dat pak byly sledovány charakteristiky, které poukazují na korupční rizika nebo možné vytváření prostoru pro korupční jednání. Bylo zjištěno, že necelá polovina zakázek byla zadána v otevřeném řízení, pouze pět procent zakázek bylo zadáno bez soutěže. Dále například, že většina měst má poměrně diverzifikovanou strukturu dodavatelů a průměrné počty nabídek přibližně odpovídají republikovému průměru. Mezi jednotlivými městy jsou však v transparentnosti zadávání zakázek značné rozdíly.

Souhrnně lze říct, že potenciálně větší prostor pro korupci a s tím spjatá rizika lze zaznamenat především u měst Ústeckého a Karlovarského kraje a to jak v případě větších, tak i menších měst. Taková zjištění jsou v souladu s první předpokládanou hypotézou a odpovídají i poznatkům z průzkumů veřejného mínění týkajících se vnímání korupce⁴⁵. Vysokou transparentnost zadávání veřejných zakázek naopak vykazují města v jihozápadních Čechách. Faktor velikosti města, ve vztahu k míře transparentnosti veřejných zakázek, se ukázal jako nesignifikantní.

Z širšího pohledu výsledky ukazují, že pro města pozitivně hodnocená z hlediska jejich transparentnosti je příznačná vysoká účast obyvatel ve volbách a nízká míra nezaměstnanosti. Obecně pak platí, že města s vyšší ekonomickou úrovní a sociálním kapitálem dosahují zpravidla lepšího hodnocení, co se týče transparentnosti zadáváním veřejných zakázek. Vysoká ekonomická úroveň ani vysoká úroveň sociálního kapitálu však není automatickou zárukou transparentního vládnutí. Limitem pro větší relevanci takového zobecnění je nicméně do jisté míry velikost vzorku měst a zejména pak absence dalších typologicky odlišných krajů (např. Středočeský, nebo Vysočina). Na druhou stranu základní, tedy rozdílné typy krajů, jsou v práci zastoupeny.

Jako dílčí cíl práce byl zjišťován možný vliv struktury politického prostředí na praxi a transparentnost zadávání veřejných zakázek. V tomto případě nebylo prokázáno, že by

⁴⁵ Viz například Donath Business and Media a kol. (2007) nebo Charron a kol. (2014).

intenzita politické soutěže měla zřejmý, signifikantní vliv na transparentnost zadávání veřejných zakázek. Stejně tak nebylo prokázáno, že by přítomnost lokálního/ch politických hnutí v zastupitelstvu nebo ve vládnoucí městské koalici měla pozitivní vliv na praxi zadávání zakázek nebo že by mohla být významným faktorem vedoucím k vyšší transparentnosti zakázek. To však nelze do budoucna zcela vyloučit, neboť příklady některých měst ukazují, že tomu tak může být.

V souvislosti s narůstajícím zastoupením lokálních politických hnutí ve volených orgánech měst bylo rovněž testováno, zda změna spočívající v povolebním významném nárůstu počtu mandátů těchto hnutí v zastupitelstvu, vede k lepšímu zadávání veřejných zakázek, jako tomu bylo například u Karlových Varů. Z porovnání transparentnosti zakázek během dvou volebních období u měst, kde znatelně posílila stávající nebo nově vzniklá lokální politická hnutí nicméně vyplynulo, že související zlepšení praxe v oblasti veřejných zakázek jaké bylo zaznamenáno u zmiňovaných Karlových Varů nelze považovat za obecný jev.

Jak ukazuje i podkapitola věnovaná otázce dárcovství politickým stranám⁴⁶, problematika veřejných zakázek, potažmo korupce je velmi komplexní. Témat, která by mohla doplnit tento výzkum je celá řada, vhodné by bylo doplnění například o skutečnou případovou studii, zabývající se propojením lokálních podnikatelských a politických elit.

⁴⁶ Viz podkapitola 6.2.7.

9. Použité zdroje

9.1 Literatura

ABRATE, G., ERBETTA, F., FRAQUELLI, G., VANNONI, D. (2015): The cost of corruption in the Italian solid waste industry. *Industrial and Corporate Change*, 24, č. 2, s. 439-465

ANDVIG, J. C. (2001): *Corruption. A Review of Contemporary Research*. Chr. Michelsen Institute, s. 122

BALÍK, S. (2008): Radniční koalice po komunálních volbách 2006 ve čtyřech okresech České republiky. *Středoevropské politické studie*, 10, č. 1, s. 17-33

BANDEIRA, O., PRAT, A., VALLETI, T. (2009): Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment. *American Economic Review*, 99, č. 4, s. 1278-1308

BECKER, G. S., STIGLER, G. J. (1974): Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. *The Journal of Legal Studies*, 3, č. 1, s. 1-18

BECKER, S. O., EGGER, P. H., SEIDEL, T. (2009): Common political culture: evidence on regional corruption contagion. *European Journal of Political Economy*, 25, č. 3, s. 300-310

BERNALDEZ, P. B. (2014): Determinants of Political Corruption: A Conceptual Framework. *International Journal on Graft and Corruption Research*, 1, č. 1, s. 53-79

BOYNE, G. A. (1998): Party competition and local spending decisions. *British Journal of Political Science*, 28, č. 1, s. 185-222

CORBRIDGE, S., KUMAR, S. (2002): Community, corruption, landscape: tales from the tree trade. *Political Geography*, 21, č. 6, s. 765-788

DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (2006): *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 309 s.

DE BORGER, B., KERSTENS, K., MOESEN, W., VANNESTE, J. (1994): Explaining differences in productive efficiency: An application to Belgian municipalities. *Public Choice*, 80, č. 3-4, s. 339-358

DHAMI, S., AL-NOWAIHI, A. (2007): Corruption and the provision of public output in a hierarchical asymmetric information relationship. *Journal of Public Economic Theory*, 9, č. 4, s. 727-755

DININIO, P., ORTTUNG, R. W. (2004): Explaining Patterns of Corruption in the Russian Regions. *World Politics*, 57, č. 4, s. 500-529

- DOSTÁLOVÁ, B. (2013): Vývoj rozpočtového určení daní z pohledu obcí. Diplomová práce. Katedra veřejné ekonomie. Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy univerzity, Brno, 87 s.
- DREHER, A., KOTSOGIANNIS, C., MCCORRISTON, S. (2004): Corruption around the world: Evidence from a structural model. *Journal of Comparative Economics*, 35, č. 3, s. 443-466
- DVOŘÁKOVÁ, V. (2012a): Rozkládání státu. *Universum*, Praha, 175 s.
- FISMAN, R., GATTI, R. (2002): Decentralization and corruption: evidence from U.S. federal transfer programs. *Public Choice*, 113, č. 1, s. 25-35
- FRIČ, P. a kol. (1999): Korupce na český způsob. 1. vydání. G Plus G, Praha, 302 s.
- GALTUNG, F. (2006): Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices. In: Sampford C. J. G. a kol. (eds.): *Measuring Corruption*. Ashgate, Aldershot, 302 s.
- GARDINER, J. (2002): Defining corruption. In: Heidenheimer, A. J., Johnston, M. (eds.): *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Third Edition. Transaction Publishers, New Brunswick, London, 850 s.
- GLAESER, E. L., SAKS, R. E. (2006): Corruption in America. *Journal of Public Economics*, 90, č. 6-7, s. 1053-1072
- GOEL, R. K., NELSON, M. A. (2007): Are corrupt acts contagious?: Evidence from the United States. *Journal of Policy Modeling*, 29, č. 6, s. 839-850
- GOEL, R. K., NELSON, M. A. (2010): Causes of corruption: History, geography and government. *Journal of Policy Modeling*, 32, č. 4, s. 433-447
- GOLDEN, M. A., PICCI, L. (2005): Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data. *Economics and Politics*, 17, č. 1, s. 37-75
- CHARRON, N., DIJKSTRA, L., LAPUENTE, V. (2014): Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions. *Social Indicators Research*, 122, č. 2, S. 315-346
- CHMELÍK, J., TOMICA, Z. (2011): Korupce a úplatkářství. Linde, Praha, 283 s.
- JANSA, P., BUREŠ, R. (2011): Studie národní integrity. Transparency International - Česká republika, Praha, 248 s.
- JEFFREY, C. (2002): Caste, Class, and Clientelism: A Political Economy of Everyday Corruption in Rural North India. *Economic Geography*, 78, č. 1, s. 21-41
- KAMENÍK, M. a kol. (2011a): Otevřenost zadávacích řízení v ČR. *Oživení*, Praha, 40 s.

- KAMENÍK, M. a kol. (2011b): Transparentnost systému veřejných zakázek v ČR. Oživení, Praha, 32 s.
- KLÍMA, M. (2013): Koncept klientelistické strany. Případová studie - Česká republika. Politologický časopis - Czech Journal of Political Science, 20, č. 3, s. 215-235.
- KOČENDA, L., LÍZAL, E. (2001): State of corruption in transition: case of the Czech Republic. Emerging Markets Review, 2, č. 2, s. 138-160
- KONADU-AGYEMANG, K., SHABAYA, J. (2005): What has corruption got to do with it? Understanding the persistence of rural-urban and inter-regional inequalities in Ghana and Zimbabwe. GeoJournal, 62 č. 1-2, s. 129-146
- KOSTELECKÝ, T., PATOČKOVÁ, V., VOBECKÁ, J. (2007): Kraje v České republice - existují souvislosti mezi ekonomickým rozvojem, sociálním kapitálem a výkonem krajských vlád? Sociologický časopis/Czech Sociological Review, 43, č. 5, s. 911-943
- LAMBSDORFF, J. G. (2002): Corruption and rent-seeking. Public choice, 113, č. 1-2, s. 97-125
- LANGR, I. (2014): Systémová korupce jako empirický výzkum: případ města Liberec. Středoevropské politické studie, 16, č. 1, s. 1-28
- LA PORTA, R., LOPEZ-DE-SILANES, F., SHLEIFER, A., VISHNY, R. (1999): The Quality of Government. Journal of Law, Economics and Organization, 15, č. 1, s. 222-79
- MAURO, P. (1995): Corruption and growth. The quarterly journal of economics, 110, č. 3, s. 681-712
- MELGAR, N., ROSSI, M., SMITH, T. W. (2010): The perception of corruption. International Journal of Public Opinion Research, 22, č. 1, s. 120-131
- NYE, J. S. (1967): Corruption and Political development: A Cost-Benefit Analysis. The American Political Science Review, 61, č. 2, s. 417-427
- NÝVLT, L., ONDRÁČKA, D., PAVEL, J., PICKOVÁ, Z. (2005): Veřejné zakázky v České republice: korupce nebo transparentnost? Transparency International - Česká republika, Praha, 95 s.
- OLKEN, B. A. (2007): Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. Journal of Political Economy, 115, č. 2, s. 200-249
- OLKEN, B. A. (2009): Corruption perceptions vs. corruption reality. Journal of Public economics, 93, č. 7, s. 950-964
- PACHMANN, A. (2006): Povaha korupce v České republice. In: Dančák, B., Hloušek, V., Šimíček, V. (eds.): Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii. Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 309 s.

- PACHMANN, A. (2010): Jak dál v boji s korupcí? Čtrnáctideník CEVRO, 4, č. 19-20, s. 1-5
- PALANSKÝ, M. (2014): Political Connections and Public Procurement: Evidence from the Czech Republic. Bakalářská práce. Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova v Praze, 61 s.
- PAVEL, J. (2010). Analýza vlivu míry konkurence na cenu rozsáhlých staveb dopravní infrastruktury. Politická ekonomie, 3, č. 58, s. 343-356
- PAVEL, J. (2012): Důvody pro reformu zadávání veřejných zakázek v České republice. Veřejné zakázky a PPP projekty, 4, č. 3, s. 59-70
- PERERA-MUBARAK, K. N. (2012): Reading 'stories' of corruption: Practices and perceptions of everyday corruption in post-tsunami Sri Lanka. Political Geography, 31, č. 6, s. 368-378
- PERRY, P. J. (1997): Political Corruption and Political Geography. Ashgate, Aldershot, 157 s.
- PETROVSKÝ, K. (2007): Korupce po česku. Aneb korupce očima průměrného Čecha. Eurolex Bohemia, Praha, 193 s.
- PODHRÁZKÝ, M. (2006): Povaha korupce v České republice. In: Dančák, B., Hloušek, V., Šimíček, V. (eds.): Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii. Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 309 s.
- SELIM, A., BONTIS, N. (2009): The Relationship Between Culture and Corruption: A Cross-National Study. Journal of Intellectual Capital, 10, č. 1, s. 165-184
- SCHMIDT, D. (2007): Anti-corruption: What Do We Know? Research on Preventing Corruption in the Post-communist World. Political Studies Review, 5, č. 2, s. 202-232
- SMITH, M. L. (2008): Vnímání a realita korupce v České republice. Nové výzkumy, metody a postupy. ISEA, Praha, 115 s.
- STEHLÍK P., OCHRANA, F. (2015): Předražování veřejných zakázek na stavební práce v České republice. Ekonomický časopis 63, č. 3, s. 227-238
- ŠTIČKA, M. (2008) Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. Transparency International - Česká republika, Praha, 212 s.
- RAE, W. D. (1967): The Political Consequences of Electoral Laws. New Haven: Yale University Press, 203 s.
- REINIKKA, R., SVENSSON, J. (2004): Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda. The Quarterly Journal of Economics 119, č. 2, s. 679-705

- ROBBINS, P. (2000): The rotten institution: corruption in natural resource management. *Political Geography*, 19, č. 4, s. 423-443
- ROSE-ACKERMAN, S. (1978): *Corruption: A Study In Political Economy*. Academic Press, 258 s.
- ROSE-ACKERMAN, S. (1999): *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge university press, s. 266
- ROSE-ACKERMAN, S. (ed.), (2007): *International Handbook on the Economics of Corruption*. Edward Elgar Publishing, s. 656
- ROSE-ACKERMAN, S., SOREIDE, T. (eds.), (2011): *International Handbook on the Economics of Corruption*. Edward Elgar Publishing, s. 624
- ROTHSTEIN, B., TORSELLO, D. (2013): Is corruption understood differently in different cultures? Anthropology meets Political Science. *Journal of Anthropological Research*, 70, č. 2, s. 263-288
- TREISMAN, D. (2000): The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76, č. 3, s. 399-457
- TREISMAN, D. (2007): What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review of Political Science*, 10, s. 211-244
- TULLOCK, G. (1967): The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. *Economic Inquiry* 5, č. 3, s. 224-232
- TO, P. X., MAHANTY, S., DRESSLER, W. (2014): Social networks of corruption in the Vietnamese and Lao cross-border timber trade. *Anthropological Forum*, 24, č. 2, s. 154-174
- VOLEJNÍKOVÁ, J. (2007): *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. Profess Consulting, s. 390
- VONDRÁČEK, O., HAVRDA, M. (2013): *Korupce jako parazit*. Centrum pro veřejnou politiku, Praha, 125 s.

9.2 Internetové zdroje

ATILLA, G. (2008): Is corruption contagious? An econometric analysis. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Norwegian Institute of International Affairs. Working paper č. 742.

Dostupné z: <<http://english.nupi.no/content/download/6950/75842/version/2/file/WP-742-Attila.pdf>>.

AURIOL, E., FLOCHEL, T., STRAUB, S. (2011): Public Procurement and Rent-Seeking: The Case of Paraguay. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Toulouse School of Economics. Working Paper, č. 224.

Dostupné z: <<http://www.tse-fr.eu/sites/default/files/medias/doc/wp/dev/11-224.pdf>>.

BONAGLIA, F., BRAGA DE MACEDO, J., BUSSOLO, M. (2001): How globalization improves governance. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Centre for Economic Policy Research. Organisation for Economic Co-operation and Development. Working Paper č. 181.

Dostupné z: <<http://www.oecd-ilibrary.org/content/workingpaper/774554632487>>.

BIS (2012): Výroční zpráva 2011. [online]. [1. 6. 2015].

Dostupné z: <<http://www.bis.cz/n/2012-08-22-vyrocní-zprava-2011.html>>.

CALETKA, S. (2011): Koalice v obcích s rozšířenou působností po komunálních volbách v roce 2010. Parlamentní institut. [online]. [1. 6. 2015]. Dostupné z:

<<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=72816>>.

COVIELLO, D., GARLIARDUCCI, S. (2010): Building political collusion: Evidence from procurement auctions. The Institute for the Study of Labor. Discussion Paper č. 4939. Dostupné z: <<http://repec.iza.org/dp4939.pdf>>.

CVVM (2015a): Spokojenost se stavem ve vybraných oblastech veřejného života.

[online]. [1. 6. 2015]. Dostupné z: <<http://cvvm.soc.cas.cz/hodnoceni-politicke-situace/spokojenost-se-stavem-ve-vybranych-oblastech-verejneho-zivota-unor-2015>>.

CVVM (2015b): Názor na rozšířenost a míru korupce u veřejných činitelů a institucí.

[online]. [1. 6. 2015]. Dostupné z: <<http://cvvm.soc.cas.cz/politicke-ostatni/nazor-na-rozsirenost-a-miru-korupce-u-verejnych-cinitelu-a-instituci-brezen-2015>>.

ČESKÝ ROZHLAS (2014): Stovka lidí stane před soudem kvůli korupci při vydávání řidičských průkazů. [online]. [1. 6. 2015].

Dostupné z: <http://www.rozhlas.cz/zpravy/regiony/_zprava/stovka-lidi-stane-pred-soudem-kvuli-korupci-pri-vydavani-ridicky-prukazu--1307255>.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (2016a): Výsledky voleb. [online]. [1. 6. 2015].
Dostupné z: <<http://volby.cz/>>.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (2016b): Podíl nezaměstnaných osob – územní srovnání. [online]. [cit. 20. 4. 2016]. Dostupné z: <<https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=statistiky#katalog=30853>>.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (2016c): Počet ekonomických subjektů dle právní formy. [online]. [cit. 20. 4. 2016]. Dostupné z: <<https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=uziv-dotaz#>>.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (2016d): Databáze demografických údajů za obce ČR. [online]. [cit. 20. 4. 2016]. Dostupné z: <<https://www.czso.cz/csu/czso/databaze-demograficky-udaju-za-obce-cr>>.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (2011a): Počet obyvatel v obcích České republiky - k 1. 1. 2011. [online]. [cit. 1. 6. 2015].
Dostupné z: <<https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-prepocteny-na-definitivni-vysledky-sldb-2011-k-112011-vr7xowgr7o>>.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (2011b): Výsledky sčítání lidu, domů a bytů 2011. [online]. [cit. 20. 4. 2016]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/otevrena_data_pro_vysledky_scitani_lidu_domu_a_bytu_2011_-sldb_2011->.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (2006): Počet obyvatel v obcích České republiky - k 1. 1. 2006. [online]. [cit. 1. 6. 2015].
Dostupné z: <<https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-ceske-republiky-k-112006-h1jvhpelzb>>.

DONATH BUSINESS AND MEDIA a kol. (2007). Vnímání korupce v ČR: Výzkum mezi politiky a manažery. [online]. [cit. 1. 6. 2015].
Dostupné z: <http://www.dbm.cz/pfile/1Zprava_o_korupci.pdf>.

- DVOŘÁKOVÁ, V. (2012b): Hradní lapka či potulní lapkové? Dilemata kleptokratického státu. [online]. [cit. 1. 6. 2015].
Dostupné z: <<http://blog.aktualne.cz/blogy/vladimira-dvorakova.php?itemid=17807>>.
- DVOŘÁKOVÁ, V. (2013): Politická korupce nebo politický deal? Diagnóza: systémová korupce. [online]. [cit. 1. 6. 2015].
Dostupné z: <<http://blog.aktualne.cz/blogy/vladimira-dvorakova.php?itemid=20571>>.
- ECONLAB (2014): Zindex: Hodnocení měst v zadávání veřejných zakázek. [online]. [1. 6. 2015]. Dostupné z: <<http://cae.zindex.cz/wp-content/uploads/2015/05/zIndex-proměsta-studie1.pdf>>.
- ECONLAB (2015a): Databáze financování politických stran. [online]. [1. 6. 2015].
Dostupné z: <<http://www.politickefinance.cz/>>.
- ECONLAB (2015b): Zindex. Hodnocení zadavatelů veřejných zakázek. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Dostupné z: <<http://www.zindex.cz/>>.
- FAZEKAS, M., TÓTH, I. J., KING, L. P. (2013). Anatomy of grand corruption: A composite corruption risk index based on objective data. [online]. [cit. 1. 6. 2015].
Corruption Research Center Budapest. Working Papers č. CRCB-WP/2013:02.
Dostupné z: <http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2013/11/crcb_wp_201302.pdf>.
- FRIČ, P. (2011): Systémová past. Časopis Respekt. [online]. [cit. 1. 6. 2015].
Dostupné z: <<http://respekt.ihned.cz/c1-52093540-systemova-past.cz>>.
- HYYTINEN, A., LUNDBERG, S., TOIVANEN, O. (2007): Politics and procurement: Evidence from cleaning contracts. Helsinki Center of Economic Research. Discussion Paper č. 277. [online]. [cit. 1. 6. 2015].
Dostupné z: <<http://ethesis.helsinki.fi/julkaisut/eri/hecer/disc/277/politics.pdf>>.
- CHRISTENSEN, J. (2007): Mirror, mirror on the wall, who's the most corrupt of all? [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Tax Justice Network. Dostupné z: <http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/0701_Mirror_Mirror_corruption.pdf>.
- ČECHOVÁ, H. (2012): Politická korupce zasáhla i západočeské lázně. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Parlamentní listy. Dostupné z:

<<http://www.parlamentnilisty.cz/zpravy/kauzy/-Politicka-korupce-zasahla-i-zapadoceske-lazne-232732>>.

KAMENÍK, M. (2008): Kvalita a transparentnost zadávání veřejných zakázek okresními městy v České republice. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Oživení.

Dostupné z: <<http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2010/01/vyzkum-kvalita-transparentnost-vz.pdf>>.

KAMENÍK, M., PETRÁKOVÁ, L. (2012): Korupční rizika ve veřejných zakázkách: jak jim čelit? Metodika pro územní samosprávy. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Oživení.

Dostupné z:

<http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2011/09/metodika_FINAL.pdf>.

KOTEK, J. (2007): O výběrové řízení k hale se zajímá policie. [online]. [cit. 1. 6. 2015].

Karlovarské radniční listy. Dostupné z: <<http://www.radnicnilisty.cz/o-vyberove-rizeni-k-hale-se-zajima-policie/>>.

KOTEK, J. (2008): Mají Vary mafii a korupci? [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Karlovarské radniční listy. Dostupné z: <<http://www.radnicnilisty.cz/maji-vary-mafii-a-korupci/>>.

KOTEK, J. (2010): Opoziční účet Alternativy za volebním obdobím 2006 - 2010.

[online]. [cit. 1. 6. 2015]. Dostupné z:

<http://alternativaprovolby.cz/data/soubory/plakat_banner/opozicni-ucet-2010.pdf>.

KNACK, S. (2006): Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: A Critique of the Cross-Country Indicators. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. World Bank Policy Research Working Paper č. 3968.

Dostupné z: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8377>>.

KRAMÁR, T. a kol. (2010): 20 let demokracie: Kraje, města, obce na rozcestí mezi korupcí a vládou práva. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Oživení. Dostupné z:

<<http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2010/01/publikace-obce-oziveni.pdf>>.

LEWIS, D., JONOVA, D., LOTTI, G., HASSAN, M. (2014): Better Indicators to Measure Corruption in Slovakia. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. The Anti-Corruption Research Network. Dostupné z: <<http://corruptionresearchnetwork.org/courses-trainings/better-indicators-to-measure-corruption-in-slovakia>>.

LOPEZ-VALCARCEL, B. G., JIMÉNEZ, J. L., PERDIGUERO, J. (2014): Danger: Local corruption is contagious! [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Unpublished manuscript. Dostupné z: <http://www.ub.edu/catedramaragall/wp-content/uploads/2015/02/Lopez-Valcarcel_Jimenez_Perdiguero_01_nov_14.pdf>.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (2015): Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2014. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/e404b766-77d0-488b-8809-6951c53c0eb9/Vyrocnizprava-o-stavu-verejnych-zakazek-v-Ceske-republice-za-rok-2014_final.pdf>.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (2015): Věštník veřejných zakázek. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Dostupné z: <<http://www.vestnikverejnychzakazek.cz/>>.

NIKOLOVOVÁ, P., PALGUTA, J., PERTOLD, F., VOZÁR, M. (2012): Veřejné zakázky v ČR: Co říkají data o chování zadavatelů? IDEA. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Dostupné z: <http://idea.cerge-ei.cz/documents/studie_2012_05.pdf>.

NOVINKY (2014): Místostarosta Mariánských Lázní Horký je podezřelý z korupce. [online]. [1. 6. 2015]. Dostupné z: <<http://www.novinky.cz/krimi/348289-mistostarosta-marianskych-lazni-horky-je-podezrely-z-korupce.html>>.

OECD (2015): Slovník statistických pojmů. Bid-rigging. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Dostupné z: <<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3334>>.

OTIDEA (2013): Průzkum mezi dodavateli veřejných zakázek. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Dostupné z: <<http://www.otidea.cz/blog/verejne-zakazky-20132014-od-losovacek-k-podstrelenym-cenam/>>.

OŽIVENÍ (2015a): Hodnocení krajů. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Dostupné z: <<http://www.hodnocenikraju.cz/>>.

OŽIVENÍ (2015b): Alternativní informační systém o veřejných zakázkách v ČR. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Dostupné z: <<http://www.vsechnyzakazky.cz/>>.

PAVEL, J. (2008): Vliv počtu nabízejících na cenu stavebních zakázek v oblasti dopravní infrastruktury 2004 – 2007. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Transparency

International - Česká republika.

Dostupné z: <http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/vz_dalnice2008.pdf>.

PEHE, J. (2005): Co by přinesla velká koalice? [online]. [cit. 1. 6. 2015].

Dostupné z: <<http://www.pehe.cz/clanky/2005/co-by-prinesla-velka-koalice>>.

PLHOŇ, T. (2013): Lázeňská korupční normalizace. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Týdeník

Euro. Dostupné z: <<http://www.euro.cz/archiv/korupcni-normalizace-1024787>>.

PWC, ECORYS (2013): Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU. [online]. [cit. 1. 6. 2015].

Dostupné z: <http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf>.

SELDADYO, H., HAAN, J. (2006): The determinants of corruption: A literature survey and new evidence. [online]. [cit. 1. 6. 2015].

Dostupné z: <http://www.congress.utu.fi/epcs2006/docs/D1_seldadyo.pdf>.

STEM (2015): Závažné problémy ČR. [online]. [cit. 1. 6. 2015]

Dostupné z: <<http://www.stem.cz/clanek/2976>>.

SZÁNTÓ, Z., TÓTH, I. J., CSERPES, T., SZABOLCS, V. (2010): Local Government Corruption in Hungary. Circuits of Profit: Business Network Research Conference.

[online]. [cit. 24. 5. 2015]. Central European University.

Dostupné z: <http://www.wargo.hu/tij/news/korrupcio_2010_local_government_corruption_in_Hungary_ceu_100128_pps>.

TIC (2005): Stavební veřejné zakázky trpí značnou neprůhledností, na komunální úrovni panuje klientelismus. Tisková zpráva. [online]. [cit. 1. 6. 2015].

Dostupné z: <http://nno.ecn.cz/txt_tzpr_full.stm?x=1631059>.

TIC (2007): Odhad neefektivně vynaložených veřejných zdrojů ve veřejných zakázkách v České republice v roce 2004. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Dostupné z:

<http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/vz_odhad_neefektivty.pdf>.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2015): FAQs on corruption. How do you define corruption? [online]. [cit. 24. 5. 2015].

Dostupné z: <https://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2/#defineCorruption>.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2016): Corruption perceptions index – Overview. [online]. [cit. 16. 3. 2016].

Dostupné z: <<http://www.transparency.org/research/cpi/>>.

ÚŘAD VLÁDY (2013): Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/Strategie-2013-a-2014_1.pdf>.

WEI, S. J. (2001): Corruption in Economic Transition and Development: Grease or Sand? [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Dostupné z: <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ead/sem/sem2001/papers/Wei.pdf>>.

WORLD BANK (2015a): Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank. [online]. [cit. 24. 5. 2015]. Dostupné z: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm#define>>.

WORLD BANK (2015b): Most Common Red Flags of Fraud and Corruption in Procurement in World Bank financed projects. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Dostupné z: <http://siteresources.worldbank.org/INTDOII/Resources/Red_flags_reader_friendly.pdf>.

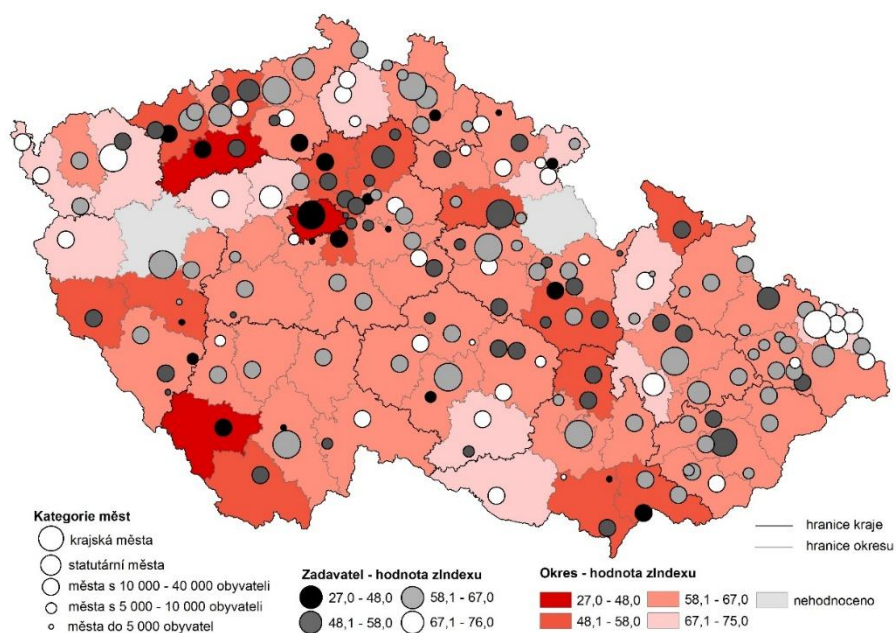
ZEMAN, B. (2011): Města v Karlovarském kraji chtějí zprůhlednit veřejné zakázky. [online]. [cit. 1. 6. 2015]. Mladá fronta DNES. Dostupné z: <http://vary.idnes.cz/mesta-v-karlovarskem-kraji-chteji-zpruhlednit-verejne-zakazky-pvn-/vary-zpravy.aspx?c=A110121_095055_vary-zpravy_sou>.

9.3 Ostatní zdroje:

Data o trestných činech z Evidenčního systému statistik kriminality poskytl Vladimír Stolín z Ministerstva vnitra.

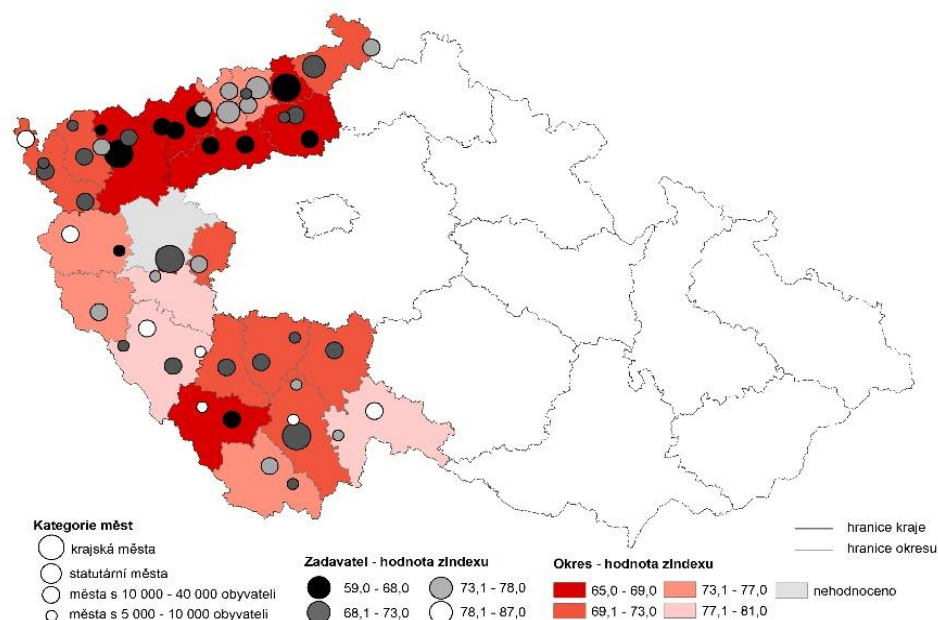
Přílohy

Příloha 1: Transparentnost veřejných zakázek ve vybraných městech České republiky v letech 2011- 2013 – okresy⁴⁷



Zdroj: EconLab (2015b), vlastní zpracování

Příloha 2: Transparentnost veřejných zakázek ve zkoumaných městech v letech 2006 - 2014 – okresy



Zdroj: ISVZUS, vlastní zpracování

⁴⁷ Hodnocení na úrovni okresů resp. krajů odpovídá váženému průměru hodnot měst daného okresu resp. kraje, vahou je zde počet obyvatel k 1. 1. 2011.

Příloha 3: Výsledky zIndexu sledovaných měst v období 2006 - 2014

název obce	zIndex 2006 - 2010	zIndex 2010 - 2014
Jihočeský kraj	75,9	72,3
České Budějovice	72,0	70,4
Kaplice	68,0	71,4
Hluboká nad Vltavou	85,3	88,1
Týn nad Vltavou	76,1	74,5
Milevsko	74,1	71,7
Třeboň	78,9	73,0
Vimperk	85,7	74,9
Jindřichův Hradec	81,6	83,5
Český Krumlov	75,5	76,6
Strakonice	73,6	69,9
Písek	75,0	68,7
Prachatice	62,3	53,3
Tábor	79,0	64,0
Karlovarský kraj	68,5	73,4
Karlovy Vary	50,1	77,1
Aš	70,1	87,1
Cheb	62,2	75,4
Ostrov	70,4	74,0
Sokolov	73,0	71,5
Mariánské lázně	75,9	67,0
Chodov	79,6	69,3
Františkovy lázně	61,3	82,9
Kraslice	72,0	65,4
Nejdek	70,7	63,9
Plzeňský kraj	75,9	73,8
Plzeň	68,6	69,0
Klatovy	80,6	82,4
Domažlice	75,7	77,4
Rokycany	75,3	71,6
Sušice	78,3	66,4
Tachov	85,2	72,0
Horažďovice	77,6	83,6
Dobruška	76,9	79,2
Stříbro	66,0	67,0
Nýrsko	75,2	69,5
Ústecký kraj	70,1	69,6
Ústí nad Labem	66,2	68,8
Děčín	71,3	71,7
Most	76,3	74,2

název obce	zIndex 2006 - 2010	zIndex 2010 - 2014
Teplice	79,7	73,0
Chomutov	66,2	57,2
Litoměřice	62,1	78,6
Roudnice nad Labem	52,4	66,3
Bílina	68,7	81,7
Varnsdorf	70,7	80,5
Kadaň	61,4	70,7
Litvínov	76,5	70,8
Jirkov	79,5	71,4
Žatec	72,0	61,9
Louny	72,6	62,2
Klášterec nad Ohří	71,6	53,9
Lovosice	70,5	69,5
Duchcov	73,5	71,3

Zdroj: ISVZUS, vlastní výpočet

Příloha 4: Přehled použitých ukazatelů charakterizujících socioekonomické prostředí měst

Ukazatele ekonomické úrovně

Podíl nezaměstnaných osob, 2005, 2013⁴⁸

Zdroj: ČSÚ (2016b)

Počet fyzických osob - soukromí podnikatelé podnikající dle živnostenského zákona na 1 000 obyvatel, 2008, 2013

Zdroj: ČSÚ (2016c)

Ukazatele úrovně sociálního kapitálu

Podíl obyvatel s vysokoškolským vzděláním - počet obyvatel s dosaženým vysokoškolským vzděláním na 1 000 obyvatel, 2011

Zdroj: ČSÚ (2011b)

Volební účast ve volbách do zastupitelstev obcí v %, 2006, 2010

Zdroj: ČSÚ (2016a)

⁴⁸ Jedná se o údaj k 31. 12. daného roku.

Ostatní ukazatele

Relativní migrační saldo v období 2006 - 2014 v %

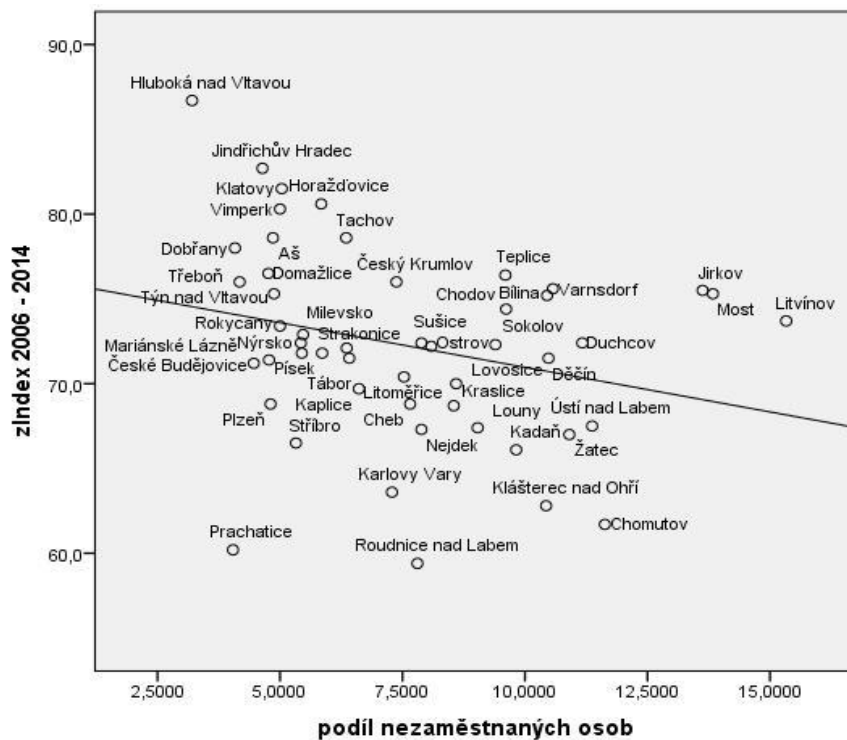
Zdroj: ČSÚ (2016d)

Podíl věřících na celkovém počtu obyvatel v %, 2011

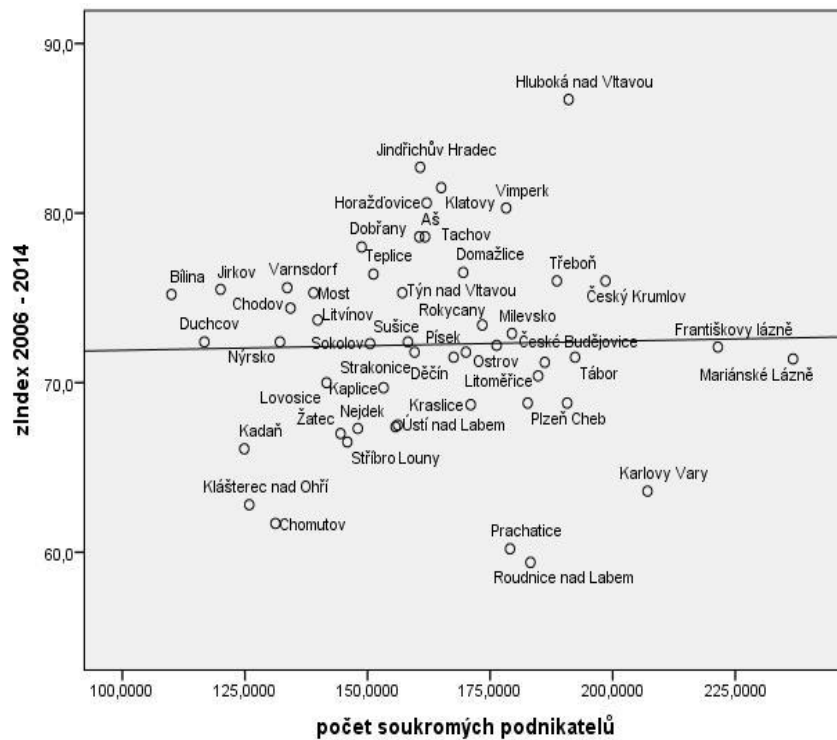
Zdroj: ČSÚ (2011b)

Příloha 5: Souvislost mezi zIndexem a jednotlivými ukazateli ekonomické úrovně a úrovně sociálního kapitálu

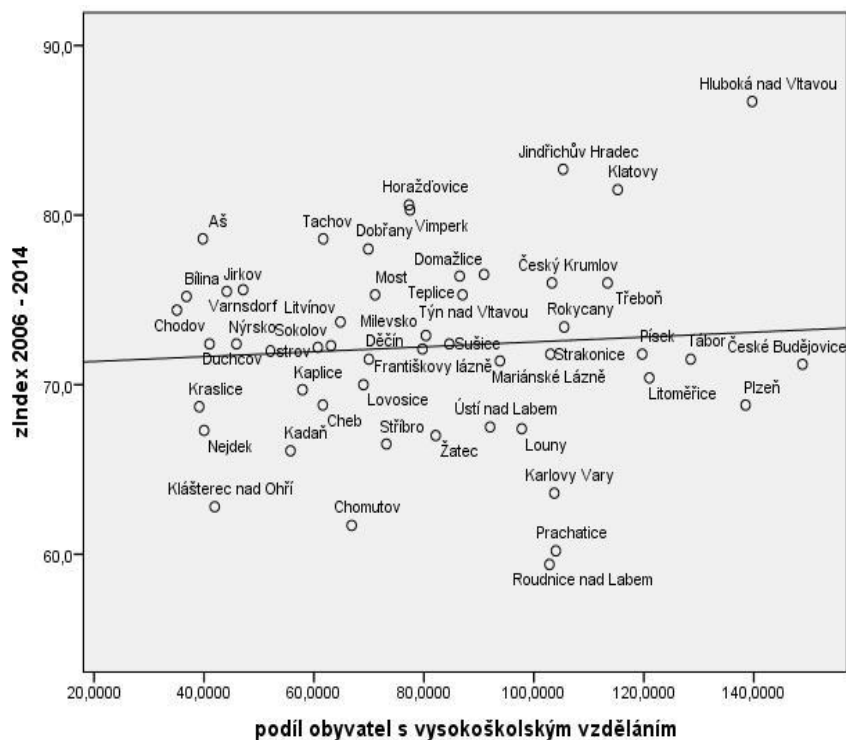
Graf: Vztah mezi zIndexem a podílem nezaměstnaných osob



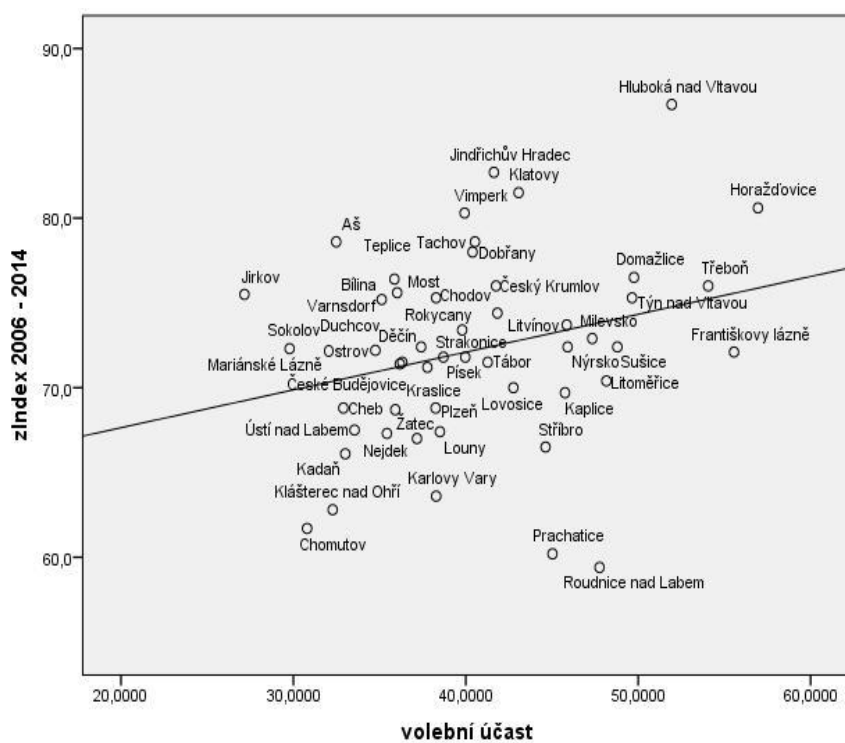
Graf: Vztah mezi zIndexem a počtem soukromých podnikatelů



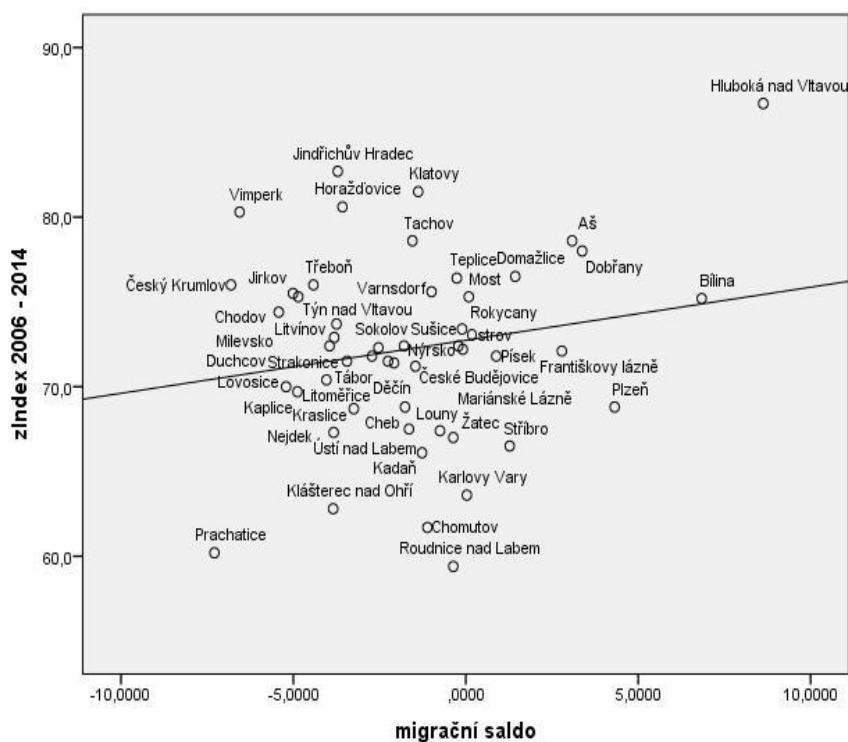
Graf: Vztah mezi zIndexem a podílem obyvatel s vysokoškolským vzděláním



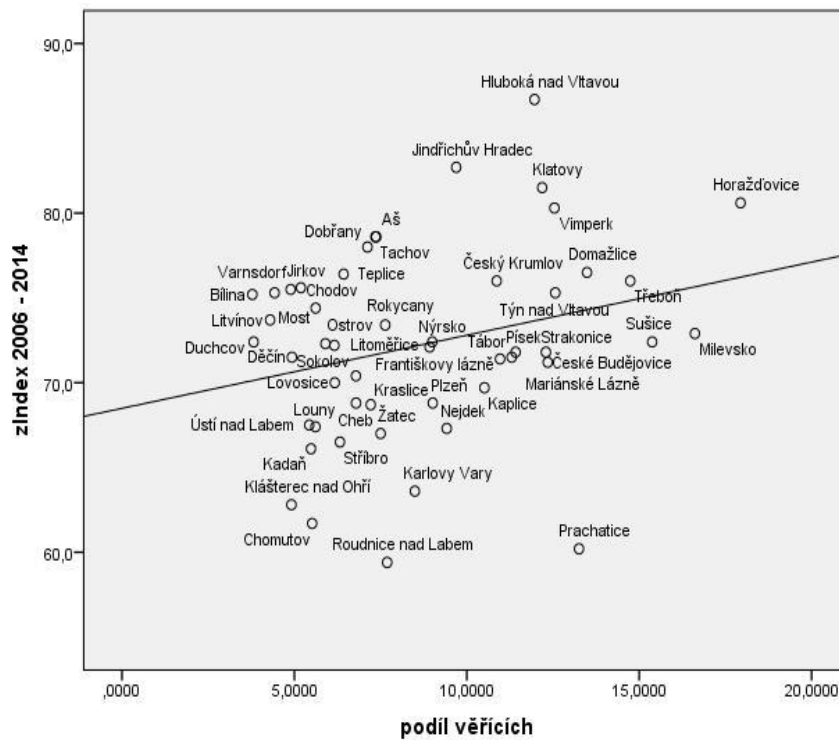
Graf: Vztah mezi zIndexem a volební účastí



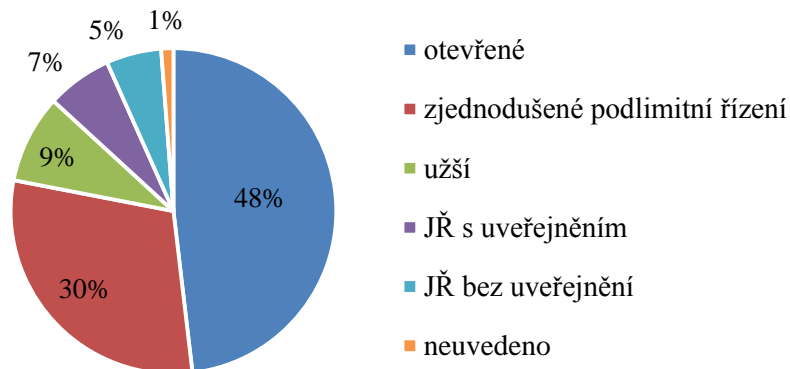
Graf: Vztah mezi zIndexem a migračním saldem



Graf: Vztah mezi zIndexem a podílem věřících

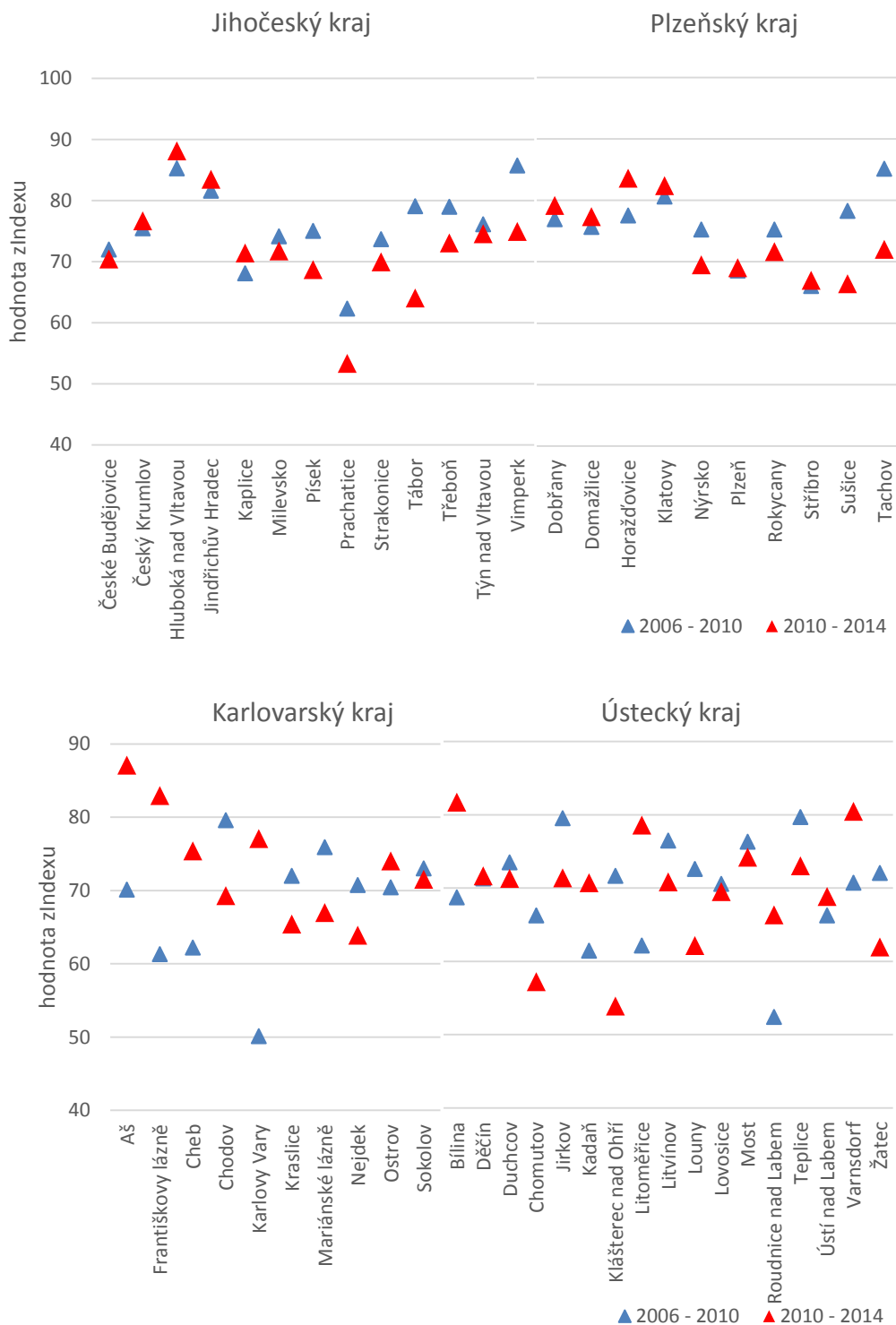


Příloha 6: Podíl použitých zadávacích řízení na celkovém počtu hodnocených zakázek vybraných samospráv v letech 2006 - 2014



Zdroj: ISVZUS

Příloha 7: Změna transparentnosti zakázek zkoumaných měst v období 2006 - 2014



Zdroj: ISVZUS, vlastní výpočet