

Vliv decentralizace na efektivitu vybraných oblastí činností
veřejného sektoru

Habilitační práce

Michal Plaček

Abstrakt

Teorie decentralizace je jednou z klíčových myšlenkových proudů, který ovlivnil podobu, rozsah a činnost veřejného sektoru v současnosti. Předkládaná habilitační práce se zaměřuje na analýzu dopadu administrativní decentralizace na efektivnost vybraných oblastí činnosti veřejného sektoru. Analýza je provedena formou dvou případových studií, které se zaměřují na oblast veřejného zadávání a ochrany kulturního dědictví. K dosažení cílů jsou použity převážně kvantitativní metody, tj. regresní modely a data envelopment analysis. Obě případové studie přináší odlišné výsledky, u veřejných zakázek dosahují místní a regionální vlády větší efektivity, v oblasti ochrany kulturního dědictví jsou efektivnější instituce zřizované ústředními orgány. Příčiny můžeme hledat v odlišném rozsahu a intenzitě faktorů, které jsou klíčové v teorii decentralizace, např. místní akontabilita a komplexita problémů. Na základě výsledků jsou předloženy doporučení pro veřejnou politiku.

Abstract

The theory of decentralization is one of the key areas of thought currently influencing the form, scope, and activities of the public sector. The presented habilitation thesis focuses on an analysis of the impact of administrative decentralization on the efficiency of selected areas of public sector activity. The analysis is carried out in the form of two case studies focused on the area of public procurement and protection of cultural heritage. To achieve the objectives, quantitative methods are used, i.e. regression models and data envelopment analysis. Both case studies achieve differing results with local and regional governments achieving greater efficiency in public procurement, while institutions established by the central authorities were more efficient in the area of preserving cultural heritage. We can look at the causes in the different scales and intensity of the factors that are key in the theory of decentralization, such as local accountability and the complexity of problems. Based on the results, recommendations for public policy are then presented.

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem habilitační práci *Vliv decentralizace na efektivitu vybraných oblastí činnosti veřejného sektoru* vypracoval sám, uvedl v ní všechny použité literární a odborné zdroje v souladu s právními předpisy, vnitřními předpisy Fakulty sociálních věd University Karlovy.

9.8.2017

Michal Plaček

Poděkování

Rád bych poděkoval svým kolegům Františkovi, Milanovi, Jurajovi, Martinovi a Milanovi za odborné konzultace a podporu nejen při psaní této práce. Rád bych také poděkoval svým kolegům z Ekonomicko správní fakulty, Masarykovy university a Centra pro sociální a ekonomické strategie, Fakulty sociálních věd, university Karlovy.

Obsah

1	Úvod	7
2	Cíle práce	9
3	Výzkumná metodologie a použité výzkumné metody	10
3.1	Obecně teoretické metody.....	12
3.2	Empirické metody.....	15
4	Teoreticko-konceptuální východiska zkoumání decentralizace.....	19
5	Současný stav výzkumu problematiky decentralizace	34
5.1	Stav zkoumání v České republice	39
6	Odras decentralizace v České republice.....	48
6.1	Ústřední úroveň správy	53
6.2	Regionální veřejná správa	54
6.3	Obecní zřízení	57
6.4	Fiskální federalismus v České republice	61
6.5	Porovnání vybraných ukazatelů decentralizace v ČR a EU.....	70
7	Analytická část.....	78
7.1	Případová studie č. 1 – Vliv administrativní decentralizace na zadávání veřejných zakázek	78
7.1.1	Veřejné zakázky v České republice.....	79
7.1.2	Veřejná politika v oblasti centralizovaného zadávání veřejných zakázek.....	90
7.1.3	Teoretická východiska	92
7.1.4	Testování hypotézy č. 1 - Typ kontraktační autority nemá vliv na dosaženou úsporu (počítanou jako rozdíl mezi předpokládanou a vysoutěženou hodnotou veřejné zakázky) u homogenní a heterogenní komodity	98
7.1.5	Testování hypotézy č. 2 : Typ kontraktační autority nemá vliv na transparentnost veřejného zadávání (měřeno odds ratio, že bude podán návrh na přezkum veřejné zakázky ze strany dodavatelů nebo bude zahájen přezkum veřejné zakázky ex officio).....	107
7.1.6	Testování hypotézy č. 3: Typ kontraktační autority nemá vliv na podíl šancí, že bude v případě veřejné zakázky konstatováno porušení zákona ze strany regulátora.....	113
7.1.7	Testování hypotézy č. 4: Typ kontraktační autority nemá vliv na délku procesu veřejného zadávání	117
7.1.8	Shrnutí výsledků testování hypotéz	124
7.2	Případová studie č. 2: Analýza dopadu administrativní decentralizace na efektivnost sektoru ochranu kulturního dědictví	125
7.2.1	Sektor kulturního dědictví v České republice	126
7.2.2	Geografické aspekty činnosti muzeí, galerií a památníků	129

7.2.3	Decentralizace v sektoru ochrany kulturního dědictví.....	132
7.2.4	Teoretická východiska zkoumání.....	133
7.2.5	Metody a data	139
7.2.6	Výsledky.....	142
7.2.7	Shrnutí výsledků	148
8	Srovnání výsledků případových studií a doporučení pro veřejnou politiku	149
9	Závěr	152
10	Použitá literatura.....	153

1 Úvod

Tieboutova hypotéza a Oatsův teorém popisující přínosy decentralizace patří dnes již ke klasickým dílům ekonomické teorie. Tyto myšlenky byly rozvíjeny, potvrzovány či vyvraceny celou řadou autorů, jež můžeme řadit k první generaci teorie fiskálního federalismu. Tato teorie byla navíc propojena s veřejnou politikou, zvláště s teorií New Public Managementu, jejíž součástí byly návrhy reforem decentralizace v duchu „One size fits all“, které proběhly v mnoha zemích po celém světě. I když hlavní vlna těchto reforem proběhla v 80. a 90. devadesátých letech, jsou tyto myšlenky aktuální nejen pro design veřejné politiky v rozvojových zemích, ale i pro re-design těchto politik ve vyspělých zemích. Úvahy o recentralizaci se začínají znovuobjevovat v souvislosti s ekonomickou krizí, která probíhala v letech 2008-2012.

Evolucí prošla i teorie prvního stupně fiskálního federalismu, na kterou navazuje teorie druhého stupně fiskálního federalismu, jež má za cíl zlepšit teoreticko - metodologický aparát a také popsat vliv decentralizace na různé dimenze efektivnosti veřejného sektoru, korupci či témata, jako je vliv decentralizace na postavení minorit ve společnosti atd. Počet článků na téma decentralizace ve vědeckých databázích neustále stoupá. Bezpochyby to souvisí s velkou komplexitou, jíž se teorie decentralizace vyznačuje. Ukazuje se, že na problém se můžeme dívat z mnoha různých pohledů a docházet k naprosto odlišným závěrům. Dalším důvodem rostoucího počtu publikací na toto téma může být dosažení dostatečného časového odstupe od hlavního proudu reforem, který je vždy potřebný pro jejich objektivní hodnocení.

Vědecký diskurz v České republice za tímto trendem zaostává, převažují publikace zaměřené na první stupeň teorie fiskálního federalismu. Hlavní vlny reforem územní veřejné správy proběhly před více než deseti lety, přitom neustále ovlivňují náš život. Například podle studií OECD je nízký stupeň urbanizace jedním z hlavních brzd ekonomického růstu, decentralizace a regionalizace základního a středního školství vede k velkým neefektivnostem. To vše nás může vést k úvahám, zda ztráty z decentralizace nepřevyšují jejich přínosy.

Bohužel empirických studií, které by se tímto problémem na datech za Českou republiku zabývaly, je velmi málo. Tato práce má za cíl alespoň částečně zaplnit mezeru v poznání, a to empirickým pohledem na dopady administrativní decentralizace na efektivnost v odvětvích, kde se o ní v tomto kontextu příliš často neuvažuje, tj. v odvětví veřejného zadávání a ochrany kulturního dědictví.

Pro zpracování habilitační práce bylo potřebné zpracovat určitý rámcový plán (zámysl), jak při psaní práce postupovat. Tento plán ukazuje následující schéma:

Tabulka č. 1 Rámcový postup při zpracování habilitační práce

Číslo kroku	Název kroku	Klíčová použitá metoda (metody) a místo řešení kroku v habilitačním spise
1	Identifikace předmětu zkoumání; identifikace „bílého místa“ ve vědecké reflexi	Rešerše literatury, analýza, specifikace výzkumného předmětu; výsledky vlastního předchozího zkoumání
2	Stanovení výzkumných cílů	Analýza, syntéza – viz kapitola 2
3	Určení výzkumné metodologie a vymezení klíčových výzkumných metod	Popis a zdůvodnění volby vybraných metod a vybrané metodologie – viz kapitola 3
4	Tvorba konceptuálního rámce	Analýza, syntéza - viz kapitoly 4, 5, 6
5	Sběr dat. Analýza empirických dat a testování hypotéz	Datamining, parametrické a neparametrické metody, verifikace hypotéz – viz kapitola 7

6	Analýza případových studií, formulování závěrů a jejich komparace	Analýza, syntéza, komparace – viz kapitola 8
7	Formulace závěrů pro oblast teorie a pro oblast praxe veřejné politiky	Syntéza, generalizace – viz kapitola 9

Zdroj: Autor

Výchozí krok představuje identifikace výzkumného předmětu. Předchozí vlastní autorovo zkoumání viz Plaček (2017), jakož i několikaletý týmový výzkum viz Plaček et al, (2016) odhalily, že jedním z „bílých míst“ současné teorie je „vliv decentralizace na efektivitu činností vybraných oblastí veřejného sektoru“. Proto bylo toto téma zvoleno jako předmět zkoumání habilitačního spisu. S ohledem na komplexitu takto specifikovaného předmětu zkoumání bylo potřebné stanovit, které problémy z množiny objektu zkoumání budou v habilitační práci řešeny. Tuto specifikaci provádí krok druhý, v jehož rámci jsou definovány výzkumné cíle, které jsou ideovým projektem, jak bude v práci postupováno. Na základě ujasnění výzkumných cílů je pak možné určit nosnou výzkumnou metodologii, vybrat výzkumné metody a vytvořit teoreticko-konceptuální rámec. Tyto problémy řeší kapitoly 3, 4, 5 a 6, v nichž je obsažena celková „teoretická konstrukce“ habilitačního spisu. Ta tvoří ideovou bázi pro empirickou analýzu, která je koncentrována v sedmé kapitole. Výsledky empirického zkoumání, spolu s analýzou případových studií (osmá kapitola), obsahují hlavní přínosy habilitační práce pro rozvoj vědního oboru. Celková syntéza vědeckých závěrů, jejich zobecnění a přínos pro rozvoj vědního oboru jsou obsaženy v závěrečné části práce. Tato část taxativně vyjmenovává přínos habilitačního spisu pro rozvoj vědního oboru, v němž je habilitační spis předkládán k habilitačnímu řízení, a taktéž ukazuje na další směry zkoumání řešeného problému.

2 Cíle práce

Cílem této habilitační práce je provést kritickou analýzu dopadu administrativní decentralizace na efektivnost vybraných oblastí činnosti veřejného sektoru. Na základě empirické analýzy rozdílných odvětví činnosti veřejného sektoru provést komparaci a následnou syntézu poznatků, na jejíž bázi byla vyvozena nová teoretická zobecnění pro oblast vědecké teorie a navrhnutá doporučení pro veřejnou politiku v této oblasti.

K dosažení hlavního cíle bude sloužit naplnění soustavy dílčích cílů. Dílčí cíle dekomponují hlavní cíl a pomáhají se tak účinně vyrovnat s komplexitou, kterou se toto téma bezpochyby vyznačuje. Dílčí cíle jsou stanoveny následovně:

- 1) Pomocí literární rešerše popsat současný stav vědeckého bádání v oblasti teorie decentralizace veřejného sektoru a vymezit hlavní současné problémy a budoucí výzvy v této oblasti.
- 2) S využitím kvantitativních metod provést primární výzkum a kritické zhodnocení dopadů decentralizace ve vybraných oblastech veřejného sektoru. Tento cíl bude realizován formou dvou případových studií zaměřující se na oblast veřejných zakázek a na oblast ochrany kulturního dědictví.
- 3) Provést komparaci výsledků provedených analýz a zjištění komparovat s aktuálním stavem vědeckého diskurzu.
- 4) Na základě syntézy dosažených poznatků přispět do vědecké diskuze novými poznatky a praktickými doporučeními pro veřejnou politiku.

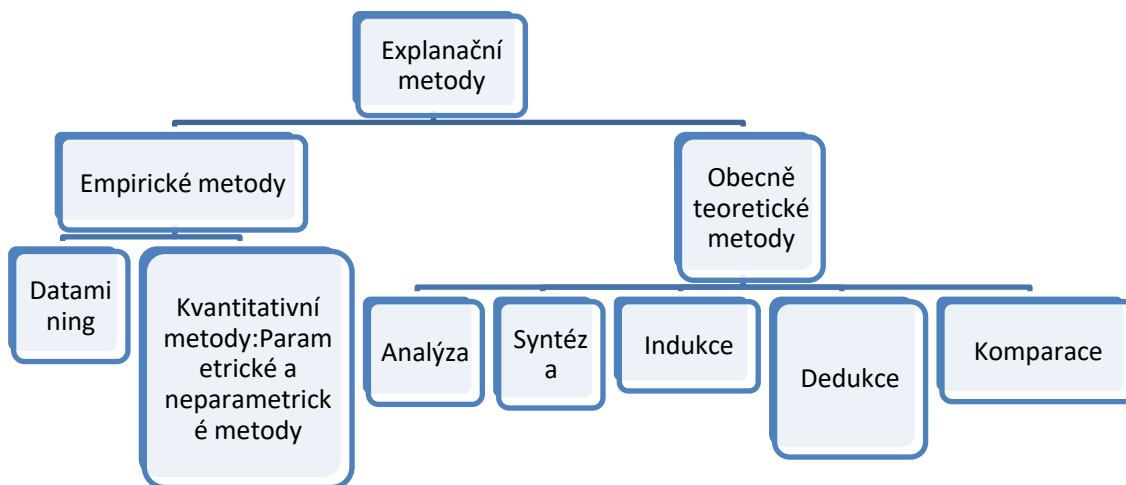
3 Výzkumná metodologie a použité výzkumné metody

S ohledem na stanovený výzkumný předmět a výzkumné cíle je důležité stanovit pro zkoumání daného problému odpovídající metodologii a zvolit adekvátní výzkumné metody. Výzkumné metody jsou nástroje, na jejichž základě získáváme požadované vědecké informace, které potom následně třídíme, interpretujeme a uskutečňujeme odpovídající vědecké závěry. Tyto metody jsou používány na bázi určité metodologie¹. Teorie uvádí dva základní typy metodologií (pozitivistickou a normativní), které jsou používány i v teorii veřejné politiky (Dunn, 2004). V habilitační práci je použitý normativně-pozitivní mix obou typů metodologií, přičemž s ohledem na povahu řešeného problému převažuje normativní pohled. Ten se projevuje zejména v hodnocení problémů souvisejících s decentralizací a s hledáním cest, jak nastavit systém fiskálního federalismu (resp. decentralizace), aby efektivně ovlivňoval fungování veřejného sektoru. Normativnost pohledu se projevuje v tom, že si souběžně vedle deskriptivní otázky „jak to v současné době funguje?“, klade normativní otázku, „jak by měl systém fungovat?“ (Dunn, 2004). Normativnost pohledu tudíž spočívá v návrzích, „jak dosáhnout efektivního řešení“ s ohledem na stanovená kritéria, kritériální

¹ Metodologie je teorie, jak použít výzkumné metody a jak teoreticky zaměřit výzkum (Ochrana, 2009). Přehled typů metodologií podávají např. Fajkus (2005) a Fay (2002).

funkce a požadovaný cílový stav. Zmíněná volba metodologického přístupu je odvozena z předmětu zkoumání a z faktu vědního oboru „veřejné politiky“, v němž je habilitace obhajována. Metodologickému ukotvení habilitační práce a jejím výzkumným cílům odpovídá **varieta** výzkumných metod (viz obr. 1).

Obrázek č. 1: Použité výzkumné metody



Zdroj: Autor

Jak je z obrázku zřejmé, klíčovým typem metod² použitých v habilitační práci, jsou explorační metody³. Explanace je založena na ideji „vědeckého zákona“, na nomologickém modelu (Viceník, Černík, 2005) a předpokladu, že zkoumané jevy je možné vysvětlit subsumpcí pod „vědecký zákon“ (Hempel, 1965, 1960, 2006; Hempel, Oppenheim, 1968). V habilitační práci vycházíme z ideje, že explanace je vhodným nástrojem i pro zkoumání sociálních jevů (Bunge, 1974, 1997, 1999; Little, 1991; Parker, J. et al., 2003), včetně problémů veřejně-politických (Ochrana, 2013). Explanace, tak jako každá jiná metoda, má

² Korektně řečeno formálně logickým jazykem, jde o „rod“, resp. o „třidu metod“.

³ Druhou třidu metod představují „narační metody“, kdy klíčovým nástrojem narace je „vyprávění“. Narace je typická například pro literární vědu (viz Doležel, 2014).

samozřejmě svoje omezení (Bunge, 2004). Tato skutečnost je v habilitačním spise brána na zřetel při interpretaci výsledků výzkumu.

Pro vědecké vysvětlení zkoumaného problému budou v habilitační práci použity dva druhy (skupiny) výzkumných metod⁴ a to obecně teoretické metody a empirické metody.

3.1 Obecně teoretické metody

Z obecně teoretických metod budou použity zejména analýza, syntéza, indukce, dedukce a komparace. Jako podpůrná „metoda“⁵, která obvykle v metodologické literatuře není vyčleňována jako samostatná metoda, bude použita „metoda“ rešerše literatury. Stručné představení použitých metod a způsob jejich použití v habilitační práci uvádí následující část habilitačního spisu.

Rešerše literatury

Jedním z podstatných předpokladů vědecké práce je získání odpovídajících vědeckých informací. K nim patří i informace, které umožňují identifikovat „bílá místa“ ve vědeckém výzkumu, a zjistit, jaký je dosažený stav ve vědeckém poznání dané problematiky. K tomu je využita rešerše literatury spolu s deskripcí. Rešerše literatury je využita především k popisu současného stavu poznání zkoumaného problému a kritické reflexi dopadu problému na efektivitu veřejného sektoru. Za klíčový zdroj informací je považována databáze Thomson Reuters Web of Science a pro oblast České republiky databáze RIV.

Podle klíčových slov Decentralization and Public sector je ve Web of Science indexováno 494 záznamů. Dominantními kategoriemi jsou ekonomie (104 záznamů), veřejná správa (99 záznamů), životní prostředí (69 záznamů), plánování a rozvoj (55 záznamů), veřejné zdraví (48 záznamů), political science (45 záznamů), management (31 záznamů). Ze záznamů jde také vidět, že toto téma je čím dál více ve středu vědecké pozornosti, neboť objem záznamů se každým rokem zvyšuje. V roce 2000 bylo v databázi Web of Science indexováno 15 publikací, v roce 2015 to bylo již 44 publikací. Dominantní autoři jsou z USA (110 výstupů), Velké Británie (54 výstupů), Německa (28 záznamů), Číny (23 záznamů), Kanady (22

⁴ Jsou možná i jiná členění. S ohledem na předmět zkoumání je v habilitačním spise od analýzy této diskuse odhlíženo. Habilitační spis podává vlastní schéma a klasifikaci metod, Účel této klasifikace je dán rámcem habilitační práce. Má ukázat, jaké metody budou použity a v jaké souvislosti budou použity.

⁵ Tato metoda není obvykle v metodologické literatuře v klasifikaci metod samostatně uváděna. Tento fakt je v habilitačním spise respektován tím, že v obrázku tato „metoda“ není samostatně začleňována. Podmíněně je nazývána „metodou“, protože „rešerši“ chápeme jako nástroj, jak připravit informace pro „klasicky“ uváděné metody, jako je zejména analýza, syntéza, indukce, komparace.

záznamů), Nizozemí (21 záznamů), Itálie (19 záznamů). Za Českou republiku je indexováno 5 záznamů, což činí přibližně 1% všech záznamů.

Při nahlédnutí do databáze RIV najdeme na téma „decentralizace“ 152 záznamů. V roce 2000 bylo na toto téma registrováno 9 publikací a v roce 2016 již 19 prací. Nejvíce zastoupena je oblast ekonomie se 63 záznamy, řízení, správa a administrativa (29 záznamů), politologie a politické vědy (24 záznamů), právní vědy (8 záznamů).

Další popisované metody patří již k typicky uváděným obecně teoretickým metodám (viz např. Ochrana, 2009). Patří k nim analýza, syntéza, indukce, dedukce a komparace.⁶

Analýza

Metoda analýzy je takovým nástrojem, kdy jeho prostřednictvím rozkládáme zkoumaný celek na jednotlivé elementy či komponenty. Jádrem analýzy je tudíž myšlenková dekompozice na jednotlivé prvky s cílem odhalit podstatné souvislosti a vztahy zkoumaného předmětu. Analýza je tedy epistemologickou (myšlenkovou) dekonstrukcí reálného předmětu v rovině vědeckého myšlení. V habilitační práci bude tato obecně vědní metoda využita ve dvou formách: jako teoreticko-metodologický základ pro provedení specifické analýzy (viz DEA) a jako „rozkladný postup“ použitý v rámci jednotlivých případových studiích, kde budou pomocí empirických dat zkoumány dopady decentralizace na efektivnost zadávání veřejných zakázek a efektivnost sektoru kulturního dědictví.

Syntéza

Metoda syntézy je ve srovnání s analýzou založena na opačném postupu. To znamená, že cílem syntézy je vytvořit relativně celistvý vědecký obraz zkoumaného předmětu, který vzniká na základě předchozí dekompozice (analýzy) zkoumaného problému. Metoda syntézy bude v habilitační práci použita ve dvou základních formách. Předně jako nástroj pro formulování teoretických závěrů, které vyplynou z empirické analýzy dat a ze zkoumání případových studií. Smyslem syntézy bude relativně celistvě představit zkoumaný předmět v zrcadle provedeného výzkumu a přispět tak do vědecké diskuse. Druhou formou použití syntézy bude její použití v kontextu analýzy současné teoretické reflexe, kdy ve spojení s konkluzí budou formulovány možné závěry a hypotézy, které budou následně podrobeny verifikaci.

⁶ Vedle těchto obecně teoretických metod jsou i další obecně teoretické metody, jako např. generalizace (zobecnění), specifikace. Ty nejsou do schématu zahrnuty s ohledem na dominanci jiných metod.

Indukce

Další klíčovou metodou, která bude v habilitační práci použita, je metoda indukce. Metoda indukce je typicky použitelná pro vědeckou analýzu empirických dat. Na základě zkoumání jednotlivých případů je prováděno zobecnění (Bacon, 1974; Mill 1967; Schlick, 1934, 2006; Carnap, 2005, 2006; Russell, 1992, 2006). Metoda indukce bude použita při zkoumání efektů decentralizace a jejich dopadů na efektivnost. Při použití metody indukce je potřebné se vyrovnat s problémem validity závěrů souvisejících s neúplnou indukcí (viz Russell, 1992; Popper, 1996). Empirická data, z jejichž analýzy budou vyvozovány vědecké generalizace, jsou data, která se vztahují k danému souboru dat. Závěry z indukce tak nutně budou závěry *neúplné indukce*. Na toto omezení neúplné indukce bude reagováno, jak v samotné vědecké proceduře, kdy bude testována spolehlivost použitých modelů, tak i při formulování *pravděpodobnostních* vědeckých závěrů.

Dedukce

Další metodou, kterou plánujeme při zkoumání použít, je metoda dedukce. Dedukce je založena na sylogismu (Sousedík, 2001). Je to takový způsob usuzování, kdy z premis je odvozován jistý (na rozdíl od indukce nikoli pravděpodobný) závěr. Metoda dedukce bude v habilitačním spise využita zejména při dedukování závěrů vyplývajících z analýzy soudobé teorie a při dedukování hypotéz.

Komparace

Další obecně teoretickou metodou, která bude použita, je metoda komparace. Tato metoda je založena na strukturovaném srovnávání. V rámci komparace provedeme srovnání výsledků případových studií z dvou různých činností veřejného sektoru. Budeme se snažit najít společné prvky a definovat příčiny rozdílů. Dále tyto výsledky budeme srovnávat se současným stavem vědění v dané problematice. Výsledky komparace budou základem pro syntézu.

3.2 Empirické metody

Datamining

Empirické analýzy tohoto typu se většinou potýkají s nedostatkem relevantních dat. Veřejný sektor se brání poskytování dat, popřípadě jsou data v nevyhovující struktuře a formátu. Velmi často jsou potencionální zdroje dat fragmentované. V této práci vycházíme z několika zdrojů dat. Prvním zdrojem je „Věstník veřejných zakázek“, odkud jsme získali potřebná data pro první případovou studii. V druhé případové studii, která byla zaměřena na sektor kulturního dědictví, jsme získali část dat oficiální cestou od Národního informačního a poradenského střediska pro kulturu, které nám však odmítlo poskytnout finanční data o hospodaření kulturních institucí. Proto jsme i v tomto případě využili metody dataminingu, kdy jsme finanční data získávali z oficiálního serveru Ministerstva financí „Monitor státní pokladny“ (<http://monitor.statnipokladna.cz/2017/>). Další data byla získávána z databáze Českého statistického úřadu.

Regresní analýza

„Cílem analýzy, která využívá metodu regrese, je nalézt co nejlepší, nejúspornější a současně věcně smysluplný model, který popíše vztah mezi závislou proměnnou a skupinou nezávislých proměnných“. (Řeháková, 2000, s. 2) V případě analýzy spojitě proměnné hovoříme o lineární regresi. Předem je dáno, která proměnná je nezávislá (vysvětlující) a která je závislá (vysvětlovaná). Podle počtu nezávisle proměnných rozlišujeme modely jednoduché regrese a vícenásobné regrese. Jednoduchá regrese popisuje závislost vysvětlované proměnné na jednom regresoru. Naproti tomu vícenásobná regrese řeší situaci, kde závisle proměnná závisí na více než jednom regresoru. V případě lineární regresní funkce můžeme tento vztah zapsat následovně:

$$Y = b_0 + b_1X_1 + b_2X_2 + \dots \quad (1)$$

kde Y je závislá proměnná

X_n jsou nezávislé proměnné

Pokud není proměnná spojitá, nabízí se využití logistické regrese. Nejlepší interpretaci má logistická regrese v případě, že se jedná o binární závislou proměnnou, pro tuto situaci využíváme termín „logistická regrese“. Tato metoda je však schopna vysvětlovat i situaci, kdy

závislá proměnná není binární, např. i ordinální závislou proměnnou. Zde obvykle užíváme termín „polytomická regrese“ nebo „multinomická logistická regrese“.

Při využití logistické regrese vycházíme z následující intuice. Předpokládejme, že závislá proměnná Y nabývá hodnot 0 a 1. V případě, že jev J nastal, $Y=1$ a v případě, že jev J nenastal, $Y = 0$. Zde se automaticky nabízí predikce pravděpodobnosti, že konkrétní případ patří do jedné kategorie závisle proměnné. Avšak při zvolení této cesty narazíme na numerické problémy při řešení regresní rovnice. Musíme tedy zaměnit pravděpodobnost jevu za šanci jevu. Šance, že nastal jev J , tj. $Y=1$, je definován jako podíl pravděpodobnosti, že $Y=1$ a pravděpodobnosti, že $Y \neq 1$, tedy

$$\text{Šance } (Y=1) = P(Y=1)/[1-P(Y=1)] \quad (2)$$

Tento vztah lze zachytit také následovně:

$$\text{Šance } (J) = P(J)/P(\text{non}J) \quad (3)$$

Šance nemá žádnou pevnou maximální hodnotu, ale její minimální hodnota je nula. Je tedy nutné provést transformaci na přirozený logaritmus šance. Tato proměnná se nazývá logit a lze ji definovat pomocí vztahu (Řeháková, 2000):

$$\text{Logit } (Y) = \ln\{P(Y = 1)/[1-P(Y = 1)]\} \quad (4)$$

Použijeme-li logit (Y) jako závislou proměnnou, bude mít regresní rovnice následující tvar:

$$\text{logit}(Y) = \alpha + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_k X_k \quad (5)$$

Logit lze převést zpět na šanci pomocí exponenciální funkce:

$$\text{šance } (Y = 1) = \exp[\text{logit}(Y)] = \exp(\alpha + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_k X_k) = \exp(\alpha) \times \exp(\beta_1 X_1) \times \dots \times \exp(\beta_k X_k) \quad (6)$$

Při interpretaci je nutné upozornit na problém záměny pojmu šance a pravděpodobnosti. Autoři totiž interpretují hodnoty šancí, ale dávají jim v textu význam pravděpodobností.

Při logistické regresi mohou být nezávislé proměnné spojité, např. příjem, věk atd., nebo kategorizované, např. nejvyšší dosažený stupeň vzdělání, rodinný stav, pohlaví.

„Regresní koeficienty můžeme interpretovat následovně: Z rovnice č. 5 vyplývá, že logistický koeficient β_k lze interpretovat jako změnu logitu spojenou s jednotkovou změnou hodnoty

nezávislé proměnné X_k za předpokladu, že hodnoty ostatních nezávislých proměnných se nezmění. Z rovnice č. 6 plyne, že $\exp(\beta_k)$ je násobek, o který se změní šance, jestliže hodnota nezávislé proměnné X_k se změní o jednotku a hodnoty ostatních nezávislých proměnných se nezmění. Je-li $\beta_k > 0$, šance se zvětší, je-li $\beta_k < 0$, šance se zmenší, je-li $\beta_k = 0$, šance se nezmění.“ (Řeháková, 2000, s. 5)

Pro zahrnutí proměnných do modelu můžeme použít metodu forward, tedy postup, kdy od modelu konstanty (bez nezávislých proměnných) přecházíme k optimálnímu modelu postupným zařazováním proměnných. Jiný postup zahrnuje metoda backward. Při metodě backward vycházíme od modelu zahrnujícího všechno nezávislé proměnné a postupně se vyřazují proměnné.

Pro hodnocení vypovídací schopnosti modelu můžeme použít statistiku – 2 log likelihood, tato hodnota má asymptoticky rozdělení χ^2 . Větší hodnoty této statistiky indikují horší predikci proměnné. Nejprve se určí hodnota statistiky pro konstantu α a poté testujeme model se zvolenou skupinou K vysvětlujících proměnných. Rozdíl obou testů poskytuje test nulové hypotézy: $\beta_1 = \beta_2 = \dots = \beta_k = 0$. Pro tento typ regrese bylo navrženo mnoho analogických ukazatelů ke koeficientu determinace, např. R^2 Coxové a Snella a R^2 Nagelkerka.

Data envelopment analysis

Další použitou metodou je Data envelopment analysis (DEA). „Tato metoda je vhodná pro hodnocení efektivnosti, výkonnosti či produktivity homogenních produkčních jednotek – tedy jednotek, které se zabývají produkcí identických nebo ekvivalentních efektů, které budeme označovat jako výstupy této jednotky. Výstupy jsou svojí povahou maximalizační, tzn. jejich vyšší hodnota vede k vyšší výkonnosti sledované jednotky. Pro vytváření efektů spotřebovává produkční jednotka vstupy, které jsou naopak svojí povahou minimalizační, tzn. nižší hodnota těchto vstupů vede k vyšší výkonnosti sledované jednotky (Borůvková, Kuncová, s. 75).“ „Metoda DEA odhaduje tzv. produkční jednotky, jejichž kombinace vstupů a výstupů leží na efektivní hranici, jsou efektivními jednotkami, protože se nepředpokládá, že by mohla reálně existovat jednotka, která dosáhne stejných výstupů s nižšími vstupy, případně vyšších výstupů s nižšími vstupy“ (Borůvková, Kuncová, s. 75). Při aplikaci metody DEA můžeme použít model s konstantními výnosy z rozsahu, nebo model s variabilními výnosy z rozsahu.

První model počítá s konstantními výnosy z rozsahu, jedná se o tzv. Charnes Cooper and Rhodes Model (CCR). Tento model byl poprvé uveden v roce 1978. Pomocí tohoto modelu

Lze určit, jaké má být množství vstupů, aby se neefektivní jednotka stala efektivní. Koeficient technické efektivity je definován jako poměr vážené sumy výstupů a vážené sumy vstupů. Váhy musí být stanoveny tak, aby koeficient technické efektivity byl z intervalu 1;0. Jednotka s koeficientem technické efektivity rovným 1 je efektivní, koeficient menší než 1 ukazuje na neefektivní jednotku a určuje míru potřebného snížení vstupů k zajištění efektivity jednotky. Pro jednoduché případy lze znázornit model CCR graficky. Model CCR stanoví váhy vstupů a výstupů pro každou jednotku tak, aby jednotka maximalizovala svůj koeficient technické efektivity a byly splněny podmínky: Váhy nesmí být záporné. Při použití tohoto souboru vah nesmí žádný koeficient technické efektivity být větší než jedna.

Intuice tohoto modelu je následující:

$$\text{maximalizovat } z = \sum_{i=1}^r u_i y_{iq} \quad (7)$$

$$\text{za podmíněk } \sum_{i=1}^r u_i y_{ik} \leq \sum_{j=1}^m v_j x_{jk}, k = 1, 2, \dots, n \quad (8)$$

$$\sum_{j=1}^m v_j x_{jg} = 1$$

$$u_i \geq 0, i = 1, 2, \dots, m,$$

$$v_j \geq 0, j = 1, 2, \dots, r.$$

kde g reprezentuje hodnocenou jednotku, y_{ig} jsou výstupy jednotky q , x_{jq} jsou vstupy jednotky q , u_i a v_j jsou váhy jednotlivých vstupů a výstupů.

Druhý model počítá s variabilními výnosy z rozsahu. Tento model se nazývá The Banker Charnes and Cooper Model (BCC). Model byl poprvé uveden 1984. Jeho intuice je následující:

$$\text{maximalizovat } z = \sum_{i=1}^r u_i y_{iq} + \mu \quad (9)$$

$$\text{za podmíněk } \sum_{i=1}^r u_i y_{ik} + \mu \leq \sum_{j=1}^m v_j x_{jk}, k = 1, 2, \dots, n \quad (10)$$

$$\sum_{j=1}^m v_j x_{jq} = 1$$

$$u_i \geq 0, i = 1, 2, \dots, m,$$

$$v_j \geq 0, j = 1, 2, \dots, r,$$

μ libovolné

Podle (Hague, 2015) expanze použití metody DEA ve veřejném sektoru je spojena s jednoduchou dostupností softwaru a manuálů pro použití této metody. Z tohoto důvodu se tento nástroj stal poměrně rychle a široce používaným. Dalším faktorem, který pomáhá širokému využití této metody, jsou předpřipravené DEA modely, které mohou využít tvůrci veřejné politiky, kteří nedisponují hlubší znalostí metod operačního výzkumu. Tento trend můžeme nazvat „demokratizací data envelopment analýzy (DEA)“ (Hague, 2015). Na druhé straně tento přístup sebou také přináší rizika, která plynou z nepochopení výsledků, jejich špatné interpretace a mechanického využívání předpřipravených modelů, jejichž parametry neodpovídají řešeným problémům.

Využití DEA pro hodnocení relativní efektivnosti veřejného sektoru je spojena s ideou New Public Management (Schubert, 2009). DEA je považován za nástroj, který pomáhá empiricky zhodnotit výsledky veřejné politiky, jako například analýzu výsledků politiky v oblasti vědy a výzkumu. Tankersley (2000) tvrdí, že využití výsledků DEA je zajímavý odrazový můstek pro komparativní analýzu výkonnosti. Chalos a Cherian (1995) tvrdí, že využívání metod DEA zlepšuje interní kontrolu a externí akontabilitu. Bližší popis metody lze nalézt v publikacích Public-sector Efficiency Measurements - Applications of Data Envelopment Analysis od autorů (Ganley, Cubin, 1992) a v publikacích Dlouhého (2004).

4 Teoreticko-konceptuální východiska zkoumání decentralizace

V teoretické rovině je základem našeho zkoumání, dnes již klasická Tieboutova hypotéza (1956), kterou CH. M. Tiebout popsal ve svém díle „A Pure Theory of Local Expenditures“ (Čermáková, 2006). Tiebout zde upozorňuje na skutečnost, že většina modelů předpokládá, že veškeré vládní výdaje jsou poskytovány na centrální úrovni. Tiebout tyto analýzy považuje za příliš zjednodušené a neaplikovatelné na lokální úrovni, a proto vypracovává vlastní model

(Špalek, 2011). Tento model se zaměřuje na místní výdaje spojené s místním poskytováním veřejných statků a služeb. Empiricky prokazuje, že místní veřejné výdaje mohou překročit velikost centrálních veřejných výdajů a navrhuje model řešení lokálních výdajů, které odpovídají preferencím místních obyvatel. Tento model se nazývá volba nohama (voting with feet neboli Tieboutova hypotéza). Tato hypotéza tvrdí, že pokud je volič plně mobilní, vybere si komunitu, která mu vyhovuje svou politikou příjmů a výdajů. Předpokládá se, že každá komunita si stanovuje vlastní úroveň výdajů, které jsou financovány místními daněmi. Volič je plně racionální a má dokonalé informace o úrovni veřejných statků poskytovaných jednotlivými komunitami. Může tak určit pro něj optimální komunitu. Vznikají tak homogenní komunity, kde jsou lidé schopni a ochotni se domluvit na takové produkci veřejných statků a služeb, která bude optimální pro všechny členy komunity. Lze tedy určit optimální úroveň produkce veřejných statků (Špalek, 2011). Tieboutův model je založen na předpokladech, které lze v realitě velmi těžko naplnit:

- spotřebitel - volič je plně mobilní a stěhuje se do takové komunity, která odpovídá jeho preferencím,
- spotřebitel – volič je dokonale informovaný o rozdílech v příjmech a výdajích na jednotlivé statky a reaguje na ně,
- existuje velký počet komunit, mezi kterými si může spotřebitel vybrat,
- neexistují žádné překážky na trhu práce,
- existuje tzv. optimální velikost komunity, která je definována jako počet obyvatel, kterým jsou poskytovány veřejné statky při minimálních průměrných nákladech,
- komunita, která se nachází pod bodem optima poskytovaných statků, hledá nové obyvatele (aby snížila průměrné náklady). Naopak komunita nacházející se nad bodem optima se snaží snížit počet svých obyvatel. Tam, kde je úroveň poskytovaných statků optimální, převládá snaha zachovat stávající stav (Špalek, 2011), (Čermáková, 2006).

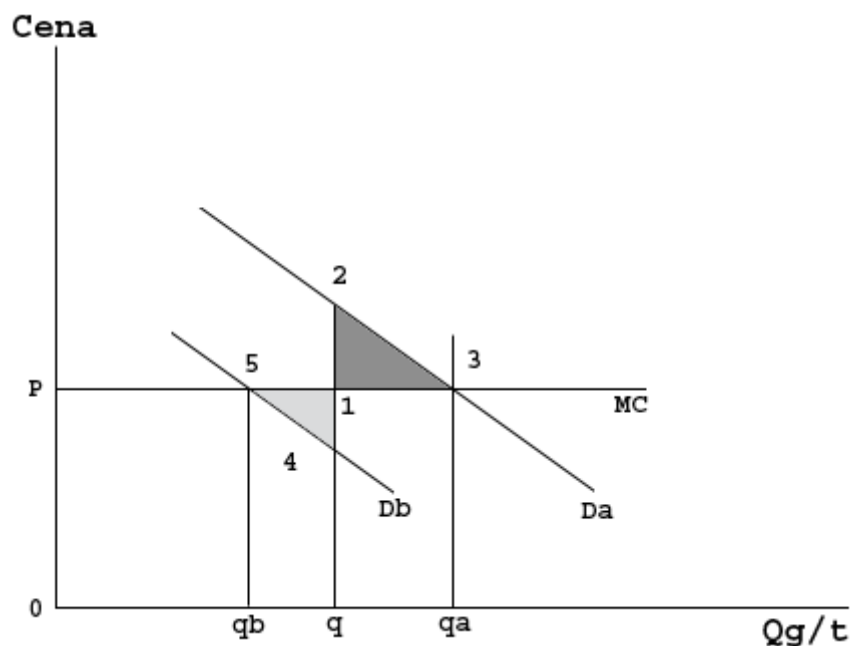
Preferovaná úroveň veřejných statků se liší případ od případu. „*Všechny komunity mají pevnou strukturu příjmů a výdajů, která odráží přání jejich rezidentů. Alokaci veřejných výdajů zajišťuje tzv. „manažer města“, jehož práci Tiebout přirovnává k práci brokera, tzn. burzovního dohodce, který nabízí veřejné služby*“ (Čermáková, 2006, s. 37), a protože místní vlády jsou schopny poskytnout široké spektrum veřejných statků, které jsou v souladu s místními preferencemi, a proto díky tomu dochází k optimálnímu poskytování veřejných

statků a služeb. „*Tato skutečnost vyplývá z předpokladu, že poskytované statky jsou spíše klubové než čistě veřejné, a mají tedy spíše lokální charakter*“ (Špalek, 2011, s. 98).

S problematikou fiskální decentralizace souvisí i existence úspor z rozsahu. Pokud náklady na poskytování veřejných statků a služeb budeme přepočítávat na obyvatele, dochází k rozdělení fixních a fixních režijních nákladů mezi větší počet osob a náklady na produkci veřejných statků a služeb na obyvatele jsou tak nižší. Tuto problematiku popisuje Buchananova teorie klubů, která předpokládá, že účelem klubu je sdílet náklady na zabezpečování nedělitelné komodity nebo uspokojit touhu jedinců s podobnými preferencemi po spolčování. V rámci klubu tak dochází k existenci úspor z rozsahu (Buchanan, 1965), (Čermáková, 2006, s. 38). Toto můžeme analogicky aplikovat i na územní jednotky, které budou alokovat veřejné statky podle preferencí svých obyvatel. Ve výsledku se bude alokace veřejných statků a služeb lišit od místa k místu.

Faktor mobility v Tieboutově modelu byl podroben kritice ze strany Oatese (1972). Podle něj vede mobilita k rozporu mezi ekonomickou efektivností a sociální spravedlností (Špalek, 2011). V rámci Tieboutova modelu se spotřebitelé rozhodují o komunitě na základě množství veřejných statků a svých mezních nákladů, tudíž budou vznikat homogenní komodity, kde budou mít spotřebitelé nejen podobné preference ale i důchod. Bude tedy docházet k vytlačování jednotlivců s nižšími důchody. Tato kritika posloužila jako základ pro Oatesův decentralizační teorém, který považujeme za jednu z klíčových teorií hovořící ve prospěch decentralizace. Oatesův decentralizační teorém předpokládá existenci dvou stupňů vlády, a to centrální a místní vlády. Místní vláda reprezentuje poptávku obyvatel po spotřebě veřejných statků a služeb. Oatesův teorém porovnává efektivitu poskytování veřejných statků a služeb ze strany místní a centrální vlády (Čermáková, 2006). Centrální vláda může totiž rozhodnout, že některé veřejné statky a služby budou místní vlády poskytovat v jednotném množství a za jednotnou cenu. V důsledku tohoto rozhodnutí bude docházet ke ztrátám efektivnosti plynoucí jak z nedostatečné spotřeby, tak z nadspotřeby veřejných statků a služeb. V komunitě, která má větší poptávku po veřejných statcích a službách a byla by ochotna za veřejné statky zaplatit více, vznikají vynucené úspory a v komunitě, která má poptávku menší, než je centrálně stanovené množství, vzniká dodatečná zátěž. Decentralizační teorém lze také znázornit graficky.

Obrázek č. 2: Grafické znázornění decentralizačního teorému



Da, Db – poptávkové křivky po lokálních veřejných statcích v daných lokalitách

Mc – marginální náklady na poskytování veřejného statku

q – centrálně poskytované množství

plochy 541 a 213 – ztráty z centralizace

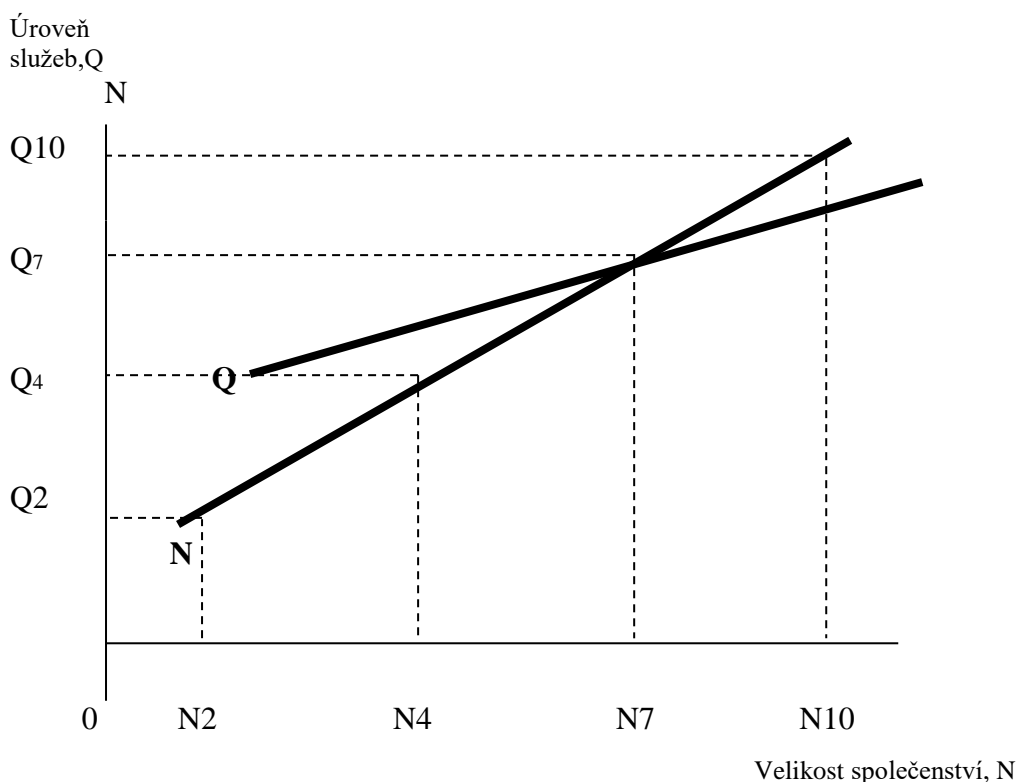
Zdroj: (Čermáková, 2006, s.40); (Oates, 1977)

Rovněž Oatesův decentralizační teorém se potýká s některými problémy, a to zejména snižováním výnosů z rozsahu v důsledku decentralizace. Dalším problémem je optimální velikost jurisdikce, která se může lišit podle druhu veřejného statku. V neposlední řadě je nutno zmínit i efekt přelévání užítku ze spotřeby veřejných statků mezi jednotlivými jurisdikcemi (Čermáková, 2006).

Manželé Musgraveovi se ve svém přístupu k teorii fiskálního federalismu zaměřili na to, které fiskální funkce lze vykonávat centralizovaně a které decentralizovaně. Podle jejich názoru je fiskální systém v každé zemi většinou dvou nebo třístupňový, což je především důsledek historického vývoje a zeměpisných podmínek (Čermáková, 2006). Ve své teorii potvrzují, že by se veřejné statky a služby měly poskytovat v souladu s preferencemi obyvatel v dané oblasti. O veřejných statcích se však rozhoduje veřejnou volbou, tedy veřejné statky, z nichž mají užitek všichni obyvatelé konkrétního státu, by měla zajišťovat centrální vláda a o veřejných statcích, z nichž mají užitek obyvatelé daného území, by měly rozhodovat místní

vlády. Tento přístup nutně vyžaduje i změnu financování produkce veřejných statků a služeb, neboť obyvatel každé oblasti by měl platit za veřejné statky, které místní vláda zajišťuje. Dochází tedy k diferenciaci daní na daně federální, z nich se financují veřejné statky a služby, které se spotřebovávají na celém území a místní, které slouží k financování veřejných statků v určité oblasti (Čermáková, 2006).

Obrázek č. 3: Kombinace optimální velikosti společenství a úrovně veřejného statku



Pramen: (Čermáková, 2016, s.41)

Přímka NN představuje optimální velikost společenství při různé úrovni veřejného statku, přímka QQ optimální úroveň veřejného statku při různých velikostech společenství.

Dalším problémem, který je nutno v rámci fiskálního federalismu řešit, je přiřazení kompetencí, tedy jakými úkoly má být pověřena jednotlivá správní úroveň a jaké mají být finanční vztahy mezi těmito úrovněmi. Jackson, Brown (2003) tvrdí, že nevýhodou centralizovaného systému jsou vysoké náklady na rozhodování a riziko koncentrace moci. Právě decentralizace toto riziko eliminuje. Podrobněji popisuje tento problém Brannan – Buchananova decentralizační hypotéza, která tvrdí, že stát má tendenci se rozpínat jako Leviathan a na úkor svých občanů se snaží maximalizovat svou moc a příjmy plynoucí ze zdanění. Pomocí decentralizace lze rozpínání státu omezit (Čermáková, 2006). V rámci decentralizace vzniknou navzájem si konkurující lokality, které budou soutěžit o rezidenty

v poskytování veřejných statků, tím dojde ke snižování velikosti veřejného sektoru. S větším počtem soutěžících fiskálních jednotek klesá také politická renta. Velikost fiskální jednotky ovlivňují následující faktory:

- náklady mobility,
- pravděpodobnost tajné úmluvy mezi jurisdikcemi, kdy tyto jurisdikce vytvoří oligopolní strukturu,
- druh veřejného statku, který je poskytován a úspory z rozsahu,
- transakční náklady (Čermáková, 2006).

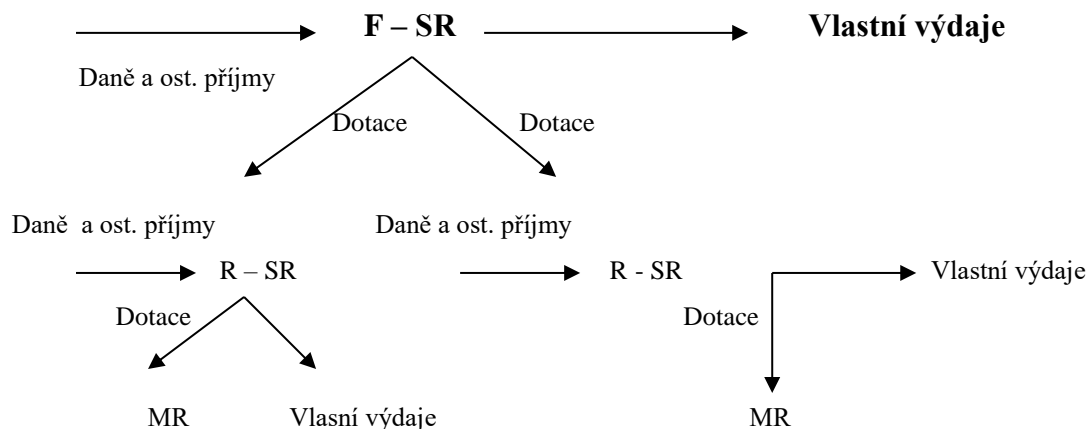
Pro zkoumání míry samostatnosti nižších vládních úrovní a územní samosprávy můžeme použít několik teoretických modelů fiskálního federalismu. Tyto modely vychází z realii federativních zemí, kde je dělba zpravidla jasnější než v unitárních zemích (Provazníková, 2011, s. 40). Modely se liší v tvorbě zdrojů na příjmové straně, což v konečném důsledku determinuje i stranu výdajovou. Rozlišujeme tedy následující modely:

- Vertikální model fiskálního federalismu – opírá se o teoretické pojetí Musgraveova modelu veřejné správy (nazývaný koláčový model). Je uplatňován převážně v anglosaských zemích. Vychází z fiskální autonomie jednotlivých úrovní vlády, ponechává dostatečný prostor pro nezávislou fiskální politiku na každé úrovni odpovědnosti i jednotlivým úrovním vlád na horizontální linii (Provazníková, 2011, s. 40).
- Horizontální model fiskálního federalismu (kooperativní federalismus) – vykazuje jak rysy unitárního státu: silná ústřední vláda s rozsáhlou oblastí vlivu, jednotná legislativa, jednotná daňová soustava, tak prvky federativního uspořádání: existence střední úrovně vlád – zemí. Vyrovnávání finančních rozdílů mezi rozpočty dochází zejména na horizontální linii (země, jejichž daňová kapacita je vyšší oproti předem dohodnutému klíči, poskytují dotace chudším zemím), ale i vertikální linii mezi spolkovými zeměmi (Provazníková, 2011, s. 41).
- Kombinovaný model – v tomto modelu se uplatňuje kombinace prvků vertikálního a horizontálního modelu fiskálního federalismu. V praxi je tento model aplikován ve většině zemí. V tomto modelu má každá vládní úroveň své vlastní příjmy, které jsou doplněny o dotace z vyššího rozpočtu (Provazníková, 2011, s. 41).

Graficky lze tento model znázornit následovně:

Schéma č. 2: Kombinovaný model fiskálního federalismu

Kombinovaný model fiskálního federalismu

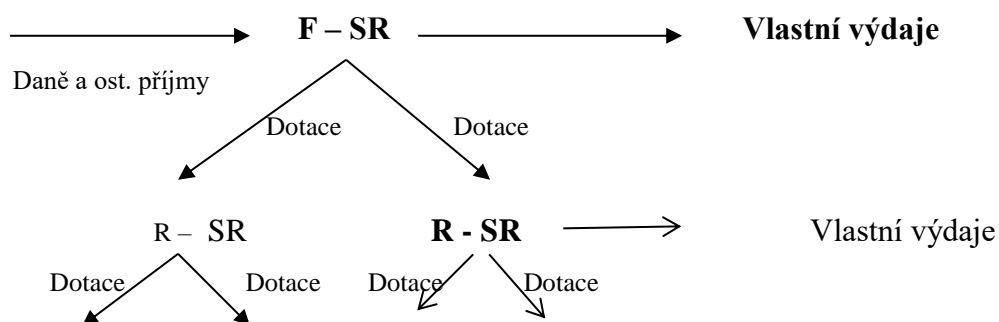


Poznámka: F-SR = federální SR, R-SR = republikový SR, MR = místní rozpočty
Zdroj:(Provažníková, 2011, s. 40)

Kombinovaný model je charakteristický větší či menší mírou centralizace nebo decentralizace.

V centralizovaném modelu jsou místní vlády závislé na centrální vládě. Hlavní příjmy místních vlád plynou z centrálního rozpočtu, místní vlády tedy nejsou finančně soběstačné. Finanční vztahy mezi místní a centrální vládou plynou po vertikální linii a mají formu účelových dotací. Tento model můžeme graficky znázornit následovně:

Schéma č. 3: Centralizovaný model fiskálního federalismu

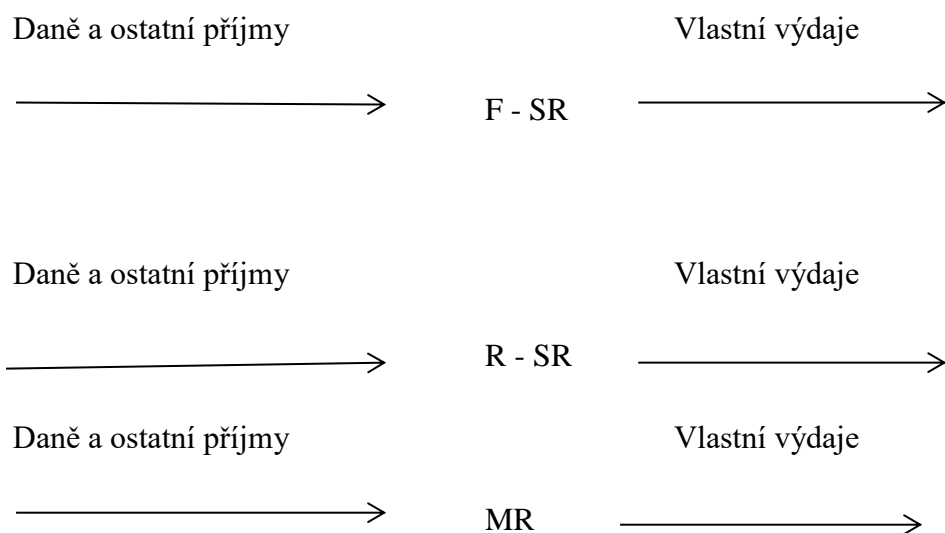


Zdroj:(Provažníková, 2011, s. 42)

Decentralizovaný model je charakteristický úplnou mírou finanční soběstačnosti nižších vládních úrovní bez existence přerozdělovacích procesů uvnitř rozpočtové soustavy. V rámci

tohoto modelu místní vlády disponují dostatečným objemem příjmů a kompetencí k pokrytí svých výdajových potřeb, proto musejí být vybaveny rozsáhlou daňovou pravomocí. Tento model se v praxi v čisté podobě nevyskytuje (Provazníková, 2011, s. 42). Graficky ho můžeme znázornit následovně.

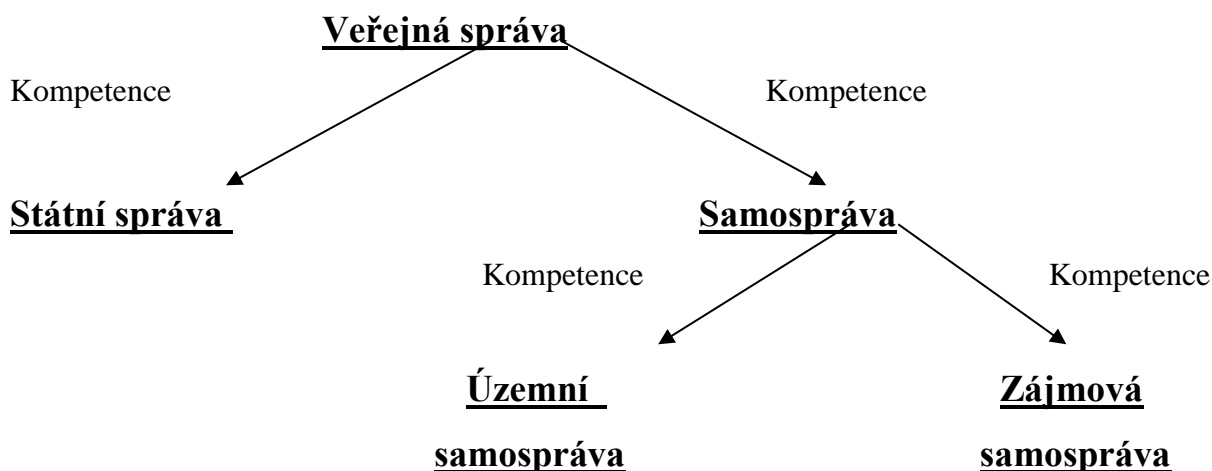
Schéma č. 4: Decentralizovaný model fiskálního federalismu



Zdroj: (Provazníková, 2011, s. 42)

Samotný pojem decentralizace můžeme rozložit na tři dílčí součásti (Prudhomme, 1995), (Belaguer – Tor, 2010), a to na prostorovou decentralizaci, kterou vnímáme jako proces přesunu městského obyvatelstva a aktivit od velkých aglomerací, tržní decentralizaci, jako proces pro vytváření podmínek, kde jsou statky a služby poskytované decentralizovaným tržním řešením více než veřejným sektorem (Belaguer-Tor, 2010). Jako poslední můžeme jmenovat administrativní decentralizaci, kterou můžeme vnímat jako transfer odpovědnosti za plánování a management, získávání a alokaci zdrojů na nižší úroveň vlády. Graficky tento transfer můžeme zobrazit následovně:

Obrázek č. 4: Administrativní decentralizace



Pramen: (Strečková, 1998, s.149)

Tato administrativní decentralizace má další tři subsoučásti:

- dekoncentraci, což je distribuce rozhodovací pravomoci mezi nižší úrovně uvnitř centrální vlády,
- delegování, což je transfer moci od centrální vlády na autonomní organizace,
- devoluci, což je transfer moci na nižší úrovně vlády (Belaguer – Tor, 2010, s. 577).

Podobný pohled nabízí (Freille et al. 2009), který rozlišuje mezi tzv.:

- tržní decentralizací, která je spojena s tradičním fiskálním federalismem,
- politickou decentralizací, jako formou přenášení rozhodovací pravomoci blíže k občanům, konstitucionální decentralizací, která spočívá ve vytváření centrálních institucí v regionech,
- prostorovou decentralizací, která spočívá v rozvoji regionů mimo hlavní městské aglomerace.

Torrisi, at al. (2011) ve svém kritickém zhodnocení decentralizace konstatuje, že „decentralizace“ je značně mnohoznačný termín, který je často používán zavádějícím způsobem a jeho nejjednodušší definice je vymezení v negativním smyslu, tedy že decentralizací není transfer rozhodovací pravomoci a zdrojů na centrální vládu. Kromě výše uvedených přístupů uvádí Torrisi, at al. (2011) přístup založený na vztahu principal – agent mezi centrální vládou a místní vládou, která spočívá v rozdělení pravomocích v následujících

oblastech: a) finance, b) poskytování služeb, c) lidské zdroje, d) pravidla dostupnosti, e) pravidla vládnutí. Každá z těchto funkcí je založena na možnosti několika voleb.

Torrissi at al. (2011) také přináší komplexní přehled různých forem decentralizace.

Tabulka č. 2: Formy decentralizace

Forma decentralizace	Obsah
Fiskální decentralizace	Způsob, jakým centrální vláda poskytuje zdroje místním vládám.
Politická decentralizace	Definuje úroveň, jakou umožňuje centrální vláda převzít místním vládám politické funkce, stupeň, na jakém jsou političtí aktéři a témata významní na místní úrovni a jak moc jsou nezávislí na centrální vládě.
Administrativní decentralizace	Popisuje míru autonomie místních vlád vůči centrálním vládám.
Dekoncetrace	Popisuje přesun rozhodovací pravomoci z centrální vlády na úřady v regionech, které jsou však odpovědné v hierarchii centrálním orgánům.
Delegace	Transfer odpovědnosti za veřejnou politiku na místní vlády nebo polo-autonomní organizace, které nejsou odpovědné místní vládě.
Devoluce	Centrální vláda umožňuje kvazi autonomním místním jednotkám výkon a kontrolu přenesené politiky.

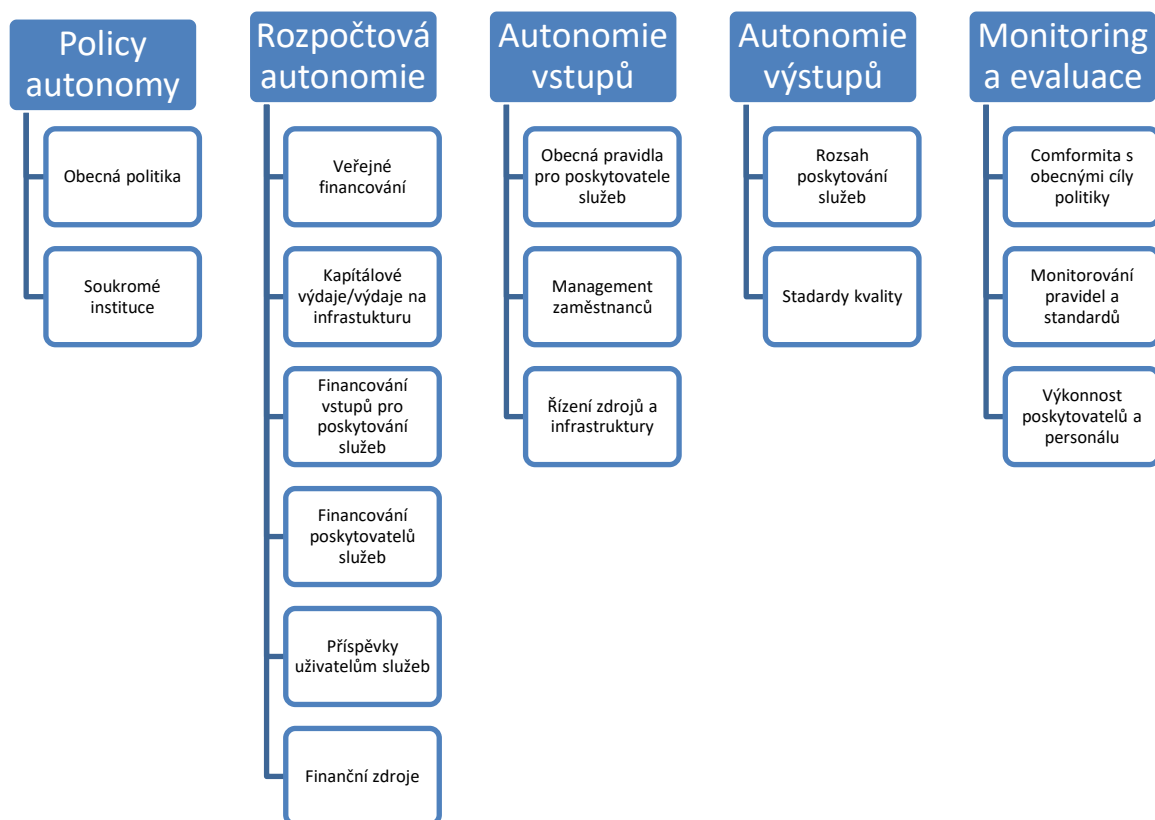
Zdroj: (Torrissi et al., 2011)

Freille at al. (2009) definují indikátory, kterými můžeme měřit decentralizaci. Jsou to procento příjmů a výdajů místních vlád k poměru k HDP, počet místních vlád a jurisdikcí, existence autonomních regionů. OECD (2013) definuje fiskální decentralizaci pomocí ukazatele možnosti stanovení vlastních daní (taxing power), způsobu nastavení sdílených daní a jejich změny, nastavením dotačním vztahů a jejich účelů. Dalším ukazatelem OECD (2013) je tzv. spending power, který lze rozložit do následujících kategorií:

- autonomie v oblasti veřejné politiky – do jaké míry mají místní vlády rozhodovat o cílech veřejné politiky a jaké cíle jsou určovány místní vládou,
- rozpočtová autonomie – jakou volnost mají místní vlády ve využívání rozpočtových zdrojů a jaká je kontrola čerpání rozpočtů ze strany centrální vlády,

- autonomie vstupů – jakou mají místní vlády nad vstupy veřejné politiky, jako jsou například zaměstnanci veřejného sektoru, zda mají právo rozhodovat, jakým způsobem budou zabezpečovány veřejné služby, např. pomocí kontrahování nebo in-house,
- autonomie výstupů – do jaké míry mají místní vlády kontrolu na výstupy v podobě veřejných statků a služeb, jakým způsobem jsou stanoveny standardy kvality těchto výstupů,
- monitoring a evaluace – do jaké míry mají místní vlády možnost hodnotit výsledky veřejné a politiky a provádět např. benchmarking.

Schéma č. 4: Struktura ukazatele spending power



Zdroj: (OECD, 2013)

Praktická aplikace je demonstrována na případových studiích z USA, Německa a Norska (OECD, 2013). Fiskální indikátory decentralizace používá také Světová banka, její indikátory

jsou odvozeny od Government finance statistics používaných Mezinárodním měnovým fondem. Ladner et al. (2016) popisují konceptuální rámec pro měření autonomie navržený na počátku 80. let Clarkem (1984), který definuje 4 typy autonomie. Každý typ této autonomie je založen na kombinaci specifických pravomocí, a to iniciace a imunity. Iniciace znamená kompetence místních vlád realizovat svůj vlastní zájem. Imunita znamená pravomoc místních vlád jednat bez kontroly z vyšších úrovní vlád. Na základě kombinace těchto pravomocí identifikujeme následující ideální typy autonomie:

Typ 1 – místní vlády mají jak iniciativu, tak imunitu.

Typ 2 – je popisován jako decentralizovaný liberalismus, místní vlády mohou jednat ve svém vlastním zájmu, ale jejich rozhodnutí jsou předmětem kontroly vyšší úrovně vlád.

Typ 3 – je považována za omezený typ autonomie ve smyslu, že místní vlády nemají možnost jednat na vlastní účet, ale zároveň nejsou podrobeny kontrole z vyšší úrovně vlády.

Typ 4 – místní vlády nemohou jednat na vlastní účet a zároveň jsou předmětem kontroly z vyšších úrovní vlád (Ladner et al., 2016).

(Gurr, King, 1984) tyto typy autonomie 1 a 2 rozšiřují o kombinaci místních faktorů. V jejich pojetí je autonomie „typ 1“ determinována místní ekonomikou a sociálními faktory, zejména potenciálem daňových výnosů z místní ekonomiky a schopností obyvatel kontrolovat místní politiky a zabraňovat dobývání renty. Čím nižší výkon bude místní ekonomika vykazovat, tím více bude místní vláda závislá na zdrojích od vyšších úrovní vlád. V druhém typu autonomie je klíčové konstitucionální a legislativní nastavení, které vymezuje kompetence místních vlád. V rámci širší kompetencí platí, že čím širší kompetence mají místní vlády, tím více by měly mít finančních zdrojů na jejich realizaci.

Na této teorii staví (Ladner, et al., 2016) svou vlastní soustavu indikátorů autonomie. V jejich pojetí tyto indikátory zaznamenávají časové období od roku 1990-2014, takže na rozdíl od dat, které produkují Světová Banka a OECD, jsou schopny zachytit časový posun v autonomii. (Ladner et al., 2016) definují tzv. Local Autonomy Index, který je založen na následujících indikátorech:

- Institucionální ukotvení – rozsah formální autonomie místních vlád a možnost volby cílů, které budou místní vlády realizovat.

- Rozsah politik – rozsah funkcí, které místní vlády realizují v rámci svých politik, např. zdravotnictví, vzdělávání a místní infrastruktura.
- Skutečná politická síla – popisují jaký skutečný vliv má místní vláda nad rozsahem svých politik.
- Fiskální autonomie – popisuje rozsah, do jaké míry mohou místní vlády ukládat daně svým obyvatelům.
- Systém transferů – podíl neúčelových finančních transferů, které získává místní vláda na všech obdržovaných transferech.
- Finanční soběstačnost – proporce příjmů místních vlád, které získávají z místních zdrojů.
- Úvěrová autonomie – možnost místních vlád získávat návratné zdroje.
- Organizační autonomie – rozsah, kterým mohou místní vlády určovat svou organizační strukturu a volební systém.
- Zákonem stanovené právo na samosprávu – rozsah ochrany práva na samosprávu zákonem.
- Administrativní dohled – dohled nad výkonem samosprávy ze strany centrálních orgánů.
- Přístup k centrální vládě - rozsah, s jakým jsou s místními orgány konzultovány veřejné politiky centrální vlády.

Z konceptuálního hlediska výše uvedené přístupy můžeme označit jako první generaci fiskálního federalismu (Morkhejee, 2015), neboť se zabývají především efektivním nastavením fiskálních vztahů mezi úrovněmi vlády. Centrální vláda je stále vnímána jako jednotný maximalizátor blahobytu. Role místních vlád je vnímána pouze jako předávání informací o lokálních potřebách centrální vládě a administrátor grantů (Morkhejee, 2015).

Teorii prvního stupně fiskálního federalismu shrnuje Provozánková (2011) do několika zásad, které by měly optimální systém fiskálního federalismu splňovat:

- Zásada rozdílnosti – fiskální uspořádání by mělo respektovat rozdíly v preferencích obyvatel ve struktuře veřejných statků na určitém území.
- Zásada centralizace přerozdělování – redistribuční funkci fiskální politiky by měla provádět ústřední vláda, která disponuje potřebnými nástroji a informacemi a může přerozdělování zabezpečit jednotně na celém území.

- Zásada zajištění minimální úrovně základních veřejných služeb – ústřední vláda by měla garantovat všem občanům země určitou minimální úroveň základních veřejných statků a služeb bez ohledu na to, v jaké oblasti žijí.
- Zásada vyrovnání fiskální pozice – jelikož existují výrazné územní rozdíly ve fiskální kapacitě a potřebnosti jednotlivých místních vlád. Ústřední vláda by měla zajišťovat takové vyrovnání, aby se minimální úrovně základních veřejných statků v jednotlivých oblastech dosahovalo při srovnatelném daňovém výkonu.
- Zásada (lokační) neutrality – ústřední vláda by měla usilovat o minimalizaci rozdílů v daních ukládaných jednotlivými oblastmi, které by byly příčinou lokačních distorzí v rozhodování ekonomických subjektů (Provazníková, 2011, s. 52)

Idea decentralizace se stala součástí veřejných politik prostřednictvím doporučení OECD a World Bank. Významného rozšíření decentralizace nastalo v souvislosti s reformami v duchu New Public Managementu (Alonso, Clifton, Diaz-Fuentes, 2015), (Smoke, 2015). Smoke (2015) konstatuje, že decentralizace se stala synonymem pro univerzální nástroj reformem především v rozvíjejících se ekonomikách, jako je Vietnam (Vu, Zoukri, Defans, 2014), Malesky, Nguen, Tran, 2014), Čína (Shen, Zao, Zhou, 2014), Mok, Wu (2013), Pakistan (Aslam, Yilmaz, 2011), Indie (Singh, 2008), Uganda (Deininger, Mpuga, 2005), Tanzánie (Hulst, Mafuru, Mpenzi, 2015). Reformy v duchu „*One size fits all*“ kritizuje v dnes již klasickém článku (Prudhomme, 1995), na něj navazuje s kritikou (De Vries, 2000). Komplexně výtky vůči decentralizaci shrnuje Smoke (2015). Decentralizace je komplexní proces, který je často realizován v dynamickém prostředí, vyznačující se pouze zdánlivou homogenitou. Aplikace rutinních procedur decentralizace často nevede k předpokládaným výsledkům v důsledku značně v realitě heterogenního prostředí (Smoke, 2015). Dokonce nekritičtí zastánci decentralizace začínají vyjadřovat svojí frustraci z výsledků decentralizace, a proto v souvislosti s tím nabývá na důležitosti v akademických debatách, ale i v reálné politice recentralizace (Smoke, 2015). Klíčovým argumentem je, že tento typ reformem je mnohem různorodější a složitější, než se předpokládalo. Pro dosažení efektivní a udržitelné decentralizace je zapotřebí mnohem pečlivější analýzy a strategického přístupu, který odpovídá podmínkám dané země (Smoke, 2015).

S kritikou New Public Managementu a nástupem nových paradigmat přichází nové vnímání decentralizace, které spočívá v reflexi nezvratné přeměny tradičního hierarchického způsobu vládnutí a zároveň ve snaze naleznout efektivní způsoby koordinace decentralizovaných struktur, které se dají shrnout termínem „síťové vládnutí“ (Osborne, 2010; Pollitt a Bouckaert,

2014). Základem tohoto přístupu je identifikace jednotlivých aktérů v síti - jejich potřeb, zájmů, samosprávních (manažerských) kapacit a jejich následné zapojení do procesu rozhodování a alokace zdrojů. Cílem vládnutí je reintegrace rozdrobených procesů, zabránění neefektivnímu rozložení pravomocí a zdrojů a v nejhorším případě zabránit destruktivní dekompozici vládní struktury i systému řízení zajišťování veřejných služeb a statků na daném území.

Druhá generace teorie fiskálního federalismu se zabývá politickou ekonomikou a problémem korupce (Mookherjee, 2015). Zaměřuje se zejména na problém neefektivní alokace způsobený formou rozhodnutí, které je dáno minimální vítěznou koalici, která reprezentuje určitý okrsek, nedochází také k internalizaci dopadů na další okrsky, to vede ke snižování efektivnosti centralizované alokace. Další část teorie se zabývá problémem vládních agentur a s tím spojenou problematikou optimálního nastavení kontraktů, korupcí, rent seekingem (Mookherjee, 2015). Za velmi důležitou můžeme považovat tu část studií, které se zabývají akontabilitou, vlivem místních elit a příspěvkem decentralizace ke zvyšování výkonnosti, který spočívá ve využití benchmarkingu, ukazatelů výkonnosti, ale i konkurence mezi jednotlivými místními vládami.

Tento výčet témat není samozřejmě úplný, neboť v posledních letech výrazně vzrostl objem literatury, která se zabývá dopady decentralizace. Je však nutné také upozornit na skutečnost, že velké množství studií přináší značně protichůdné výsledky. Tuto situaci můžeme demonstrovat na problému vlivu decentralizace na korupci. Část studií argumentuje, že decentralizace může vést dokonce ke větší korupci (Goldsmith 1999), (Treisman 2000), (Wu, 2005). V kontrastu tohoto tvrzení existují studie, které tvrdí, že decentralizace vede naopak k menší korupci (Ames, 1994), (Barenstein, De Mello, 2001), (Fishman, Gatti, 2002). Jenom několik studií bere v potaz různé aspekty decentralizace (Enikopov, Zhuravskya, 2007). Nejkomplexnější pojetí decentralizace v souvislosti s výzkumem korupce uvádí Freille et al. (2009), kteří v rámci svého výzkumu testovali dopad decentralizace na korupci ve více než 100 zemích a použili 20 indikátorů decentralizace na index vnímání korupce, který sestavuje Transparency International a Světová banka. Hlavní zjištění potvrzuje, že fiskální decentralizace je spojena s nižší mírou korupce. Decentralizace spočívající v zakládání institucí centrální vlády v regionech, je asociována s vyšší úrovní korupce. Podobně Neudorfer, Neudorfer (2015) tvrdí, že země se silnými regionálními vládami poskytují mnohem více příležitosti pro vznik sítí a místních koluzivních monopolů, což vede k vyšší úrovni korupce.

Pro druhou generaci teorie fiskálního federalismu jsou benefity decentralizace následující:

- „V průměru“ demokratická decentralizace pomáhá lépe sladit rozhodnutí o výdajích s místní spotřebou.
- Benefity decentralizace jsou značně heterogenní, jsou rozdílné mezi jednotlivými jurisdikcemi. Regiony s vysokým sociálním kapitálem benefitují více z decentralizace. Na druhé straně u méně rozvinutých regionů je vyšší riziko korupce.
- Nastavení a implementace decentralizace má zásadní vliv na konečné přínosy, klíčové je nastavení mechanismů akontability, mechanismů dohledu ze strany občanů, transparentní rozpočtové procedury či poskytování informací o výkonnosti občanům.
- Akontabilita vyšších úrovní vlád je nutný doplněk pro úspěch reformy v duchu decentralizace. Zde je například významný dohled nezávislého auditu a nezávislá kontrola médií.
- Rozvojové projekty komunit fungují méně spolehlivě než projekty místních vlád, neboť na ně nepůsobí sankční mechanismy ze strany voličů a občanů, které vznikají při nepopulární veřejné politice.
- Jedním ze způsobů, jak napravit selhání občanské společnosti je inkluze znevýhodněných skupin do procesu rozhodování. Tato inkluze může sloužit jako inkubátor pro nový politický leadership oslabováním tradičních stereotypů.
- Občanská angažovanost nesleduje předpokládanou časovou trajektorii, místo rovnovážného stavu občanské aktivity mohou nastávat dlouhá období občanské neaktivity střídané s krátkými intervaly efektů občanské angažovanosti. Z normativního pohledu je nutné se zaměřit na dlouhé období a je také nutný neustálý mechanismus učení, monitorování, experimentů a evaluací (Mookherjee, 2015), (Mansuri, Rao, 2013).

5 Současný stav výzkumu problematiky decentralizace

V této kapitole představujeme rešerši literatury. Při klasifikaci zdrojů přebíráme metodiku (Mookherjee, 2015), kdy zdroje dělíme na literaturu zkoumající první stupeň fiskálního federalismu a literaturu zkoumající druhý stupeň fiskálního federalismu. Plnou klasifikaci uplatňujeme pouze u analýzy zdrojů za Českou republiku. U zahraničních zdrojů se soustředíme na literaturu druhého stupně fiskálního federalismu, neboť literatura popisující první stupeň fiskálního federalismu je dostatečně definována v předchozí části práce. V rámci zahraničních studií rozlišujeme tedy následující kategorie:

1) Empirické studie mezinárodní – v této oblasti převažují ekonometrické studie, které se snaží analyzovat dopady decentralizace na efektivnost veřejných výdajů (Boetti, Piacenza, Turati, 2012), (Adam, Delis, Kammas, 2014), na úroveň akontability (Papenfuss, Schaefer, 2010), na objem různých typů výdajů, např. na školství, a zdravotnictví (Busemeyer, 2008), na ekonomický růst (Abdellatif, Baher, 2015), (Cerniglia, 2003), velikost veřejného sektoru (Alonso, Clifton, Diaz-Fuentes, 2015), (Silvia, malesevic, 2014), (Fiva, 2006) na efektivnost výdajů různých typů vlád (Afonso, Fernandes, 2003), (Stegarescu, 2005), (De Mello, 2000), na oblast deficitu veřejných rozpočtů (Baskaran, 2011), korupce (Freille, Haque and Kneller, 2009), zvládání živelných pohrom (Escalera, Register, 2012). Tento typ studií je poměrně komfortní z hlediska náročnosti na data, většinou se využívají indikátory decentralizace Světové banky nebo OECD. Tyto studie jsou však také častým terčem kritiky z hlediska použitých dat a metod. Například Aslam, Yilmaz, (2011) uvádí, že empirické zkoumání dopadu decentralizace na makroekonomické veličiny a velikost veřejného sektoru dosahuje smíšených výsledků, neboť většina závěrů studií je velmi citlivá na to, jakým způsobem decentralizaci definujeme a jak ji měříme.

Další formou je hodnocení reformy decentralizace v rámci více států. Jde spíše o kvalitativní analýzu než extenzivní ekonometrickou analýzu. Zapojením občanů a občanské společnosti do zvyšování tlaku na větší akontabilitu politiků a úředníků, tzv. sociální akontabilitu se zabývají (Brinkerhoff, Wettenberg, 2016). Sociální akontabilitu vnímají jako nástroj, který může zlepšit fungování veřejného sektoru. Studie se soustřeďuje na analýzu faktorů nabídky, což je struktura státu a povaha demokracie. Svoji analýzu koncipují autoři jako 4 případové studie z rozvojových zemích. Autoři tvrdí, že klíčový vliv na sociální akontabilitu mají stupeň decentralizace a dostatek prostoru pro zapojení občanů.

Oblastí rozvojových zemí se zabývá např. (Smoke, 2015 a), (Smoke, 2015 b), z hlediska boje s chudobou (Bardhan, Mookherjee, 2005), vytváření infrastruktury a designu institucionálního rámce (Mookherjee, 2009), ve státech bývalého komunistického bloku (Aristovnik, 2012), (Horvath, 1995).

2) Empirické studie na národních datech – v tomto směru bádání se významná část literatury zaměřuje na tematiku rozvojových zemí např. efektivitu poskytování veřejných služeb v Číně (Shen, Zhao, Zou, 2014), (Mok, Wu, 2013), (We, Wang, 2013), na dopravu, zdravotní péči a opravy komunikací ve Vietnamu (Malesky, Ngueyen, Tran, 2014), na kvalitu základního školství na Bali (Faozanudin, 2014), poskytování služeb v Pakistánu (Aslam, Yilmaz, 2001),

zdravotnictví v Indii (Singh, 2008), vliv na kvalitu základního školství v Argentině (Galiani, Gertler, Schargrotsky, 2008), akontabilitu v Ugandě (Deininger, Mpuga, 2005), nastavení vztahů mezi představiteli samosprávy a administrátory v Tanzánii (Hulst, Mafuru, Mpenzi, 2015), na roli soukromého sektoru při zajištění regionálních potřeb v Indii (Firman, Fahmi, 2017).

Politickou devolucí v kontextu místních vlád se zabývá (Hidayat, 2017). Autor v ní vidí příležitost pro zlepšení úrovně poskytování veřejných služeb, zejména vzdělávání. Opačný přístup můžeme zaznamenat ve studii (Hoey, 2017), která se zabývá recentralizací plánovacích činností nutných pro reformu zdravotní péče v Bolívii. Autor ve své studii popisuje hlavní překážky, jako byla nutnost zajistit finanční prostředky pro zaměstnance, zajištění potřebných kompetencí, znovuobnovení důvěry a akontability. Tyto problémy byly překonány pomocí participativního plánování a implementace založené na vyjednávání. Další negativní zkušenost s administrativní a fiskální decentralizací popisuje na příkladu pronájmu pozemků u místních vlád v Číně (Huang, Du, 2017). Místní vlády upřednostňují nájemce z odvětví průmyslu před nájemci z odvětví služeb. Tato chybná alokace je ještě umocněna ekonomickým cyklem. Autoři hovoří o nutnosti přehodnocení kompetencí místních vlád. Podobný pohled poskytuje i studie zabývající se podnikáním místních vlád v Číně (Mei, Chen, Wu, 2016). Tyto aktivity byly často považovány za zdroj hospodářského růstu, avšak začínají se objevovat i kritické hlasy, které upozorňují, že tyto aktivity mohou být zdrojem budoucích ekonomických problémů země, a to především kvůli nevhodným odvětvím, do nichž jsou zdroje alokovány. Další negativní vliv může způsobovat rozmach korupce a nešetrné nakládání se životním prostředím. Velmi zajímavý pohled na decentralizaci v kontextu eliminace rizika katastrof poskytuje ve své studii (Grady et al., 2017), který se zaměřuje na realitu Indonésie. Jeho závěry konstatují, že decentralizace zvyšuje riziko katastrof. Příčiny jsou tradiční, a to nízká kapacita místních vlád, nedostatečný soulad s legislativou, nenávaznost politik a nedostatečná komunikace. Tento článek demonstruje velkou heterogenitu efektů decentralizace, neboť autoři (Escalera, Register, 2012) ve studii zaměřené na vyspělé země potvrzují přesně opačné závěry.

Samozřejmě nechybí evidence za vyspělé státy jako je Švýcarsko, kde Wyss, Lorenz (2000) analyzují dopady decentralizace na koordinaci zdravotní péče mezi centrální vládou a regiony. Dalším příkladem může být analýza vlivu fiskální decentralizace na schopnosti místních vlády reagovat na poptávku po veřejných statcích a službách (viz Borga, Brueckner, Rattso, 2014) na příkladu Norska, na výkonnost veřejného sektoru v Kanadě (Auber,

Bourdeau, 2012), na zapojení voličů a jeho vliv na efektivnost municipalit v Německu (Geys, Friedrich, 2010). Tématem devoluce, respektive dopadem přenosu administrativních pravomocí z centrální vlády na místní vlády v Itálii, konkrétně v odvětví dopravy a jejím dopadem na efektivnost a korupci, se zabývají Carlucci, et al. (2017), kteří konstatují, že v případě Itálie je nutné brát v potaz značnou heterogenitu regionů vyjádřenou paritou kupní síly. Andersen, Torsteiner (2017) se ve své studii zaměřují na problém sladění strategického managementu a provozní autonomií. Ve své případové studii se soustřeďují na municipalitu, která má více než 10-ti leté zkušenosti ze zřizování agentur. Podle autorů studie je velmi obtížné najít optimální míru autonomie, jež vlastně představuje kontinuální proces vyjednávání mezi dvěma úrovněmi. Lopez et al. (2017) se zabývají problematikou předčasného zanechání studia ve Španělských regionech. Podle autorů kromě ekonomické krize hraje podstatnou roli i značně decentralizovaný systém školství ve Španělsku, na který má vliv rozdílná ekonomická úroveň regionů. Na pozitivní dopady decentralizace na příkladu poskytování sociálních služeb municipalitami ve Španělsku během hospodářské krize poukazují (Navarro, Velasco, 2016). V důsledku ekonomické krize v roce 2013 rozhodla Španělská vláda o recentralizaci poskytování vybraných sociálních služeb. Autoři považují za nezamýšlený pozitivní efekt nového nastavení kompetencí to, že municipality získaly legitimitu realizací veřejných politik v oblastech, se kterým nové nastavení kompetencí nepočítalo (např. v péči o děti). Dopadem decentralizace jako součástí reformy ve stylu New Public Managementu na sektor zdravotnictví v Itálii se zabývají (Sarto, et al., 2017). Podle těchto autorů více autonomní regiony se středopravou vládou více adoptují managerský styl řízení ve svých zdravotnických zařízeních. Ve střední a východní Evropě je toto téma spojeno s reformami v duchu New Public managementu. Hodnocení efektů v této oblasti velmi soustřeďuje pozornost na vládní agentury, v této oblasti výzkumy hodnotí, jakým způsobem jejich vyšší autonomie a specializace vede k lepším výsledkům a vyšší efektivnosti (see e.g. Randma-Liiv, Nakrošis, Hajnal, 2011; Hajnal, 2011; Sarapuu, 2011).

Další významnou oblastí je analýza efektivnosti činnosti místních vlád pomocí frontier technik, jmenovitě data envelopment analysis (DEA) a free disposal hull (FDH). Pozdější modely používají tzv. two stage modely, což označuje kombinaci neparametrické analýzy a regresního modelu. Neparametrická analýza slouží k analýze dosažené efektivnosti a regresní model slouží k ověření vlivu tzv. kontrolních proměnných, jako je decentralizace, socioekonomické faktory apod. Tento přístup je aplikován na země s vysokou územní fragmentací, jako jsou např. Španělsko (Benito, Bastida, Garcia, 2008), Francie (Seifert,

Nieswand, 2013), Lisabonský region (Afonso, Fernandes, 2007). Za velmi významný můžeme považovat článek Balaguer, Tortosa-Ausina (2010). Autoři zkoumají spojení mezi efektivností činnosti municipalit ve Španělsku a decentralizací. Pro hodnocení efektivnosti používají neparametrické modely. Za důležité můžeme považovat zjištění, že některé municipality dokáží řídit svoje zdroje efektivněji, pokud dostanou větší prostor pro rozhodování. Speciálně vzorkem malých municipalit se opět ve Španělsku zabývali Arcelu, et al. (2013). Podle nich efektivnost v poskytování veřejných služeb mezi municipalitami zvyšuje úroveň společného provozování služeb mezi municipalitami, podíl místních daní na financování provozu v porovnání s granty, přítomnost externí kontroly a akumulované minulé investice do infrastruktury.

Významnou částí empirických studií je analýza úspor z rozsahu, které souvisí s rozdíly ve velikosti municipalit. Studie se snaží prokázat existenci úspor z rozsahu u produkce vybraných veřejných služeb a statků, případně se snaží o výpočet optimální velikosti obce. Výsledky těchto studií jsou často rozdílné jako podle druhu produkce veřejných služeb a statků, tak i podle jednotlivých zemí (viz následující literatura: Dahl, Tufte, 1973; Nielsen, 1981; King, 1984; Mouritzen, 1989; Newton, 1992; Bours, 1993; Sharpe, 1995; Goldsmith and Rose, 2000; Denters, 2002; Rose, 2002; Swianiewicz, 2002; Baldersheim, Rose, 2010; Faulk, Hicks, 2011; Keating, 1995).

Metody používané ve výše uvedených článcích, jsou taktéž předmětem diskuze z hlediska vhodnosti jejich aplikace. Například Geys, Moesen (2014) na datasetu, týkajícího se municipalit ve Flandrech, potvrdili, že použití metody má významný efekt na výsledky měření výkonnosti, proto je důležité hodnotit robustnost použitých metod a navzájem porovnávat výsledky těchto metod mezi sebou.

3) Teoretické studie – jak již zmiňuje Mookherjee (2015), současné teoretické koncepty se zabývají především druhou generací fiskálního federalismu. Autoři se zaměřují na agency problém ve smyslu trade off mezi internalizací externalit v centralizovaném systému a akontabilitou jako výhodou decentralizovaného systému (Tommasi, Weinschelbaum, 2007). Další přístup, který reprezentuje výzkum Mookherjee (2006), se zaměřuje na benefit delegace a konstatuje, že snad nejvýznamnějším benefitem je efektivnější distribuce informací, která vede k lepšímu plnění úkolů, bohužel v teorii, která se zabývá náklady na zpracování informací a účinnosti pobídek. Menší pokrok byl učiněn v analýze nákladů na komunikaci a

měření komplexity kontraktů. Avšak i tato teorie potřebuje postavit silnější základy. Dalším směrem výzkumu je vliv decentralizace a s ní spojená strategická či operační autonomie na management a na organizační kulturu orientovanou na dosahování výkonnosti (Verbeeten, Roland, 2015). Podobným tématem se zabývá také Benoit, Bourdeau (2012), kteří tvrdí že agentury benefitují z větší svobody a možnosti činit finanční a personální rozhodnutí. S tím souvisí taktéž autonomie managementu. Při větší autonomii managementu organizace fungují lépe. Decentralizovaným leadershipem, který spočívá v možnosti místních vlád nastavovat vlastní veřejnou politiku a z toho plynoucím oportunismem, se zabývá Silva (2016). Dopady produkce informací v decentralizovaných systémech pomocí experimentálního designu analyzuje (Livermore, 2017). Podle jeho závěru může vest decentralizace k nadprodukcí sociálně závadných informací. Svoje argumenty autor ilustruje na právních a ekonomických dopadech dvou významných ekologických zákonů, a to zákona o čistotě vody a zákona omezující produkci skleníkových plynů v odvětvích, která se zabývají výrobou elektřiny.

5.1 Stav zkoumání v České republice

V Českém vědeckém diskurzu převládají publikace, které se týkají tzv. první úrovně fiskálního federalismu. (Kameníčková, 2000) ve svém článku hodnotí strukturální vývoj obecních rozpočtů mezi roky 1994-1998. Zhodnocuje zde soudobý stav obecních příjmů a zadlužení obcí v protikladu k financování ze státního rozpočtu. Základním předpokladem k efektivní alokaci příjmů je podle ní akontabilita a transparentnost rozpočtů. Tématem fiskální decentralizace se také zabývá (Bezděk, 2000), který ve svém článku Public finance yesterday, today and tomorrow hodnotí stav veřejných rozpočtů. Za jednu z hlavních výzev, považuje zajištění financování reforem státní správy. Velmi podrobně se tématem fiskálního federalismu ve své monografii a dalších pracích zabývá Peková, (1995, 1997, 2004, 2005). Kniha shrnuje současnou teorii a zabývá se optimální mírou přiřazení daňových příjmů místním vládám v souvislosti s úkoly, které musejí vykonávat. Autorka také diskutuje vhodnost různých druhů daní k financování činností místních vlád. Za vhodné daně považuje daně z pevného základu a místní daně, za nevhodné daně označuje progresivní daně, nepřímé spotřební daně a daně z místních zdrojů. Autorka se zabývá také trendy v západní Evropě, kdy se příjmem místních vlád stávají i daně důchodového typu. Další příspěvek k českému zkoumání teorie fiskálního federalismu a decentralizace poskytují Hamerníková (1996, 2000) a Hamerníková, Kubátová (2004). Autorky ve své učebnici popisují modely fiskálního federalismu, zaměřují se na alokační funkci a funkci financování produkce veřejných statků a služeb na různých úrovních vlád. Autorky shrnují známé argumenty pro decentralizaci a

argumenty proti decentralizaci a poukazují na to, že v reálném životě vznikají různé kombinace poskytování a financování veřejných statků a služeb. Při rozhodování o úrovni poskytování veřejných statků a služeb je nutné brát v úvahu nejen znalost poptávky ze strany občanů u místních vlád, ale i transakční náklady, úspory z rozsahu a adaptabilitu preferencí. Autorky také poukazují na to, že konkurence mezi regiony nemusí mít vždy pozitivní efekt, jako příklad uvádějí daňovou konkurenci, kdy se regiony nízkými daňovými sazbami snaží nalákat ekonomické subjekty, což může vést ke snížení daňových výnosů pod úroveň potřebnou k zajištění veřejných statků a služeb. Autorky také diskutují vhodnost decentralizace a fiskální redistribuční funkce a fiskální stabilizační funkce. Decentralizovat tyto funkce považují autorky za nevhodné. (Provazníková, 2004) zkoumá souvislosti, kdy vysoký stupeň decentralizace, ovlivňuje schopnost ústřední vlády efektivně vykonávat makroekonomickou stabilizační funkci. (Marek et al., 2004) se zaměřují na problematiku decentralizace z pohledu politologie. Jejich článek popisuje problematiku dopadu decentralizace na fungování politických stran a transfer politiky od národní vlády směrem k místním vládám. Na tento článek navazuje (Marek, 2006). Popisuje dopad regionalizace, a to zejména větší politickou důležitost krajů. Navazuje na debatu v rámci plánování regionální veřejných politik na roky 2007 a 2013. (Jílek, 2005) ve svém příspěvku charakterizuje a hodnotí vývoj rozpočtu obcí v ČR na pozadí teorie fiskálního federalismu. Svoje výsledky komparuje i se zahraničím. Hlavním závěrem příspěvku je, že i přes nárůst velikostí rozpočtů obcí, se ve veřejné politice přidělování příjmů jednotlivým úrovním rozpočtů objevují trendy, které jsou v rozporu s teorií decentralizace. Za tyto trendy můžeme označit snižování podílů daní a zvyšování podílů dotací. Nesoulad mezi decentralizací odpovědnosti za zajištění veřejných statků a služeb a fiskální decentralizací se projevuje i na straně výdajů obecních rozpočtů. Mockovčiaková (2006) představuje analýzu vývoje právního prostředí ovlivňujícího oblast kultury po roce 1993 a postupu decentralizace rozhodování v této oblasti. Zaměřuje se na rozbor vlivu reformy veřejné správy na alokaci prostředků veřejných rozpočtů v oblasti místní a regionální kultury, studie transformace subjektů místní a regionální kultury, jejich typologie a proměny nabídky veřejných služeb kultury. Autorka dále provádí analýzu a hodnocení statistických údajů o subjektech místní kultury včetně shromáždění a výběr informací o výdajích veřejných rozpočtů (rozpočtu státu a rozpočtů územní samosprávy) za sledované období, jejich vyhodnocení a analýzu. Publikace obsahuje souhrnnou analýzu a vyhodnocení vývoje participace veřejné správy na podpoře kultury, přínosu a limitů nových právních a ekonomických podmínek v oblasti místní a regionální kultury. Šimíková (2007) se zabývá decentralizací jako nástrojem ke snižování rozpínivosti veřejného sektoru v duchu

Leviathanovy hypotézy. Tatáž autorka (Šimíková, 2007) ve svém dalším příspěvku seznamuje české čtenáře s Buchananovou teorií klubových statků. Jílek (2008) ve své monografii „*Fiskální decentralizace, teorie a empirie*“, shrnuje aktuální poznatky teorie fiskálního federalismu a navazuje na publikace Pekové a Hamerníkové. Další monografií je publikace Provaníkové (2007, 2011, 2015) s názvem „*Financování měst obcí a regionů: teorie a praxe*“. Ve své knize autorka popisuje postavení a strukturu samosprávy v rámci veřejné správy, aktuální stav teorie fiskálního federalismu, specifika územních rozpočtů v České republice. Autorka se podrobněji zaměřuje na analýzu zadluženosti samospráv a její vývoj a také na to, jak obce hospodaří s vlastním majetkem. V závěru monografie představuje nástroje na zvyšování efektivnosti činnosti obcí, které byly adoptovány převážně v duchu reform New Public Managementu.

Teoretickou diskuzi obohacuje Kvasnička (2011). Pomocí počítačové simulace ověřuje platnost Tieboutova modelu na základně různých preferencí a charakteristik spotřebitelů. Tieboutův model podle autora platí tehdy, jsou-li spotřebitelé homogenní i v jiných charakteristikách než v preferencích veřejných statků. Pokud jsou spotřebitelé heterogenní v jiných charakteristikách než poptávce po veřejných statcích, někteří spotřebitelé by mohli parazitovat na jiných. Pokud jsou náklady na realokaci nízké, systém nedosahuje rovnováhy. Pokud se tyto náklady zvýší na určitou mez, systém rovnováhy dosáhne, ale rovnovážný stav se nenachází v situaci, kdy jsou odděleni spotřebitelé podle jejich poptávky po veřejných statcích. Celková produkce veřejných statků je nižší než optimální, a to způsobuje neefektivitu. Dalším teoretickým příspěvkem je článek Gregora a Štastné (2012). Autoři zde hodnotí, jak centralizace a decentralizace internalizuje pozitivní efekt přelévání místních veřejných výdajů v situaci, kdy přelévání ze zahraničních výdajů není substitut ale doplněk domácích výdajů.

Historickým exkurzem do problematiky se zabývá Haas (2012), který zkoumá fenomén „*Yardstick competition*“, což je interakce mezi místními vládami v oblasti daňové politiky, kdy pod vlivem asymetrie informací voliči porovnávají zdanění, kvantitu a kvalitu produkovaných veřejných statků služeb se sousedními regiony. Podle autora byl vrchol daňové autonomie dosažen v období mezi první a druhou světovou válkou. Autor se snaží existenci „*Yardstick competition*“ prokázat pomocí korelační analýzy, lineární regrese a panelové regrese na datech o přímých daních. Szarowska (2014) zkoumá vliv ekonomického cyklu na daňové a nedaňové příjmy municipalit, které dělí na kategorie podle rozlohy. Podle výsledků korelační analýzy jsou příjmy ze sdílených daní korelovány s ekonomickým cyklem.

Tato korelace je výraznější u větších obcí. Naproti tomu nedaňové příjmy nejsou korelovány s ekonomickým cyklem, avšak lze vysledovat rozdíly v závislosti na velikosti obce. Fuka et al. (2016) se zabývají komparací výkonů přenesené působnosti u obcí v České republice a na Slovensku. Autoři konstatují, že i přes benefity, které decentralizace přináší, je výkon přenesené působnosti v kompetenci obcí stále diskutabilní. Spíše než analytickým aparátem je článek přínosný rozhraním pro komparaci, které vytváří. Další mezinárodní komparaci přináší Halásková, Halásková (2017). Autorky se zabývají mírou decentralizace veřejných výdajů v oblastech sociálních služeb, zdravotnictví, vzdělávání a volného času. Jako nástroj k dosažení cílů používají clusterovou analýzu. Podle autorek jsou největší rozdíly mezi zeměmi EU ve stupni decentralizace výdajů na zdravotnictví a nejmenší rozdíly jsou ve výdajích na volný čas a kulturu. Komparací vlivu decentralizace na zadlužení místních vlád se zabývá Malická (2017), která decentralizaci definuje jako posun odpovědnosti na lokální vlády, který je doplněn i adekvátním přesunem finančních zdrojů. Analýza panelových dat na vzorku evropských zemí neprokázala, že decentralizace snižuje zadluženost místních vlád.

Půček, Ochrana (2014) se zabývají tématem racionálních úspor, empiricky zkoumají výdaje krajů na výkon veřejné správy a jejich příjmy formou dotací od centrální vlády. Podle závěrů autorů by tyto dotace měly vzrůst zhruba o 5-10 %, aby plně pokryly současné náklady. Na druhé straně u krajů je velký prostor pro dosažení úspor, které mohou činit až 25 % současných nákladů. Klíč spočívá v optimálním přiřazení zaměstnanců k úkonům státní správy, které regiony vykonávají, autoři stanovují minimální počet zaměstnanců, který je potřeba k zajištění tohoto výkonu při dodržení standardu kvality. Kromě metody simulace používají autoři i benchmark s Krajem Vysočina. Dalším příspěvkem, který se zabývá situací krajů, přináší Tománek (2015), který hodnotí vhodnost stávajícího modelu fiskálního federalismu pro české prostředí z pohledu prostorového rozložení daňových příjmů. Podle závěrů autora je výběr daní v jednotlivých regionech ovlivněn mnoha faktory. Za nejvýznamnější považuje efektivní administraci daní včetně jejich kontroly.

Významnou kapitolou jsou studie zabývající se tématem úspor z rozsahu. První studie se zaměřovala na administrativní náklady výběru místních daní Vítek a Pavel (in Pudil et al., 2004). Na ní navázala studie (Soukopová et al., 2014), která zkoumala existence úspor z rozsahu u českých obcí s rozšířenou působností. Pro svou analýzu si vybrala 205 českých municipalit, kde zkoumala tyto kategorie veřejných výdajů na sport a volnočasové aktivity, výdaje na kulturu a média, výdaje na ochranu životního prostředí, výdaje na bydlení, služby a rozvoj a výdaje na vzdělávání za roky 2008, 2010, 2012. Jako hlavní metodu použila

logaritmickou regresi. Existence úspor z rozsahu se potvrdila pouze u výdajů na vzdělávání, avšak autorka sama upozorňuje na fakt, že pokud však tyto výdaje budeme analyzovat podrobněji, zjistíme, že existenci úspor z rozsahu nejsme schopni věrohodně prokázat ani u tohoto druhu výdajů. Podle závěrů autorky není velikost obce hlavním faktorem, který by ovlivňoval velikost veřejných výdajů na obyvatele. Existenci úspor rozsahu u všech obcí v České republice u výdajů v kategorii provoz školských zařízení a náklady na udržování nemovitého majetku se zabývali také Plaček et al. (2014) a Matějová et al. (2014). Na rozdíl od Soukopové (2014) autoři používají jiný regresní model a data za všechny obce. Na základě těchto dat se snaží vypočítat optimální velikost obce, kde jsou výdaje přepočtené na obyvatele nejmenší. Výsledky těchto studií naznačují existenci úspor z rozsahu u měst s velikostí nad 50 000 obyvatel. Tématu úspor z rozsahu se ve své dalším článku dotkla i Soukopová et al. (2016), která zkoumala faktory ovlivňující efektivnost odpadového hospodářství v obcích. Podle jejich závěrů i v této oblasti není faktor úspor z rozsahu klíčový. Nejaktuálnější studií na toto téma je analýza (Matějová et al., 2017), která zkoumá existenci úspor z rozsahu u 140 municipalit v Jihomoravském kraji. Ve své analýze se zaměřuje na administrativní náklady výběru místních daní a poplatků (stejně jako studie Vítek a Pavel, 2004), celkové administrativní náklady a náklady na předškolní a školní vzdělávání. Použitá data jsou za rok 2014. Autoři používají stejný ekonometrický model jako Plaček et al. (2014). Závěry autorky potvrzují dva základní fakty zmíněné i v ostatních studiích, a to že nákladové křivky mají odlišný sklon pro různé místní služby a činnosti s rozdílnými minimy, a také že ne všechny místní služby a činnosti jsou ovlivněny úsporami z rozsahu. Studie také prokázala existenci velkého počtu příliš malých municipalit, jejichž činnost je ekonomicky neefektivní. Stejně jako ostatní studie se i tato studie potýkala s nedostatkem relevantních dat.

Odlisný přístup uplatňuje Roubínek et al. (2015), jejichž studie je na rozdíl od většiny českých studií založena na kvalitativním výzkumu. Autoři se zaměřují na vliv změny v rozpočtovém určení daní v roce 2013, která přinesla více finančních prostředků malým obcím na motivaci pro osamostatnění městských částí u měst nad 100 000 obyvatel, neboť překonání určité hranice obyvatel u velkých měst neznamena významný nárůst finančních prostředků. Autoři používají metodu případových studií, kdy se zaměřují na realitu měst Olomouc a Pardubice. Hlavní metoda je strukturované interview s předsedy komisí pro městské části. Podle jejich závěrů změna rozpočtového určení daní přinesla motivaci pro městské části k osamostatnění. Autoři jako pozitivum uvádějí možnost samostatně rozhodovat o svém rozpočtu, na druhé straně poukazují na problematiku úspor z rozsahu (například u

odpadového hospodářství). Silnější tendence k osamostatnění vidí autoři u městských částí Olomouce, kde představitelé městských částí mají jen poradní status, bez možnosti se podílet na rozhodování o alokaci investic.

Do druhé generace zkoumání fiskálního federalismu můžeme zařadit článek (Laboutková, 2012), která se zabývá vlivem regionů v Evropské Unii a dekompozicí ukazatelů decentralizace a jejím vlivem na ekonomický růst. Autorka tvrdí, že regiony mohou sehrát výraznou roli jako mezičlánek v realizaci Evropské kohezní politiky, a také mohou sloužit jako zprostředkovatel komunikace mezi institucemi Evropské unie a občany, pro které jsou tyto instituce mnohdy příliš vzdálené. V závěrech empirické analýzy tvrdí, že čím k větší decentralizaci dochází, tím větší je ekonomická výkonnost regionů a zemí. Při dekompozici hodnot indexů dochází k závěru, že vyšší vliv na růst mají indexy kvalitativní decentralizace než kvantitativní decentralizace. V dalším článku Bednářová, Laboutková (2014) empiricky testují vliv decentralizace na rozdíly ekonomické výkonnosti v regionech a nerovnoměrnost v rozvoji lidského potenciálu. Analýza využívá data 21 států Evropské unie za roky 2008-2011. Ve výsledcích autorky neprokázaly silnou závislost mezi decentralizací a oběma indexy. V diskuzi však autorky poukazují na problematiku kompozice jednotlivých indexů a samotné měření decentralizace a tvrdí, že vlivy decentralizace by měli být zkoumány pomocí dekompozice indexu decentralizace na kvantitativní a kvalitativní decentralizaci. Na tuto studii navazuje článek Laboutková et al. (2016), která používá stejné metody, avšak nerovnoměrnost rozvoje lidského kapitálu definuje multidimensional inequality adjusted human development index. Podle závěru autorek nelze nutně spojovat decentralizaci s ekonomickou nerovností, ačkoliv podle clusterové analýzy byly země s větší mírou decentralizace zařazeny do skupiny zemí s větší ekonomickou nerovnováhou. Dalším zajímavým výsledkem bylo, že clusterová analýza identifikovala dva clustery zemí se stejným stupněm decentralizace, avšak s jinými hodnotami ekonomické nerovnováhy. Podle autorek jsou příčiny v kvalitě veřejných institucí a schopnosti kontrolovat korupci.

Komparací dopadu decentralizace uvnitř České republiky se zabývá článek (Št'astná, Gregor, 2015) s názvem „Public sector efficiency in transition and beyond: evidence from Czech local governments“. Autoři porovnávají efektivnost 202 municipalit v transitivním období 1995-1998 a v post transitivním období 2005-2008. Autoři zkoumají toto období, aby mohli determinovat vliv významných reforem veřejné správy v letech 2000 a 2002, kdy vznikly kraje a obce s rozšířenou působností. Jejich cílem je zjistit determinanty, které ovlivňují efektivnost municipalit. Pro odhad efektivnosti používají parametrickou stochastickou frontier

analysis (SFA). Na rozdíl od neparametrických metod jako DEA, tento přístup umožňuje rozložit odchylky od efektivní hranice do dvou složek na neefektivní složku a stochastickou, kde lze aplikovat ekonometrickou analýzu. Pro analýzu efektivnosti je nutné určit vstupy a výstupy. Za vstupy autoři považují běžné výdaje obcí. Kapitálové výdaje nebyly zahrnuty do analýzy kvůli závislosti na čerpání fondů EU. Na straně výstupů stojí následující proměnné: žáci v mateřských a základních školách, kulturní zařízení, památníky, sportovní zařízení, výměra sportovní a rekreační plochy, přírodní rezervace, zastavěná plocha, městské zelené oblasti, náklady na odpadové hospodářství, počet podnikatelských subjektů, délka silnic, počet autobusových zastávek a výdaje na bezpečnost. Jako determinanty efektivnosti autoři testují počet obyvatel, který určují pomocí umělých proměnných pro hranici 10 000, 20 000 a 50 000 obyvatel. Dalšími determinanty jsou rozpočtové proměnné, které popisují státní dotace na obyvatele, krajské dotace na obyvatele, celkové dotace na obyvatele, kapitálové výdaje na obyvatele a vlastní příjmy na municipality. Dalším determinantem je vzdělanost municipality, což je vyjádřeno jako % vysokoškolsky vzdělaných obyvatel. Autoři do své analýzy zahrnuli i geografické proměnné a politické proměnné. Geografické proměnné popisují vzdálenost do regionu a vzdálenost do okrsku vyjádřeno v časových jednotkách. Politické proměnné reprezentuje voličská účast, právo – levá či neideologická orientace starosty a síla jeho politické strany, která vládne na radnici. Hlavní závěry autorů jsou následující (Šťastná, Gregor, 2015, s. 681): ve sledovaném časovém období dochází ke zvyšování efektivnosti, toto zvyšování je především díky zlepšování výsledků malých obcí, hlavní příčinou je fenomén tzv. fiscal stress, kterému byly malé obce v důsledku reformy vystaveny. Dále se zvyšují rozdíly v efektivnosti mezi středně velkými a velkými obcemi. Vliv determinantů efektivnosti je v průběhu času velmi podobný s výjimkou politických proměnných, kdy levicová ideologie vede ke zvyšování nákladů v transitivity období. V post transitivity období hrají větší roli geografické vzdálenosti.

Na základě rešerše literatury za Českou republiku a zahraničí můžeme učinit několik zobecnění k současnému stavu poznání fenoménu decentralizace:

- současný stupeň poznání je velmi fragmentizovaný a heterogenní. Studie se zaměřují na různé pojetí decentralizace a její dopady na různé druhy veřejných výdajů na místních úrovních, různé druhy aktivit veřejného sektoru, podat komplexní evidenci, byť za jednotlivé země není v současné době možné kvůli komplexnosti problému decentralizace,

- studie dochází často protichůdným závěrům, i když zkoumají ten stejný problém, za hlavní příčiny můžeme považovat následující skutečnosti: různé definice decentralizace, různé přístupy k měření decentralizace, velké množství metod, které lze použít, většinou signifikantní vliv dalších faktorů sociálních a ekonomických,
- převažují ekonometrické studie nad kvalitativními přístupy, a to zejména kvůli jednodušší dostupnosti dat,
- v rámci mezinárodních komparací se většinou pracuje s indexy decentralizace, které sestavuje Světová banka nebo OECD, neboť tyto indexy jsou jednoduše dostupné, na druhé straně jako vysvětlované proměnné stojí také indexy jako např. Corruption perception index od Transparency International nebo Multidimensional inequality adjusted human development index, či ukazatele HDP, různá vyjádření velikosti veřejného sektoru, již samotná konstrukce těchto indexů nebo ukazatelů znamená velké zjednodušení problémů,
- při analýze některých veřejných výdajů, nelze od sebe jednotlivé úrovně decentralizace oddělit,
- většina studií se potýká s nedostatkem relevantních dat a tento problém se řeší analýzou vybraného vzorku municipalit z určitého regionu, nebo kvantitativně omezeného vzorku za celý stát, pokud budeme zkoumat metody výběru vzorku blíže, zjistíme, že vzorek není statisticky signifikantní nejen z hlediska velikost ale i struktury,
- na dosažené výsledky má vliv i časové období, za které analýzu provádíme, např. před reformami, roli hrají také změny legislativy,
- i přes velký nárůst publikací v posledních letech, existují stále okruhy bádání, kde vliv decentralizace doposud nebyl analyzován,
- nový analytický potenciál se otvírá s fenoménem big a open data, avšak i tyto metody mají svoje úskalí,
- argumenty pro a proti decentralizaci většinou vychází z dnes již klasických prací než z aktuálních empirických studií (důvody jsou uvedeny výše),
- závěry ohledně dopadů decentralizace nelze činit bez znalosti národního kontextu.

Mookherjee (2015) ve své přehledové studii také definuje další směry zkoumání v oblastech decentralizace. První směr výzkumu by se měl zaměřit na technickou stránku témat definovaných prvním stupněm fiskálního federalismu. Je nutné se soustředit především na

efekty přelévání mezi jurisdikcemi a ztrátu výnosů z rozsahu, které můžeme vnímat jako náklady decentralizace neboli trade off mezi akontabilitou spojenou s decentralizací. V této oblasti je stále znát nedostatek empirických studií (Mookherjee, 2015, s. 29). Dalším z témat první úrovně fiskálního federalismu jsou vertikální fiskální vztahy mezi různými úrovněmi vlády. Měkké rozpočtové omezení může vytvářet problémy s kontrolou rozpočtových výdajů. Na druhé straně tvrdé rozpočtové omezení limituje flexibilitu při uspokojování měnících se potřeb a také znesnadňuje reakci na měnící se podmínky (Mookherjee, 2015, s.30). Některé studie z rozvojových zemí také ukazují, že fiskální napětí může zvyšovat korupci, např. (Henderson, Koncoro, 2004). Velmi důležitá je i diskreční pravomoc vyššího stupně vlády realokovat transfery mezi jurisdikcemi ve prospěch chudších regionů.

Také druhá generace fiskálního federalismu přináší podle (Mookherjee, 2015) výzvy pro další analýzu. Jedná se zejména o problematiku dobývání renty a vytváření klientelistických sítí spojených s lokální politikou. V této souvislosti vyvstávají otázky, jak moc jsou schopni voliči pomocí mechanismu akontability disciplinovat politiky na lokální úrovni k dosahování dlouhodobých cílů, místo krátkodobých cílů (Mookerjee, 2015, s.22), tedy jak moc decentralizace umocňuje populismus. S decentralizací je spojen také fenomén demokratizace. Mnohé empirické studie ověřují stupeň zapojení místních obyvatel do politického života (Pal, Roy, 2014). V souvislosti s demokratizací nutně vyvstávají otázky, zda decentralizace napomáhá zapojení do politiky znevýhodněným kandidátům, kandidátům z řad minorit a zda napomáhá vytváření nových politických leaderů. Je také nutné porovnávat benefity pro decentralizace pro odlišné komunity, tj. srovnání distribuce benefitů pro komunity, které jsou relativně vzdělané, ve kterých se obyvatelé účastní voleb ve velkém počtu a ve kterých probíhá férová soutěž politických subjektů, s komunitami, kde tyto podmínky nejsou naplněny. Většina studií se také soustřeďuje na efekty decentralizace, které se projevují uvnitř komunit. Je také nutné zaměřit se na analýzu efektu mezi komunitami, a to především v oblasti rozvojových zemích.

Dalším důležitým tématem je porovnání efektivnosti zajištění veřejných statků a služeb místními a regionálními vládami s dalšími dostupnými formami zajištění veřejných statků a služeb jako jsou privatizace, joint-venture a outsourcing.

Je také nutné zhodnotit, jakým způsobem devoluce ovlivňuje efektivnost, to znamená najít optimální mechanismus rozdělení pravomocí mezi místní a centrální vlády. V této souvislosti

je také nutné zhodnotit náklady a benefity částečné decentralizace, tj. situace, kdy odpovědnost za poskytování veřejných statků a služeb je sdílena zároveň místní a centrální vládou. Zajímavým námětem je analýza motivů pro devoluci a decentralizaci ze strany centrální vlády, jaký vliv má konkurence regionálních uskupení na centrální vládu. S tím souvisí i analýza samotného procesu implementace decentralizace. Jak jsme uvedli v rešerši výše, přístup one size fits all se ukazuje jako suboptimální.

6 Odraz decentralizace v České republice

Současná podoba stavu decentralizace v České republice má kořeny v reformách po listopadu 1989, jejichž hlavním cílem byla obnova demokracie a občanské společnosti. S tím souvisela i snaha opětovně zavést a posílit samosprávu, což se promítlo i do decentralizace, dekoncentrace a budování příslušné formy fiskálního federalismu (Ochrana, Půček, Špaček, 2016, s. 135). Jedním ze základních principů, který musel být v rámci těchto aktivit naplněn, byl princip subsidiarity. Tedy přenos odpovědnosti za věci veřejné na ty orgány, které jsou občanu nejbližší, avšak pouze v případě, že je nedovede lépe (efektivněji) zajistit orgán jiné úrovně.

Pro dosažení cílů reformy se bylo nutné vyrovnat s dědictvím komunismu, které zásadně poznamenalo stav veřejné správy. Předlistopadový systém můžeme charakterizovat jako demokratický centralismus, který se vyznačoval direktivním způsobem řízení národního hospodářství a celé státní správy, která byla vysoce centralizovaná a autonomní samospráva prakticky neexistovala. Dalším problémem bylo to, že státní správa byla pouze nástrojem uplatňování politické a ekonomické moci, nástrojem, který sloužil k vměšování se do všech oblastí lidského života a omezování lidských práv (Ochrana, Půček, Špaček, 2016).

Zásadní změnou v oblasti veřejné správy byla změna ústavy, kde bylo zakotveno právo na samosprávu a základní územní správní jednotkou se stala obec. Postavení obcí bylo upraveno zákonem ČNR 367/1990 Sb. Tento zákon přiznával obci právní subjektivitu a vnímal ji jako veřejnoprávní korporaci, později byl nahrazen zákonem č. 128/2000 Sb., který platí dodnes a definuje obec jako společenství občanů, jež tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Se vznikem obcí nutně musela zaniknout i tehdejší soustava národních výborů.

Zákon ČNR 367/1990 Sb. v České republice zakotvil tzv. spojený/smíšený model municipální veřejné správy. Znamenalo to, že obec v oblasti správy vykonávala dvojí působnost, a to samostatnou působnost, kdy obec spravuje samostatně své vlastní záležitosti a přenesenou působnost v rozsahu stanovenou zvláštními zákony, kdy obce vykonávají státní správu v přenesené působnosti. Základním stupněm samosprávy byla obecní zastupitelstva. Zákon také stanovil různé druhy obcí, vznikly obce, města, statutární města a Hlavní město Praha. Městem se stala obec, ve které působil městský národní výbor, nebo obec, kterou určilo předsednictvo České národní rady na návrh vlády České republiky nebo na návrh obce po vyjádření vlády. Statutární města byla stanovena prostým výčtem. Vznikly také obce s pověřeným obecním úřadem, což byla specifická skupina 380 obcí, které vykonávaly státní správu i pro občany okolních obcí.

V tomto zákoně byla také upravena možnost slučovat obce, ale také vznik nové obce rozdělením obce na dvě nebo více obcí. Tato pasáž byla velmi důležitá pro další průběh decentralizace, která se projevila dezintegrací dříve administrativně sloučených obcí v období komunismu. Toto však nebyl jediný motiv, dalším motivem byla i ekonomická očekávání spojená s možností samosprávného rozhodování (Matula, 2001). O rozdělení obce rozhodovalo ministerstvo vnitra na základě místního referenda. Na základě této možnosti se v roce 1990 osamostatnilo 1684 obcí. V průběhu let 1990–2000 se osamostatnilo celkem 2199 obcí, z toho bylo 35,6 % ve velikostní skupině 200–499 obyvatel, 32,5 % ve velikostní skupině 100–199 obyvatel, a 16,8 % ve velikostní skupině 50–99 obyvatel (Ochrana, Půček, Špaček, 2016).

Dalším důležitým zákonem byl zákon č. 368/1990 SB. o volbách do zastupitelstev obcí. Zákon ustanovil právo volit a být volen do obecního zastupitelstva.

Druhým stupněm polistopadové veřejné správy se staly okresy. Na území okresů vykonávaly státní správu okresní úřady. Okresní úřady byly zřízeny zákonem ve městech, které byly dříve sídly okresních národních výborů (Matula, 2001). Okresní úřady vykonávaly státní správu ve věcech stanovených zákony, přezkoumávaly rozhodnutí obcí vydaná ve správním řízení, kontrolovaly činnost pověřených obecních úřadů a orgánů obcí na úseku jejich přenesené působnosti a poskytovaly jim na tomto úseku odbornou pomoc, stanovovaly pověřeným obecním úřadům jejich územní obvod tak, aby každá obec v okrese byla členěna do územního obvodu některého pověřeného obecního úřadu.

Činnost okresních úřadů kontrolovalo okresní shromáždění, které také dohlíželo na jeho hospodaření, rozdělování dotací a také mělo prosazovat společné zájmy obcí. Členové okresních shromáždění se volili nepřímo prostřednictvím tajných hlasování na obecních zastupitelstvech. Řízení a kontrola činnosti okresních úřadů byly v kompetenci vlády, která řešila otázky týkající se výkonu státní správy okresními úřady a sjednocovala činnost ústředních orgánů státní správy ve vztahu k okresním úřadům. V rámci vlády zabezpečovalo řídicí a kontrolní činnost především ministerstvo vnitra (Ochrana, Půček, Špaček, 2016, s. 139).

V souvislosti se zrušením národních výborů došlo také ke zrušení krajských národních výborů. V důsledku toho vypadl ze systému veřejné správy mezičlánek, který by na regionální úrovni vykonával všeobecnou veřejnou správu. Státní správa přešla po zrušení krajských národních výborů na okresní úřady a centrální úřady, které na územní úrovni zajišťovaly výkon státní správy svými dekoncentráty (finanční úřady, úřady práce atd.) (Ochrana, Půček, Špaček, 2016). Růst počtu dekoncentrátů ztěžoval koordinaci státní správy. V roce 1991 předložilo ministerstvo vnitra první dvě varianty další regionalizace veřejné správy, a to zemskou a regionální. U obou variant byla základní jednotka správy obec. Podle zemské varianty měly být druhým stupněm územní samosprávy 3 země – Česká, Moravská a Slezská. Regionální varianta pracovala s 22 okresy, které by vedle okresního úřadu s všeobecnou působností měly mít také samosprávný okresní sněm (Ochrana, Půček, Špaček, 2016), (Toman, 2001). Vláda se přiklonila k řešení formou zemské varianty. Dokonce v únoru 1992 projednala a přijala návrhy potřebných zákonů. Tyto zákony však nebyly projednány parlamentem v důsledku rozpadu federace. Nová Ústava České republiky, zákon č. 1/1993 Sb., předpokládala členění republiky na obce jako základní územní samosprávné jednotky a na kraje či země, jako vyšší územní samosprávné celky (Vidláková, 200). V roce 1994 byl schválen dokument „Záměry vlády České republiky v oblasti reformy veřejné správy“. Dokument počítal se vznikem stupně vyšších územně správních celků, na které měla být zákonem delegována i část státní správy, zejména prvoinstanční působnost ministerstev. Následně bylo ústavním zákonem č. 347/199 Sb. s účinností od 1.1.2000 vytvořeno 14 krajů. Změny obsažené v ústavě zakotvily především územní uspořádání vyšších samosprávných celků a jejich sídla. Také předpokládaly existenci zastupitelstev jako nejvyšších orgánů samosprávy (Ochrana, Půček, Špaček, 2016). Působnost a pravomoc kraje a jeho orgánů však ústava nevymezovala.

Řešení tohoto problému měla přinést „Koncepce reformy veřejné správy“ z roku 1999. Koncepce popisovala i nedostatky tehdejšího uspořádání územní veřejné správy (Ochrana, Půček, Špaček, 2016). Hlavní problém byl přetrvávající vysoký stupeň centralizace veřejné správy spojený s velkým počtem dekoncentrovaných orgánů státní správy, velký počet obcí, kdy existovalo 6244 obcí a většina obcí měla do tisíce obyvatel. S tím souvisela i nízká vzdělanost v oblastech veřejné správy. Tato koncepce navrhovala tři varianty řešení územní organizace veřejné správy. První varianta byla založena na myšlence oddělení výkonu státní správy a samosprávy, které mělo být provázené přesunem kompetencí ze státní správy na samosprávu na úrovni krajů a obcí, přesunem kompetencí státní správy z ústřední úrovně na krajský stupeň a výkonem státní správy na úrovni malých okresů. Druhá varianta byla založena na institucionálním spojení výkonu státní správy a samosprávy, to mělo proběhnout na krajském stupni a na úrovni obecních úřadů pověřených výkonem státní správy. Poslední varianta prosazovala oddělení státní správy a samosprávy na krajském stupni, spojení státní správy a samosprávy na úrovni obecních úřadů pověřených výkonem státní správy. Faktické řešení bylo jiné, než navrhovala koncepce. To bylo založeno především na politickém kompromisu. Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích nezakotvil oddělení, nýbrž spojení státní správy a samosprávy na krajské úrovni. Orgány krajů vykonávají jak samosprávu, tak i státní správu (Ochrana, Půček, Špaček, 2016). Dále došlo k zrušení okresních úřadů, místo nich vzniklo 205 obcí s rozšířenou působností, které představovaly menší velikostně vyrovnanější správní obvody, čímž došlo k naplnění jednoho z hlavních cílů reformy veřejné správy, a to přiblížení správy občanů. Na tyto obce byli také delimitováni zaměstnanci okresních úřadů. Část těchto zaměstnanců přešla i na kraje.

Obce s rozšířenou působností zahájily svou činnost v roce 2003. Vykonávají nejširší rozsah státní správy pro své občany, ale i občany jiných obcí. I když byly okresní úřady zrušeny, zůstaly okresy jako územní jednotka, neboť územím okresu má řada specializovaných územních orgánů státní správy vymezenou svoji působnost (katastrální úřady, úřady práce, finanční úřady, soudy atd.) (Ochrana, Půček, Špaček, 2016).

Současnou podobu veřejné správy v České republice můžeme znázornit pomocí následujícího schématu.

Schéma č. 5: Podoba veřejné správy v České republice

Organizační rovina veřejné	Způsob výkonu veřejné	Prvky organizace veřejné
----------------------------	-----------------------	--------------------------

správy	správy (hledisko bezprostřednosti)	správy
Státní správa	Přímá	Hlava státu
		Vláda
		Ministerstva
		Jiné ústřední úřady (podřízené vládě, podřízené ministerstvům)
		Územní odborné úřady
		Veřejné sbory
	Nepřímá	Obecní úřady
		Pověřené obecní úřady
		Obecní úřady obcí s rozšířenou působností
		Krajské úřady
		Jiné orgány obcí a krajů
		Subjekty, kterým byl propůjčen výkon státní správy
Nezávislá	Státní úřady vykonávající státní správu mimo organizační soustavu řízenou vládou	
Samospráva	Územní	Obce
		Kraje
	Zájmová nebo profesní	Např. komory (komora daňových poradců, ...)
Ostatní veřejná správa	Další subjekty veřejného nebo soukromého práva, stanoví-li to zákon.	Např. státní technická kontrola vozidel

Zdroj: (Ochrana, Půček, Špaček, 2016)

V následujících subkapitolách si popíšeme nejdůležitější funkce jednotlivých úrovní veřejné správy.

6.1 Ústřední úroveň správy

Ústřední správu můžeme definovat jako tu část veřejné správy, která je součástí podsystemu přímého výkonu státní správy, přičemž svou činnost vykonává z pozice ústředních orgánů státní správy (Ochrana, Půček, Špaček, 2016, s. 259). Patří sem:

- vláda jako vrcholný orgán výkonné moci,
- ministerstva,
- jiné správní úřady podřízené vládě nebo přímo řízené vládou,
- veřejné sbory,
- hlava státu (Hendrych et al., 2012), (Pomahač et al., 2013).

Funkce ústřední úrovně státní správy můžeme jednoduše charakterizovat jako funkce top managementu v soukromé společnosti. Jedná se tedy o zabezpečení makro, mikro a mezo úrovně řízení (Ochrana, Půček, Špaček, 2016, s. 259).

Do kategorie makro řízení řadíme následující činnosti:

1. strategické řízení – stanovení dlouhodobých cílů a vytváření strategií k jejich dosažení a následné dekompozice úkolů vyplývajících z těchto strategií,
2. definování optimální organizační struktury (určení procesních standardů výkonu správy),
3. regulace uvnitř dané organizace – jedná především o vnitřní normotvorbu,
4. kontrola a koordinace fungování systému veřejné správy – metodická pomoc nižším úrovním, výkon kontrolních činností, spočívající v porovnávání plánovaného stavu se skutečným, následná analýza a vyhodnocení odchylek a návrhu korekčních opatření,
5. udělování výjimek či souhlasů – v oblasti hospodaření a nakládání se státním majetkem,
6. zabezpečení kvalitní regulace společnosti – jedná se především o analytické práce při přípravě a navrhování různých právních norem, vyhodnocování dopadů regulace na společnost (Ochrana, Půček, Špaček, 2016, s. 259).

Do kategorie mikro řízení můžeme zařadit:

1. řízení interních procesů organizace – tak aby organizace plnila stanovené úkoly v duchu 3E (hospodárně, účelně, účinně).

Do mezo úrovně řízení můžeme zařadit následující činnosti:

1. činnost zprostředkovatele mezi orgány EU a obyvatelstvem,
2. promítání systému evropského práva.

Velmi důležitou činností, která nespadá do výše uvedených kategorií, avšak má velký význam z hlediska decentralizace, jsou vztahy mezi centrální úrovní a samosprávou. Zde je základním úkolem centrální veřejné správy standardizovat základní rámec výkonu samosprávy. Jako příklad můžeme uvést definování základních standardů, které musí splňovat sociální služby, které poskytují obce a kraje a jsou financovány z transferů od centrálních orgánů. Dalším důležitým příkladem je určování standardů elektronizace veřejné správy. Standardizace má zajistit stejnou kvalitu veřejné správy a produkci veřejných statků a služeb pro všechny obyvatele bez ohledu na území, na kterém žijí. Jedná se tedy o:

- stanovení základních požadavků na profesionalitu činnosti institucí veřejného sektoru,
- zabezpečení jednotného rámce a koordinace výkonu správy obcemi,
- zabezpečení unifikace informačních technologií.

6.2 Regionální veřejná správa

Střední článek územní organizace veřejné správy představují v České republice kraje. Kraj v oblasti samosprávy nepodléhá hierarchické správní podřízenosti, avšak má důležitá iniciativní a konzultativní oprávnění vůči ústředním orgánům státu. Krajská zastupitelstva mají také zákonodárnou iniciativu. Zákon č. 129/2000 Sb. vymezuje kraj následovně:

- *„územní společenství občanů, které má právo na samosprávu, pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů,*
- *veřejnoprávní korporaci, která má vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem a hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle vlastního rozpočtu. Kraj vystupuje v právních vztazích pod svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.“*

Podle (Ochrana, Půček, Špaček, 2016, s. 232), (Provazníková, 2011) má kraj následující obecné funkce:

- *„integrační funkce ve vztahu k ostatním institucím včetně občanské společnosti, působícím v daném regionu, zejména při tvorbě politické vůle,*
- *koordináční funkce ve vztahu k institucím veřejné správy, a to jak v horizontálním směru vůči institucím veřejné správy působícím na regionální úrovni, tak ve směru*

vertikálním vůči veřejné správě působící na základním stupni územně správní organizace,

- *dozorová funkce, zejména služební dohled, odborný dozor, dozor se uplatňuje zejména ve vztahu k obecní samosprávě a ve vztahu k živnostem,*
- *poradní funkce spojená zároveň s odbornou a metodickou pomocí základnímu stupni územní správy,*
- *funkce rozdělování, resp. přidělování finančních prostředků zejména k podporování územního hospodářského a sociálního rozvoje,*
- *funkce právní pomoci, jde vlastně o významnou složku výše uvedené poradní funkce,*
- *funkce oficiální reprezentace daného územního celku veřejné správy,*
- *zprostředkující funkce vůči ústřední státní správě a ústředním správním úřadům,*
- *funkce krizového řízení v rámci regionu,*
- *koordinace ochrany a péče o životní prostředí v regionu. “*

Kraj vykonává svou činnost v samostatné a přenesené působnosti. Samostatná působnost je v zákoně vymezena demonstrativně. Jsou to především záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje. Na základě zvláštních zákonů patří do působnosti kraje také:

- střední školství, speciální základní školy, výchovné poradenství a další vzdělávání,
- koncepce rozvoje památkové péče, prováděcí plány zachování a obnovy kulturních památek,
- krajská zařízení a ústavy sociální péče,
- ochrana před alkoholismem a jinými toxikomaniemi,
- zřizování zařízení zdravotnické péče,
- zpracovávání strategie ochrany přírody, ochrany ovzduší,
- zajišťování přípravy na mimořádné události, provádění záchranných a likvidačních prací a ochrana obyvatelstva,
- plány odpadového hospodářství kraje,
- pracovněprávní působnost zaměstnavatele (Provazníková, 2011).

Pokud zvláštní zákon nestanoví, že se jedná o přenesenou působnost, jde vždy o činnost patřící do samostatné působnosti krajů.

Kraj v rámci své přenesené působnosti vykonává statní správu. V oblasti přenesené působnosti se kraj řídí právní řádem a může být podřízen jednotlivým požadavkům usnesení vlády i směrnicím ústředních správních úřadů (Ochrana, Půček, Špaček, 2016).

Činnost kraje je financována prostřednictvím podílu na rozpočtovém určení daní a přijatými dotacemi. V rámci zákonných změn v systému rozpočtového určení daní podíly krajů na daňových příjmech postupně rostou. V rámci své samostatné působnosti může kraj zřizovat právnické osoby a organizační složky kraje.

Kraj je spravován zastupitelstvem kraje, které je voleno přímo. Počet členů zastupitelstva se odvíjí od počtu obyvatel kraje, zastupitelstvo tedy může mít 45, 55 nebo 65 členů. Zastupitelstvo rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti.

Výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti je rada kraje. Rada je odpovědná zastupitelstvu. Radu tvoří hejtman, náměstek hejtmana a další členové rady. Celkový počet může být 9 nebo 11 členů. Kraj zastupuje navenek hejtman, který je volen z členů zastupitelstva a odpovídá zastupitelstvu.

Krajský úřad plní úkoly v samostatné působnosti, které mu uloží zastupitelstvo a rada. Poskytuje podporu pro činnost volených orgánů kraje. Krajský úřad také vykonává přenesenou působnost, tvoří ho ředitel a zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu.

Jak už jsme uvedli výše, v České republice existuje 14 krajů. Názvy krajů a počty obyvatel žijících na území kraje zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 3: Kraje a počty jejich obyvatel v roce 2016

Název kraje	Výměra v ha	Počet obcí	Počet obyvatel	Hustota obyvatel
Hlavní město Praha	496	1	1 267 449	2 555
Středočeský kraj	10 928	1 144	1 326 857	121
Jihočeský kraj	10 058	624	637 834	63
Plzeňský kraj	7 649	501	576 635	75
Karlovarský kraj	3 310	134	297 804	90
Ústecký kraj	5 339	354	822 850	154
Liberecký kraj	3 163	215	439 639	139

Královéhradecký kraj	4 759	448	551 421	116
Pardubický kraj	4 519	451	516 149	114
Kraj Vysočina	6 796	704	509 475	75
Jihomoravský kraj	7 188	673	1 175 023	164
Olomoucký kraj	5 271	402	634 720	120
Zlínský kraj	3 963	307	584 676	148
Moravskoslezský kraj	5 430	300	1 213 311	223

Zdroj: (ČSÚ, 2016)

6.3 Obecní zřízení

Obec můžeme vymezit, jako základní územní samosprávné společenství občanů, tvořící územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Podle zákona č. 128/2000 Sb. o obcích je obec veřejnoprávní korporací, tzn. nestátní subjekt vymezený následujícími charakteristikami:

- a) vlastní území – územní základ obce, který je tvořen jedním, nebo více katastrálními územími obce,
- b) obyvatelstvo obce – personální základ obce, tzn. osoby podřazené samosprávě, každá obec musí být trvale obývána lidmi,
- c) vystupování v právních vztazích pod svým vlastním jménem,
- d) vlastní kompetence a majetek.

Obce v České republice mají samostatnou a přenesenou působnost. Jedná se o naplnění principu subsidiarity, kdy veřejné záležitosti by měly být vykonávány přednostně těmi úřady, které jsou nejbližší občanovi. Výkon samosprávy není jen právo, ale také schopnost v mezích daných zákonem uspořádat a řídit podstatnou část veřejných záležitostí na vlastní odpovědnost a ve vlastním zájmu. Toto právo vyplývá z ústavně právních předpisů, Evropské charty místní samosprávy a zákona o obcích a zákona o hlavním městě Praze.

Paragraf 35 zákona o obcích vymezuje samostatnou působnost následovně:

(1) Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů

obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.

(2) Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

Dále obecní zastupitelstva mohou například:

- schvalovat program rozvoje obce,
- schvalovat rozpočet obce, závěrečný účet obce a účetní závěrku,
- zřizovat trvalé a dočasné fondy obce,
- zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce,
- rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy či stanovy a rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách,
- vydávat obecně závazné vyhlášky obce,
- rozhodovat o vyhlášení místního referenda,
- navrhopvat změny katastrálních území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí,
- rozhodovat o zřízení a názvech částí obce, o názvech ulic a dalších veřejných prostranství,
- nabytí a převod hmotných nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí a převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce,
- poskytování věcných darů v hodnotě nad 20 000 Kč,
- poskytování dotací a návratných finančních výpomocí nad 50 000 Kč,
- uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo zápůjčky atd.,
- zastavení nemovitých věcí,
- vydání komunálních dluhopisů,
- zřizování školských organizací (Provazníková, 2011).

Přenesená působnost je na obce delegována taktéž zákonem o obcích, ale i velkým množstvím dalších speciálních zákonů a právních předpisů (Ochrana, Půček, Špaček, 2016). Podle rozsahu vykonávané státní správy můžeme členit obce do následujících kategorií:

- Obce s pověřeným obecním úřadem (tzv. dvojkové obce cca 380)
- Obce s rozšířenou působností (tzv. trojkové obce 200)
- Obce s matričním úřadem (ca 1200)
- Obce se stavebním úřadem (ca 600)
- Obce, v nichž je k dispozici Czech POINT

V České republice je stále aktuální fenomén vzniku nových obcí. Obce mohou vzniknout oddělením části obce. Část obce, která se chce oddělit, musí mít samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem a tvořící souvislý územní celek. Po oddělení musí mít nová obec alespoň 1000 občanů. O oddělení obce se rozhoduje v místním referendu v dané části obce. Na základě výsledku místního referenda a na návrh obce rozhoduje o oddělení obce krajský úřad. Nová obec může vzniknout také změnou nebo zrušením vojenského újezdu.

Ve výše uvedeném kontextu je jistě zajímavé představit aktuální strukturu obcí v ČR podle počtu obyvatel.

Tabulka č. 4: Struktura obcí v ČR podle počtu obyvatel

Obce	Počet obcí	Počet obyvatel	Podíl obyvatel v %
Do 199 obyvatel	1449	180 093	1,7
Od 200 obyv. do 499 obyv.	1997	651 475	6,2
Od 500 obyv. do 999 obyv.	1378	973 247	9,2
Od 1000 obyv. do 1999 obyv.	745	1 042 569	9,9
Od 2000 obyv. do 4999 obyv.	417	1 262 911	12,0
Od 5000 obyv. do 9999 obyv.	141	964 031	9,1

Od 10 000 obyv. do 19 999 obyv.	69	970 075	9,2
Od 20 000 obyv. do 49 999 obyv.	44	1 324 522	12,6
Od 50 000 obyv. do 99 999 obyv.	12	874 462	8,3
Nad 100 000 obyv.	6	2 310 458	21,9

Zdroj: (ČSÚ, 2016)

Z výše uvedené tabulky je zřejmé, že z hlediska počtu obcí a podílů obyvatelstva hrají zásadní roli obce do 10 000 obyvatel. Tento jev je důsledek decentralizace v 90. letech. Podle poslední studie OECD (2016) vysoký počet obcí v ČR, kdy více než ¼ má méně než 200 obyvatel, 2/3 obcí mají méně než 1000 obyvatel způsobuje významné ztráty efektivnosti v poskytování veřejných statků a služeb. Jako příklad můžeme uvést skutečnost, že administrativní náklady na obyvatele u obcí mezi 100 až 200 obyvateli byly o 50 % vyšší než administrativní náklady u obcí s 1 000 a 2 000 obyvateli. Malé obce se také potýkají například s nižší obsazeností škol (60 % základních škol má méně než 200 studentů), nebo s problémy procedurálního charakteru, jako je administrace a zadávání veřejných zakázek. Jedním z řešení může být slučování municipalit, či vytváření různých hybridních struktur v duchu public - public partnership.

Nejvyšším orgánem obce je přímo volené zastupitelstvo. Podle velikostní kategorie obce má zastupitelstvo 5 – 55 členů zastupitelstva. Zastupitelstvo rozhoduje o všech věcech patřících do samostatné působnosti obce. Přípravu návrhů na zasedání zastupitelstva připravuje rada obce a taktéž zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení. Stanoví-li tak zákon, může rada obce rozhodovat i v přenesené působnosti. Radu obce tvoří starosta, místostarosta a další členové rady, jejichž počet musí být lichý a činí nejméně 5 a nejvýše 11 členů. Rada také rozhoduje ve věcech vyhrazených kompetencí, které blíže popisuje zákon o obcích. Obec navenek reprezentuje starosta, který je volen zastupitelstvem ze svého středu. Starosta svolává a řídí zasedání zastupitelstva. Podpůrné činnosti pro politické orgány zajišťuje městský úřad, který je zároveň i výkonným orgánem v samosprávě.

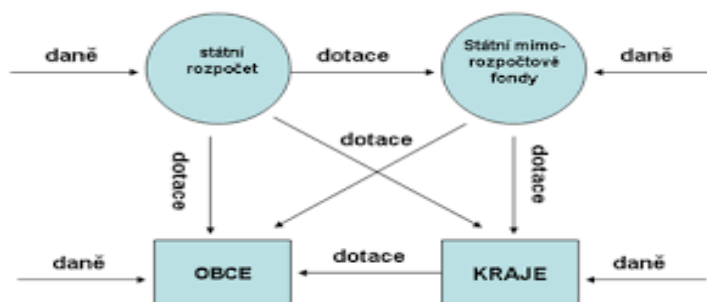
Obce mohou při výkonu samostatné působnosti vzájemně spolupracovat. Tato spolupráce můžeme mít formu veřejnosprávní smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu, či

veřejnoprávní smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí. Obce také mohou podle zvláštního zákona zakládat právnické osoby.

6.4 Fiskální federalismus v České republice

Současný model fiskálního federalismu v České republice můžeme popsat následujícím schématem.

Obrázek č. 5: Současný model fiskálního federalismu v České republice



Zdroj: Transparency International (2008)

Obrázek znázorňuje rozpočtovou soustavu České republiky, která se skládá z několika úrovní vzájemně propojených rozpočtů. Rozpočet můžeme vnímat jako finanční plán, který se skládá ze strany příjmů a výdajů, a je založen na bázi peněžních toků. Rozpočtu můžeme přiřadit tyto funkce:

- plánovací dokument – určuje nám předpokládaný objem příjmů a výdajů,
- nástroj kontroly – nástroj kontroly plnění příjmů a výdajů,
- prostředek politické komunikace – informuje o cílech a prioritách politické reprezentace.

Rozpočtovou soustavu tedy tvoří státní rozpočet, rozpočty obcí, krajů a dobrovolných svazků obcí, rozpočty příspěvkových organizací zřízených územním samosprávným celkem, zdravotními pojišťovnami, státními fondy a regionálními radami regionů soudržnosti. Součástí rozpočtové soustavy jsou i pravidla a právní předpisy, které definují, jakým způsobem mohou jednotlivé rozpočty získávat příjmy a jakým způsobem mohou vynakládat veřejné prostředky. Patří sem například zákon č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení daní, zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech, zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech ÚSC, zákon č. 320/2000 Sb. o finanční kontrole, zákon č. 134/2016 Sb. o veřejných zakázkách, zákon č. 23/2000 Sb. o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Patří sem i instituce, které kontrolují vynakládání finančních prostředků.

Z našeho pohledu jsou důležité rozpočty územně samosprávných celků, tedy krajů a obcí, a následně jejich napojení na rozpočet státní. Rozpočet územně samosprávného celku můžeme zjednodušeně znázornit jako bilanci příjmů a výdajů.

Tabulka č. 5: Rozpočet územně samosprávného celku podle druhů příjmů a výdajů

Příjmy	Výdaje
1. Kapitálové	1. Kapitálové výdaje
a) Příjmy z prodeje dlouhodobého majetku	a) Investiční výdaje - investiční nákupy, nákup akcií a majetkových podílů
b) Příjmy z prodeje akcií a majetkových podílů	b) Investiční transfery – investiční transfery podnikům a obecně prospěšným společnostem, investiční transfery a některé další platby rozpočtům, investiční transfery do zahraničí
	c) Investiční půjčky – investiční půjčky podnikům a obecně prospěšným společnostem, investiční půjčky a některé další platby rozpočtům, investičních půjčky obyvatelstvu
2. Běžné daňové příjmy	2. Běžné výdaje
a) Daně z příjmu, zisku a kapitálových výnosů	a) Neinvestiční nákupy – platby za provedenou práci, pojistné placené zaměstnavatelem, nákup zboží a služeb, úroky, poskytované zálohy a výdaje související s neinvestičními nákupy
b) Daně a poplatky z vybraných činností	b) Neinvestiční transfery – neinvestiční transfery podnikům a obecně prospěšným společnostem, neinvestiční transfery a některé další platby rozpočtům, neinvestiční transfery vlastním fondům, neinvestiční transfery obyvatelstvu, neinvestiční transfery

	do zahraničí
c) Majetkové daně	c) Neinvestiční půjčky – neinvestiční půjčky podnikům a obecně prospěšným společnostem, neinvestiční půjčky a některé další platby rozpočtům, neinvestiční půjčky do zahraničí
d) Ostatní daňové příjmy	
3. Běžné nedaňové příjmy	
a) Příjmy z vlastní činnosti, odvody zřízených organizací	
b) Příjmy z pronájmu majetku	
c) Dividendy a úroky	
d) Přijaté sankce	
c) Přijaté splátky půjček	
4. Transfery	
a) Běžné	
b) Kapitálové	
Příjmy > Výdaje = Přebytek	Příjmy < Výdaje = Deficit

Zdroj: Autor, (Peterová, 2012), (Provazníková, 2011)

V oblasti příjmů rozpočtů územně samosprávních celků hrají dominantní roli daňové příjmy a transfery ze státního rozpočtu. Demonstrují to i konkrétní čísla za rok 2015.

Tabulka č. 6: Příjmy a výdaje územně samosprávních celků za rok 2015 v mil Kč

	ÚSC celkem	Obce a DSO	Kraje	Regionální rady regionů soudržnosti
Příjmy celkem	446 025,2	287 692,3	160 763,5	21 961,1
Daňové příjmy	226 300,6	175 393,7	50 906,9	-
Nedaňové	36 794,3	31 640,4	4 9669,8	657,4

příjmy				
Kapitálové příjmy	5 786,0	5 477,3	307,5	
Přijaté transfery	177 097,3	75 171,2	104 579,3	21 302,5
Výdaje celkem	425 292,0	266 202,4	161 159,2	22 381,0
Běžné výdaje	312 100,6	180 998,8	133 860, 0	1 671,8
Kapitálové výdaje	113 191,4	85 203	27 299,2	20 709,2
Saldo příjmů a výdajů	20 733,2	21 489,9	-395,7	-419,9

Zdroj: (Ministerstvo financí, 2016)

U krajů jsou hlavním zdrojem transfery ze státního rozpočtu, které činily 65 % celkových příjmů krajských rozpočtů, daňové příjmy tvořily 31 %. Transfery představují objemově nejvýznamnější zdroj financování krajských rozpočtů, celkem přijaly kraje transfery v objemu 104,6 mld. Kč. Největší část transferů tvořily transfery na provoz regionálního školství (77,5 mld. Kč) a na zajištění sociálních služeb (8,9 mld. Kč). Příspěvek na výkon státní správy činil 1,0 mld. Kč. Téměř 100 % daňových příjmů krajů tvořily podíly na celostátně vybíraných daních. Podle zákona o rozpočtovém určení daní tvořily daňové příjmy jednotlivých krajů:

- a) Daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušný kraj,
 - b) Podíl na 7,86 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty,
 - c) Podíl na 8,65 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
 - d) Podíl na 8,92 % z 60% celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti,
 - e) Podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob
- (Ministerstvo financí, 2016).

Celkový výnos daně z příjmů fyzických osob činil 12,9 mld. Kč. Výnos daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků dosáhl 11,3 mld. Kč, výnos daně z příjmů fyzických osob z kapitálových výnosů byl 1,4 mld. Kč. Daň z příjmů právnických osob byla zaúčtována ve výši 13,0 mld. Kč. Výnos daně z přidané hodnoty byl 25,1 mld. Kč.

Zajímavý je i pohled na strukturu výdajů krajů, který poskytuje následující tabulka.

Tabulka č. 7: Struktura výdajů krajů v letech 2013-2015 v mil. Kč

	2013	2014	2015
1. Běžné výdaje	123 602,9	125 398,4	133 860,0
a) Platy a ostatní, platby za provedenou práci	2 575,1	2 663,2	2 756,0
b) Nákup materiálu	351, 8	340,1	540,9
c) nákup vody, paliv a energie	475,8	273,8	121,7
d) nákup služeb	3 107,0	2 907,9	2 645,6
e) Ostatní nákupy	1 164,7	1 184,6	1 685,7
f) Výdaje na dopravní obslužnost	13 336,4	13 653,0	12 664,9
g) Neinvestiční transfery podnik. subjektům	4 008,1	3 933,4	3 840,6
h) Neinvestiční transfery nezisk. a podob. org.	2 174	2 265,8	5 110,2
i) Neinvestiční transfery přísp. a podob. organizacím	91 227,4	94 065,0	98 759,7
2. Kapitálové výdaje	15 277,8	18 489,5	27 299,2
a) Investiční nákupy a související výdaje	8 532,9	10 067,1	16 507,2
b) Investiční transfery podnikatel. subjektům	621,0	584,8	482,2
c) Investiční transfery nezisk. A podobným org.	69,9	84,9	146,7
d) Investiční	3 770,6	5 100,4	6 845,8

transfery příspěvk. organizacím			
Výdaje celkem	138 880,7	143 887,9	161 159,2

Zdroj: (Ministerstvo financí, 2016)

Výdaje jsou spojené s výkonem samosprávy a státní správy v přenesené působnosti. Hlavní část běžných výdajů tvoří transfery příspěvkovým organizacím zejména v oblasti školství a sociálních služeb, kdy 66,4 % všech příspěvkových organizací tvoří školské organizace, 21,9 % pak organizace působící v oblasti sociálních služeb. Dalším významným výdajem jsou výdaje kraje na dopravní obslužnost. Další část běžných výdajů souvisí s chodem kraje, jsou to zejména mzdové výdaje a výdaje na nákupy zboží a služeb. V oblasti investičních výdajů tvoří dominantní položku investiční nákupy a související výdaje. Z hlediska odvětvového členění výdajů měly největší podíl investice do dopravy 12,8 mld. Kč. Dalšími odvětvími jsou vzdělávání a školské služby (3,7 mld. Kč), zdravotnictví (3,8 mld. Kč), sociální služby a činnosti sociálního zabezpečení (1,9 mld. Kč).

U obcí jsou hlavním zdrojem financování daňové příjmy, které činily 62,8 % rozpočtů, podíl přijatých transferů činil 24,4 %. Následující tabulka představuje podrobněji strukturu příjmů obcí za rok 2015 v mil. Kč.

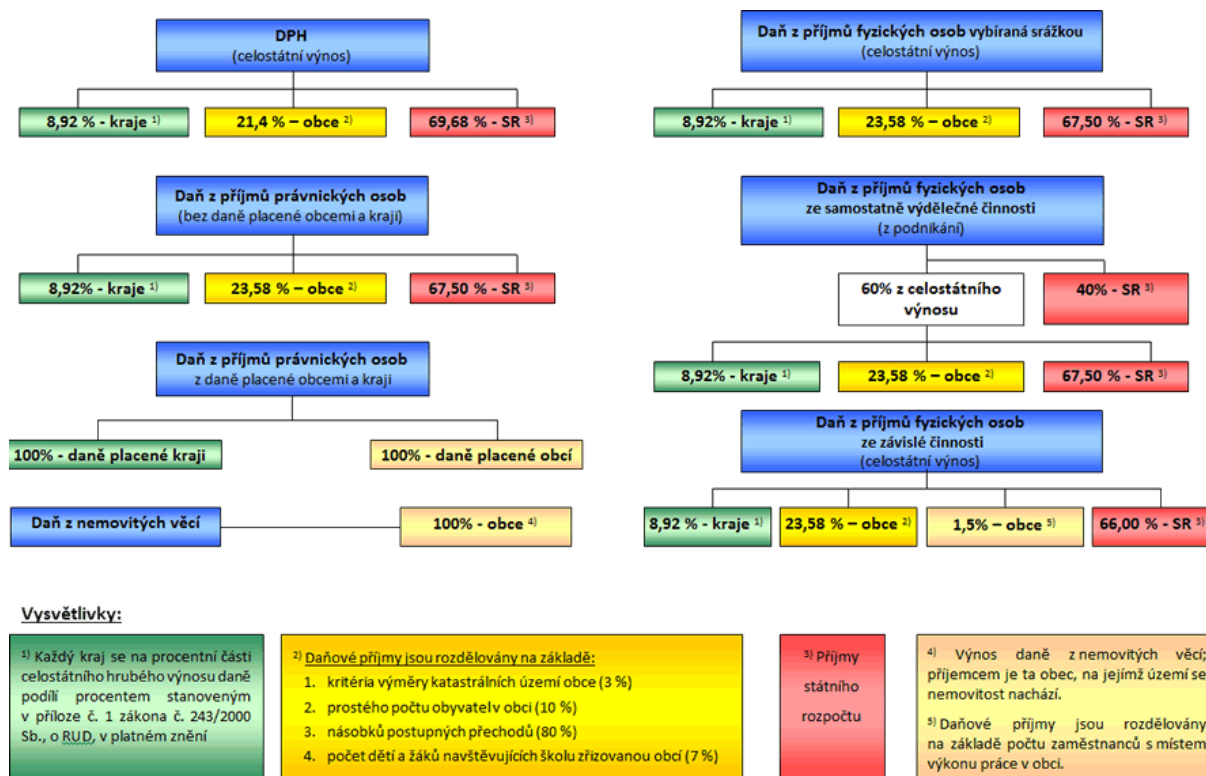
Tabulka č. 8: Struktura příjmů obcí za rok 2015 v mil. Kč

Ukazatel	2015
1. Daňové příjmy	171 224,3
a) Daň z příjmů fyzický osob	38 924,1
b) Daň z příjmů právnických osob	41 200,0
c) Daň z přidané hodnoty	68 760,7
d) Daň a poplatky z vybr. činností	16 760,7
e) Daň z nemovitých věcí	10 333,8
2. Nedaňové příjmy	31 640,4
3. Kapitálové příjmy	5 477,3
4. Přijaté transfery	75 171,2
Příjmy celkem	287 692,3

Zdroj: (Ministerstvo financí, 2016)

Z daňových příjmů můžeme považovat za nejvýznamnější výnos daně z přidané hodnoty, který tvoří 23,9 % celkových příjmů obecních rozpočtů. Výlučným daňovým příjmem obecních rozpočtů je daň z nemovitých věcí, jejíž inkaso dosáhlo 10,3 mld. Kč. Rozdělení daňových příjmů se řídí zákonem o rozpočtovém určení daní, aktuální pravidla a podíly obcí na daňovém inkasu zobrazuje následující schéma.

Schéma č. 7: Rozpočtové určení daní pro rok 2017



Zdroj: (Deník obce, 2016)

Do daňových příjmů obcí se také zahrnují daně a poplatky z vybraných činností a služeb. Sem patří poplatky a odvody v oblasti životního prostředí, největší část těchto poplatků tvoří poplatky za uložení odpadů 1,4 mld. Kč a dále poplatky za komunální odpad 1,2 mld. Kč. Místní poplatky z vybraných činností a služeb činily 5,1 mld. Kč. Největší část poplatků tvoří poplatky za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů 3,6 mld. Kč. Dalším významným příjmem jsou ostatní odvody z vybraných činností a služeb, které dosáhly hodnoty 5,6 mld. Kč. V této kategorii největší proporcí příjmů tvoří odvody z výherních hracích přístrojů 4,8 mld. Kč. Příjem obcí ze správních poplatků stanovených zákonem pak činil 2,7 mld. Kč.

Výlučným daňovým příjmem obecních rozpočtů je daň z nemovitých věcí, jejíž inkaso dosáhlo 10,3 mld. Kč.

Celkové nedaňové příjmy činily 31,6 mld. Kč. Hlavní podíl zde mají příjmy z pronájmu majetku, které činí 11,6 mld. Kč. Příjmy z vlastní činnosti činí 8,4 mld. Kč.

Jak už jsme uvedli významným zdrojem příjmů obecních rozpočtů, jsou transfery, které činí v absolutní částce 75,2 mld. Kč. Největší objem prostředků přijaly obce z kapitoly životního prostředí, školství, mládeže a tělovýchovy, práce a sociálních věcí a místní rozvoj. Příspěvek na výkon státní správy činil pro všechny obce přibližně 8,2 mld. Kč. Ohledně příspěvku na státní správu uvádějí autoři (Ochrana, Půček, Špaček, 2016) že v případě obcí je tento příspěvek nedostatečný a nehradí všechny náklady spojené s výkonem státní správy. Velikost příspěvku je závislá na následujících faktorech:

- rozsah přenesené působnosti k výkonu státní správy,
- velikost správního obvodu obce vyjádřená počtem obyvatel,
- podíl velikosti správního centra a správního obvodu.

Následující tabulka představuje hlavní výdaje obcí za roky 2013-2015 v mil. Kč.

Tabulka č. 9: Výdaje obcí za rok 2013-2015 v mil. Kč.

	2013	2014	2015
1. Běžné výdaje	174 072,3	180 252,4	180 998,8
a) Platby a ostatní platby za provedenou práci	27 408,0	28 915,7	29 814,0
b) Nákup materiálu	4 567,0	4 818,7	4 985,5
c) Úroky vlastní	1 941,1	1 781,1	1 502,8
d) Nákup vody, paliv a energie	7 502,9	6 896,3	6 815,2
e) Nákup služeb	31 342,9	30 879,6	30 653,0
f) Ostatní nákupy	16 797,2	18 791,4	17 176,6
g) Výdaje na dopravní územní obslužnost	4 868,1	4 993,3	4 991,4

h) Neinvestiční transfery podnikatelským subjektům	17 086,9	18 353,0	19 011,9
i) Neinvestiční transfery nezisk. a podob. org.	5 254,2	5 639,5	6 124,0
k) Neinvestiční transfery příspěvkovým a podob. Organizacím	36 131,1	37 878,8	40 735,7
2. Kapitálové výdaje	69 136,2	90 314,2	85 203,6
a) Investiční nákupy a související výdaje	60 088,8	78 336,4	77 902,7
b) Nákup akcií a majetkových podílů	631,6	4 248,1	1 145,2
c) Investiční transfery podnikatelským subjektům	4 741,0	3 380,2	1 792,6
d) Investiční transfery nezisk. a podobným org.	283,5	342,6	288,8
e) investiční transfery příspěvk. Organizacím	1 329,4	1567,4	2 186,8
Výdaje celkem	243 208,5	270 566,6	266 202,4

Zdroj: (Ministerstvo financí, 2016)

Z tabulky je zřejmé, že největší podíl zaujímají výdaje na chod obcí, a to platy a nákupy služeb. Velmi významnou výdajovou položkou jsou výdaje na dopravní obslužnost. Z oblasti transferů jsou nejdůležitější transfery příspěvkovým organizacím, a to zejména v oblasti vzdělávání a školských služeb, kultury, bydlení, komunálních služeb a v neposlední řadě také sociálních služeb.

Pokud se podíváme na výdaje z hlediska odvětvového členění, mezi největší část výdajů řadíme výdaje na činnost místní správy a samosprávy (39,5 mld. Kč), odvětví dopravy (32,0 mld. Kč), vzdělávání a školských služeb (27,5 mld. Kč), bydlení a komunálních služeb (16,7 mld. Kč) a ochrany životního prostředí (16,7 mld. Kč).

Nejvýznamnější položkou u investičních výdajů jsou investiční nákupy. Z hlediska odvětví dlouhodobě směřují výdaje obcí především do oblasti dopravy a vodního hospodářství.

6.5 Porovnání vybraných ukazatelů decentralizace v ČR a EU

V následující kapitole provedeme srovnání reality České republiky popsané vybranými ukazateli decentralizace v porovnání se státy Evropské unie.

V následující tabulce si představíme strukturu územní samosprávy v zemích EU.

Tabulka č. 10: Struktura územní samosprávy EU (počet vládních jednotek) v roce 2011

Země	Úroveň územní samosprávy		
	Zemská, státní nebo regionální vláda	Vyšší úroveň (hrabství, provincie, departmenty)	Nižší úroveň (obce, okresy, diskrikty)
Belgie	6	10 provincií	589 obcí
Česká republika	-	14 krajů	6 250 obcí
Bulharsko	-	-	264 obcí
Dánsko	-	5 hrabství	98 obcí
Estonsko	-	-	226 obcí
Finsko	-	2 regiony	336 obcí
Francie	27 regionů	101 departmentů	36 697 obcí
Chorvatsko	-	21 regionů	556 obcí
Irsko	-	-	114 okresů
Itálie	27 regionů	110 provincií	8 094 obcí
Kypr	-	-	379 obcí
Litva	-	-	60 obcí
Lotyšsko	-	-	119 obcí
Lucembursko	-	-	106 obcí
Maďarsko	-	19 žup	3 177 obcí
Malta	-	-	68 obcí

Německo	16	301 okresů	11 553 obcí
Nizozemsko	-	12 provincií	418 obcí
Polsko	16 regionů	379 departmentů	2 479 obcí
Portugalsko	-	2 aut. Regiony	308 obcí
Rakousko	9	-	2 357 obcí
Rumunsko		41 departmentů	3 181 obcí
Řecko	-	13 regionů	325 obcí
Slovensko	-	8 krajů	2 930 obcí
Slovinsko	-	-	210 obcí
Španělsko	17 autonomních společenství	52 provincií	8 116 obcí
Švédsko	-	20 hrabství a z toho 4 regiony	290 obcí
Velká Británie	3 „nezávislé“ regiony Severní Irsko, Skotsko, Wales	28 hrabství	406 okresů

Zdroj: (Provazníková, 2015)

Z tabulky je zřejmé, že jednotlivé státy jsou z hlediska struktury územní správy značně heterogenní. Česká republika má oproti jiným zemím EU velký počet obcí, kterým se blíží Německu, Španělsku a Itálii. Tyto země jsou však větší, lidnatější a mají také oproti České republice zemské vlády. Vysoký počet obcí má také Slovensko, což je dáno stejnými historickými kořeny.

Další srovnání mezi státy EU poskytuje následující tabulka, která udává % podíl populace, která žije v městských oblastech.

Tabulka č. 11: Podíl populace žijící ve městech

Země/Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EU (28 countries)	:	:	:	46,8	45,7	41,5	41,6	41,6	40,4
EURO area (19 countries)	47,4	47,3	47,2	47,0	46,8	41,5	41,5	41,3	39,7
Belgie	53,5	53,0	53,8	54,3	54,3	30,0	29,4	28,8	29,1
Bulharsko	40,3	39,7	43,0	44,2	43,8	42,8	43,0	39,5	43,7

Česká republika	34,9	34,8	35,3	35,5	35,2	30,2	29,9	31,5	30,3
Dánsko	33,3	33,3	33,6	33,4	34,0	33,2	34,2	34,2	34,2
Německo	50,7	50,6	49,7	48,9	48,6	35,3	34,8	35,4	35,8
Estonsko	46,2	46,1	45,9	45,7	45,7	42,0	42,1	43,1	43,8
Irsko	34,0	34,2	34,0	33,1	34,2	35,1	35,4	39,7	41,6
Řecko	40,3	39,8	41,1	43,8	43,2	47,8	41,9	38,0	38,2
Španělsko	51,9	51,2	51,4	51,2	50,8	50,4	49,9	51,1	51,2
Francie	47,2	46,9	47,1	46,7	46,2	45,8	46,0	45,2	44,9
Chorvatsko	:	:	:	32,1	32,2	28,5	26,0	24,7	24,5
Itálie	43,2	43,9	43,7	43,6	43,3	43,1	44,1	43,4	33,8
Kypr	57,1	56,0	55,4	55,4	55,4	51,5	51,4	51,2	49,5
Litva	46,3	47,1	46,7	46,7	46,1	45,3	43,3	43,4	42,8
Lotyšsko	41,7	41,8	42,2	41,8	42,1	42,4	42,5	42,8	43,1
Lucembursko	46,0	45,5	46,4	43,1	42,6	15,9	14,6	14,5	13,0
Maďarsko	31,7	31,4	31,7	31,4	30,7	29,2	29,8	29,3	31,0
Malta	89,7	89,5	89,5	89,1	89,4	88,9	89,0	89,5	89,4
Nizozemí	62,8	62,4	63,2	64,9	66,1	47,3	46,8	45,1	45,3
Rakousko	35,4	36,5	35,9	35,8	36,6	30,2	29,7	29,8	29,9
Polsko	40,1	40,0	39,3	39,8	39,8	33,9	33,3	33,2	32,5
Portugalsko	44,3	44,8	44,6	43,8	44,6	43,1	44,4	44,4	43,8
Rumunsko	37,7	37,2	37,1	36,4	36,6	33,6	31,9	32,8	32,3
Slovinsko	18,3	18,0	17,8	18,5	18,9	18,8	18,7	18,8	19,1
Slovensko	26,1	25,9	26,9	26,5	25,0	24,1	24,4	23,6	23,1
Finsko	27,1	26,7	26,8	25,7	26,2	26,3	35,5	34,2	37,0
Švédsko	20,2	20,6	20,9	20,8	20,6	20,8	39,6	35,1	34,0
Velká Británie	75,9	66,3	68,0	65,5	56,6	57,0	55,9	57,2	56,4
Island	64,1	63,3	63,4	63,4	63,5	63,8	64,3	64,7	65,5
Norsko	50,0	50,6	51,2	51,5	51,8	53,3	52,3	39,1	40,4
Švýcarsko	48,8	49,7	51,6	50,2	51,7	26,2	27,3	26,7	26,7
Makedonie	:	:	:	57,7	56,6	:	:	:	:
Srbsko	:	:	:	:	:	:	36,1	36,3	35,3

Zdroj: (Eurostat, 2016)

Z tabulky je zřejmé, že Česká republika má oproti průměru EU velmi nízký podíl populace, která žije ve městech, rozdíly vyvstávají především ve srovnání s ekonomicky vyspělejšími státy. Pokud se podíváme na trend, můžeme zde dokonce vysledovat částečný pokles. Na tento problém upozorňuje i OECD (2016), která ho vnímá jako jednu z hlavních brzd ekonomického růstu.

V dalším srovnání se zaměříme na finanční ukazatele, konkrétně podíl příjmů a výdajů místních vlád jako procento HDP.

Další tabulka nám představuje porovnání příjmů místních vlád jako procenta HDP.

Tabulka č. 12: Příjmy místních vlád jako procento HDP

Země/Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EU (28 countries)	10,9	11,1	11,7	11,6	11,4	11,5	11,3	11,2	11,2
EURO area (19 countries)	9,7	9,8	10,5	10,2	10,0	10,1	10,1	10,0	10,0
Belgie	6,8	7,1	7,3	7,1	7,2	7,1	7,3	7,2	7,2
Bulharsko	6,3	6,7	7,4	7,2	6,6	6,8	8,3	8,9	9,5
Česká republika	10,7	10,4	11,0	10,9	12,0	11,2	11,7	11,7	11,9
Dánsko	31,3	31,9	35,2	35,7	35,7	35,9	35,8	35,5	35,2
Německo	7,5	7,6	7,7	7,5	7,7	7,6	7,8	7,7	7,9
Estonsko	9,0	10,1	10,8	10,0	9,4	9,5	9,5	9,3	9,7
Irsko	6,4	6,6	6,1	5,4	4,6	4,2	3,6	3,0	2,5
Řecko	3,4	3,6	4,1	3,5	3,3	3,6	4,0	3,7	3,7
Španělsko	6,1	6,0	6,5	6,4	6,0	6,2	6,5	6,6	6,5
Francie	10,6	10,7	11,6	11,4	11,4	11,5	11,5	11,6	11,4
Chorvatsko	11,7	11,6	11,4	11,9	11,4	11,9	12,1	12,5	12,6
Itálie	14,6	14,9	16,1	15,3	14,8	15,1	14,9	14,8	15,0
Kypr	1,7	1,7	1,9	2,0	2,1	1,8	1,7	1,6	1,6
Litva	9,6	10,6	11,0	11,7	10,3	9,7	9,7	9,8	9,6
Lotyšsko	7,8	9,0	10,3	11,2	9,6	9,1	8,0	8,0	8,2
Lucembursko	5,1	5,5	5,6	5,4	5,4	5,5	5,3	5,1	4,9
Maďarsko	11,5	11,4	11,6	11,7	12,0	9,7	10,0	9,2	8,1
Malta	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
Nizozemí	14,1	14,1	15,5	15,1	14,9	14,6	13,8	13,6	14,1
Rakousko	7,8	8,0	8,3	8,2	8,1	8,2	8,4	8,5	8,7

Polsko	13,3	13,8	13,4	13,7	13,3	13,0	13,0	13,1	12,8
Portugalsko	6,4	6,5	6,7	6,6	6,7	6,7	6,8	6,3	6,4
Rumunsko	9,5	8,7	9,1	9,4	9,7	9,1	9,3	9,5	10,5
Slovinsko	8,2	8,4	9,3	9,6	9,4	9,6	9,6	9,7	9,3
Slovensko	6,0	6,1	6,6	6,4	6,6	6,5	6,6	6,6	7,6
Finsko	18,8	19,6	21,7	22,2	22,0	22,3	23,1	23,1	22,3
Švédsko	23,3	23,8	25,0	24,4	24,2	24,9	25,3	24,9	24,8
Velká Británie	11,7	12,2	13,0	13,0	12,2	12,3	11,2	11,0	10,7
Island	13,8	12,6	12,0	12,0	12,6	12,6	12,9	12,7	12,4
Norsko	12,5	11,9	14,1	14,1	13,9	14,0	14,3	14,7	15,7
Švýcarsko	6,5	7,0	7,2	7,0	7,1	7,0	7,0	6,9	7,1

Zdroj: (Eurostat, 2017)

Velký podíl příjmů místních vlád na HDP vykazují zejména severské státy (Švédsko, Finsko, Dánsko). Česká republika je v této kategorii srovnatelná s průměrem EU. Okolní státy ve srovnání s ČR vykazují spíše nižší hodnoty. Pokud se zaměříme na trend, je výše příjmů místních vlád v % HDP stabilní. Podobný trend ukazují i průměrné hodnoty za státy EU s mírnou odchylkou ve Finsku, kde je trend zvyšování příjmů místních vlád velmi zřetelný.

Další tabulka představuje podíl výdajů místních vlád jako % HDP.

Tabulka č. 13: Podíl výdajů místních vlád v % HDP

Země/ Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EU (28 countries)	11,0	11,3	12,1	11,9	11,6	11,6	11,4	11,3	11,1
EURO area (19 countries)	9,7	10,0	10,8	10,5	10,2	10,1	10,2	10,1	9,9
Belgie	6,7	6,8	7,4	7,2	7,3	7,6	7,5	7,4	7,2
Bulharsko	6,4	7,1	8,2	7,2	6,6	6,6	7,9	9,0	10,4
Česká republika	10,4	10,5	11,6	11,3	12,3	11,3	11,4	11,5	11,4
Dánsko	31,3	32,1	35,8	35,8	35,6	35,9	35,5	35,4	34,9
Německo	7,1	7,3	7,9	7,9	7,7	7,6	7,7	7,8	7,8
Estonsko	9,4	10,8	11,2	9,8	9,3	9,7	9,9	9,3	9,5
Irsko	6,6	7,0	6,2	5,4	4,7	4,3	3,6	2,9	2,3
Řecko	3,4	3,6	4,1	3,8	3,1	3,3	3,5	3,4	3,5

Španělsko	6,4	6,5	7,1	7,1	6,8	5,9	5,9	6,1	6,0
Francie	11,0	11,2	11,9	11,5	11,4	11,7	11,9	11,8	11,4
Chorvatsko	11,8	11,6	12,1	11,7	11,5	11,8	12,1	12,6	12,5
Itálie	14,6	15,1	16,5	15,7	14,9	14,9	15,0	14,7	14,6
Kypr	1,8	1,7	1,9	2,0	2,1	1,8	1,5	1,6	1,6
Litva	10,3	11,8	12,6	12,0	10,8	9,9	10,2	10,0	9,3
Lotyšsko	8,2	9,2	10,7	11,1	10,0	9,3	8,3	7,9	7,9
Lucembursko	4,7	5,0	5,7	5,3	5,1	5,0	5,0	4,8	4,5
Maďarsko	11,6	11,3	12,0	12,6	11,4	9,3	7,5	7,8	7,9
Malta	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7	0,6	0,5
Nizozemí	14,5	14,8	16,4	16,2	15,5	15,1	14,2	13,9	14,4
Rakousko	7,8	8,1	8,8	8,7	8,3	8,3	8,5	8,6	8,7
Polsko	13,3	14,0	14,5	15,0	14,0	13,3	13,1	13,3	12,8
Portugalsko	6,7	7,1	7,5	7,4	6,8	6,2	6,6	6,0	5,9
Rumunsko	9,7	9,7	9,9	9,5	10,3	9,6	9,2	9,0	9,7
Slovinsko	8,3	9,0	9,8	9,8	9,4	9,6	9,8	9,9	9,0
Slovensko	6,1	6,1	7,3	7,3	6,8	6,4	6,4	6,7	7,5
Finsko	18,9	20,0	22,3	22,4	22,6	23,4	23,8	23,8	23,0
Švédsko	23,2	23,9	25,2	24,3	24,5	25,1	25,3	25,3	25,0
Velká Británie	11,9	12,5	13,5	13,2	12,5	12,9	11,5	11,0	10,9
Island	13,2	13,5	13,0	12,8	12,9	13,1	13,3	13,5	13,0
Norsko	13,0	12,9	15,1	15,0	14,6	14,6	15,0	15,5	16,1
Švýcarsko	6,5	6,9	7,2	7,1	7,0	7,0	7,1	7,2	7,1

Zdroj: (Eurostat, 2017)

Porovnání výdajů místních vlád jako % HDP přináší velmi podobný obrázek jako předchozí tabulka příjmů. Největší podíl mají severské státy (Finsko, Švédsko, Dánsko). Česká republika je v této oblasti na průměru EU a drží si stabilní trend. Trend zvyšování výdajů místních vlád lze pozorovat zejména v Dánsku a Finsku.

V další analýze se zaměříme na hodnocení stupně lokální autonomie. Následující tabulka představuje hodnocení místní autonomie ze strany Evropské komise, tzv. Local autonomy index (LAI). Tento projekt hodnotí vývoj místní autonomie 39 evropských států mezi roky

1990-2014. Pro hodnocení používá 11 proměnných roztríděných do 7 dimenzí. Hodnocení probíhá pomocí expertního panelu. Jednotlivé složky LAI jsou následující:

- institucionální ukotvení – míra autonomie místních vlád a prostor pro stanovení vlastních cílů,
- rozsah politik – rozsah funkcí a služeb, které místní vlády vykonávají a poskytují prostřednictvím vlastních finančních zdrojů a zaměstnanců,
- politická síla – rozsah, ve kterém mohou místní vlády rozhodovat,
- fiskální autonomie – rozsah, ve kterém mohou místní vlády stanovovat lokální daně,
- fiskální soběstačnost – rozsah příjmů místních vlád, které kryjí vlastní zdroje,
- úvěrová autonomie – rozsah jakým se místní vlády mohou zadlužit,
- organizační autonomie – rozsah jakým mohou místní vlády rozhodovat o volbách a utvářet organizační strukturu,
- právní ochrana – existence ústavního či jiného zákonného práva na samosprávu,
- administrativní supervise – dohled nad místními vládami,
- přístup k centrální nebo regionální politice – rozsah jakým místní vlády mohou ovlivňovat rozhodnutí regionálních a centrálních vlád.

Provedené analýzy jsou prezentovány v následující tabulce.

Tabulka č. 14: Local autonomy index

Název země	Počet obcí	LAI 1990	LAI 2000	LAI 2010	LAI 2014	Změna LAI mezi 1990- 2014
Albánie	373	13,28	22,73	47,89	47,89	34,61
Rakousko	2353	61,05	60,92	61,70	62,20	1,15
Belgie	589	48,92	56,61	58,34	58,33	9,40
Bulharsko	264	25,32	56,53	61,31	63,31	37,99
Chorvatsko	556	41,66	40,24	52,84	53,83	12,18
Kypr	380	35,23	40,47	40,43	40,41	5,17
Česká republika	6253	40,75	64,75	60,88	61,98	21,23
Dánsko	98	73,35	73,35	71,95	71,95	-1,41
Estonsko	213	62,18	66,57	61,80	61,08	-1,10

Finsko	320	71,98	75,96	75,96	75,96	3,98
Francie	36684	60,99	60,99	63,56	63,56	2,57
Gruzie	71	22,57	33,04	30,24	36,62	14,06
Německo	11040	71,29	71,56	71,02	71,62	0,33
Řecko	325	38,47	40,55	40,27	45,08	6,61
Maďarsko	3177	59,61	56,53	56,53	48,75	-10,87
Island	74	64,50	72,67	75,23	74,58	10,08
Irsko	31	29,09	34,19	34,19	33,10	4,01
Itálie	8071	50,33	55,36	61,71	64,65	14,33
Lotyšsko	119	49,17	53,96	49,47	52,24	3,07
Lichtenštejnsko	11	70,06	70,06	70,06	67,29	-2,77
Litva	60	45,58	58,60	61,16	62,52	16,94
Lucembursko	106	59,74	55,92	53,20	53,20	-6,55
Makedonie	80	32,57	32,57	56,83	56,83	24,26
Malta	68	27,54	30,31	35,59	35,59	8,06
Moldávie	898	15,83	33,22	31,74	34,51	18,68
Nizozemí	403	51,82	55,00	58,18	57,46	5,64
Norsko	428	61,79	66,74	70,23	70,23	8,43
Polsko	2479	45,07	71,94	71,63	71,60	26,54
Portugalsko	308	48,34	54,19	56,96	58,40	10,06
Rumunsko	3181	28,07	50,41	55,98	56,70	28,63
Srbsko	145	46,94	46,22	63,55	64,30	17,37
Slovensko	2890	41,22	45,14	58,71	58,71	17,49
Slovinsko	223	23,19	50,52	49,79	47,23	24,04
Španělsko	8118	56,87	59,45	57,67	51,77	-5,11
Švédsko	290	70,15	71,51	71,51	71,51	1,36
Švýcarsko	2352	75,94	76,56	76,36	77,10	1,16
Turecko	1411	37,43	37,34	37,20	36,91	-0,52
Ukrajina	11624	41,14	44,19	46,90	46,42	5,28
Velká Británie	433	45,89	45,87	44,72	44,71	-1,18

Zdroj: Evropská Komise, 2016

Data ukazují zvyšování místní autonomie zejména v období mezi roky 1990-2014. Největší zvýšení indexu bylo zaznamenáno u zemí střední a východní Evropy. Tradičně nejvyšších hodnot dosahují Švýcarsko, severské země, Německo a Polsko. Největší snížení indexu lokální autonomie zaznamenalo Maďarsko, kde se index mezi roky 1990-2014 snížil o 10,87 bodů. Česká republika má hodnotu indexu lokální autonomie 61,98, což ji řadí mezi země s nejvyšším indexem. Její index lokální autonomie se také zvýšil mezi lety 1990-2014 o 21,23 bodu.

7 Analytická část

Analytická část práce je rozdělena na dvě subkapitoly, které se zabývají empirickou analýzou dopadů decentralizace na efektivnost v podmínkách České republiky, v kontextu druhé úrovně teorie fiskálního federalismu. První subkapitola je věnovaná případové studii zaměřené na veřejné zakázky, kdy se pomocí ekonometrické analýzy snažíme vyhodnotit dopad administrativní decentralizace na celý proces zadávání veřejných zakázek. Druhá subkapitola se zabývá analýzou dopadu decentralizace na efektivnost institucí ochrany kulturního dědictví v České republice, tedy muzeí, galerií a památníků. Pro analýzu je použit ekonometrický model, který srovnává relativní efektivnost institucí z hlediska administrativní decentralizace.

7.1 Případová studie č. 1 – Vliv administrativní decentralizace na zadávání veřejných zakázek

Zadávání veřejné zakázky můžeme rozdělit do několika fází. První fázi nazýváme prebidding. V této fázi dochází k přípravě zadání veřejné zakázky, tedy definování technických parametrů, kvalifikačních předpokladů a kritérií, podle kterých se finálně vyhodnotí nabídky, tedy buď podle nejnižší nabídkové ceny, nebo podle kritérií ekonomické výhodnosti. Následně je veřejná zakázka zveřejněna. Druhou fázi nazýváme bidding, kdy dochází ke shromažďování nabídek, jejich vyhodnocení a následnému výběru vítězné nabídky. Třetí fázi nazýváme post bidding. V této fázi se mohou neúspěšní soutěžící odvolat k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, dochází zde také k podpisu smlouvy s vítězným dodavatelem. V případě nutnosti se v této fázi také uzavírají dodatky k původní smlouvě.

Vzhledem k omezené možnosti ekonometrického modelování a dostupnosti relevantních dat jsme se rozhodli spojit fázi prebidding a postbidding. Pro toto spojení vycházíme z následující logiky. Kvalita zvládnutí fáze prebidding na straně zadavatele se projeví právě ve fázi

postbidding, kdy mají jednotliví uchazeči možnost podat námitku pro porušení zákona k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Tento úřad může pak také z moci úřední zahájit šetření.

Na základě tohoto přístupu stanovujeme hypotézy, jejichž ověření nám pomůže k dosažení hlavního cíle:

Hypotéza č. 1: Typ kontrakční autority nemá vliv na dosaženou úsporu (počítanou jako rozdíl mezi předpokládanou a vysoutěženou hodnotou veřejné zakázky) u homogenní a heterogenní komodity.

Hypotéza č. 2: Typ kontrakční autority nemá vliv na transparentnost veřejného zadávání (měřeno odds ratio, že bude podán návrh na přezkum veřejné zakázky ze strany dodavatelů, nebo bude zahájen přezkum veřejné zakázky ex officio).

Hypotéza č. 3: Typ kontrakční autority nemá vliv na podíl šancí, že bude v případě veřejné zakázky konstatováno porušení zákona ze strany regulátora.

Hypotéza č. 4: Typ kontrakční autority nemá vliv na délku procesu veřejného zadávání.

Pro ověření každé výše uvedené hypotézy konstruujeme samostatný ekonometrický model, který je podrobně popsán v sekci metody.

7.1.1 Veřejné zakázky v České republice

Prostřednictvím veřejných zakázek se alokuje významná část veřejných prostředků. Veřejné zakázky nejsou tedy jenom součástí alokační funkce veřejných financí, ale i stabilizační nástroj fiskální politiky. Vývoj situace na trhu veřejných zakázek v České republice a jejich váhu na HDP ukazuje následující tabulka.

Tabulka č. 15: Základní údaje o trhu veřejných zakázek v letech 2011-2016

Rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016
HDP v mld. Kč (běžné ceny)	4 034	4 060	4 091	4 314	4 555	4 715
Celkové výdaje sektoru vládních institucí v mld. Kč	1 736	1 806	1 746	1 821	1 916	1 879
Z toho tvorba hrubého	181	169	152	179	236	159

fixního kapitálu v mld. Kč						
Fiskální úsilí v mld. Kč	56	53	53	-56	32	-14
Trh veřejných zakázek v mld. Kč	502	493	478	581	583	486
Veřejní zadavatelé	439	414	409	440	500	427
Sektoroví zadavatelé	63	79	69	141	83	59
Podíl trhu VZ na HDP (v %)	12,44%	12,14%	11,68%	13,47%	12,80%	10,31%
Evidováno v informačním systému veřejných zakázek v mld. Kč	283	325	300	451	317	323
Podíl veřejných zakázek evidovaných v informačním systému veřejných zakázek na trhu veřejných zakázek	56,37 %	65,92%	62,76%	77,62%	54,37%	66,46%

Zdroj: (Ministerstvo pro místní rozvoj, 2016)

Z tabulky je zřejmé, že největšího objemu dosáhl trh veřejných zakázek v roce 2014 a 2015. V roce 2016 oproti předchozím rokům došlo k významnému propadu. Příčinu můžeme hledat ve snaze dočerpát finanční prostředky z Evropských fondů za programové období 2007-2013 a také v nižší tvorbě hrubého fixního kapitálu v roce 2016. Dalším zajímavým ukazatelem je podíl veřejných zakázek evidovaných v informačním systému veřejných zakázek, který může sloužit jako předstihový indikátor a zároveň ukazuje podíl veřejných zakázek, který se soutěží podle pravidel zákona o veřejných zakázkách. Tento podíl je ovlivněn legislativními změnami, kdy od 1. 1. 2012 platil limit pro zakázky malého rozsahu ve výši 1 mil. pro zboží a služby a 3 mil. pro stavební práce. Od 1. 1. 2014 se tento limit zvýšil na 2 mil. pro zboží a služby a 6 mil. pro stavební práce.

Veřejné zakázky můžeme podle předpokládané hodnoty plnění dělit na nadlimitní a podlimitní. Toto dělení následně ovlivňuje konkrétní podmínky, za kterých se tyto zakázky soutěží. Následující tabulka představuje porovnání veřejných zakázek podle limitu za roky 2015 a 2016.

Tabulka č. 16: Přehled veřejných zakázek podle limitu za rok 2015 a 2016

Limit VZ	2015		2016	
	Počet zadáných VZ (podíl v %)	Hodnota v mld. Kč (podíl na hodnotě v %)	Počet zadáných VZ (podíl v %)	Hodnota v mld. Kč (podíl na hodnotě v %)
Nadlimitní	5 192 (34,3 %)	201 (75,7 %)	4 771 (39,1 %)	202 (74,6 %)
Podlimitní	9 942 (65,7 %)	64 (24,3 %)	6 995 (57,3 %)	55 (20,3 %)

Zdroj: (Ministerstvo pro místní rozvoj, 2017)

Čísla za oba dva roky jsou velmi podobná. Změna limitů platná od 1. 1. 2016 neznamenal významnou změnu v podílu obou kategorií.

Efektivnost veřejných zakázek je významně ovlivněna způsobem, jakým jsou veřejné zakázky soutěženy. Teorie i empirické analýzy tvrdí, že je žádoucí v co nejvyšší míře používat otevřené řízení, které umožňují co nejvyšší konkurenci potenciální dodavatelů a tím i dosažení nejnižší ceny.

Následující tabulka ukazuje srovnání veřejných zakázek v roce 2015 a 2016 podle použitého zadávacího řízení.

Tabulka č. 17: Struktura veřejných zakázek podle zadávacího řízení v roce 2015 a 2016

Druh zadávacího řízení	2015		2016	
	Počet zadáných VZ (podíl v %)	Hodnota v mld. Kč (podíl na hodnotě v %)	Počet zadáných VZ (podíl v %)	Hodnota v mld. Kč (podíl na hodnotě v %)
Otevřené řízení	6 320 (44,0 %)	140 (71,1 %)	6 386 (55,5 %)	160 (71,9 %)
Zjednodušené podlimitní řízení	3 626 (25,2 %)	13 (6,4%)	2 459 (21,4 %)	9 (4,0 %)
Jednací řízení bez uveřejnění	3 654 (25,4 %)	28 (14,3 %)	2 176 (18,9 %)	23 (10,3 %)

Užší řízení	336 (2,3 %)	12 (6,0 %)	345 (3,0 %)	29 (13,0 %)
Jednací řízení s uveřejněním	139 (1,0 %)	1 (0,7 %)	132 (1,1 %)	1 (0,4 %)
Soutěžní dialog	3 (0,0 %)	0,3 (0,1 %)	4 (0,0 %)	0,5 (0,2 %)

Zdroj: (Ministerstvo pro místní rozvoj, 2017)

Otevřené řízení zůstává dominantním způsobem výběru dodavatele. Pozitivní zprávou je, že se snižuje počet jednacích řízení bez uveřejnění, který však v porovnání s vyspělými státy je stále vysoký. Snížení počtu jednacích řízení bez uveřejnění se promítá do zvyšujícího se počtu užších řízení, které jsou však otevřenější a více se blíží otevřeným řízením. Z hlediska analýzy konkurenčního efektu, je důležité zaměřit se i na intenzitu konkurence na nabídkové straně. Faktor intenzity konkurence měřený počtem nabídek však funguje pouze do určité výše nabídek, poté začnou nad úsporami v důsledku konkurence převažovat transakční náklady. Není tedy optimální snažit se o maximalizaci počtu nabídek. Optimální hodnota nabídek závisí na odvětví a velikosti zakázky. V České republice dochází k pozvolnému trendu poklesu průměrného počtu nabídek, v roce 2011 se průměrný počet nabídek blížil hodnotě 5. Poté dochází k poklesu, kdy se průměrný počet nabídek blíží 3. Následně se trend zastavuje a průměrný počet nabídek se blíží 4. Můžeme to vysvětlit vývojem ekonomické situace v České republice. Ve srovnání s Evropskými zeměmi, je průměrný počet nabídek významně nižší, neboť hodnoty států EU se blíží 5,5. Pokud budeme hodnotit průměrný počet nabídek podle druhu veřejné zakázky, tak zjistíme, že největší počet průměrných nabídek dosahují zakázky ze stavebnictví více než 5 nabídek v roce 2016 a nejnižší počet pak dodávky a služby, kde se průměrný počet nabídek pohybuje mezi 2-3 nabídkami. Zajímavý je i podíl počtu zakázek zadaných na základě jedné nabídky u stavebních prací. V roce 2015 byl tento podíl 40% a v roce 2016 byl podíl takto zadaných zakázek 33%. U dodávek a služeb je trend opačný. Podíl zakázek zadaných na základě jedné nabídky roste, u obou případů činí procentuální podíl asi 45% všech zadaných zakázek (Ministerstvo pro místní rozvoj, 2017).

Výsledek a průběh zadávacího řízení významně ovlivňuje i použití konkrétních hodnotících kritérií. V České republice převažuje jako hlavní hodnotící kritérium nabídková cena, která významně převažuje nad hodnotícím kritériem ekonomická výhodnost. Analýzu trendu v této oblasti v letech 2011-2016 ukazuje následující tabulka.

Tabulka č. 18: Analýza trendů použitých hodnotících kritérií mezi roky 2011-2016

Rok	Nejnižší nabídková cena		Ekonomická výhodnost nabídky		Neuvedeno	
	Počet VZ %	Hodnota VZ %	Počet VZ %	Hodnota VZ %	Počet VZ %	Hodnota VZ %
2016	62,4%	37,3%	9,7%	10,3%	27,0%	52,03%
2015	82,4%	81,3%	11,3%	16,5%	6,3%	2,2%
2014	81,8%	72,7%	14,0%	23,2%	4,3%	4,1%
2013	78,6%	75,0%	16,9%	22,7%	4,5%	2,3%
2012	69,2%	55,6%	26,0%	42,1%	4,8%	2,3%
2011	60,9%	36,1%	33,5%	60,2%	5,6%	3,6%

Zdroj: (Ministerstvo pro místní rozvoj, 2017)

Z trendů je zřejmé, že v roce 2016 dochází k poklesu podílu hodnotícího kritéria ekonomická výhodnost nabídky, v letech 2014-2015 to může být způsobeno ekonomickou situací na trhu a nutností dočerpání evropských dotačních programů. Veřejní zadavatelé v této oblasti také často argumentují vyšším rizikem zkoumání zakázky ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, z tohoto důvodů zadavatelé volí kritérium nejnižší nabídkové ceny. V roce 2016 využití tohoto kritéria významně pokleslo, příčiny však nejsme schopni určit, protože se významně zvětšil podíl kategorie veřejných zakázek, kde kritérium nebylo uvedeno. Velmi zajímavé je srovnání se starými státy EU, kde je používání ekonomické výhodnosti nabídky mnohem častěji než v České republice.

Další možností, jak zvýšit konkurenci u veřejných zakázek, je její rozdělení na části, avšak pouze v situaci, pokud to umožňuje povaha předmětu veřejné zakázky, a pokud bude zakázka realizována v režimu, který je odvozen od součtu předpokládaných hodnot všech jejích částí. Rozdělení zakázek na menší části umožňuje zvýšit konkurenci tím, že se do výběrového řízení mohou zapojit i malé a střední firmy, či regionální dodavatelé. Následující tabulka představuje srovnání počtu a objemu veřejných zakázek rozdělených na části v letech 2015 a 2016.

Tabulka č. 19: Veřejné zakázky rozdělené na části v letech 2015 a 2016

Rok	2015		2016	
	Počet VZ	Hodnota VZ v mld. Kč	Počet VZ	Hodnota VZ v mld. Kč
VZ dělené na části				

VZ dělené na části	1 645	72	1 654	105
VZ na části nedělené	13 489	193	10 555	166

Zdroj: (Ministerstvo pro místní rozvoj, 2017)

Důležitou roli v celém systému veřejných zakázek hrají zakázky financované z fondů EU. Velký podíl těchto zakázek byl v minulosti dán průběhem programovacího období 2013-2015. V roce 2016 podíl zakázek financovaných z fondů EU poklesl, což je způsobeno pomalým náběhem projektů dalšího programového období. Porovnání hlavních zdrojů financování mezi roky 2015-2016 představuje následující tabulka.

Tabulka č. 20: Zdroje financování veřejných zakázek v letech 2015 a 2016

Hlavní zdroj financování	2015		2016	
	Hodnota v mld. Kč	Podíl na hodnotě v %	Hodnota v mld. Kč	Podíl na hodnotě v %
Vlastní zdroje zadavatele	115	43,4%	59	21,6%
Zdroje z fondů EU	82	30,9%	28	10,5%
Zdroje z veřejných rozpočtů a státních fondů ČR	59	22,9%	101	37,5%
Neuvedeno	8	3,1%	6	2,2%
Soukromé zdroje	1	0,4%	0,3	0,1%
Jiný zdroj financování	0,01	0,0%	0,5	0,2%
Soukromé a jiné zdroje	-	-	76	28,0%

Zdroj: (Ministerstvo pro místní rozvoj, 2017)

Z tabulky je zřejmé, že kromě již zmiňovaného poklesu financování z fondů EU způsobeného náběhem nového dotačního období, došlo i ke změně struktury financování z národních zdrojů, kdy většího objemu nabývají zdroje z národních fondů.

Se systémem veřejných zakázek jsou spojeny i problémy, jako je porušování či obcházení zákona o veřejných zakázkách, klientelismus, korupce, ale i velká administrativní náročnost a nekonsistentní rozhodování Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Ministerstvo pro místní rozvoj ve své výroční zprávě o stavu veřejných zakázek za rok 2016 uvádí souhrn hlavních problémů, které identifikovaly kontrolní orgány, a to Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a Ministerstvo financí. Hlavní problémy jsou podle kontrolních institucí státu následující:

- nedostatečné vymezení předmětu veřejné zakázky,
- účelové dělení předmětu veřejné zakázky do více samostatných zakázek a jeho postupné, zadávání v režimu podlimitních zakázek nebo zakázek malého rozsahu,
- nedostatečné konkurenční prostředí,
- nevyločení uchazeče při nesplnění kvalifikačních předpokladů,
- stanovení neodůvodněně přísných diskriminačních kvalifikačních předpokladů,
- nesprávné stanovení předpokládané hodnoty pořizovaného plnění,
- neprůkazný postup při hodnocení nabídek, nejasně stanovená hodnotící kritéria
- nerovné zacházení s uchazeči o veřejnou zakázku,
- nadužívání jednacího řízení bez uveřejnění,
- nevyužití zákonné možnosti dělení veřejné zakázky na části s cílem rozšíření konkurenčního prostředí,
- nepřiměřené nastavení kvalifikačních předpokladů,
- porušení uveřejňovací povinnosti,
- zadavatelé ověřují předložené nabídky uchazečů pouze formálně, např. poskytnuté reference fakticky neověřují,
- oslovování stále stejného okruhu vybraných uchazečů, potenciálních dodavatelů, s dopadem na oslabení řádné hospodářské soutěže,
- uzavírání smluv v rozporu s návrhem smlouvy a realizace podstatných změn po uzavření smlouvy (Ministerstvo pro místní rozvoj, 2017).

Výroční zpráva také definuje problémové subjekty z pohledu auditorů:

- ústřední orgány státní správy a ministerstva,
- další organizační složky státu,
- kraje,
- podnikatelské subjekty jako dotovaní příjemci veřejných podpor,
- zájmová sdružení,
- příspěvkové organizace obcí a krajů,
- veřejné vysoké školy (Ministerstvo pro místní rozvoj, 2017, s. 38).

Na základě kontrolních zjištění lze určit i hlavní problémové typy veřejných zakázek, které jsou podle výroční zprávy Ministerstva pro místní rozvoj následující:

- veřejné zakázky na stavební práce a dodávky,
- dodávky informačních technologií,
- dodávky dopravních prostředků,
- zakázky na liniové stavby,
- měkké projekty – propagační a podobné služby, rekvalifikační kurzy,
- zakázky na pořízení vysoce specializovaných dodávek a služeb ve zdravotnictví,
- zakázky na pořízení vysoce specializovaných dodávek a služeb ve výzkumu (Ministerstvo pro místní rozvoj, 2017, s. 39).

Nezávislý pohled na problematiku veřejných zakázek v České republice podává hodnocení zIndex, které hodnotí jednotlivé veřejné zadavatele podle souladu s dobrou praxí veřejného zadávání, tak jak ji definuje OECD, Transparency International a další instituce; zIndex je založen na kvantitativní analýze dat, kterou připravuje Centrum aplikované ekonomie, z. s. Nízké hodnoty zIndexu nemusí nutně znamenat nehospodárnost nebo korupci, ale prostě fakt, že veřejný zadavatel se odchyluje od obecně uznávané dobré praxe v procesu zadávání. ZIndex se skládá z 11 dílčích ukazatelů, které popisují komplexně celý zadávací proces a zaměřující se na následující klíčové oblasti:

- otevřenost,
- konkurence,
- kontrola.

Oblast otevřenosti výběrových řízení je popsána následujícími ukazateli:

- podíl zakázek na nákupech – poměr mezi všemi nákupy a nákupy soutěženými podle zákona, postihuje kouskování zakázek, nadužívání zákonných výjimek a starých smluv,
- soutěžní řízení – měří objem veřejných zakázek soutěžených v otevřených výběrových řízeních,
- konzistentní jednání – postihuje dodavatele za změny zakázky, zrušení zakázky, zakázky vypsané a nevysoutěžené.

Oblast konkurence je popsána následujícími ukazateli:

- koncentrace dodavatelů – měří, zda zakázky nezískává jedna firma nebo úzký okruh zadavatelů,
- počet nabídek – ukazuje míru konkurence u veřejné zakázky,
- využívání nástrojů podporující soutěž – hodnotí, zda zadavatel využívá možnosti elektronické aukce, dělení zakázek na části, prodloužení lhůty pro podání nabídek, hodnocení zakázek nejen cenou, ale i kritérii kvality předmětu plnění,
- pochybení v zakázce dle Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže – ukazatel hodnotí počet pochybení v zakázce.

Oblast kontroly je popsána následujícími ukazateli:

- kvalita dat ve věstníku – posuzuje se, zda zadavatel zveřejňuje správně základní údaje o veřejné zakázce,
- kvalita dat na profilu – indikátor posuzuje, zda zadavatelé uveřejňují informace o veřejných zakázkách v souladu s pravidly, tedy zda jsou data strojově čitelná, neobsahují zjevné chyby, jsou zde data o všech zakázkách, které mají být zveřejněny,
- hodnocení dodavatelů – hodnotí vítěze veřejných zakázek v oblasti rizika korupce, pomocí dílčích ukazatelů, jako jsou podíl veřejných zakázek na celkových tržbách, podíl subdodavatelů na hodnotě veřejné zakázky, doba od založení dodavatele, zveřejňování v obchodním rejstříku, zánik firmy, insolvence, dary politickým stranám,
- poskytování informací – autoři se ptají na informace o zakázkách malého rozsahu a hodnotí kvalitu a rychlost odpovědi.

Celkový zIndex je hodnota váženého průměru těchto jedenácti ukazatelů a může dosáhnout hodnoty maximálně 100. Hodnocení veřejných zadavatelů za roky 2013-2015 podle kategorií zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 21: Průměrné hodnoty zIndexu pro skupiny zadavatelů za období 2013-2015

Skupina zadavatelů	Průměrný zIndex
Kraje	79
Města nad 20 tis. obyvatel	71
Města pod 20 tis. obyvatel	69
Státní správa	64
Nemocnice	66
Státní a městské společnosti	64

Zdroj: (zIndex, 2016)

Výsledky jsou v souladu se zjištěními kontrolních orgánů státu, kdy rizikové subjekty představují orgány státní správy, a dosahují nejnižší hodnoty zIndexu. Totéž platí i o státních a městských společnostech a nemocnicích. Oproti zjištění státních kontrolních orgánů jsou zIndexem velmi pozitivně hodnoceny kraje.

Pro dokreslení obrazu je nutné zmínit i pohled samotných veřejných zadavatelů, kteří řeší problematiku veřejných zakázek každodenně. Pravidelný průzkum mezi veřejnými zadavateli provádí společnost Otidea. Průzkum zjišťuje postoj veřejných zadavatelů k problematice veřejných zakázek v období 2013-2015, tohoto průzkumu se zúčastnilo 305 respondentů z řad veřejných zadavatelů.

Z výsledků výzkumu prezentujeme jen vybrané části, které nám pomohou k lepšímu pochopení současného stavu a problémů, se kterými se veřejné zakázky potýkají. V jedné z otázek se tazatelé ptali respondentů na podíl zakázek, který je podle jejich názoru zmanipulovaný. Celkem 6,2 % respondentů odpovědělo „žádné“, 36,7 % respondentů zvolilo možnost „minimum“, 29,8 % respondentů zvolilo možnost „zhruba třetina veřejných zakázek“, 17,7 % zvolilo možnost „polovina“, 4,9 % zvolilo možnost „tři čtvrtiny“, 4,6 % zvolilo možnost „více než tři čtvrtiny“.

Tyto výsledky jsou velmi alarmující, a proto tazatelé zjišťovali i důvody manipulace s veřejnými zakázkami. Nejvíce respondentů (55,1 %) uvedlo, že hlavním důvodem je „snaha opětovně vybrat firmu, se kterou mám dobré zkušenosti“, 36,4 % respondentů uvedlo, že je to „klientelismus a korupce“, 8,5 % respondentů označilo za důvod „snahu podpořit místní firmy a zvýšit zaměstnanost“.

V předchozích částech jsme zmiňovali, že velký počet veřejných zadavatelů upřednostňuje hodnotící kritérium nejnižší nabídková cena, to se potvrdilo i v tomto průzkumu, kdy 75,4 % zadavatelů uvedlo, že kritérium hodnocení zakázky nejnižší nabídková cena používá ve většině případů. Jako důvod tohoto stavu 36 % zadavatelů označuje snahu o hospodárnost a používání v situaci, kdy jsou schopni detailně nadefinovat předmět plnění, 31,8 % zadavatelů uvádí důvod napadnutelnost pro netransparentnost, 17,8 % uvádí jako důvod pokyn nadřízených orgánů nebo dotačních titulů, 14,4 % respondentů uvádí jako důvod jednoduchost a rychlost.

Respondenti také odpovídali na otázku, v jaké fázi veřejné zakázky se setkávají s největšími problémy: 54,8 % uvedlo, že při přípravě zadání a zadávacích podmínek, 21,3 % uvedlo, že při organizaci soutěže a hodnocení nabídek, 23,9 % pak při realizaci předmětu zakázky.

Srovnání se zahraničím přináší studie Světové banky „Benchmarking public procurement 2017“, která hodnotí regulační systém zadávání veřejných zakázek ve 180 ekonomikách. Světová banka tvoří hodnocení na základě indikátorů, které pokrývají 8 významných oblastí: kvalita, adekvátnost a transparentnost informací poskytovaných zadavateli, požadavky na dodavatele, otevřenost a transparentnost výběrových řízení, možnosti měnit podmínky kontraktu, záruky od dodavatelů, podmínky placení dodavatelům, stížnosti soutěžících na soutěž směřovaných k prvnímu stupni kontrolním orgánům, stížnosti soutěžících směřující k druhému stupni kontrolních orgánů. Data byla získána pomocí dotazníkového šetření mezi 1900 místními respondenty, kteří mají zkušenosti s daným systémem veřejných zakázek. Celkové hodnocení pro jednotlivé systémy veřejných zakázek se pohybuje mezi 0 až 100 bodů. Česká republika byla zařazena do skupiny OECD vysoko příjmových zemí. Následující tabulka ukazuje hodnocení České republiky ve vybraných oblastech indikátorů.

Tabulka č. 22: Hodnocení České republiky v projektu Světové banky Benchmarking public procurement

Kategorie	Hodnocení
Kvalita, adekvátnost a transparentnost informací poskytovaných zadavateli	78
Požadavky na dodavatele	78
Otevřenost a transparentnost výběrových řízeních	64

Možnosti měnit podmínky kontraktu	60
Záruky od dodavatelů	0
Podmínky placení dodavatelům	75

Zdroj: (Světová banka, 2017)

V porovnání s ostatními vyspělými zeměmi, jako je Dánsko, Švédsko či Velká Británie dosahuje český systém ve srovnání ukazatelů velmi podobných hodnot. Zaostává pouze v kategorii záruky od dodavatelů, kde dostává 0 bodů.

7.1.2 Veřejná politika v oblasti centralizovaného zadávání veřejných zakázek

První snahy o částečnou centralizaci veřejných zakázek, se začínají objevovat v roce 2012, kdy vláda ČR uložila povinnost od 1. 7. 2012 všem ústředním orgánům státní správy, které mají alespoň 2 podřízené organizace, zavést resortní systém centralizovaného zadávání veřejných zakázek (RS CZ). Určené orgány a jejich podřízené organizace jsou povinny zavést RS CZ minimálně pro následující komodity: elektrická energie, plynná paliva, telekomunikační služby, kancelářská technika a zařízení, počítače a stroje na zpracování dat, osobní vozidla, bezpečnostní služby, nábytek, kancelářské potřeby. Hlavní argumenty pro centralizaci nákupů uvádí Ministerstvo pro místní rozvoj následující, centralizace:

- umožňuje snižovat finanční náklady na obstarávání zboží, služeb a stavebních prací,
- umožňuje snižovat personální a časové náklady,
- standardizuje kvalitu plnění předmětu veřejné zakázky.

Do této doby byla centralizace nákupů dobrovolná a závisela na racionální úvaze veřejného zadavatele. Centralizace nákupů neprobíhala pouze na úrovni ústředních orgánů veřejné správy, ale především na úrovni obcí a krajů. Například Jihomoravský kraj založil akciovou společnost CEJIZA, jejichž hlavním posláním byly centrální nákupy energií a dalších komodit pro Jihomoravský kraj, příspěvkové organizace Jihomoravského kraje a právnické osoby ovládané Jihomoravským krajem. Jihomoravský kraj jako důvody pro založení této organizace uváděl následující:

- úspory z rozsahu, kterých se dosahuje sčítáním poptávek za více pověřujících zadavatelů,
- snížení transakčních nákladů spojených se zadávacím řízením,
- posílení principů 3E – hospodárnost, efektivnost a účelnost.

Centralizace začíná probíhat také na úrovni větších měst (například Ostrava, která si zřídila vlastní nákupní portál pro 180 příspěvkových organizací). Ostrava ve svých oficiálních materiálech uvádí, že díky centrálním nákupům dosáhla úspory až více než 250 mil. Kč. S postupnou elektronizací procesu veřejného zadávání a implementací dynamických nákupních systémů se začala centralizace nákupů šířit i do středních měst. Menší obce centrální nákupy realizovaly také pomocí různých forem vzájemné spolupráce a sdružení, jednalo se především o nákupy komodit.

Do roku 2014 probíhaly úvahy o centralizaci veřejného zadávání pouze na úrovni resortů a konkrétních krajů a obcí. Změna přišla s obsazením postu ministra financí předsedou hnutí Ano 2011 Andrejem Babišem. Rétorika hnutí byla založena na idejích New Public Managementu, i když se strana nikdy k tomuto přístupu k řízení veřejné správy oficiálně nehlásila. Její ústřední heslo však znělo: „Budu řídit stát jako firmu.“ Jedním ze slibů hnutí Ano byla i úspora veřejných prostředků v důsledku centralizace nákupů. Hnutí se tedy snažilo prosadit myšlenku centralizace nákupů vybraných komodit pro všechna ministerstva. V roce 2015 vláda svým usnesením rozhodla o seznamu komodit, které byly určeny pro standardizaci v rámci centrálního nákupu. Byla ustanovena nadresortní koordinační skupina, která měla připravit standardizaci pro následující komodity:

- ICT komodity,
- vozový park a pohonné hmoty,
- kancelářské potřeby,
- energie a správa budov,
- doprava a ubytování.

Centrální harmonizační jednotka také identifikovala hlavní rizika spojené s centralizací nákupu:

- nedostatečná centralizace na úrovni resortů,
- odlišný způsob pořizování komodit u některých resortů,
- omezená kompetence a zkušenosti v oblasti centrálního nákupu u některých resortů,
- potřeba dodržet podmínky čerpání různých poskytovatelů dotací,
- otázka postupu v případě nepřiměřeně dlouhého zadávacího řízení,
- otázka postupu v případě nepříznivého výsledky zadávacího řízení (Ministerstvo financí, 2015).

Pro podporu myšlenky centralizovaného zadávání, zpracovalo Ministerstvo financí analýzu dobré praxe ve vybraných zemích Evropy, a to Rakouska, Německa, Velké Británie a Itálie (Ministerstvo financí, 2014). Studie je velmi stručná, jako argument pro centralizaci nákupů uvádí, že všechny zmíněné země mají organizace, které zajišťují centrální nákup standardizovaných komodit pro celou státní správu. Instituce mají většinou formu neziskové nebo obchodní společnosti a nákupy probíhají formou e-aukcí. Jednotlivé instituce mohou komodity objednávat pomocí e-shopů. Instituce, které nespádají pod centrální vládu, avšak jsou součástí veřejného sektoru, se mohou k nákupu připojit na základě dobrovolnosti. Z našeho pohledu je zajímavý popis dobré praxe v Itálii, kde kromě jednotky, jež realizuje centrální nákupy pro orgány ústřední správy, existují i dvě regionální jednotky, které zajišťují centralizaci činnosti v regionech (Ministerstvo financí, 2014).

V současné době plánovaný systém centrálních nákupů pro ústřední státní správu není plně implementován a podle informací Ministerstva financí probíhá standardizace komodit a zapojení jednotlivých resortů je na dobrovolné bázi. V souvislosti s úvahami o centralizaci nakupování orgánů ústřední státní správy se hovoří i o problematice menších obcí, které si stěžují na komplikovanost zákona o veřejných zakázkách a na druhé straně jsou kritizovány za to, že excesivně využívají outsourcing procesu veřejného zadávání. Podle úvah Ministerstva pro místní rozvoj by měl vzniknout elektronický nástroj pro zadávání veřejných zakázek, jehož využívání by bylo pro veřejné zadavatele povinné a jehož využívání by zjednodušilo proces veřejného zadávání. Jedná se tedy o určitou formu centralizace systému veřejných zakázek.

7.1.3 Teoretická východiska

Analýza dopadů decentralizace na veřejné zadávání není v centru pozornosti českého vědeckého diskurzu zaměřeného na oblast veřejného zadávání. Pro účely našeho výzkumu jsme provedli analýzu článků od českých autorů v databázi Web of Science a také jsme hodnotili publikace uložené v databázi vědeckých informací (RIV) za roky 2011-2015. V databázi Web of Science byly hlavní témata publikací: transparentnost, dohled a efektivnost veřejného zadávání. V RIV se nejčastěji vyskytují záznamy na téma kontrola veřejných zakázek, regulace, transparentnost, korupce a efektivnost veřejných zakázek. Tuto situaci můžeme srovnat s výzkumem ve Velké Británii. Walker (2015) analyzoval články výzkumníků na téma veřejné zakázky, které byly publikovány na konferenci IPSER v letech 2012-2014. Největší podíl článků se zabýval tématem udržitelnosti veřejného zadávání a etikou, managementem vztahu k dodavatelům, efektivností a fenoménem Value for money,

soulad s pravidly veřejného zadávání: transparentnost, akontabilita, konkurence a realizace cílů veřejných politik prostřednictvím systému veřejného zadávání.

Jak už jsme uvedli výše, dá se výzkum v České republice na téma veřejné zakázky rozdělit do několika odvětví. První větev tvoří studie týkající se teorie kontrahování, tedy jaké služby a veřejné statky je vhodné kontrahovat a v jakých případech volit kontrahování (Nemec et al., 2008), (Nemec et al., 2014). Na to navazují ekonometrické studie zkoumající vliv otevřenosti výběrového řízení, počtu nabídek, kritérii hodnocení a dalších faktorů. Na rozdíl mezi předpokládanou hodnotou a hodnotou skutečně vysoutěženou pak ukazují např. (Ochrana, Pavel, 2013), (Pavel, 2013), (Pavel, Kubík, 2011). Jejich závěry potvrzují tezi, že čím je otevřenější výběrové řízení a čím je větší konkurenční efekt, tím větší je v konečném důsledku rozdíl mezi předpokládanou a skutečně vysoutěženou cenou.

Další část studií zkoumá problém efektivnosti ve veřejném zadávání v různých odvětvích, jakou jsou například zdravotnictví (Klazar, Maaytová, 2011), stavebnictví (Pavel, Kubík, 2011). Další část autorů, jako jsou Nikolovová et al. (2012), Kameník et al. (2011), Man, Matějková, Jurčík, Heidu (2014) se zabývá veřejnými zakázkami z pohledu transparentnosti. S transparentností souvisí i dopady změn zákona na veřejné zadávání, jako např. ukazují Jurčík (2015), Pavel (2014). Vědecké zkoumání se také zaměřuje na mezinárodní komparaci různých aspektů veřejného zadávání. Nejčastěji se jedná o komparace se Slovenskem (Nemec, Pavel, Grega, 2015), (Pavel, Sičáková–Beblavá, 2012), (Jurčík, 2013) nebo s postkomunistickými státy (Pavel, 2012). Velmi málo výstupů se zabývá postkontrakčním chováním. Výjimku tvoří (Pavel, Sičáková–Beblavá, 2012) a Schmidt (2015). Tento fakt je způsoben především nutností ručního sběru dat.

V rámci zkoumání postkontrakčního chování je to již zmiňovaný (Pavel, Sičáková–Beblavá, 2012). Jejich hlavní závěry jsou následující: *“Lze konstatovat, že v případě obcí dochází oproti centrální státní správě v průměru k nižšímu navyšování cen a rozsah navyšování je závislý na otevřenosti řízení a počtu podaných nabídek. Potvrzuje se tak hypotéza o možné snaze zadavatelů a dodavatelů kompenzovat nižší vysoutěžené ceny (zajištěné ať již otevřeným řízením, tak i vyšším počtem podaných nabídek) uzavíráním dodatků, které zvyšují konečnou cenu. Velmi zajímavé se v tomto světle jeví podstatně vyšší vysoutěžené ceny u užších soutěží (o téměř 15 % oproti otevřeným řízením), přičemž v těchto případech již k navyšování nedochází. V případě centrální státní správy se potvrdilo, že pravděpodobnost dodatku je zvyšována počtem podaných nabídek. Výše navyšování však již těmito faktory ovlivňována není.*

Na druhou stranu ale průměrné navýšení téměř dvakrát převyšuje průměrné navýšení u obcí. (Pavel, Sičáková–Beblavá, 2012, s.545). U obou sledovaných vzorků byl identifikován vztah mezi výsledky předkontrakční a postkontrakční fáze veřejné zakázky, kdy otevřenost řízení a intenzivnější konkurence na nabídkové straně zvyšují pravděpodobnost ex-post nárůstu ceny, resp. jeho rozsah” (Pavel, Sičáková – Beblavá, 2012, s. 546).

Další publikace, která se zabývá decentralizací veřejného zadávání, je Pavel (2013). V tomto případě se však nejedná o vědeckou literaturu, nýbrž o odborný časopis pro obce. „Z hlediska intenzity konkurence jsou na tom subjekty místních samospráv buď stejně, nebo mírně lépe než centrální orgány (např. u dodávek a stavebních prací). Významně střídmější jsou obce a kraje v aplikaci nesoutěžních jednacíh řízení bez uveřejnění. U stavebních prací je procento poměrně vyrovnané, avšak u služeb je hodnota poloviční a u dodávek ještě nižší. Taktěž z hlediska zastoupení zakázek pouze s jednou nabídkou jsou na tom místní rozpočty s výjimkou stavebních prací lépe“ (Pavel, 2013). Na druhé straně se decentralizací okrajově zabývá studie (Soudek, Skuhrovec, 2013), kteří efekt decentralizace zkoumají na nákupu homogenní komodity. Podle výsledku korelační analýzy nemá druh veřejného zadavatele statisticky významný vliv na finální cenu.

(Halásková, 2015) užívá teoreticko-empirický model pro hodnocení vlivu místních vlád na pořizování místních veřejných služeb v rámci státu Evropské unie. Podle jejich závěrů se místní vlády velmi liší v porovnání velikostí výdajů, které alokují mezi jednotlivé veřejné služby a statky.

Zahraniční literatura je v této oblasti bohatší. (Brezovnik, Oplotnik, Vojinovič, 2015) zkoumají současný stav decentralizace veřejného zadávání v zemích Evropské unie. K již zmiňovaným benefitům decentralizace autoři přidávají podporu malých a středních firem. Významný dopad na trendy v této oblasti měla ekonomická krize, která znamenala obrat od decentralizace směrem k centralizaci veřejného zadávání, kdy se vlády snaží ušetřit veřejné prostředky. Tento trend byl také ovlivněn nástupem elektronizace procesu veřejného zadávání, jako využívání elektronických aukcí či elektronická agregace poptávek. Z ekonomického pohledu leží benefity centralizace především na dosahování úspor z rozsahu, které představují nižší nákupní ceny a nižší transakční náklady. Další klíčový argument pro centralizaci veřejného zadávání leží podle autorů ve vyšší kvalifikaci a profesionalitě zaměstnanců ústředních orgánů státní správy. Na druhé straně však vyvstává problém s koordinací nákupních aktivit mezi jednotlivými úrovněmi veřejného sektoru a hledáním

optimálního způsobu, jak koordinovat struktury vznikající v rámci současných modelů public – public partnership (vertikální či horizontální). Další přehled tohoto tématu přináší studie OECD (2000, 2007). Sigma Paper No. 47: Centralized Purchasing systems in the European Union uvádí detailní rozbor problematiky a popis dobré praxe ze západních států jako jsou Dánsko, Finsko, Francie, Itálie, Švédsko a Velká Británie. Podmínkami jednotlivých zemí se zabývá na příkladě Itálie (Dametri et al., 2012), Srbska (Jovanovic, Benkovič, 2013). Problematikou časových zpoždění se v současnosti zabývá celá řada prací. Guccio, Pignararo, Rizzo (2014) v článku *“Do local governments do it better? An analysis of time performance in the execution of public works”*. Autoři tvrdí, že stavební práce jsou vhodný předmět pro analýzu dopadů decentralizace, empirická analýza však chybí. Sami se tedy zabývají analýzou veřejných zakázek na infrastrukturní projekty, zejména na oblast realizace veřejné zakázky. Pro autory je klíčová charakteristika zadavatele z pohledu teorie decentralizace, zadavatele totiž vnímají jako klíčový prvek, který ovlivňuje efektivitu. Jejich hlavní závěr je, že místní vlády jsou méně efektivní, zejména v oblasti managementu infrastrukturních projektů. Zakázky realizované místními vládami nabírají větší zpoždění než zakázky realizované centrální vládou. Tento fenomén je mnohem závažnější u malých obcí a u zakázek, které jsou financovány externími zdroji. (Baldi, Bottasso, Conti, 2016) zkoumají vliv komplexity, decentralizace a lokalizace zadavatele na časové zpoždění. Za zkoumaný subjekt považují veřejné zakázky vybraných italských municipalit a při analýze používají populární proměnné, jako je předpokládaná hodnota projektu, počet subkontraktorů, komplexitu projektu, druh veřejného zadávání atd. Za hlavní závěry můžeme považovat skutečnost, že komplexnější projekty jsou předmětem delšího zpoždění, větších slev a je zde větší pravděpodobnost, že zvítězí místní firmy. Loader (2010) zkoumá zkušenosti britských municipalit z pohledu přebírání nástrojů ze soukromého sektoru, v tomto případě se jedná o tzv. lean public procurement. Podle výsledků průzkumu si představitelé veřejných zadavatelů uvědomují výhody lean managementu v této oblasti. Avšak praxe, spočívající v redukci báze dodavatelů, je spíše výsledkem přístupu založeného na partnerských principech než na aplikaci lean managementu. Loader (2016) hodnotí politiku místních vlád, jež má za cíl podporovat malé a střední firmy prostřednictvím lepšího přístupu k veřejným zakázkám. Kromě samotných veřejných výdajů využívají místní vlády následující nástroje: rychlé platby, jednodušší podmínky výběrových řízení, poskytování zpětné vazby, workshopy pro potenciaální dodavatele, tlak na primární dodavatele na dodržování smluvních podmínek pro subdodavatele, zasilání upozornění na výběrová řízení, databáze místních firem, trénink zaměstnanců, používání zjednodušených forem výběrových řízení. Výhody podpory místních

malých a středních firem demonstruje (Loader, 2016) na následujícím příkladu: *“Využívání místních dodavatelů přináší benefity pro obě dvě strany. Čerstvé maso je dodáváno do škol místními farmáři. Což nejen podporuje místní ekonomiku, ale i zdraví dětí. Oproti předešlému kontraktu také došlo k 10% úspoře nákladů. Dva řezníci také začali zaměstnávat místní mladé lidi.”* Další možnou formou, jak tyto efekty umocnit je vytváření lokálních clusterů. Na druhé straně politiky centrální vlády některé úsilí místních vlád negují. Jako příklad můžeme uvést implementaci nástroje pro elektronické vyhledávání veřejných zakázek, které umožňuje najít informace o veřejné zakázce jakékoliv firmě. Na jednu stranu to bezesporu zvyšuje transparentnost veřejného zadávání a podporuje konkurenci, na druhé straně to znemožňuje místním vládám realizovat efektivní politiku pro podporu malých a středních firem.

Další studie (Jaško, Jovanović, Čudanov, 2015) vyzdvihuje benefity spočívající v centralizaci veřejného zadávání na úrovni municipalit, na druhé straně zmiňuje i rizika, které popisují třeba (Spagnolo, Albano, Bianchi, 2007), (Pegnato, 2003), (Albano, Spagnolo, Zanza, 2009). Následující tabulka shrnuje pozitiva a negativa centralizovaného zadávání.

Tabulka č. 23: Výhody a nevýhody centralizovaného zadávání

Výhody centralizovaného zadávání	Nevýhody centralizovaného zadávání
Lepší produkty a zboží	Vytváření bariér pro vstup malých a středních firem
Nižší ceny v důsledku úspor z rozsahu	Riziko kolusivních kartelů
Nižší režijní náklady	Vyšší investice a transakční náklady při zavádění
Podpora pro cíle veřejné politiky	Aplikovatelnost na standardizované komodity: běžné zboží, nábytek, energie, transportní služby, ICT
Jednodušší proces zadávání	Benefity jsou většinou vyšší pro menší jednotky než pro větší
Kvalifikovanější personál	Výhodnější pro země s vyšším počtem menších nákupních entit
	Riziko centralizace korupce

Zdroj: Autor podle (OECD, 2011), (Březovník, Oplotník, Vojinovič, 2015), (Jaško, Jovanović, Čudanov, 2015)

Na základně předchozí rešerše lze stanovit výchozí předpoklady pro náš výzkum. Vycházíme z faktu, že účelem kontraktu (Bovis, 2007) je dohoda mezi autoritou veřejné správy (objednatel veřejné zakázky) a vybraným dodavatelem, že za peněžní úplatu bude realizován předmět veřejné zakázky v předepsané kvalitě a kvantitě kontrahovaného statku či služby. Objednatel veřejné zakázky je v roli principála, který má legislativně stanovenou povinnost zabezpečovat/poskytovat daný veřejný statek či službu. Dodavatel je v pozici agenta, který je producentem nebo opatrovatelem daného statku či služby. Jak tvrdí teorie principál-agent (viz Pratt, Zeckhauser, 1986; Soudry, 2007), cíle obou aktérů se mohou lišit⁷. K nesouladu cílů však může docházet i ve fázi, kdy je uzavírána smlouva. Dodavatel má na jedné straně zájem na relativně včasném uzavření smlouvy, ale do svého rozhodování při uzavírání smlouvy může zahrnovat kalkulace, které by zvýhodnily jeho pozici (důsledky viz Sclar, 2000). Jde zejména o případy, kdy podpis smlouvy oddalují neúspěšní uchazeči podáváním námitek a návrhů k ÚOHS, čímž se snaží dosáhnout vyloučení vybraného uchazeče či zrušení celé smlouvy. Výsledkem je nárůst doby na uzavření smlouvy. Domníváme se, že veřejné zakázky na úrovni místních vlád vytvářejí menší prostor pro zmíněné spekulativní jednání, a to z následujících důvodů. Na straně objednatele je to především předpoklad, že decentralizovaná autorita veřejné správy má velmi dobré věcné informace potřebné k zadání veřejné zakázky a uzavření smlouvy. Informační asymetrie (pravděpodobně) není natolik vychýlena v neprospěch objednatele, jako je tomu v případě centrálně zadávaných veřejných zakázek. Také pozice dodavatele se liší. V případě veřejných zakázek na úrovni místních vlád se do soutěže obvykle hlásí tentýž okruh firem, které pocházejí z téhož regionu. Firmy se navzájem znají, a relativní dostatek informací o těchto firmách mají i lokální autority veřejné správy. Dotyčné firmy si pravděpodobně uvědomují, že jejich příliš spekulativní chování by mohlo mít negativní důsledky na šanci zvítězit v dalších veřejných zakázkách. To vše se může projevat i v kratší době potřebné pro uzavření smlouvy. V případě centrálně zadávaných veřejných zakázek tomu tak není. Do veřejné soutěže se hlásí firmy, které se neznají a zadavatelé veřejných zakázek (centrální orgány) nedisponují takovými informacemi jako je tomu v případě místních vlád. V takovém případě může být informační asymetrie výrazněji vychýlena ve prospěch potenciálního dodavatele. Spekulující uchazeč o veřejnou zakázku může tuto svoji převahu využívat k tomu, že se bude snažit (v příslušném delším čase) vyjednávat takovou smlouvu, která mu přinese dodatečnou

⁷ Teorie tento nesoulad mezi cíli vysvětluje informační asymetrií v neprospěch kupujícího, který tak nedostává to, co předpokládá, že objednává (Sclar, 2000).

výhodu. Nemusí se ani tolik obávat rizika, že by svým vyjednáváním snižoval šanci na vítězství v jiné veřejné soutěži vyhlášené centrálními autoritami veřejné správy. Je totiž (na rozdíl od regionálních firem v daném regionu) více anonymní.

Teoretická východiska vedle ideje decentralizace (viz Barenstein, de Mello, 2001; Dametri, 2012; Brezovnik et al., 2015) taktéž ukotvujeme v konceptu „local accountability“ (Bardhan, Mookherjee, 2006). Local accountability může mít pozitivní vliv na efektivnost veřejného zadávání. Předpokládáme, že akontabilita na lokální úrovni má větší potenciální vliv na chování lokálních aktérů veřejných zakázek, nežli je tomu v případě „zastřenější“ (více anonymní) centrální správy. Lokální politici jsou pod „větším drobnohledem“ veřejnosti, což můžeme interpretovat tak, že s decentralizací se zvyšuje odpovědnost politiků vůči svým voličům. Municipální voliči, kteří stojí na straně poptávky po outsourcovaných statcích a službách intenzivněji (často osobně) „tlačí“ na municipální politiky, aby outsourcované produkty byly k dispozici v co nejkratší době a za co nejvýhodnějších podmínek. To nutí municipální politiky, aby smlouva mezi objednatelem (autoritou samosprávy) a dodavatelem byla uzavřena bez prodlev. Také to může vysvětlovat, proč jsou místní autority efektivnější nežli ty centrální veřejné správy. Ty totiž pod takovým (osobním) tlakem občanů daného teritoria nejsou. Očekávaným důsledkem je vyšší efektivita celého procesu veřejného zadávání.

7.1.4 Testování hypotézy č. 1 - Typ kontraktační autority nemá vliv na dosaženou úsporu (počítanou jako rozdíl mezi předpokládanou a vysoutěženou hodnotou veřejné zakázky) u homogenní a heterogenní komodity.

V této části provedeme testování hypotézy č. 1, kterou budeme testovat pomocí dvou modelů. V prvním obecném modelu budeme analyzovat vliv administrativní decentralizace na cenu stavebních prací. V druhém specifickém modelu budeme analyzovat vliv administrativní decentralizace na efektivnost nákupu homogenní komodity, tedy plynu.

7.1.4.1 Data a metody

Pro naši analýzu bude použita metoda nejmenších čtverců (OLS). Statistické testy (Variance Inflation Factor) neukazují u vysvětlujících proměnných na přítomnost multikolinearity. Na základě histogramu můžeme rezidua pokládat za realizace z normálního rozložení a z důvodu přítomnosti heteroskedasticity reziduí bylo v prvním modelu využito směrodatné chyby robustní vůči heteroskedasticity, varianty HC1. Ve druhém modelu (na datech o nákupu plynu) provedený Whiteův test nesevědčil o přítomnosti heteroskedasticity.

Oba modely mají následující konstrukci:

Tabulka č. 24: Konstrukce OLS modelů pro testování hypotézy č. 1

Typ proměnné	Obecný model – stavební práce	Specifický model – nákup plynu
Závislá proměnná	Normovaná cena	Cena plynu
Nominální vysvětlující proměnná	Druh zadavatele (stát, kraj, obec)	Druh zadavatele (stát, kraj, obec)
Kontrolní proměnná	Počet nabídek	Velikost zakázky
Kontrolní proměnná	Druh zadávacího řízení	Rok realizace
Kontrolní proměnná	Způsob hodnocení zakázky	
Kontrolní proměnná	Plnění subdodavatelem	
Kontrolní proměnná	Financování z dotací EU	
Kontrolní proměnná	Využití elektronické aukce	
Kontrolní proměnná	Zadání zakázky pro jiné subjekty	
Kontrolní proměnná	HDP na obyvatele v kraji	
Kontrolní proměnná	počet subjektů podnikajících ve stavebnictví na 1000 obyv.	
Kontrolní proměnná	Velikost zakázky	
Kontrolní proměnná	Rok realizace	

Zdroj: Autor

Podobně je model specifikován v následující části.

Obecný model – stavební práce

Závislá proměnná: Normovaná cena

Za účelem možného srovnání jednotlivých zakázek s rozdílným objemem je nutné ceny veřejné zakázky nějakým způsobem znormovat. Z tohoto důvodu dochází standardně k jejich vydělení předpokládanou hodnotou veřejné zakázky. Takto je získána bezrozměrná veličina udávající, jakou část tvoří konečná cena z ceny předpokládané. Tato veličina vystupuje v ekonometrickém jako vysvětlovaná proměnná. Ze zjištěných dat vyplývá, že cena veřejné

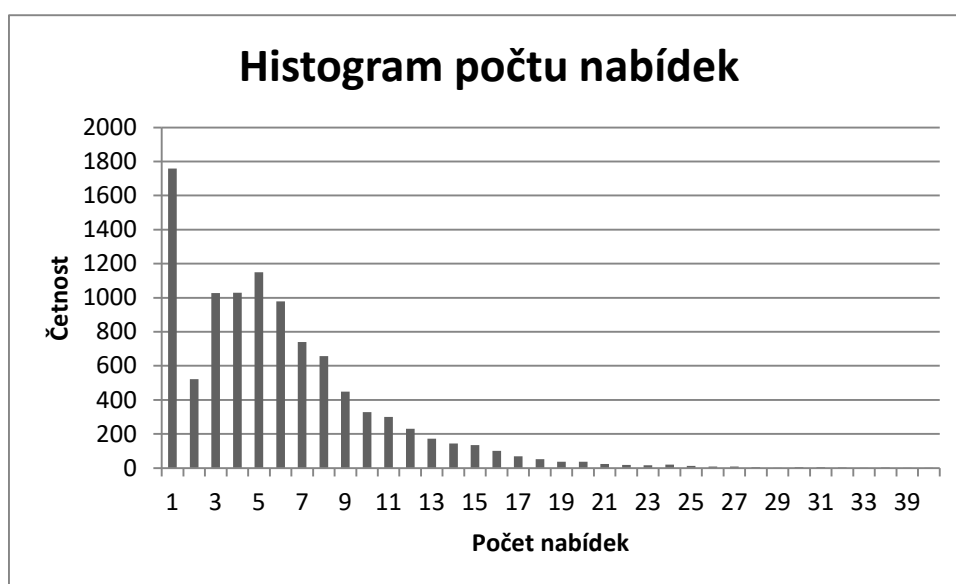
zakázky dosahuje v průměru 0,79 násobku předpokládané hodnoty (mediánová hodnota je 0,81).

Vysvětlující proměnné:

Počet nabídek

Počet podaných nabídek je proměnná, u které se předpokládá významný negativní vliv na normovanou nabídkovou cenu, ve sledovaných zakázkách na stavební práce bylo průměrně podáno 5,98 nabídek (medián počtu nabídek dosáhl hodnoty 5).

Graf č. 1: Histogram počtu nabídek



Zdroj: Věstník veřejných zakázek; vlastní výpočty, (Plaček et al., 2016)

Druh zadavatele (stát, kraj, obec)

Další proměnnou, u které předpokládáme možný vliv na nabídkovou cenu, je druh zadavatele. Z hlediska zaměření této analýzy se rozdělení zadavatelů používané ve Věstníku veřejných zakázek ukázalo jako nepříliš vhodné. Z tohoto důvodu bylo přistoupeno ke kategorizaci zadavatelů na stát, kraj, obce a ostatní zadavatele, kdy uvedeným skupinám zadavatelů byla v ekonometrickém modelu přiřazena příslušná umělá proměnná. Rozřazení zadavatelů do kategorií se řídilo následujícími pravidly. Pro označení zadavatele za stát bylo převzato dělení z Věstníku veřejných zakázek, konkrétně kategorie „Ministerstvo nebo jiný celostátní či federální orgán včetně jejich organizačních složek“ a „Celostátní či federální úřad/agentura“. Umělou proměnnou pro kraj byly označeny veřejné zakázky zadávané některým z krajů ČR s výjimkou hlavního města Prahy, jež bylo počítáno mezi obce. Mezi obce byli zahrnuti

zadavatelé mající v názvu obec, město, městys či městská část. Mezi ostatní zadavatele (v modelu neoznačení žádnou z uvedených pomocných proměnných) patřily např. další organizace zřizované státem, kraji či obcemi, státní podniky, vysoké školy, dotovaní či sektoroví zadavatelé.

Následující tabulka uvádí počty veřejných zakázek ve vzorku. Téměř polovinu z těchto zakázek zadávaly obce.

Tabulka č. 25: Proměnná druh zadavatele

Druh zadavatele	Četnost ve vzorku	V procentech z celku
Stát	1 551	15,44%
Kraj	617	6,14%
Obec	4 587	45,67%
Ostatní zadavatelé	3 288	32,74%
Celkem	10 043	100,00%

Zdroj: Věstník veřejných zakázek; vlastní výpočty, (Plaček et al., 2016)

Druh zadávacího řízení

V rámci modelu jsou rozlišovány druhy zadávacího řízení odpovídající zákonu o veřejných zakázkách, resp. je využito rozdělení druhů zadávacích řízení dle Věstníku veřejných zakázek (s výjimkou nevyužití zvláštní podkategorie pro užší řízení a jednací řízení s uveřejněním se zkrácenými lhůtami). Nad rámec kategorizace dle Věstníku byla doplněna kategorie pro zjednodušené podlimitní řízení. Počty jsou uvedeny v následující tabulce.

Tabulka č. 26: Proměnná druh zadávacího řízení

Druh zadávacího řízení	Četnost ve vzorku	V procentech z celku
Otevřené	4 567	45,47%
Užší	524	5,22%
Jednací řízení bez uveřejnění (JŘBU)	1 831	18,23%
Jednací řízení s uveřejněním (JŘSU)	353	3,51%
Zjednodušené podlimitní řízení (ZPŘ)	2 652	26,41%
Zadání zakázky bez předchozího zveřejnění oznámení o zakázce v Úředním věstníku Evropské unie	116	1,16%
Celkem	10 043	100,00%

Zdroj: Věstník veřejných zakázek; vlastní výpočty, (Plaček et al., 2016)

Způsob hodnocení

Zákon o veřejných zakázkách umožňuje hodnocení nabídek na základě jednoho kritéria – nabídkové ceny, či na základě více kritérií, tzv. ekonomické výhodnosti nabídky. Na analyzovaných datech bylo u 86,7 % veřejných zakázek využito hodnocení čistě na základě nabídkové ceny.

Další vysvětlující proměnnou související se způsobem hodnocení podaných nabídek je váha nabídkové ceny při hodnocení. V případě, kdy je hodnocena pouze nabídková cena, je tato váha 100 %.

Další vysvětlující proměnné

Dále jsou použity umělé proměnné vyjadřující, zda je předpokládáno plnění subdodavatelem (u 43,1 % sledovaných zakázek), zda je zakázka financována z prostředků EU (47,2 % případů), zda je využita elektronická aukce (1,4 %). Jako další pomocná vysvětlující proměnná vystupuje údaj, zda je zakázka zadávána pro jiné subjekty, tj. jestli jde o případ centrálního zadávání (1,2 % případů). Jisté hledisko času vyjadřuje umělá proměnná nabývající hodnotu 1 pro zakázky oznámené v roce 2014.

Dále jsou využita data Českého statistického úřadu o jednotlivých okresech a krajích, konkrétně data o hodnotě HDP na obyvatele kraje, o počtu obyvatel okresů, počtu ekonomických subjektů, počtu ekonomických subjektů majících jako hlavní činnost stavebnictví. Z uvedených údajů jsou za jednotlivé okresy dopočítány ukazatele (počet ekonomických subjektů na 1000 obyvatel a počet subjektů ve stavebnictví na 1000 obyvatel okresu), které udávají určitou míru ekonomické úrovně okresu a sílu konkurence na daném trhu.

Specifický model – Cena plynu

Data

Předmětem zájmu jsou data o veřejných zakázkách na dodávky zemního plynu (CPV kód 09123000-7), jejichž oznámení bylo ve Věstníku veřejných zakázek uveřejněno v roce 2013 a 2014. Z těchto zakázek, či částí zakázek (kterých bylo ve sledovaném období zadáno 397) bylo náhodně vybráno 120 veřejných zakázek, ke kterým byly na jednotlivých profilech zadavatelů dohledány vysoutěžené jednotkové ceny plynu a předpokládaná poptávaná

množství. Zakázky na dodávky zemního plynu byly zvoleny, neboť se jedná o homogenní předmět plnění, kde jednotková cena není ovlivněna kvalitou, resp. technickými požadavky na předmět plnění, což by mělo významně snížit možné zkreslení výsledků modelu způsobené různými parametry poptávaného plnění či odlišnými způsoby stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Současně je zakázek s tímto předmětem, zadáváno v režimu zákona, dostatečné množství u různých druhů zadavatelů.

Vysvětlovaná proměnná

Jako vysvětlovaná proměnná v tomto modelu figuruje cena plynu (Kč bez DPH za MWh). Jedná se o cenu za dodávky plynu bez regulované složky ceny stanovované Energetickým regulačním úřadem. V některých zakázkách bývá tato cena rovněž stanovena zvlášť za maloodběr (do 630 MWh za odběrné místo za rok) a velkoodběr (případně bývá ještě stanovena cena zvlášť cena za středoodběr). U takovýchto zakázek, či částí zakázek, kde bylo stanoveno více dílčích cen, byla dopočítána průměrná jednotková cena (vážený průměr dle předpokládaného množství). V případě analyzovaných dat odpovídala průměrná jednotková cena plynu hodnotě 705,4 Kč/MWh (minimální hodnota dosahovala 614 Kč/MWh, maximální 784,9 Kč/MWh).

Vysvětlující proměnné

Zadavatel

Obdobně jako v předcházejícím ekonometrickém modelu i zde vystupují jako vysvětlující proměnné umělé proměnné značící, zda je zadavatelem stát, kraj či obec. Na rozdíl od předcházejícího případu není vůbec využita kategorizace dle Věstníku veřejných zakázek, jež vykazuje určitou chybovost, ale zadavatelé byli roztrženi „ručně“ do příslušných skupin. Mezi obce, resp. kraje byly v tomto případě řazeny rovněž sdružení obcí či krajské organizace pro centrální zadávání.

Tabulka č. 27: Proměnná druh zadavatele

Druh zadavatele	Četnost ve vzorku	V procentech z celku
Stát	18	15,00%
Kraj	14	11,67%
Obec	73	60,83%
Ostatní	15	12,50%
Celkem	120	100,00%

Zdroj: Věstník veřejných zakázek; vlastní výpočty, (Plaček et al., 2016)

Druh zadávacího řízení

Další vysvětlovanou proměnnou je druh řízení dle zákona. Specifická je v případě zakázek na nákup plynu (resp. komodit obecně) možnost využití jednacích řízení bez uveřejnění dle § 23 odst. 5 písm. c) zákona o veřejných zakázkách, a to pro zakázky zadávané na komoditních burzách. V případě těchto zakázek tak dochází rovněž k soutěžení nabídkové ceny, nejsou však k dispozici některá data (jako je počet uchazečů o veřejnou zakázku).

Tabulka č. 28: Proměnná druh zadávacího řízení

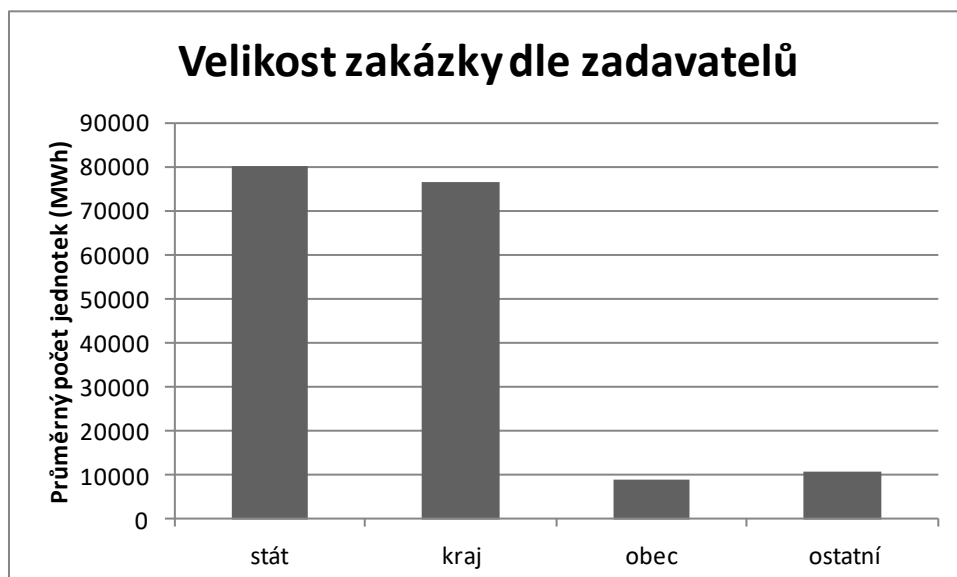
Druh zadávacího řízení	Četnost ve vzorku	V procentech z celku
Otevřené	43	35,83 %
Užší	1	0,83 %
JŘBU	61	50,83 %
ZPŘ	15	12,50 %
Celkem	120	100,00 %

Zdroj: Věstník veřejných zakázek; vlastní výpočty, (Plaček et al., 2016)

Proměnné udávající velikost veřejné zakázky

Jako další vysvětlující proměnnou, u které předpokládáme možný vliv na dosaženou cenu za jednotku zemního plynu, uvažujeme některou z proměnných vyjadřujících objem veřejné zakázky. Může se jednat o předpokládaný objem nakoupených jednotek plynu či předpokládanou hodnotu veřejné zakázky. Dle analyzovaných dat dosahuje průměrný poptávaný objem veřejné zakázky, resp. příslušné části veřejné zakázky, 27 821,77 MWh a předpokládaná hodnota činí v průměru 28 835 538,95 Kč.

Graf č. 2: Velikost zakázky dle zadavatelů



Zdroj: Věstník veřejných zakázek, profily zadavatelů; vlastní výpočty, (Plaček et al., 2016)

7.1.4.2 Výsledky testování hypotézy č. 1

Výsledky pro obecný model – stavební práce

Výsledky ekonometrického modelu zkoumající vliv decentralizace na cenu stavebních prací ukazuje následující tabulka.

Tabulka č. 29: Výsledky OLS analýzy cena stavebních prací

Model 1: OLS, using observations 1-10043 (n = 9801), Missing or incomplete observations dropped: 242, Dependent variable: cena_norm, Heteroskedasticity-robust standard errors, variant HC1

<i>Proměnná</i>	<i>Koeficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>t-ratio</i>	<i>p-value</i>
const	1,0939	0,0621716	17,5948	<0,00001
Počet nabídek	-0,0344101	0,00221762	-15,5167	<0,00001
Sq počet nabídek	0,00072453	0,00010925	6,6319	<0,00001
	4	1		
obec	-0,0133152	0,00394122	-3,3785	0,00073
kraj	-0,0187947	0,00634695	-2,9612	0,00307
stat	-0,0164741	0,00566754	-2,9067	0,00366
dotace	0,0100965	0,00348461	2,8975	0,00377
ekonomicka_výhodnost	-0,0339909	0,0127821	-2,6593	0,00784
Cena	-0,00241775	0,00061780	-3,9135	0,00009
		2		
Zadáno v roce	0,0307012	0,00343198	8,9456	<0,00001
Počet subjektů ve stav. na 1000 obyv.	0,00228852	0,00038593	5,9298	<0,00001
		6		
Uzší zadávací řízení	0,0876381	0,00798099	10,9809	<0,00001
Jednací řízení bez uveřejnění	0,0861388	0,00730012	11,7996	<0,00001
Jednací řízení bez uveřejnění	0,0276343	0,00972011	2,8430	0,00448
Zjednodušené podlimitní řízení	0,0139296	0,00434608	3,2051	0,00135

Mean dependent var	0,790583	S.D. dependent var	0,205050
Sum squared resid	261,7668	S.E. of regression	0,163552
R-squared	0,364712	Adjusted R-squared	0,363804
F(14, 9786)	607,9400	P-value(F)	0,000000
Log-likelihood	3846,445	Akaike criterion	-7662,890
Schwarz criterion	-7555,036	Hannan-Quinn	-7626,346

Zdroj: (Plaček et al., 2016)

Parametry uvedené v upřednostněném modelu jsou dle příslušných t-testů statisticky významné alespoň na hladině významnosti 95 %. Hodnota koeficientu determinace dosahuje

hodnoty 0,36; což indikuje, že model vysvětluje 36 % chování rozptylu upravené ceny veřejných zakázek.

Parametry týkající se údajů o druhu zadavatele naznačují, že vysoutěžené ceny zakázek ve srovnání s předpokládanou hodnotou jsou u krajů relativně nejnižší, u státu o 0,2 % vyšší a u obcí o 0,5 % předpokládané hodnoty vyšší než u krajů (což je ale stále o 1,3 % méně než u ostatních zadavatelů). Co se týká parametrů vztahujících se k regionálním charakteristikám, jako statisticky významný se ukázal parametr udávající počet ekonomických subjektů ve stavebnictví na 1000 obyvatel regionu, příslušná hodnota naznačuje vyšší cenu zakázek v regionech s více subjekty ve stavebnictví.

Výsledky pro homogenní model – cena plynu

Výsledky ekonometrické analýzy pro homogenní komoditu – cenu plynu představuje následující tabulka.

Tabulka č. 30: Výsledky OLS pro homogenní proměnnou
Model 2: OLS, using observations 1-120, Dependent variable: jednotková cena

<i>Proměnná</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>t-ratio</i>	<i>p-value</i>
Const	731.174	6,16558	118,5896	<0,00001
Stát	12,1998	6,38155	1,9117	0,05842
Počet jednotek	-8,90577e-05	3,83627e-05	-2,3215	0,02204
Dodávka v roce	-15,4152	4,30963	-3,5769	0,00051
Otevřené zadávací řízení	-16,5914	6,70012	-2,4763	0,01474
Jednací řízení bez uveřejnění	-19,4764	6,54078	-2,9777	0,00355

Mean dependent var	705,4312	S.D. dependent var	25,23322
Sum squared resid	58629,42	S.E. of regression	22,67803
R-squared	0,226210	Adjusted R-squared	0,192271
F(5, 114)	6,665345	P-value(F)	0,000018
Log-likelihood	-541,7626	Akaike criterion	1095,525
Schwarz criterion	1112,250	Hannan-Quinn	1102,317

Zdroj: (Plaček et al., 2016)

I v tomto případě náš model poměrně silně vysvětluje variabilitu cen plynu. A také potvrzuje původní předpoklad, že v případě centrální vlády jako zadavatele jsou jednotkové ceny vyšší. Vliv zadavatele na úrovni obce a kraje je přibližně stejný. Počet poptávaných jednotek, resp. předpokládaná hodnota mají rovněž vliv na jednotkovou cenu, a indikují nižší jednotkovou cenu u větších zakázek (množstevní slevy).

7.1.5 Testování hypotézy č. 2 : Typ kontraktační autority nemá vliv na transparentnost veřejného zadávání (měřeno odds ratio, že bude podán návrh na přezkum veřejné zakázky ze strany dodavatelů nebo bude zahájen přezkum veřejné zakázky ex officio).

V rámci této hypotézy testujeme vliv decentralizace na transparentnost veřejného zadávání. Pro náš model vytváříme předpoklad, že pokud zadavatel splnil všechny náležitosti dané zákonnými předpisy a je transparentní, tak že v rámci řízení nedojde k podání stížnosti uchazečem k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a veřejná zakázka nebude zkoumána ex – officio Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.

7.1.5.1 Metody a data

Za tímto účelem vytváříme pomocí logistické regrese dva ekonometrické modely. V modelu je usilováno o částečné vysvětlení pravděpodobnosti, že soutěžící podají odvolání k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a že veřejná zakázka bude podrobena přezkumu ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, tedy předmětem zájmu je zjištění, jaké zakázky (s jakými parametry) jsou relativně častěji podrobeny šetření.

Výsledné modely mají následující konstrukci.

Tabulka č. 31: Konstrukce modelů pro testování hypotézy č. 2

Proměnná	Model – odvolání dodavatele	Model – zahájení šetření ÚOHS ex off
Závislá proměnná	Odvolání dodavatele k ÚOHS (0-1)	Zahájení šetření ÚOHS ex off (0-1)
Nominální vysvětlující proměnná	Druh zadavatele z hlediska administrativní decentralizace	Druh zadavatele z hlediska administrativní decentralizace
Kontrolní vysvětlující proměnná	Předpokládaná hodnota veřejné zakázky	Předpokládaná hodnota veřejné zakázky
Kontrolní vysvětlující proměnná	Druh zakázky	Druh zakázky
Kontrolní vysvětlující proměnná	Druh zadávacího řízení	Druh zadávacího řízení
Kontrolní vysvětlující proměnná	Administrace externím	Administrace externím

proměnná		subjektem	subjektem
Kontrolní proměnná	vysvětlující	Hodnocení podle nejnižší ceny	Hodnocení podle nejnižší ceny
Kontrolní proměnná	vysvětlující	Využití elektronické aukce	Využití elektronické aukce
Kontrolní proměnná	vysvětlující	Zakázka financovaná z dotace EU	Zakázka financovaná z dotace EU
Kontrolní proměnná	vysvětlující	Zakázka dělená na části	Zakázka dělená na části
Kontrolní proměnná	vysvětlující	Zakázka zadávána pro jiné zadavatele	Zakázka zadávána pro jiné zadavatele

Zdroj: Autor

Oba dva modely se liší pouze závislými proměnnými a jsou analyzovány pomocí stejných dat.

7.1.5.2 Data a metody pro testování hypotézy č. 2

V rámci empirické analýzy byla využita data o veřejných zakázkách, jejichž vyhlášení či zadání bylo uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek v letech 2010 a 2014 (tj. včetně zrušených veřejných zakázek). Celkem se jedná o 69959 veřejných zakázek, přičemž zakázky dělené na části jsou zpracovány jako celek. Tato data byla zkombinována s údaji o správních rozhodnutích ÚOHS vydaných v období leden 2011 až březen 2015. Data o rozhodování jsou uveřejněna ve Sbírce rozhodnutí ÚOHS, přičemž se jedná o 1965 prvostupňových rozhodnutí. Protože tato data obsahovala více rozhodnutí o stejné zakázce a některá rozhodnutí se týkala zakázek, jež nejsou uveřejňovány ve věstníku (např. veřejné zakázky malého rozsahu či případy, kdy zadavatel opomněl údaje o zakázce uveřejnit ve věstníku), či některý přezkum se týkal zakázek zahájených před sledovaným obdobím, bylo celkem dohledáno 867 zakázek uvedených ve Věstníku veřejných zakázek, o kterých vedl ÚOHS správní řízení. Z tohoto počtu bylo 752 řízení zahájených na návrh a v 258 případech Úřad konstatoval porušení zákona zadavatelem. S ohledem na povahu vysvětlovaných proměnných bylo využito metody logistické regrese (logit) využívající při odhadu parametrů tzv. logistické funkce.

Vysvětlovaná proměnná

V modelu zaměřeném na dodavatele je usilováno o částečné vysvětlení pravděpodobnosti, že proti veřejné zakázce se odvolá jeden z dodavatelů. Z tohoto důvodu je vytvořena umělá

proměnná, jež nabývá hodnoty 1 v případě, že se dodavatel odvolá k ÚOHS a hodnota 0 u ostatních zakázek.

V modelu zaměřeném na ÚOHS usilujeme o částečné vysvětlení pravděpodobnosti, že úřad zahájí v konkrétní zakázce šetření ex offo. Z tohoto důvodu je vytvořena příslušná umělá proměnná, jež nabývá hodnoty 1 v případě, že ÚOHS ve věci konkrétní veřejné zakázky zahájil správní řízení ex offo a hodnoty 0 u ostatních zakázek.

Vysvětlující proměnné

Stupeň decentralizace zadavatelů

Bližší charakteristiky této proměnné jsou uvedeny v následující tabulce.

Tabulka č. 32: Charakteristika proměnných popisující stupeň administrativní decentralizace zadavatelů

Stupeň decentralizace zadavatelů	Četnost	% podíl
Stát	7 934	11,3
Kraj	4 390	6,3
Obce	20 730	29,6
Ostatní (nezařazené)	36 905	52,8
Celkem	69 959	100

Zdroj: Věstník veřejných zakázek, vlastní kategorizace dle názvu zadavatele

Další vysvětlující proměnné vychází z již realizovaných ekonometrických studií zabývajících se efektivností veřejného zadávání. Díky jejich zahrnutí do modelu také dochází ke zvýšení adjustovaného koeficientu determinace. Další zahrnuté vysvětlující proměnné jsou tyto:

Předpokládaná hodnota veřejné zakázky

Jako vysvětlující proměnná popisující velikost veřejné zakázky slouží její předpokládaná hodnota, která je vyjádřena v Kč bez DPH. Tuto hodnotu je zadavatel povinen stanovit před zahájením veřejné zakázky a tato hodnota rovněž určuje, zda je zadavatel povinen postupovat dle zákona či nikoliv.

Ze získaných dat je zřejmé že předpokládaná hodnota dosahuje průměru 24 510 490,05 a medián činí 4 800 000 Kč. Z dat byly rovněž eliminovány hodnoty zakázek nižší než 10 000 Kč, neboť se patrně jedná o chybně vložené hodnoty či jednotkové ceny.

Druh zakázky a druh zadávacího řízení

Při specifikaci druhu veřejné zakázky, resp. druhu zadávacího řízení bylo využito základní dělení dle zákona. V analyzovaných datech bylo zastoupeno 23509 veřejných zakázek na dodávky, 19326 zakázek na služby a 27124 zakázek na stavební práce. Podle stupně otevřenosti rozlišujeme následující druhy zadávacího řízení: otevřené výběrové řízení, užší výběrové řízení, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, zjednodušené podlimitní řízení, zadání zakázky bez předchozího zveřejnění oznámení o zakázce v Úředním věstníku Evropské unie.

Administrace externím subjektem

Dalším faktorem, u kterého předpokládáme možný vliv na průběh zadávacího řízení, je skutečnost, zda veřejná zakázka byla administrována interními zdroji zadavatele či bylo využito externích administrátorů veřejných zakázek (typicky služeb poradenských společností či advokátních kanceláří). Tuto skutečnost zjišťujeme na základě kontaktních údajů na administrátora zakázky, uvedené ve Věstníku veřejných zakázek. Z analyzovaných dat bylo externích administrátorů využito v 14,5 % případů.

Další vysvětlující proměnné

- zda bylo využito hodnocení dle nejnižší nabídkové ceny – u 73,3 % analyzovaných zakázek,
- zda byla využita elektronická aukce – v případě 3,4 %,
- zda byla zakázka financována z dotace EU – 42,8 %,
- zda byla zakázka dělena na části – 10,7 %,
- zda byla zakázka zadávána pro jiné zadavatele (centrální zadávání) – 3,2 %.

7.1.5.3 Výsledky testování hypotézy č. 2

Oba dva modely, tedy jak model zaměřený analýzu pravděpodobnosti odvolání uchazeče o veřejnou zakázku k ÚOHS, tak model vysvětlující podíl šancí na zahájení šetření ÚOHS z moci úřední, přináší velmi podobné výsledky. Proto si je představíme současně.

Tabulka č. 33: Výsledky modelu šance na podání návrhu k úřadu některým z dodavatelů

Model: Logit, using observations 312-69958 (n = 62402), Missing or incomplete observations dropped: 7245, Dependent variable: Odvolání dodavatele k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Standard errors based on Hessian

Proměnná	Coefficient	Std. Error	Z	p-value
const	-4,44173	0,101436	-43,7887	<0,00001
Zadání pro jiné zadavatele	0,691596	0,183183	3,7754	0,00016
Hodnocení na základě nejnižší nabídkové ceny	-0,428829	0,0795596	-5,3900	<0,00001
Předpokládaná hodnota vz	6,15475e-011	2,44042e-011	2,5220	0,01167
Využití externího administrátora	0,353212	0,096296	3,6680	0,00024
Státní agentura/ dekoncentrát	0,456897	0,124685	3,6644	0,00025
Ministerstvo	0,317361	0,10802	2,9380	0,00330
Služby	0,79605	0,101484	7,8441	<0,00001
Stavební práce	0,393486	0,107376	3,6646	0,00025
Uzší zadávací řízení	0,50095	0,128016	3,9132	0,00009
Jednací řízení bez uveřejnění	-3,40473	0,450627	-7,5555	<0,00001
Jednací řízení	-1,16747	0,255237	-4,5741	<0,00001
Zjednodušené podlimitní řízení	-1,54523	0,165097	-9,3596	<0,00001

Mean dependent var	0,010977	S.D. dependent var	0,104196
McFadden R-squared	0,075928	Adjusted R-squared	0,072482
Log-likelihood	-3485,507	Akaike criterion	6997,013

Schwarz criterion	7114,551	Hannan-Quinn	7033,456
-------------------	----------	--------------	----------

Number of cases 'correctly predicted' = 61716 (98,9%)

f(beta'x) at mean of independent vars = 0,104

Likelihood ratio test: Chi-square(12) = 572,789 [0,0000]

Zdroj: (Plaček, 2017)

Tabulka č. 34: Výsledky modelu zahájení šetření ex – offa ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Missing or incomplete observations dropped: 7523, Dependent variable: Sance na zahájení šetření ex offa, Standard errors based on Hessian

<i>Promenná</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>z</i>	<i>p-value</i>
const	-4,27942	0,101962	-41,9706	<0,00001
Zadání pro jiné zadavatele	0,610558	0,180435	3,3838	0,00071
Hodnocení na základě nejnižší nabídkové ceny	-0,450411	0,0749061	-6,0130	<0,00001
Předpokládaná hodnota zakázky	6,45904e-011	2,4771e-011	2,6075	0,00912
Financování z dotace EU	0,126724	0,0752031	1,6851	0,09197
Externí administrátor	0,288759	0,0917356	3,1477	0,00165
Státní agentura/ dekoncentrát	0,422381	0,12032	3,5105	0,00045
Ministerstvo	0,276597	0,104095	2,6572	0,00788
Služby	0,673169	0,0951438	7,0753	<0,00001
Stavební práce	0,315438	0,0989271	3,1886	0,00143
Užší zadávací řízení	0,584453	0,118905	4,9153	<0,00001
Jednací řízení bez	-2,78245	0,320757	-8,6746	<0,00001

uveřejnění				
Jednací řízení	-0,905703	0,214338	-4,2256	0,00002
Zjednodušení podlimitní řízení	-1,44764	0,14995	-9,6542	<0,00001

Mean dependent var	0,012475	S.D. dependent var	0,110994
McFadden R-squared	0,069007	Adjusted R-squared	0,065648
Log-likelihood	-3880,158	Akaike criterion	7788,316
Schwarz criterion	7914.833	Hannan-Quinn	7827,551

Number of cases 'correctly predicted' = 61348 (98,8%)

$f(\beta x)$ at mean of independent vars = 0,111

Likelihood ratio test: Chi-square(13) = 575,213 [0,0000]

Zdroj: (Plaček, 2017)

Z obou modelů je zřejmé, že v případě, že zadavatelem je ministerstvo, státní agentura nebo dekoncentrát, dochází ke zvýšení podílů šancí na odvolání uchazečů o zakázku k ÚOHS nebo zahájení šetření ex offo ze strany ÚOHS. Centrální orgány tedy vykazují nižší transparentnost veřejného zadávání.

7.1.6 Testování hypotézy č. 3: Typ kontrakční autority nemá vliv na podíl šancí, že bude v případě veřejné zakázky konstatováno porušení zákona ze strany regulátora.

Pro testování této hypotézy používáme model založený na logistické regresi, který se snaží identifikovat vliv kontrakční autority na skutečnost, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže bude konstatovat při šetření konkrétní zakázky porušení zákona.

7.1.6.1 Metody a data

Náš model bude mít následující konstrukci

Tabulka č. 35: Konstrukce modelů pro testování hypotézy č. 3

Proměnná	Model – Konstatování porušení zákona
Závislá proměnná	Konstatování zákona (0-1) porušení

Nominální proměnná	vysvětlující	Druh zadavatele z hlediska administrativní decentralizace
Kontrolní proměnná	vysvětlující	Předpokládaná hodnota veřejné zakázky
Kontrolní proměnná	vysvětlující	Druh zakázky
Kontrolní proměnná	vysvětlující	Druh zadávacího řízení
Kontrolní proměnná	vysvětlující	Administrace externím subjektem
Kontrolní proměnná	vysvětlující	Hodnocení podle nejnižší ceny
Kontrolní proměnná	vysvětlující	Využití elektronické aukce
Kontrolní proměnná	vysvětlující	Zakázka financovaná z dotace EU
Kontrolní proměnná	vysvětlující	Zakázka dělená na části
Kontrolní proměnná	vysvětlující	Zakázka zadávána pro jiné zadavatele

Zdroj: Autor

7.1.6.2 Data a metody pro testování hypotézy č. 3

V rámci empirické analýzy byla využita data o veřejných zakázkách, jejichž vyhlášení či zadání bylo uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek v letech 2010 a 2014 (tj. včetně zrušených veřejných zakázek). Celkem se jedná o 69959 veřejných zakázek, přičemž zakázky dělené na části jsou zpracovány jako celek. Tato data byla zkombinována s údaji o správních rozhodnutích ÚOHS vydaných v období leden 2011 až březen 2015. Data o rozhodování jsou uveřejněna ve Sbírce rozhodnutí ÚOHS, přičemž se jedná o 1965 prvostupňových rozhodnutí. Protože tato data obsahovala více rozhodnutí o stejné zakázce a některá rozhodnutí se týkala zakázek, jež nejsou uveřejňovány ve věstníku (např. veřejné zakázky malého rozsahu či případy, kdy zadavatel opomněl údaje o zakázce uveřejnit ve věstníku), či některý přezkum se týkal zakázek zahájených před sledovaným obdobím, bylo celkem dohledáno 867 zakázek

uvedených ve Věstníku veřejných zakázek, o kterých vedl ÚOHS správní řízení. Z tohoto počtu bylo 752 řízení zahájených na návrh a v 258 případech Úřad konstatoval porušení zákona zadavatelem. S ohledem na povahu vysvětlovaných proměnných bylo využito metody logistické regrese (logit) využívající při odhadu parametrů tzv. logistické funkce.

Vysvětlovaná proměnná

V modelu zaměřeném na dodavatele je usilováno o částečné vysvětlení pravděpodobnosti, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže bude konstatovat porušení zákona o veřejných zakázkách ze strany zadavatele. Z tohoto důvodu je vytvořena umělá proměnná, jež nabývá hodnoty 1 v případě porušení zákona a 0 u ostatních zakázek.

Vysvětlující proměnné

Stupeň decentralizace zadavatelů

Bližší charakteristiky této proměnné jsou uvedeny v následující tabulce.

Tabulka č. 36: Charakteristika proměnných popisující administrativní decentralizaci zadavatelů

Stupeň decentralizace zadavatelů	Četnost	% podíl
Stát	7 934	11,3
Kraj	4 390	6,3
Obce	20 730	29,6
Ostatní (nezařazené)	36 905	52,8
Celkem	69 959	100

Zdroj: Věstník veřejných zakázek, vlastní kategorizace dle názvu zadavatele

Další vysvětlující proměnné vychází z již realizovaných ekonometrických studií zabývajících se efektivností veřejného zadávání. Díky jejich zahrnutí do modelu také dochází ke zvýšení adjustovaného koeficientu determinace. Další zahrnuté vysvětlující proměnné jsou tyto:

Předpokládaná hodnota veřejné zakázky

Jako vysvětlující proměnná popisující velikost veřejné zakázky slouží její předpokládaná hodnota, která je vyjádřena v Kč bez DPH. Tuto hodnotu je zadavatel povinen stanovit před

zahájením veřejné zakázky a tato hodnota rovněž určuje, zda je zadavatel povinen postupovat dle zákona či nikoliv.

V analyzovaných datech dosahuje předpokládaná hodnota průměru 24 510 490,05 a medián činí 4 800 000 Kč. Z dat byly rovněž eliminovány hodnoty zakázek nižší než 10 000 Kč, neboť se patrně jedná o chybně vložené hodnoty či jednotkové ceny.

Druh zakázky a druh zadávacího řízení

Při specifikaci druhu veřejné zakázky, resp. druhu zadávacího řízení bylo využito základní dělení dle zákona. V analyzovaných datech bylo zastoupeno 23509 veřejných zakázek na dodávky, 19326 zakázek na služby a 27124 zakázek na stavební práce. Podle stupně otevřenosti rozlišujeme následující druhy zadávacího řízení: otevřené výběrové řízení, užší výběrové řízení, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, zjednodušené podlimitní řízení, Zadání zakázky bez předchozího zveřejnění oznámení o zakázce v Úředním věstníku Evropské unie.

Administrace externím subjektem

Dalším faktorem, u kterého předpokládáme možný vliv na průběh zadávacího řízení, je skutečnost, zda veřejná zakázka byla administrována interními zdroji zadavatele či bylo využito externích administrátorů veřejných zakázek (typicky služeb poradenských společností či advokátních kanceláří). Tuto skutečnost zjišťujeme na základě kontaktních údajů na administrátora zakázky, uvedené ve Věstníku veřejných zakázek. Z analyzovaných dat bylo externích administrátorů využito v 14,5 % případů.

Další vysvětlující proměnné

- zda bylo využito hodnocení dle nejnižší nabídkové ceny – u 73,3 % analyzovaných zakázek,
- zda byla využita elektronická aukce – v případě 3,4 %,
- zda zakázka byla financována z dotace EU – 42,8 %,
- zda zakázka byla dělena na části – 10,7 %,
- zda byla zakázka zadávána pro jiné zadavatele (centrální zadávání) – 3,2 %.

7.1.6.3 Výsledky testování hypotézy č. 3.

Výsledky testování hypotézy představuje následující tabulka.

Tabulka č. 37: Výsledky modelu pro testování hypotézy č. 3

Model: Logit, using observations 312-69958 (n = 66702), Missing or incomplete observations dropped: 2945, Dependent variable: porušení zákona, Standard errors based on Hessian

<i>Proměnná</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>z</i>	<i>p-value</i>
const	-6,23522	0,225528	-27,6472	<0,00001
Zadavatel kraj	-1,06975	0,386785	-2,7657	0,00568
Hodnocení podle nejnižší ceny	-0,775813	0,128903	-6,0186	<0,00001
Dotace EU	0,356535	0,129155	2,7605	0,00577
Regionální či místní úřad	0,537669	0,197428	2,7234	0,00646
Ostatní	-0,393259	0,205282	-1,9157	0,05540
Služby	0,611102	0,133619	4,5735	<0,00001
Otevřené zadávací řízení	1,08972	0,203847	5,3458	<0,00001
Užší zadávací řízení	1,78844	0,261327	6,8437	<0,00001
Jednací řízení bez uveřejnění	-0,815817	0,452713	-1,8021	0,07154

Mean dependent var	0,003763	S.D. dependent var	0,061228
McFadden R-squared	0,058613	Adjusted R-squared	0,052559
Log-likelihood	-1554,930	Akaike criterion	3129,861
Schwarz criterion	3220,941	Hannan-Quinn	3158,014

Number of cases 'correctly predicted' = 66451 (99,6%)

f(beta*x) at mean of independent vars = 0,061

Likelihood ratio test: Chi-square(9) = 193,627 [0,0000]

Zdroj: (Plaček, 2017)

Model ukazuje, že v případě, že je zadavatelem kraj, dochází k nižšímu podílu šancí, že bude při zkoumání zakázky Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže konstatování porušení zákona. Naopak, v případě, že zadavatelem je regionální či místní úřad, dochází k většímu podílu šancí, že bude porušen zákon.

7.1.7 Testování hypotézy č. 4: Typ kontraktační autority nemá vliv na délku procesu veřejného zadávání

V rámci této hypotézy zkoumáme, jak administrativní decentralizace ovlivňuje délku procesu zadání veřejné zakázky.

7.1.7.1 Metody a data

Hypotézu testujeme pomocí OLS regrese, náš regresní model má následující konstrukci.

Tabulka č. 38: Konstrukce modelu pro testování hypotézy č. 4

Druh proměnné	Model – délka řízení
Závislá proměnná	Délka zadávacího řízení
Nominální vysvětlující proměnná	Druh veřejného zadavatele
Kontrolní vysvětlující proměnná	Druh zadávacího řízení
Kontrolní vysvětlující proměnná	Předpokládaná hodnota veřejné zakázky
Kontrolní vysvětlující proměnná	Dělení zakázek na části
Kontrolní vysvětlující proměnná	Nadlimitní veřejná zakázka
Kontrolní vysvětlující proměnná	Financování z dotací
Kontrolní vysvětlující proměnná	Lokální dodavatel
Kontrolní vysvětlující proměnná	Využití subdodavatele
Kontrolní vysvětlující proměnná	Počet ekonomických subjektů na 1000 obyvatel okresu
Kontrolní vysvětlující proměnná	Zakázka byla předmětem přezkumu ÚOHS

Zdroj: Autor

7.1.7.2 Data a metody pro testování hypotézy č. 4

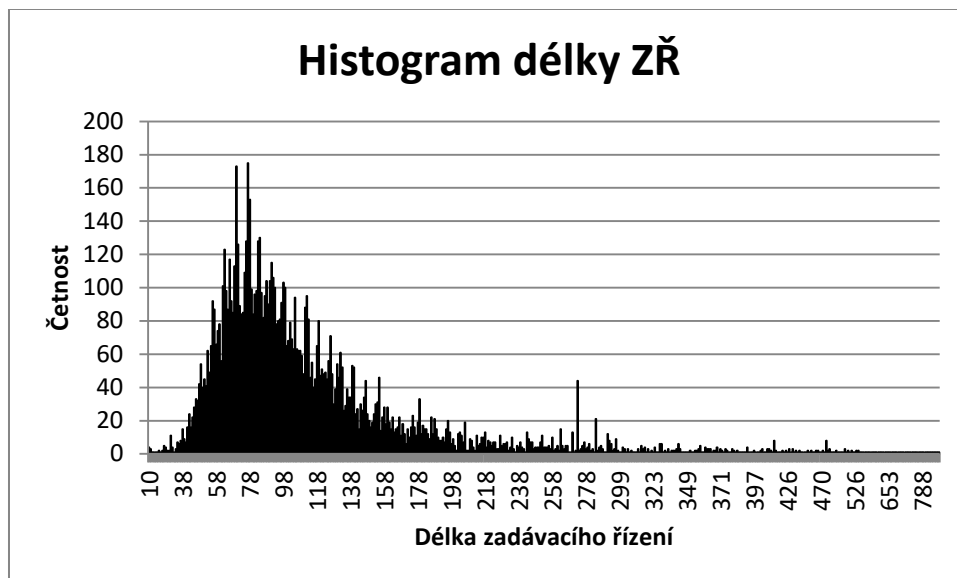
Pro analýzu problému byla použita data o veřejných zakázkách na stavební práce zadané v České republice letech 2010–2015, která jsou dostupné ve Věstníku veřejných zakázek. Pro zkoumání bylo reálně využito (po odstranění chybějících záznamů) údajů o 8340 veřejných zakázek na stavební práce či jejich částí zadaných. Jde o veřejné zakázky, které byly zadány ve sledovaném období. Doplnkově je potom využito údajů z registru ekonomických subjektů či dalších veřejných databází Českého statistického úřadu a údaje o správních řízeních vedených ve věci veřejných zakázek u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže dostupné ve sbírce rozhodnutí ÚOHS. Vliv relevantních faktorů zkoumáme prostřednictvím ekonometrického modelu (metody nejmenších čtverců – OLS).

Použité proměnné

Jako vysvětlující proměnná v modelu vystupuje *délka trvání zadávacího řízení*. Tato hodnota udává počet dnů od zahájení zadávacího řízení (typicky odesláním příslušného oznámení do Věstníku veřejných zakázek) do uzavření smlouvy na veřejnou zakázku. Průměrná délka

zadávacího řízení ve sledovaných datech činí 118,3 dní. Rozdělení této veličiny ukazuje následující histogram.

Graf č. 3: Histogram délky zadávacího řízení



Zdroj: Autor

Další faktory jsou v rámci ekonometrického modelu vysvětlujícími proměnnými, kterými je vysvětlováno (je-li jejich vliv statisticky významný) chování uvedené vysvětlované proměnné.

Předně se jedná o *druh zadavatele*. Zákon o veřejných zakázkách sice rozlišuje veřejné, dotované a sektorové zadavatele a Věstník veřejných zakázek obsahuje odlišné formuláře pro sektorové zadavatele, avšak rozdělení na veřejné a dotované zadavatele z něj patrné není. Jsou tedy analyzována data z formulářů určených primárně pro veřejné a dotované zadavatele. Není zde však převzato dělení zadavatelů dle Věstníku, neboť toto dělení se nejeví příliš vhodné a obsahuje značné množství nepřesně zařazených záznamů. Z důvodu nižší vypovídací hodnoty a nevhodně rozdělených kategorií byla na základě identifikačního čísla osoby (IČO) zadavatele dohledána a převzata kategorizace právní formy z Registru ekonomických subjektů Českého statistického úřadu (ČSÚ). Na základě tohoto byli zadavatelé kategorizováni do následujících skupin (viz následující tabulka).

Tabulka č. 39: Kategorizace druhů zadavatelů

Druh zadavatele	Počet veřejných zakázek
Organizační složka státu	793

Kraj	1015
Obec s méně než 5000 obyvatel	1306
Obec od 5000 obyvatel	2723
Příspěvková organizace	1761
Ostatní veřejné instituce	483
Státní podnik	495
Nestátní neziskové organizace	185
Podnikající osoby	658

Zdroj: Autor

Další proměnnou je *druh zadávacího řízení*, tj. konkrétní postup upravený zákonem (viz tabulka).

Tabulka č. 40: Druh zadávacího řízení

Druh zadávacího řízení	Počet veřejných zakázek
Otevřené řízení	8038
Užší řízení	1293
Jednací řízení bez uveřejnění	51
Jednací řízení s uveřejněním	10
Zjednodušené podlimitní řízení	27

Zdroj: Autor

V tabulce jsou uvedeny druhy zadávacího řízení v rámci analyzovaných dat. Z tabulky je zřejmé, že převládá otevřené a užší řízení, neboť u dalších druhů nejsou příliš dostupná data (např. o zahájení zadávacího řízení).

Velikost veřejné zakázky zachycuje *předpokládaná hodnota veřejné zakázky*. Tento aspekt je spolu s administrační náročností dále obsažen ve skutečnosti, zda se jedná o *nadlimitní veřejnou zakázku*, jejíž zahájení či zadávání bývá uveřejňováno v Úředním věstníku Evropské unie. Veřejná zakázka může být rovněž *rozdělena na části*, do kterých mohou podat nabídky jednotliví dodavatelé samostatně. Tento faktor přitom může veřejnou zakázku do určité míry zesložitovat (komplikovat) a tím prodlužovat dobu její administrace. Vyšší náročnost veřejné

zakázky může rovněž souviset se skutečností, zda je veřejná zakázka *financována z dotací* Evropské unie. Dobu administrace může též prodlužovat vyšší *počet obdržených nabídek*, které musí zadavatel posoudit.

Další možnou vysvětlující proměnnou, u níž lze předpokládat vliv na dobu zadávání, je *hodnotící kritérium pro výběr nejvhodnější nabídky*. Jak již bylo zmíněno, zákon o veřejných zakázkách umožňuje nabídky hodnotit buď pouze dle nabídkové ceny, nebo na základě více dílčích kritérií. V tomto případě se jedná o tzv. základní hodnotící kritérium ekonomické výhodnosti nabídky. Tyto dvě možnosti hodnocení nabídek budou v dále prezentovaných ekonometrických modelech zachyceny prostřednictvím příslušné umělé proměnné. V rámci sledovaných dat bylo přibližně 75 % veřejných zakázek hodnoceno na základě nejnižší nabídkové ceny.

Možný vliv na vysvětlující proměnnou by mohly mít i faktory vztahující se k vybranému dodavateli – zda k realizaci veřejné zakázky předpokládá využití *subdodavatele*, zda se jedná o *lokálního dodavatele* (sídlicího ve stejném kraji jako zadavatel), či zda se jedná o dodavatele, s nímž má zadavatel určité zkušenosti či *vztah* (v modelu měřeno jako počet zakázek, které daný dodavatel v rámci sledované období pro zadavatele realizoval). V modelu je dále použita jako vysvětlující proměnná indikátor udávající určitý stupeň rozvinutosti daného regionu (sídla zadavatele) – *počet ekonomických subjektů na 1000 obyvatel* okresu. V neposlední řadě na délku zadávacího řízení může mít vliv i skutečnost, zda daná veřejná zakázka byla předmětem *přezkumu* v rámci správního řízení u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (v rámci zjednodušení modelu nejsou rozlišovány správní řízení dle jejich zahájení ani dle výsledku).

7.1.7.3 Výsledky testování hypotézy č. 4

Následující tabulka představuje výsledky našeho ekonometrického modelu.

Tabulka č. 41: Výsledky modelu Délka řízení

Výsledky OLS regrese, závisle proměnná doba, using observations 1-9419 (n = 8340), Heteroskedasticity-robust standard errors, variant HC1

	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>t-ratio</i>	<i>p-value</i>
const	48,379	4,90734	9,8501	<0,0001
Nadlimitní zakázka	40,4011	3,17027	12,7438	<0,0001
Rozdělení zakázky na	17,177	2,22451	7,7217	<0,0001

části				
Hodnocení cenou	-10,9808	2,02327	-5,4272	<0,0001
Dotace z Evropské Unie	7,10431	1,49988	4,7366	<0,0001
Počet nabídek	2,14615	0,145075	14,7934	<0,0001
Předpokládaná hodnota	4,48553e-08	2,08134e-08	2,1551	0,0312
Využití subdodavatele	6,85933	1,43222	4,7893	<0,0001
Počet ekonomických subjektů na 1000 obyv.	0,142321	0,0122163	11,6500	<0,0001
Místní dodavatel	-5,12236	1,44642	-3,5414	0,0004
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	102,506	9,21324	11,1259	<0,0001
Zadavatel - Kraj	26,6729	4,1318	6,4555	<0,0001
Zadavatel obec s méně než 5000 obyv.	-11,9904	3,30256	-3,6307	0,0003
Zadavatel obec nad 5000 obyv.	-9,41373	3,117	-3,0201	0,0025
Zadavatel příspěvková organizace	-21,0265	3,49975	-6,0080	<0,0001
Zadavatel ostatní veřejná instituce	-18,1556	4,72034	-3,8463	0,0001
Zadavatel státní podnik	-20,0906	4,11535	-4,8819	<0,0001
Zadavatel nestátní neziskové organizace	-18,442	6,05855	-3,0440	0,0023
Zadavatel podnikající osoby	-11,1164	3,95985	-2,8073	0,0050
Užší řízení	61,0712	3,06406	19,9314	<0,0001
Jednací řízení bez uveřejnění	303,04	33,0978	9,1559	<0,0001
Zjednodušení podlimitní řízení	-19,9783	7,55999	-2,6426	0,0082

Zdroj: Autor

Tabulka č. 42: Charakteristika modelu

Mean dependent var	115,3270	S.D. dependent var	78,26755
Sum squared resid	33544678	S.E. of regression	63,50419
R-squared	0,343331	Adjusted R-squared	0,341674
F(21, 8318)	75,22890	P-value(F)	4,8e-294
Log-likelihood	-46443,16	Akaike criterion	92930,31
Schwarz criterion	93084,94	Hannan-Quinn	92983,13

Zdroj: Autor

Koeficient determinace dosahuje hodnoty 0,34, což znamená, že model popisuje 34 % chování rozptylu vysvětlované proměnné. Vypovídací hodnotu modelu lze tedy považovat za dostatečně silnou. U modelu bylo rovněž ověřeno splnění předpokladů pro jeho adekvátní užití. Z důvodu výskytu heteroskedasticity reziduí bylo využito robustních odhadů standardních chyb (varianta HC1). Mezi vysvětlujícími proměnnými se s ohledem k hodnotám „variance inflation factors“ nevyskytuje závažná kolinearita. V případě normality reziduí sice provedené testy zamítly hypotézu normality. Tento požadavek však lze po provedení logaritmické transformace (s ohledem na počet pozorování a histogram rozložení reziduí) považovat za splněný (viz Wooldridge, 2009, s. 172–176).

Pokud bychom se podívali na zadavatele dle stupně jeho centralizace, dosahují kraje v průměru o 26,7 delší doby zadávacího řízení. Větší obce (s 5000 a více obyvateli) dosahují o 9,4 dne kratší délku zadávacího řízení a malé obce dokonce o přibližně 12 dní kratší délky zadávacího řízení. Výsledky zkoumání ukazují, že decentralizovaní zadavatelé veřejných zakázek (zejména malé obce) potřebují na uzavření smlouvy kratší dobu, nežli méně decentralizované autority (kraje) a ministerstva, ve vztahu k nimž je porovnání prováděno. Toto zjištění je v souladu s decentralizačním teorémem (Oates, 1978) a konceptem „local accountability“. Na lokální úrovni jsou kontrakty na veřejnou zakázku uzavírány za kratší dobu nežli smlouvy na veřejnou zakázku na vyšší úrovni samosprávy (krajích) a ministerstvech. Lze se tudíž domnívat, že na centrální úrovni veřejné správy působí efekt časové prodlevy při uzavírání smlouvy na veřejnou zakázku, resp. na decentralizované úrovni je přítomen efekt kratší doby potřebné na uzavření kontraktu. Je však otázkou, zda tyto rozdíly svědčí o rozdílné efektivitě fáze administrace veřejné zakázky (zadávacího řízení) či jsou dány spíše specifikou veřejných zakázek zadávaných na různém stupni decentralizace veřejné správy (mimo skutečností obsazených již ve výše uvedených vysvětlujících proměnných).

7.1.8 Shrnutí výsledků testování hypotéz

Výsledky za jednotlivé hypotézy prezentuje následující tabulka.

Tabulka č. 43: Shrnutí výsledků testování hypotéz

Hypotéza	Výsledek
Hypotéza č. 1: Typ kontraktační autority nemá vliv na dosaženou úsporu (počítanou jako rozdíl mezi předpokládanou a vysoutěženou hodnotou veřejné zakázky) u homogenní a heterogenní komodity.	Zamítáme
Hypotéza č. 2: Typ kontraktační autority nemá vliv na transparentnost veřejného zadávání (měřeno odds ratio, že bude podán návrh na přezkum veřejné zakázky ze strany dodavatelů nebo bude zahájen přezkum veřejné zakázky ex officio).	Zamítáme
Hypotéza č. 3: Typ kontraktační autority nemá vliv na podíl šancí, že bude v případě veřejné zakázky konstatováno porušení zákona ze strany regulátora.	Zamítáme
Hypotéza č. 4: Typ kontraktační autority nemá vliv na délku procesu veřejného zadávání.	Zamítáme

Zdroj: Autor

Na základě výsledků testování hypotéz, musíme konstatovat, že typ kontraktační autority z hlediska administrativní decentralizace má statisticky významný dopad na různé dimenze veřejného zadávání. Vybrané komodity nakupují obce a kraje levněji než centrální instituce. Jejich zadávání je také transparentnější, neboť veřejné zakázky administrované centrálními orgány vykazují vyšší pravděpodobnost šetření úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Při

zadávání veřejné zakázky kraji dochází k nižší pravděpodobnosti porušení zákona. V rámci rychlosti zadávání veřejných zakázek dosahují nejlepší výsledky obce.

Tyto zjištění můžeme kromě klasické interpretace v duchu teorie decentralizace, tedy větší akontabilitou, znalostí místního prostředí a dodavatelů, vysvětlit i problémem se zvládáním komplexity veřejného zadávání na straně centrálních orgánů. Z jednotlivých modelů lze vyčíst, že velikost zakázky většinou negativně ovlivňuje vysvětlovanou proměnnou (viz modely pro hypotézy 2, 3, 4). Větší zakázky většinou administrují ministerstva a centrální orgány. Můžeme se tedy domnívat, že v případě centralizace veřejného zadávání bude převažovat negativní efekt komplexity nad úsporami z rozsahu a kvalifikací zaměstnanců. Totéž by bylo pravděpodobné v případě centralizace na regionální a místní úrovni. Z tohoto pohledu nemusí centralizace veřejného zadávání přinést žádoucí efekty, naopak v krátkém období by došlo ke snížení efektivnosti v důsledku zvýšení transakčních nákladů na koordinaci jednotlivých aktérů veřejného zadávání.

Naše analýza má samozřejmě několik omezení. Prvním je samotné použití modelů, kdy musíme přistoupit k výraznému zjednodušení reality. I když se koeficient determinace u lineárních regresních modelů pohybuje kolem 0,3, což je při modelování problematiky veřejných zakázek relativně vysoká hodnota, velká část variability modelu zůstává nevysvětlena. U modelů, využívajících logistickou regresi, jsou tyto hodnoty ještě problematictější. Je také nutné upozornit na relativně malé rozdíly v koeficientech, jež popisují vliv veřejných zadavatelů rozdělených podle stupně administrativní decentralizace. V rámci našeho modelu se soustředíme na administrativní decentralizaci, která jde ruku v ruce s politickou a fiskální decentralizací. V modelu tyto proměnné nepoužíváme. Dalším obvyklým problémem je získávání dat, kdy většinou musíme propojit více datových zdrojů, abychom získali potřebná data, zde vyvstává riziko většího množství chyb v souvislosti s různými přístupy ke kódování.

7.2 Případová studie č. 2: Analýza dopadu administrativní decentralizace na efektivnost sektoru ochrany kulturního dědictví

V této případové studii se zaměřujeme na analýzu dopadu administrativní decentralizace na efektivnost fungování sektoru ochrany kulturního dědictví v České republice. Hlavním cílem této případové studii je hledání odpovědi na následující výzkumnou otázku

Jaký má dopad administrativní decentralizace na efektivnost sektoru ochrany kulturního dědictví?

Má větší vliv na neefektivnost institucí kulturního dědictví neefektivní vynakládání zdrojů nebo skutečnost, že jednotlivé instituce nemají optimální velikost?

Pod sektorem ochrany kulturního dědictví vnímáme muzea, galerie a památníky zřizované veřejným sektorem v České republice, tedy zaměřujeme se na instituce, které zřizují ministerstva, kraje a obce. Pro dosažení našich cílů používáme metodu DEA. Pro naši analýzu používáme model s DEA s konstantními výnosy z rozsahu, který nám umožňuje zjistit průměrnou efektivnost instituce. Rozdíl mezi efektivní a neefektivní jednotkou může být způsoben jednak neefektivním řízením zdrojů, tak neadekvátní velikostí instituce. Dále je využit model DEA s variabilními výnosy z rozsahu, který eliminuje problém, kdy museum funguje neefektivně v důsledku neoptimální velikosti a říká nám, jaká je čistá relativní efektivnost instituce, tj. jak efektivně jsou využity zdroje.

Odpověď na druhou výzkumnou otázku poskytuje, tzv. scale efficiency index (Herrero – Prieto, 2013), (Barrio, Herrero, 2014), který můžeme vyjádřit následovně:

$$SE = \frac{\text{Relativní efektivnost při konstantních výnosech z rozsahu}}{\text{Relativní efektivnost při variabilních výnosech z rozsahu}} \quad (11)$$

Tento index nám pomáhá určit, zda je neefektivnost způsobena více neefektivním využitím zdrojů nebo neadekvátní velikostí. Blíže je tato problematika popsána v sekci data a metody.

7.2.1 Sektor kulturního dědictví v České republice

Základním posláním muzeí je vytvářet a uchovávat věcnou paměť na vývoj společnosti a přírody, jakožto nezastupitelnou součást hmotného i nehmotného kulturního dědictví. Jako další složku svého poslání, zpřístupňují muzea veřejnosti své sbírky především formou výstav a trvalých expozic (NIPOS, 2017, s. 8).

Základní trendy v oblasti sektoru ochrany kulturního dědictví v České republice nám představuje následující tabulka.

Tabulka č. 44: Základní trendy v oblasti vývoje muzeí, památníků a galerií v letech 1995-2016

Ukazatel	Rok						
	1995	2000	2005	2010	2014	2015	2016
Počet muzeí, galerií a památníků	333	440	457	477	509	484	488

Počet expozič a výstav	3 912	4 777	5 420	5 675	6 199	6 319	6 228
Počet expozič	964	1492	1691	1828	1992	2 065	2 135
Počet výstav	2 948	3 2852	3 729	3 847	4 207	4 254	4 096
Počet návštěvníků expozič a výstav (tis.)	8 915	9 323	9 132	9 308	11 651	11 768	13 070
Počet návštěvníků na 1 tis. obyč.	863	908	892	885	1 107	1 116	1 237
Počet návštěvníků na 1 m ² výstavní plochy	X	12	10	10	12	12	13
Celková výstavní plocha m ²	X	748 203	857 127	924 564	964 163	986 306	1 018 906

Zdroj: Autor

Tabulka č. 45: Základní trendy v oblasti vývoje muzeí, památníků a galerií v letech 1995-2016 (Indexy)

Ukazatel	Index		
	2016/1995	2016/2010	2016/2015
Počet muzeí, galerií a památníků	1,47	1,02	1,01
Počet expozič a výstav	1,59	1,10	0,99
Počet expozič	2,21	1,17	1,03
Počet výstav	1,39	1,06	0,96
Počet návštěvníků expozič a výstav (tis.)	1,47	1,40	1,11
Počet návštěvníků na 1 tis. obyč.	1,43	1,40	1,11
Počet návštěvníků na 1 m ² výstavní plochy	X	1,30	1,08
Celková výstavní plocha m ²	X	2,30	1,04

Zdroj: (NIPOS, 2017)

Z dat je zřejmé, že mezi roky 1995-2016 došlo k významnému nárůstu počtu muzeí, galerií a památníků. Přibližně stejným tempem jako počet muzeí galerií a památníků rostla i jejich aktivita vyjádřená počtem expozic a výstav. Tomu také odpovídal počet návštěvníků. Půček, et al., (2017) tuto situaci vysvětlují následovně: „Je zřejmé, že tento stav také souvisí s výkony ekonomiky, využitím jednoduché korelační analýzy můžeme prokázat poměrně významný vztah mezi návštěvností a vývojem HDP (korelační koeficient 0,745), spotřebou domácností (korelační koeficient 0,731) a vývojem průměrných mezd v České republice (korelační koeficient 0,670). Dalšími faktory mohou být převzetí návštěvnicky atraktivních objektů muzeem hl. města Prahy, marketingem a vyšší atraktivitou pořádaných akcí.“

Zřizovateli muzeí, památníků a galerií v České republice jsou především veřejné instituce, jako jsou ministerstva, kraje a obce. Marginální část jsou subjekty, které zřizují občanská sdružení a podnikatelé. Následující tabulka zobrazuje ukazatele aktivit muzeí, galerií a památníků podle zřizovatele za rok 2015.

Tabulka č. 46: Aktivity muzeí, památníků a galerií podle zřizovatele v roce 2015

Počet	Státní správa, kraje, obce a města	Podnikatelské subjekty	Ostatní	Celkem
galerií v provozu	40	1	4	45
muzeí a památníků v provozu	345	54	40	439
poboček muzeí a galerií v provozu	329	7	7	343
expozic muzeí a galerií	1 763	196	106	2 065
uspořádaných výstav	3 941	86	227	4 254
z toho výstav putovních	408	9	13	430
návštěvníků expozic a výstav	9 589 759	996 882	1 181 527	11 768 168
uspořádaných přednášek a jiných kulturně výchovných akcí	13 722	102	475	14 299
návštěvníků přednášek a jiných kulturně výchovných akcí	1 652 962	19 369	31 178	1 703 509

Zdroj: (NIPOS,2015)

Z tabulky je zřejmé, že instituce zřizované veřejným sektorem mají dominantní podíl na aktivitách v rámci celého segmentu, pořádají nejvíce výstav, přednášek a kulturně výchovných akcí. Zásadně se nezměnila ani struktura zaměření a specializace muzejních institucí. Nejpočetněji jsou zastoupena muzea všeobecná, tzv. vlastivědná.

Tabulka č. 47: Příjmy, výdaje a ekonomická samostatnost v letech 2010-2014 v tis. Kč

	2010	2011	2012	2013	2014	2015

Příjmy galerií, muzeí a památníků	707 075	675 606	718 215	777 060	838 047	923 384
z toho vybrané vstupné	235 015	266 074	262 121	327 133	379 527	399 188,1
neinvestiční výdaje	4 019 608	3 874 071	3 956 811	4 014 756	4 236 940	4 429 465,1
z toho nákup sbírkových předmětů	54 364	51 442	43 077	49 766	54 911	49 472,1
% soběstačnosti	17,6	17,4	18,2	19,4	19,8	20,8

Zdroj: (NIPOS, 2015)

Údaje v tabulce jsou uváděny v tis. Kč. Od roku 2011 můžeme sledovat trend zvyšování příjmů galerií, muzeí a památníků. V letech 2012-2015 narostly příjmy v porovnání s rokem 2011 v průměru o 20 %. Největší dynamiku můžeme zaznamenat mezi roky 2014 a 2015, kdy příjmy vzrostly o 36,7 % v porovnání s rokem 2011. Dalším důležitým údajem je vybrané vstupné, které v absolutních částkách v letech roste. Pokud se podíváme na podíl příjmů ze vstupného na celkových příjmech, je průměrný podíl vstupného na celkových příjmech za sledované období 40 %. K významnému nárůstu došlo mezi lety 2012-2013, a to o 5,6 %, mezi roky 2013-2014 to bylo 3,19 %.

Pokud se zaměříme na výdaje, jejichž dominantní skupinu tvoří náklady na provoz, můžeme od roku 2011-2015 sledovat jejich mírný nárůst. Průměrný růst nákladů je v jednotlivých letech v porovnání s rokem 2011 o 7,34 %. Největší nárůst nákladů nastal v roce 2015, a to o 14,3 %, tedy více než v roce 2011. Dalším důležitým ukazatelem je růst soběstačnosti těchto subjektů. I přes mírně pozitivní trend tvoří průměrné procento soběstačnosti 19,12 %, což indikuje silnou závislost na veřejných financích. Nejlepší zatím dosažený výsledek byl dosažen v roce 2015, a to 20,8 %.

7.2.2 Geografické aspekty činnosti muzeí, galerií a památníků

Následující tabulky nám představí počty, expozice, výstavy a návštěvnost muzeí, galerií a památníků podle jednotlivých krajů České republiky. Uváděné údaje jsou za rok 2015.

Tabulka č. 48: Počet muzeí, galerií a památníků a jejich poboček a expozic v roce 2015

Kraj	Galerie	Muzea a památníky	Pobočky	Expozice
Hlavní město Praha	5	31	61	160

Středočeský kraj	6	66	49	356
Jihočeský kraj	1	40	19	151
Plzeňský kraj	3	31	20	173
Karlovarský kraj	2	10	12	46
Ústecký kraj	6	22	18	114
Liberecký kraj	3	24	9	111
Královéhradecký kraj	5	42	28	138
Pardubický kraj	3	30	11	153
Kraj Vysočina	3	33	10	132
Jihomoravský kraj	4	37	41	212
Olomoucký kraj	1	17	15	83
Zlínský kraj	1	24	21	103
Moravskoslezský kraj	2	32	29	133

Zdroj: (NIPOS, 2015)

Z tabulky je zřejmé, že největší koncentrace muzeí, galerií a památníků je v Praze a Středočeském kraji, následuje Královéhradecký kraj. Naopak nejmenší koncentrace se vyskytuje v Olomouckém, Karlovarském a Zlínském kraji.

Další tabulka nám představuje počty uspořádaných výstav a přednášek aj. kulturně výzkumných akcí podle jednotlivých krajů za rok 2015.

Tabulka č. 49: Počty uspořádaných výstav a přednášek aj. kulturně výzkumných akcí podle jednotlivých krajů za rok 2015

Kraj	Uspořádané výstavy	Přednášky a akce
Hlavní město Praha	421	2071
Středočeský kraj	644	1993
Jihočeský kraj	280	905
Plzeňský kraj	241	748
Karlovarský kraj	104	256
Ústecký kraj	248	743
Liberecký kraj	222	343
Královéhradecký kraj	307	777

Pardubický kraj	264	620
Kraj Vysočina	287	699
Jihomoravský kraj	462	2043
Olomoucký kraj	231	1092
Zlínský kraj	228	571
Moravskoslezský kraj	315	1438

Zdroj: (NIPOS, 2015)

Údaje v tabulce za návštěvnost výstav a přednášek v jednotlivých krajích doplňují informaci v předchozí tabulce, v počtu uspořádaných výstav a přednášek dominuje Praha a Středočeský kraj. Naopak nejméně výstav a přednášek se uskutečnilo v Karlovarském kraji. Další tabulka ukazuje návštěvnost jednotlivých akcí podle regionů.

Tabulka č. 50: Návštěvnost akcí podle regionů

Kraj	Návštěvníci expozic a výstav	Návštěvníci přednášek a akcí
Hlavní město Praha	4 478 783	294 250
Středočeský kraj	1 048 781	193 508
Jihočeský kraj	540 976	74 750
Plzeňský kraj	495 578	57 682
Karlovarský kraj	280 589	28 774
Ústecký kraj	448 384	92 934
Liberecký kraj	272 670	52 292
Královéhradecký kraj	495 983	65 764
Pardubický kraj	346 075	59 760
Kraj Vysočina	302 986	49 340
Jihomoravský kraj	943 169	269 291
Olomoucký kraj	616 352	103 941
Zlínský kraj	830 939	184 806
Moravskoslezský kraj	666 903	176 117

Zdroj: (NIPOS, 2015)

Největší návštěvností dosahují akce konané v Praze, Středočeském a Jihomoravském kraji. Extrémní hodnoty dosahované v Praze jsou dány i turistickou atraktivitou hlavního města a také hustotou a počtem obyvatel jednotlivých okresů. Opačné extrémní hodnoty dosahuje opět Karlovarský kraj.

Při snaze o podrobnější analýzu problematiky kultury narážíme na problémy se získáním relevantních dat. Většina dostupných dat je v agregované podobě, či se uvádí průměrné údaje. Tento stav má dopad na obtížnou realizovatelnost, analýzu a vyhodnotitelnost veřejných politik zaměřených na zvyšování efektivnosti provozu jednotlivých institucí, či implementaci moderních nástrojů řízení jako je benchmarking.

Segment muzeí zůstává v dominantní působnosti veřejného sektoru v oblasti kultury, a to především z ekonomických důvodů. Průměrná soběstačnost muzeí zřizovaných veřejným sektorem osciluje mezi 17-20 procenty. Přesné údaje o soběstačnosti soukromých institucí nejsou známy, můžeme však předpokládat, že tyto subjekty vyvíjejí větší tlak na efektivitu své činnosti (jsou známy případy, kdy soběstačnost soukromých muzeí se pohybuje mezi 90 až 100 %). Dominantními náklady institucí jsou náklady na provoz, kam řadíme např. mzdy a platy, energie, opravy atd. Velký dopad na celkové náklady má i skutečnost, že muzea často sídlí v památkově chráněných objektech.

Návštěvnost muzeí, galerií a památníků je úzce propojena s nabídkou, tj. počtem institucí a akcí, které organizují. Velmi silně návštěvnost těchto institucí ovlivňují i makroekonomické agregáty jako je vývoj HDP, spotřeby či mezd.

7.2.3 Decentralizace v sektoru ochrany kulturního dědictví

Problematika kultury je v odborné literatuře diskutována v řadě dalších souvislostí. K těm nejvíce aktuálním patří otázky homogenizace specifických regionálních a místních forem kultury a relace vnímání kultury jako faktoru ekonomického a sociálního rozvoje území, respektive faktoru ochrany kulturního dědictví.

Prostorový vzor lokalizace sídel muzeí v České republice vykazuje rovnoměrné rozložení v rámci dílčích územních jednotek s existencí některých míst vyšší koncentrace. Muzea takto plní svou roli ochrany kulturního dědictví. Vyšší koncentrace sídel a poboček těchto institucí se vyskytuje v Praze a Středočeském kraji, tedy v místech s nejvyšší hustotou osídlení a ekonomickou vyspělostí. Specifické postavení Prahy je dáno i turistickou atraktivitou (Ochrana, Plaček, Půček, 2017).

Zachována je současně hierarchizace veřejných zřizovatelů muzeí vzhledem k významu tematického zaměření muzea. V tematické rovině se funkce ochrany kulturního dědictví v rámci veřejně zřizovaných muzeí projevuje rovněž v podílu všeobecně zaměřených muzeí (jde zejména o krajská muzea, kde původně v každém okrese fungovalo jedno všeobecné „vlastivědné“ muzeum s několika pobočkami), zatímco pro muzea jiných typů zřizovatelů je typická jasná tematická profilace (Ochrana, Plaček, Půček, 2017).

Z hlediska administrativní decentralizace má každá úroveň vlády možnost zřizovat v oblasti ochrany kulturního dědictví vlastní instituce a realizovat tak vlastní politiku v oblasti kulturního dědictví. Většina organizací zřizovaná veřejným sektorem má formu příspěvkové organizace. V oblasti municipalit můžeme pozorovat racionální přístup vedoucí k dosahování úspor z rozsahu, neboť část institucí ochrany kulturního dědictví nemá vlastní právní subjektivitu, tj. nefungují jako samostatná příspěvková organizace, nýbrž jako součást městského úřadu nebo jako součást příspěvkové organizace obce, která má v kompetenci další činnosti související s organizací kulturního života na území obce (Ochrana, Plaček, Půček, 2017).

V České republice jsme byli svědky dalšího fenoménu spojeného s decentralizací, a to devoluce. Reforma veřejné správy významně zasáhla do organizační struktury českého muzejnictví. Do roku 2001 byla většina muzeí státní, dokonce i obecní muzea spravovala sbírky, které byly ve vlastnictví státu. V průběhu let 2001 až 2003 přešlo 90 sbírkově bohatých muzeí do vlastnictví krajů. Zajímavý byl také osud původně okresních muzeí. Když okresní muzea byla koncipována na základě vztahů občanů k regionu, okresní muzea také plnila funkci městského muzea. Regionální systém muzeí ve své době tvořil více 40 % sbírkového fondu. V rámci reformy veřejné správy tato muzea přešla také na kraje.

7.2.4 Teoretická východiska zkoumání

Fenomén muzeí můžeme hodnotit z mnoha perspektiv a také pohledem mnoha akademických disciplín. Ve vědecké literatuře, která se zabývá problematikou muzeí, nacházíme tyto základní přístupy.

Tabulka č. 51: Přístupy ke zkoumání problematiky muzeí

Přístup	Výstupy
---------	---------

Historicko - genetický	Geneze muzea a muzeologie jako socio-historický a kulturní fenomén (Šimčík, 2016, Špét, 1980, 2003)
Muzeologický	Muzeologie jako věda popisující danou problematiku (Sofka, ed., 1980, 1987, Špét, 1980, Stránská and Stránský, 2000, Waidacher, 1999)
Funkční	Muzeum jako organizace, jejíž hlavním cílem je naplnění sociální funkce (McLean, 1995, ICOM, 2001, Kesner, 2005, Hájet et al., 2011, Šulc, 2014)
Statistický	Statistika muzeí jako neziskových organizací včetně jejich návštěvnosti (Salamon et al., 1996). Národní účty (Hronová et al., 2009)
Sociologický	Muzeum jako předmět sociologické analýzy (Meier, 1974). Muzeum jako organizace. Muzeum jako instituce.
Ekonomicko – finanční a právní	Muzeum jako příspěvková a nezisková organizace (Hamerníková, 2000, Rektořík, 1998, Rektořík et al., 2010, Novotný et al., 2004)
Ekonomicko – kulturní	Muzeum jako instituce produkující „muzejní služby“ (Luksetich, Partidge, 1997), instituce zachovávající kulturní dědictví (Barrio, Herrero, Sanz, 2009) a produkční systém vytvářející výstupy (Anderson, 2004, Basso – Funari, 2003). Ekonomie kultury (Škarabelová – Neshybová et al., 2007)
Kulturní politika	Muzeum jako nástroj pro implementaci cílů kulturní politiky (Barnet, 2001, Ratiu, 2009)
Management	Muzeum jako racionálně řízený systém (Fopp, 1997, Lord, Lord, 1997, More, 1994, More et al., 1999, Genoways – Ireland, eds.,

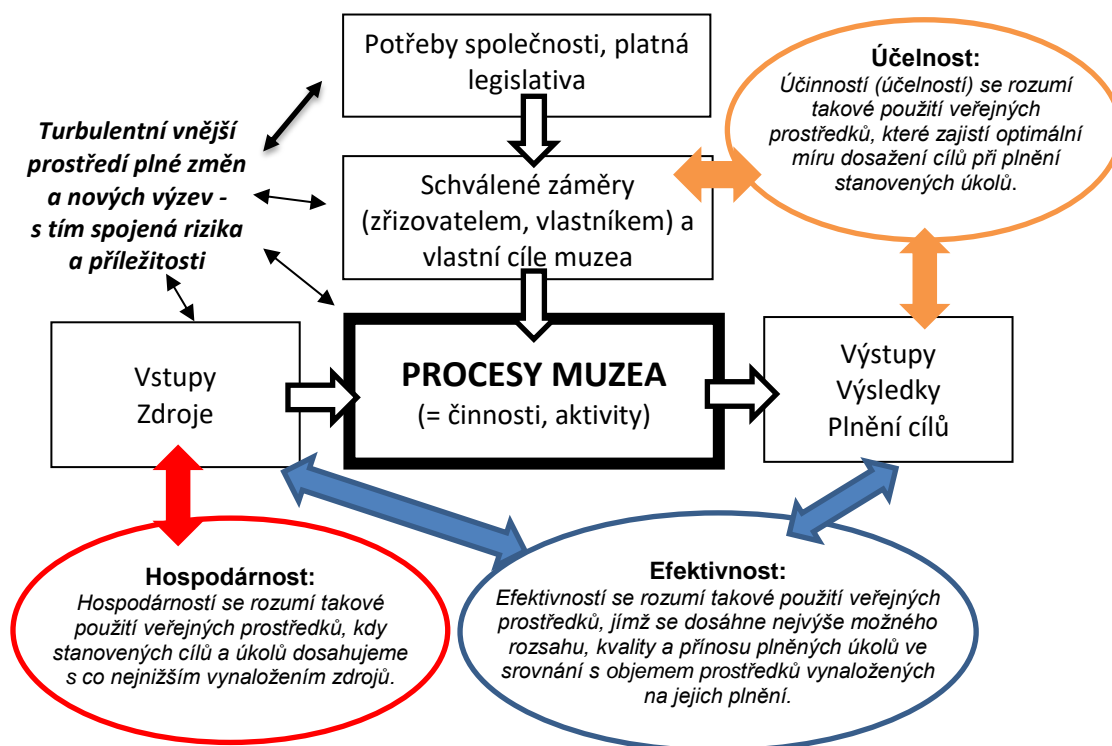
	2003), který vykonává určité funkce.
Veřejná správa a veřejná politika	Muzeum jako objekt veřejné politiky. Veřejná politika jako prostor pro aktivity stakeholderů a vedení muzea. Koncept veřejné politiky jako zdroj pro realizaci politiky jednotlivých institucí. Relevantní analýza pro tuto oblast schází.
Marketing	Marketing a management muzeí (Mc Lean, 1995, Sandell, Janes (eds). 2007, Kesner, 2004, Kotler, Kotler, 2010), marketing a kulturní dědictví (Johnová, 2008). Řízení muzea, které vnímá návštěvníky jako klienty.
Etika	Etické a profesionální standardy v činnosti muzea (Fialová, 2003). Etické kodexy muzea (ICOM, 2001)

Zdroj: (Ochrana, Plaček, Půček, 2017)

Pro naši analýzu budeme používat kombinaci ekonomicko-manažerského přístupu. Činnost muzea je typický příklad veřejného statku, stejně jako zdravotnictví, vzdělání a další, přesto se mu dostává oproti jiným odvětvím veřejného sektoru menší analytické pozornosti (Skinner et al., 2009). Může to být způsobeno unikátností kulturního dědictví jakožto zboží vyplývající z jejich symbolického a nehmotného významu (Skinner et al., 2009), či z jeho vnímání jako neziskové organizace, kde převažují sociální cíle (vzdělání, konzervace a sbírková činnost) (Camarero et al., 2011). To způsobuje také skutečnost, že vybrané aspekty ekonomie kulturního dědictví, jako je např. performance management, se potýkají s nedostatky relevantní literatury (Herrero – Prieto, 2013), (Skinner et al., 2009), (Herguner, 2015). Stejně jako ostatní odvětví veřejného sektoru vykazuje sektor kulturního dědictví rezistenci vůči měření výkonnosti. Nejčastějším argumentem bývá specifčnost odvětví (Herrero-Prieto, 2013), nedostatek relevantních dat s obtížnou kvantifikovatelností sociálního dopadu. Na druhé straně však stojí silný argument omezených zdrojů (Herrero-Prieto, 2013). Barrio, Herrero (2014) ve své rešerši literatury potvrzují nedostatek empirické evidence hodnocení efektivity institucí kulturního dědictví a tvrdí, že první studie zaměřené na efektivitu kulturních institucí vznikají o několik let později než studie v ostatních oborech. Herrero – Prieto (2013) tvrdí, že právě muzea jsou v oblasti kultury nejčastěji analyzované subjekty, a to právě kvůli jejich charakteristickým vlastnostem.

Problematiku měření efektivity těchto institucí můžeme dále zjednodušit ztotožněním instituce s modelem „produktivní firmy“, tedy instituce, která přeměňuje definované vstupy na výstupy, přičemž účelem této přeměny je dosáhnout stanovené cíle (viz například Johnson, 2003; Frey, Mayer, 2006; z českých autorů například Kesner 2005; Šulc, 2014). Tyto vazby společně s pojmy efektivnost, hospodárnost a účelnost zobrazuje následující obrázek.

Obrázek č. 6: Základní vztahy mezi pojmy hospodárnost, efektivnost a účelnost muzea



Pramen: (Ochrana, Plaček, Půček, 2017)

Na obrázku vlevo jsou zobrazeny vstupy. U muzea jsou na vstupu zejména provozní a investiční náklady na zaměstnance muzea (jak odborné⁸, tak administrativní či provozní), náklady na nemovitosti a budovy ve správě⁹ muzea, potřebné vybavení a další majetek, náklady na pořizování, ochranu a správu sbírkových předmětů, knihovních fondů, náklady na expozice, výstavy, akce atd. Na vstupu tak máme lidské zdroje (včetně jejich znalostí,

⁸ Dle etického kodexu ICOM je za odborného muzejního pracovníka považován každý, kdo je zaměstnancem muzea podle definice muzea dle ICOM a kdo má odbornou kvalifikaci nebo ekvivalentní praktickou zkušenost v některém z oborů potřebném pro řízení a provoz muzea, jakož i nezávislé osoby, které respektují Profesionální etický kodex muzeí ICOM a pracují pro muzea buď jako externí odborní pracovníci nebo jako poradci, avšak nepropagují žádné komerční produkty a zařízení, potřebné pro muzea a muzejní služby, ani s takovými produkty neobchodují.

⁹ V ČR je nejčastější právní formou státního, krajského nebo obecního muzea příspěvková organizace. U státních nebo samosprávných příspěvkových organizací je majitelem nemovitostí stát nebo samospráva a příspěvkové organizace mají tento majetek ve správě.

dovedností, schopností atd.), finanční zdroje (např. peníze na účtech, v pokladnách, ale také například pohledávky a závazky), zdroje v podobě majetku (například investičního, nemovitého, movitého, nehmotného, zásob atd.), sbírkové předměty a knihovní fondy, značku muzea (nebo také genius loci spojené například s památkově chráněnými objekty ve správě muzea) a další zdroje. Způsob nakládání s těmito zdroji má přímou vazbu na hospodárnost (viz obrázek). Uprostřed obrázku jsou procesy (tedy činnosti nebo aktivity) muzea, které přeměňují vstupy na výstupy. Tato přeměna není náhodná, ale má stanovená pravidla.

Vycházejí z rešerše současného stavu výzkumu, které v této oblasti poskytují (Herrero-Prieto, 2013) a (Barrio, Herrero, 2014) prochází i technický přístup hodnocení efektivnosti institucí kulturního dědictví určitou evolucí. Pro počáteční etapu zkoumání byly charakteristické benchmarkingové modely složené z kvantitativních a kvalitativních ukazatelů. Tyto modely byly často propojené s nástrojem Balanced Scorecard. Na tyto přístupy následně navázalo hodnocení efektivnosti pomocí specifických parametrických a neparametrických modelů, které propojují vstupy určitého rozsahu za účelem získání specifického množství zboží a služeb (Herrero-Prieto, 2013). „*Na základě tohoto přístupu je cílem odhadnout optimální produkční funkci pro tento transformační proces a ohodnotit úroveň efektivnosti, kterou většina studií vnímá jako vzdálenost od optimální hranice produkčních možností. Problém spočívající v určení, kde tato hranice leží, může být překonán aplikací parametrických a neparametrických modelů*“ (Herrero – Prieto, 2013, s. 5). Z těchto modelů má v současnosti nejčastější uplatnění neparametrický model DEA (data envelopment analysis). Taková analýza byla poprvé aplikována v oblasti kulturního dědictví na příkladu Severo amerických muzeí ve studii Jackson (1988). Následovaly aplikace na příkladu institucí Velké Británie, Itálie, Belgie, Francie. Herrero-Prieto (2013) uvádí, že většina studií byla zaměřena na západní Evropu, a to z důvodu využitelnosti pro veřejnou politiku z hlediska efektivní alokace zdrojů v oblasti kultury.

Většina současných aplikací se potýká s absencí relevantních dat, proto jsou data většinou získávána pomocí dotazníkových šetření mezi muzei. Studie se však omezují pouze na určité geografické oblasti. Z technického hlediska se uplatňují především vstupově orientované DEA modely. Pro specifickou oblast muzejnictví je vhodné použít vstupově orientované modely Barrio et al. (2009) a Herrero (2013), a interpretovat výsledky tak, že výsledné hodnoty nám říkají, jak daleko je konkrétní instituce od ideálního muzea, které využívá dané zdroje takovým způsobem, že dosáhne největšího množství výstupů. Další důležitým faktorem je stanovení vhodných indikátorů na straně vstupů a výstupů. Tak např. Mairesse a

van den Eeckaut (2002) považují za vstupy zaměstnance, různé položky rozpočtu a infrastrukturu. Ve studii (Tahery, Ansari, 2012, s. 435) autoři zahrnují mezi vstupy všechny zdroje požadované organizací pro její aktivity, například velikost výstavních ploch, počet kurátorů a počet ostatních pracovníků. Za výstupy můžeme považovat všechny poskytované služby muzea. Pro měření služeb poskytovaných muzeem můžeme použít počet návštěvníků, počet dočasných expozic a výstav, počet vzdělávacích akcí a výstupy výzkumu muzea. Del Barrio and Herrero (2013) užívají na straně vstupů počet zaměstnanců, velikost muzea a výstavních ploch, za výstupy považují návštěvníky, počet expozic, sociální dopad a dopad umělecké sbírky. Ostatní studie syntetizují vstupy popisující velikost instituce. Za vstupy uvádějí např. počet zaměstnanců, infrastrukturu, počet m². Výstupy se koncentrují do jednoho ukazatele, a to počtu návštěvníků (Herrero – Prieto, 2013). Stanovení vhodných vstupů a výstupů má zásadní vliv na dosažené výsledky.

Posledním trendem v této oblasti je snaha o popis změn souvisejících s technickou efektivností v průběhu času (Del Barrio and Herrero (2013) a také využití tzv. two stage DEA. Jde o DEA kombinovanou s regresní analýzou, pomocí které se snažíme popsat další faktory, které mají vliv na dosahovanou efektivnost. Za externí proměnné zmínění autoři používají institucionální přístup k managementu, přičemž rozlišují mezi muzei řízenými regionálními autoritami a ostatními zřizovateli. Další proměnná rozlišuje mezi muzei umístěnými v hlavních městech provincií a mezi muzei umístěnými v zemědělských oblastech. Podle jejich závěru dosahují větší relativní efektivnosti muzea umístěná v městských oblastech a ta, která jsou řízená regionálními vládami.

V České republice analýzy zaměřující se na efektivnost kulturního dědictví stojí zatím mimo centrum pozornosti hlavního proudu bádání. To se zaměřuje na aplikaci DEA v bankovním sektoru, v oblasti zdravotnictví a vysokého školství. V oblasti muzeí jsme při naší rešerši identifikovali pouze dvě studie. První studie (Půček, et al 2015) se zabývá benchmarkingem v oblasti kultury, konkrétně v oblasti muzeí, kde autoři popisují současnou praxi ve využívání benchmarkingu v tomto odvětví. Benchmarking byl určen pro muzea zřizovaná obcemi nebo kraji. Sběr dat se týká 21 výkonnostních indikátorů, které jsou rozčleněny do tří skupin: podmínky a předpoklady pro činnost muzea, výkony a služby veřejnosti, financování, výdaje, efektivita. Výsledky jsou určeny především pro muzea samotné a nebyly doposud zveřejněny. Druhá studie (Plaček et al., 2016) se zabývá aplikací metody DEA na hodnocení efektivnosti muzeí, která jsou zřizována ústředními orgány vlády. Autoři při své analýze používají data za roky 2011-2013. Za vstupy používají počet poboček, velikost plochy v m² pro stálé expozice

a rozpočet organizace. Indikátory vstupů jsou následující: počet organizovaných výstav, počet kulturních a vzdělávacích akcí, počet návštěvníků a ekonomická soběstačnost. Podle závěrů autorů dosahuje celý systém velmi dobrých výsledků, průměrná relativní efektivnost sektoru je 0,7681, přičemž 61 % institucí může být podle výsledku klasifikováno jako ideální muzeum. Tato studie se však také potýkala s některými problémy, jako jsou obtížně získatelná data a problém nalezení optimální sady indikátorů.

Další dimenzí snahy o zefektivňování muzeí, které můžeme zařadit do kategorie reforem v duchu New Public managementu, je decentralizace a outsourcing. Zde je stejně velký nedostatek relevantní literatury jako u výše zmíněné efektivnosti. Dopady decentralizace na muzejní sektor v Turecku popisuje (Herguner, 2015). Studie upozorňuje na rizika implementace nástrojů NPM. Decentralizace, devoluce a měření výkonnosti může vést ke korozi nebo nedostatečnému naplňování tradičních funkcí veřejných muzeí. Závěry poukazují, že škrty v rozpočtech muzeí představují hlavní problém společně s nedostatkem autonomie v možnosti rozhodování o využití finančních prostředků. S tím souvisí i nedostatek prostoru ve specializaci pro výkon primární činnosti (Herguner, 2015). Shoup, Baraldi, Zan (2014) analyzují dopad outsourcingu vedlejších činností muzeí na dosahování úspor z rozsahu. Darnell, Johnson a Thomas (1998) prověřují vliv decentralizace na změny v konkurenčním prostředí a konstatují, že decentralizace je důležitá z hlediska možnosti odhadovat poptávku.

7.2.5 Metody a data

V našem modelu se zaměřujeme na analýzu dopadu administrativní decentralizace na efektivnost institucí ochrany kulturního dědictví v České republice. Tyto instituce jsou navzájem velmi heterogenní, mají odlišné zaměření i poslání. Abychom alespoň částečně omezili heterogenitu vzorku, provedli jsme zatřídění institucí podle zřizovatele, tudíž budeme zvlášť zkoumat muzea, která zřizují ministerstva, kraje a municipality. U municipalit jsme vyřadili ze zkoumání instituce, které nemají vlastní právní subjektivitu, tj. jsou součástí organizační struktury městského úřadu nebo fungují v rámci příspěvkové organizace, která má kromě jejich provozování, za úkol provozovat další činnosti. Díky tomuto přístupu se nám podařilo eliminovat nejmenší instituce a zvýšili jsme tak vypovídací schopnost našeho vzorku pro vzájemné srovnání. Navíc informace o hospodaření těchto malých institucí nejsou dostupné, výdaje na jejich provoz jsou součástí výdajů městského úřadu nebo příspěvkové organizace, která je provozuje, tudíž by nebylo možné získat informaci o výnosech a nákladech.

Pro naši analýzu používáme data za roky 2010-2015. Vzorek dat seříděný podle zřizovatele má v jednotlivých letech následující strukturu.

Tabulka č. 52: Struktura vzorku podle zřizovatele (počet muzeí, galerií a památníků) v letech 2010-2015

Zřizovatel	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ministerstva	17	21	20	21	21	22
Kraje	51	53	58	66	78	88
Obce	52	57	60	62	34	77
Veřejný sektor celkem	381	388	398	405	405	385

Zdroj: Autor

Naše analýza tedy zachycuje v letech 2010 zhruba 31,5 % všech institucí zřizovaných veřejným sektorem, v roce 2011 to bylo 33,76 % institucí, v roce 2012 je to 34,67 % všech institucí, v roce 2013 36,79 % všech institucí, v roce 2014 32,84 % všech institucí a v roce 2015 48,57 % všech institucí.

Ve vzorku za rok 2010 je statistická chyba na 95% hladině významnosti ve výši 7,41 %. Ve vzorku za rok 2011 je statistická chyba na 95% hladině významnosti 6,98 %. Ve vzorku za rok 2012 je na 95% hladině významnosti statistická chyba 6,75 %. V roce 2013 je na 95% hladině významnosti statistická chyba 6,39 %. V roce 2014 je na 95% hladině významnosti statistická chyba vzorku 6,97 %. V roce 2015 je na 95% hladině významnosti statistická chyba 5,15%.

Vzhledem k tomu, že v celkových počtech institucí jsou započítána i obecní muzea, která nemají právní subjektivitu, můžeme považovat vypovídací schopnost vzorku za dostatečnou.

Na jednotlivé subjekty aplikujeme data envelopment analýzu (DEA), model zaměřený na vstupy, jak doporučuje (Herrero – Prieto, 2013). Používáme obě verze modelu, a to s konstantními výnosy z rozsahu a variabilními výnosy z rozsahu. Bližší specifikace obou modelů je uvedena v sekci metody. Pro náš model je důležité stanovit ukazatele, které budou reprezentovat vstupy a ukazatele, které budou reprezentovat výstupy. Při sestavování indikátorů jsme vycházeli z metodologie definované autory zahraničních studií, a to zejména (Taheri, Ansari, 2012) a (Barrio et al., 2009, s. 259).

Vstupy tvoří:

- počet zaměstnanců muzea – průměrný přepočtený počet pracovníků muzea, tyto údaje musí muzea vykazovat v tzv. výkazech o muzeu,
- příspěvek zřizovatele – představuje rozdíl mezi celkovými náklady muzea a vlastními příjmy muzea, tento ukazatel nám říká, kolik muzeum spotřebovává veřejných zdrojů.

Výstupy tvoří:

- počet návštěvníků muzea – tento ukazatel udává atraktivitu muzea pro veřejnost,
- počet výstav – ukazatel popisuje aktivitu muzea v oblasti pořádání výstav,
- počet expozic – ukazatel popisuje počet expozic, jež každoročně muzeum realizuje.

V rámci zahrnutí vhodných ukazatelů do modelu se nabízely úvahy o zahrnutí publikační činnosti muzea. Tento ukazatel by mohl být zařazen do kategorie „sociální dopad“. Vzhledem k tomu, že neexistuje jednotná definice standardu pro publikační výstupy v této oblasti, např. velká muzea pod publikační výstupy zahrnují vědecké publikace, které splňují standardy RIV, zatímco malá muzea do této kategorie zahrnují úplně všechny výstupy. Došlo by v případě zahrnutí tohoto údaje ke zkreslení výsledků.

Na základě výše uvedeného vytváříme pro každou kategorii muzeí z hlediska administrativní decentralizace model, jež umožňuje hodnotit relativní efektivnost jednotlivých institucí v dané skupině za každý rok v období 2010-2015. Jak je uvedeno v části metodik, hodnoty modelů DEA se pohybují mezi 0 a 1. Dosažení hodnoty 1 znamená, že instituce je efektivní a dosažení hodnoty menší než 1 znamená, že instituce má rezervy v efektivním využívání zdrojů.

Výsledné hodnotící kritérium pro porovnání efektivnosti mezi skupinami institucí podle kategorie administrativní decentralizace je průměrný ukazatel Scale efficiency index:

$$SE = \frac{\text{Relativní efektivnost při konstatních výnosech z rozsahu}}{\text{Relativní efektivnost při variabilních výnosech z rozsahu}} \quad (12)$$

Tento ukazatel budeme konstruovat z průměrných hodnot jednotlivých kategorií institucí za období 2010-2015.

Data pro naši analýzu jsme získali od Národního informačního a poradenského střediska pro kulturu, což je příspěvková organizace Ministerstva kultury, která se zabývá shromažďováním statistických dat o kultuře. Bohužel instituce nám odmítla dát informace o

hospodaření jednotlivých muzeí. Tyto informace jsme tedy museli dohledat pomocí dataminingu ze serveru Ministerstva financí „Monitor“ (<http://monitor.statnipokladna.cz/2017/>), kde jsou dostupné informace o hospodaření institucí veřejného sektoru.

7.2.6 Výsledky

Výsledky data envelopment analýzy relativní efektivity si představíme nejdříve po jednotlivých kategoriích institucí za období 2010-2015 a následně provedeme grafické srovnání.

Následující tabulka představuje výsledky za instituce, která zřizují ministerstva. Za každý rok uvádíme výsledky modelu, jak s fixními výnosy z rozsahu, tak s variabilními výnosy z rozsahu.

Tabulka č. 53: Výsledky za instituce zřizované ministerstvy za období 2010-2015

Ukazatel	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Konstantní	Variabilní	Konstantní	Variabilní	Konstantní	Variabilní	Konstantní	Variabilní	Konstantní	Variabilní	Konstantní	Variabilní
Průměr	0,71	0,84	0,68	0,79	0,58	0,75	0,66	0,84	0,63	0,83	0,59	0,79
Medián	0,81	1,00	0,75	0,90	0,59	0,99	0,70	1,00	0,65	1,00	0,55	0,98
Směrodatná odchylka	0,32	0,27	0,29	0,26	0,30	0,32	0,30	0,27	0,28	0,27	0,29	0,30
Počet efektivních jednotek	6,00	10,00	5,00	9,00	3,00	8,00	4,00	13,00	4,00	13,00	5,00	11,00
Počet jednotek	17,00	17,00	21,00	21,00	20,00	20,00	21,00	21,00	21,00	21,00	22,00	22,00
% efektivních jednotek	35%	59%	24%	43%	15%	40%	19%	62%	19%	62%	23%	50%

Zdroj: Autor

Výsledky DEA modelu s konstantními výnosy z rozsahu popisují průměrnou technickou efektivnost, hodnoty nižší než 1 mohou být způsobeny buď neadekvátním využitím zdrojů, nebo nevhodnou velikostí instituce. V případě průměrné technické efektivity muzea zřizovaného ministerstvy dosahují velmi nízkých hodnot efektivity, která má navíc mezi

roky 2010-2015 klesající trend. V průběhu času klesá i počet jednotek, které dosahují plné efektivity. Směrodatná odchylka také indikuje velké rozdíly mezi jednotlivými institucemi.

Výsledky DEA modelu s variabilními výnosy z rozsahu představují čistou technickou efektivity, výsledek zohledňuje velikost muzea. Můžeme tedy předpokládat, že hodnoty nižší než 1 jsou způsobeny pouze neadekvátním využitím zdrojů. U tohoto ukazatele dosahují instituce zřizované ministerstvy výrazně lepších výsledků, nejlepší průměrný výsledek je 0,84 v roce 2010 a 2013. Nejhorší průměrný výsledek je 0,75 v roce 2012. Výrazně větší je také podíl jednotek, které dosahují plné efektivity.

V následující tabulce si představíme výsledky za instituce, jejichž zřizovateli jsou kraje.

Tabulka č. 54: Výsledky za instituce zřizované kraji za období 2010-2015

Ukazatel	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Kons tantní	Vari abil ní	Kons tantní	Vari abil ní	Kons tantní	Vari abil ní	Kons tantní	Vari abil ní	Kons tantní	Vari abil ní	Kons tantní	Vari abil ní
Průměr	0,45	0,69	0,46	0,56	0,48	0,57	0,49	0,70	0,50	0,55	0,45	0,53
Medián	0,41	0,66	0,45	0,55	0,43	0,54	0,48	0,74	0,46	0,53	0,39	0,49
Směrodatná odchylka	0,22	0,25	0,20	0,22	0,23	0,22	0,22	0,23	0,24	0,23	0,23	0,22
Počet efektivních jednotek	2,00	11,00	2,00	5,00	4,00	5,00	6,00	11,00	6,00	7,00	5,00	7,00
Počet jednotek	51,00	51,00	53,00	53,00	58,00	58,00	66,00	66,00	78,00	78,00	88,00	88,00
% efektivních jednotek	4%	22%	4%	9%	7%	9%	9%	17%	8%	9%	6%	8%

Zdroj: Autor

Pokud budeme vycházet z výsledků modelu s konstantními výnosy z rozsahu, který udává průměrnou technickou efektivity, dosahují kraje velmi neuspokojivých výsledků průměrné efektivity. Hodnoty oscilují mezi 0,45-0,5. Nejvyšší hodnoty dosahují v roce 2014 a nejhorší v roce 2010. Procento plně efektivních jednotek nepřekračuje hodnotu 6 %. Tyto výsledky indikují, že se krajské instituce potýkají s problémem neefektivního využití zdrojů a zároveň operují v neoptimální velikosti.

Model s variabilními výnosy z rozsahu, který eliminuje problém velikosti, představuje efektivnost krajských institucí v lepším světle. Stále zde však vyvstává problém neefektivního využití zdrojů. Průměrné hodnoty relativní efektivnosti v daném období oscilují mezi 0,53 a 0,7. Nejlepší průměrné hodnoty dosahují krajské instituce v roce 2014 a nejhorší v roce 2015. Směrodatná odchylka ukazuje, že se rozdíly mezi jednotlivými institucemi ve vzorku mezi lety velmi mírně snižují. Klesá však procento efektivních institucí ve vzorku.

Pokles efektivnosti v letech 2014-2015 můžeme vysvětlit zvýšením počtu institucí ochrany kulturního dědictví, které zřizuje kraj.

Následující tabulka představuje výsledky analýzy relativní efektivnosti pro instituce zřizované obcemi.

Tabulka č. 55: Výsledky za instituce zřizované obcemi za období 2010-2015

Ukazatel	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Konstantní	Variabilní	Konstantní	Variabilní	Konstantní	Variabilní	Konstantní	Variabilní	Konstantní	Variabilní	Konstantní	Variabilní
Průměr	0,51	0,63	0,49	0,59	0,55	0,68	0,56	0,63	0,65	0,78	0,40	0,47
Medián	0,42	0,61	0,41	0,48	0,50	0,65	0,50	0,63	0,56	0,87	0,33	0,36
Směrodatná odchylka	0,32	0,29	0,29	0,31	0,27	0,27	0,28	0,27	0,28	0,24	0,26	0,30
Počet efektivních jednotek	10,00	13,00	8,00	14,00	11,00	18,00	9,00	13,00	10,00	15,00	8,00	13,00
Počet jednotek	52,00	52,00	57,00	57,00	60,00	60,00	62,00	62,00	34,00	34,00	77,00	77,00
% efektivních jednotek	19%	25%	14%	25%	18%	30%	15%	21%	29%	44%	10%	17%

Zdroj: Autor

Výsledky modelu s konstantními výnosy z rozsahu, jež popisují průměrnou technickou efektivnost, ukazují velmi nízké hodnoty dosažené efektivnosti, jež oscilují mezi 0,40-0,65. Nejnižší průměrné hodnoty vykazují tyto instituce v roce 2015 a nejvyšší v roce 2014. Směrodatná odchylka ukazuje také na velkou variabilitu hodnot uvnitř souboru. Zajímavý je také trend v období 2010-2014, kdy se relativní efektivnost zvyšuje, avšak v roce 2015

dochází k výraznému propadu. Nízké hodnoty relativní efektivnosti jsou způsobeny jak neefektivním využíváním zdrojů, tak i tím, že muzea nemají optimální velikost.

Pokud se zaměříme na analýzu výsledku modelu s variabilními výnosy z rozsahu, který popisuje čistou efektivnost, tedy jak efektivně instituce využívají zdroje, zjišťujeme, že dosahují lepších výsledků než v předchozím modelu. Hodnoty oscilují mezi 0,47, což je nejnižší hodnota dosažená v roce 2015 a 0,78 v roce 2014. Od roku 2010 do roku 2014 dochází k postupnému zlepšování, avšak v roce 2015 dochází k prudkému propadu. Tento trend logicky sleduje i počet plně efektivních jednotek v souboru.

Poté, co jsme analyzovali jednotlivé skupiny instituce podle zřizovatele a z hlediska administrativní decentralizace, provedeme srovnání skupin institucí mezi sebou.

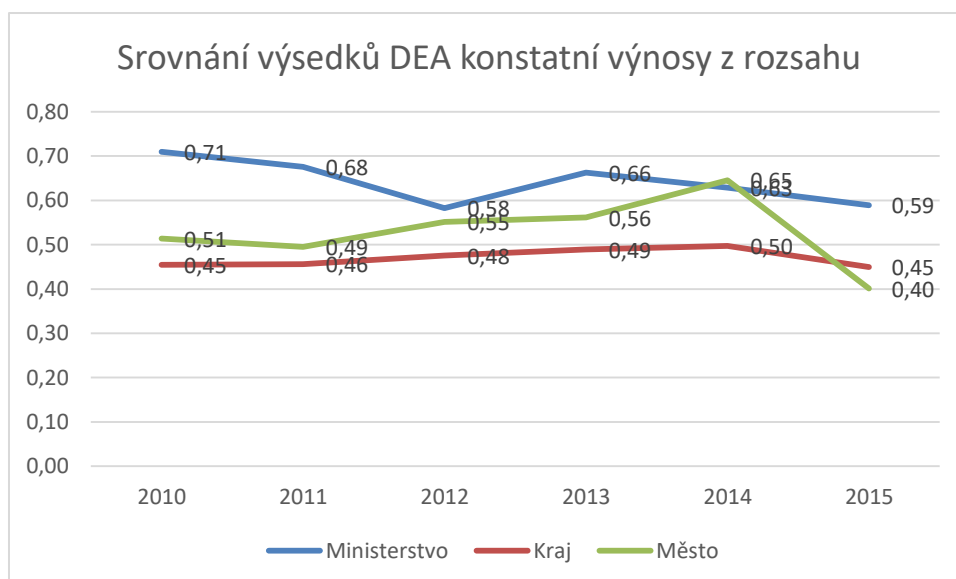
Následující tabulka a graf představují výsledky jednotlivých skupin pomocí DEA modelu s konstantními výnosy z rozsahu.

Tabulka č. 56: Srovnání výsledku DEA modelu s konstantními výnosy z rozsahu podle zřizovatelů

Zřizovatel	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Průměr
Ministerstvo	0,71	0,68	0,58	0,66	0,63	0,59	0,64
Kraj	0,45	0,46	0,48	0,49	0,50	0,45	0,47
Obec	0,51	0,49	0,55	0,56	0,65	0,40	0,53

Zdroj: Autor

Graf č. 4: Srovnání výsledku DEA modelu s konstantními výnosy z rozsahu podle zřizovatelů



Zdroj: Autor

Z hlediska průměrné technické efektivity nejlepších hodnot dosahují instituce zřizované ministerstvy, následují instituce zřizované obcemi. Můžeme tedy konstatovat, že v tomto modelu jsou méně efektivní instituce zřizované obcemi a kraji než instituce zřizované ministerstvy. Důvodem je méně efektivní využívání vstupů, a to že muzea nemají optimální velikost.

Velmi zajímavé je také sledovat trend vývoje u jednotlivých skupin institucí. Efektivnost institucí zřizovaných ministerstvy ukazuje postupné zhoršování v čase, zatímco kraje a obce se zlepšují s výjimkou roku 2015, kdy došlo k prudkému propadu.

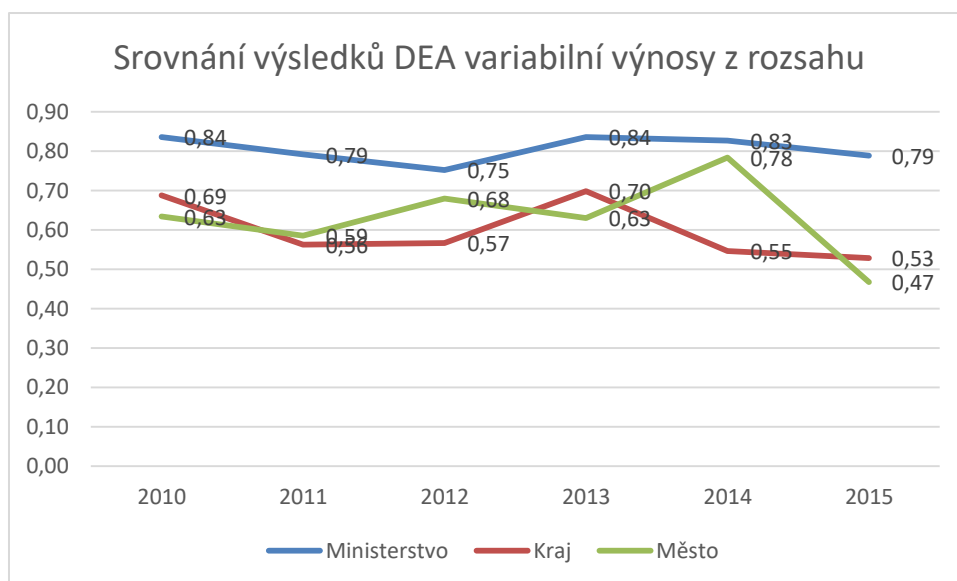
Další tabulka a graf ukazují vzájemné srovnání jednotlivých skupin institucí podle zřizovatele při použití DEA modelu s variabilními výnosy z rozsahu.

Tabulka č. 57: Srovnání výsledku DEA modelu s variabilními výnosy z rozsahu podle zřizovatelů

Zřizovatel	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Průměr
Ministerstvo	0,84	0,79	0,75	0,84	0,83	0,79	0,81
Kraj	0,69	0,56	0,57	0,70	0,55	0,53	0,60
Obec	0,63	0,59	0,68	0,63	0,78	0,47	0,63

Zdroj: Autor

Graf č. 5: Srovnání výsledku DEA modelu s variabilními výnosy z rozsahu podle zřizovatelů



Zdroj: Autor

Model s variabilními výnosy z rozsahu nám poskytuje informaci o čisté technické efektivnosti, která je způsobena efektivním využíváním zdrojů. Z výsledků je zřejmé, že vyšší průměrné hodnoty dosahují instituce zřizované ministerstvy, které využívají zdroje lépe než instituce zřizované městy. I v porovnání trendů jsou instituce zřizované ministerstvy po stránce efektivnosti stabilnější.

V druhé výzkumné otázce jsme měli za cíl zjistit, čím jsou rozdíly v efektivnosti způsobeny, tj. zda je zdrojem neefektivnosti ta skutečnost, že muzea nemají optimální velikost nebo je výraznější faktor v podobě neefektivního využívání zdrojů.

Jako nástroj pro naši analýzu používáme Scale efficiency index (SE). Výsledky ukazuje následující tabulka.

Tabulka č. 58: Výsledky Scale efficiency index (SE)

Zřizovatel	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Průměr
Ministerstvo	0,8487	0,8533	0,7744	0,7927	0,7604	0,7467	0,7961
Kraj	0,6604	0,8116	0,8395	0,7007	0,9106	0,8500	0,7955
Obec	0,8106	0,8460	0,8120	0,8912	0,8239	0,8583	0,8403

Zdroj: Autor

Z výsledků Scale efficiency index je zřejmé, že hlavní příčinou neefektivnosti institucí není jejich neoptimální velikost, nýbrž neefektivní využívání zdrojů. Výrazný je tento problém u skupiny institucí zřizovanými kraji a městy.

7.2.7 Shrnutí výsledků

Z výsledků je zřejmé, že vyšší hodnoty efektivnosti dosahují instituce zřizované ministerstvy, a to především v důsledku efektivního využívání zdrojů. Bohužel tyto výsledky nemůžeme plně srovnat s dalšími studii, neboť literatura v této oblasti není rozsáhlá. (Taheri, Ansari, 2012), (Barrio et al., 2009, pp. 259), (Herrero – Prieto, 2013), (Barrio, Herrero, 2014) se zaměřují na analýzu regionálního systému muzeí a počty analyzovaných jednotek jsou výrazně nižší. Vzorek má také jinou strukturu. Nicméně výsledky ze Španělska ukazují, že instituce umístěné v městských regionech s vyšší hustotou obyvatelstva dosahují lepších výsledků než muzea umístěná v jiných lokacích. Tento argument bychom mohli použít pro zdůvodnění lepších výsledků institucí zřizovaných ministerstvy. Tyto instituce jsou z velké části umístěny v Praze nebo v dalších velkých městech a turistická atraktivnost lokace tudíž ovlivňuje jejich návštěvnost.

Významným argumentem v neprospěch jakékoliv komparace je skutečnost, že muzea jsou prostě příliš rozdílná. Neliší se pouze zřizovatelem, ale i zaměřením a jejich posláním. Pokud srovnáme zaměření muzeí podle zřizovatele v našem vzorku, zjistíme, že v každé skupině dominují vlastivědná muzea, která představují 23 % vzorku u muzeí, jejichž zřizovatelem jsou ministerstva, 69 % vzorku u muzeí, jejichž zřizovatelem je kraj, 60 % muzeí, jejichž zřizovatelem je obec. Další významnou skupinou jsou muzea výtvarného umění, která tvoří 14 % vzorku u muzeí zřizovaných ministerstvy, 24 % procent u muzeí zřizovaných krajem, 9 % u muzeí zřizovaných městy. U státních muzeí mají významný podíl také instituce s etnologickým a antropologickým zaměřením, významný podíl mají i vědecko-technické instituce. Oba druhy institucí zaujímají podíl ve vzorku, který činí 9 %. U krajů a obcí zbytek institucí můžeme řadit do kategorie ostatní. Tato skutečnost tedy může mít vliv na naši analýzu.

Dalším důležitým faktorem může být výběr ukazatelů pro srovnání muzeí. Půček a Plaček, (2016) poukazují na skutečnost, že například ukazatele návštěvnosti se mohou potýkat s problémem duplicitního vykazování.

Pokud bychom měli interpretovat výsledky pouze v intencích teorie decentralizace, můžeme konstatovat, že větší roli než výnosy z rozsahu hraje efektivní vynakládání zdrojů. Podle

názoru autora je efektivnější vynakládání zdrojů způsobeno faktorem kvalifikace a zkušenosti managementu. Instituce zřizované ministerstvy jsou velké a významné, v důsledku toho jsou paradoxně pod větším drobnohledem, a proto se kladou na management a vedoucí pracovníky větší nároky. Další skutečností je, že muzea zřizované ministerstvy jsou stabilnější instituce, kdežto v případě krajů a obcí dochází ke změnám v počtech institucí.

V rámci našich závěrů je nutné znovu konstatovat, že daný problém nelze redukovat pouze na efektivnost. Muzea mají důležitou funkci při vytváření modelu regionální kultury, jako veřejně poskytovaného statku, který zvyšuje užitek místních obyvatel, a který je navíc schopen generovat tzv. „home attachment effect“ (Shild, Wrede, 2015).

8 Srovnání výsledků případových studií a doporučení pro veřejnou politiku

Každá z výše uvedených případových studií přinesla odlišné výsledky, co se týká dopadu administrativní decentralizace na efektivitu veřejného zadávání a efektivitu zajištění služeb ochrany kulturního dědictví.

V případě veřejného zadávání jsme prokázali, že nižší úroveň vlády ve většině případů realizují veřejné zakázky efektivněji, tj. nakupují za nižší ceny, transparentněji a výběrová řízení probíhají rychleji. Vysvětlení tohoto stavu jsme hledali v působení faktoru komplexity a místní akontability. Tedy ministerstva realizují složitější zakázky a na druhé straně nejsou pod tlakem z hlediska local accountability. Místní vlády jsou pod větším tlakem veřejnosti, která požaduje zajištění nakupovaných veřejných statků a služeb v co nejrychlejší čas a transparentně. V tomto pohledu se blízkost občanů projevuje pozitivně v souladu se základními tezemi teorie decentralizace Oates (1972), Špalek (2011) a jejím dopadu na efektivnost a vlivem na korupci tak, jak ji prezentuje např. (Freille et al, 2009), tj. že decentralizace snižuje úroveň korupce. Data také nepotvrdila některé části teorie druhého stupně fiskálního federalismu, tj. že decentralizace může vést k vytváření místních klientelistických sítí (Mookherje, 2015).

Druhá studie ukazuje, že muzea zřizovaná centrálními orgány, dosahují větší relativní efektivnosti, než muzea zřizovaná kraji a obcemi. Vyšší efektivnost muzeí zřizovanými ministerstvy oproti ostatním zřizovatelům není způsobena dosahováním výnosů z rozsahu v důsledku velikosti instituce nýbrž efektivnějším využíváním zdrojů, což může být

způsobeno vyšší kvalifikací managementu. Zde by bylo určitě zajímavé znát vzdělání a zkušenosti ředitelů jednotlivých institucí.

Pokud přistoupíme na předpoklad, že rozdíly v relativní efektivitě jsou způsobeny především neefektivním managementem zdrojů u regionálních a místních institucí. Naskýtá se nám možnost úvahy, zda faktor local accountability má stejnou významnost u institucí ochrany kulturního dědictví jako u procesu veřejného zadávání. S touto úvahou souvisí i časové zasazení problematiky, neboť v roce 2012 započala aktivita ve společnosti, některými pejorativně nazývaná „protikorupční revoluce“, která znamenala vyšší tlak na transparentnost a korektnost veřejného zadávání. Dokonce na úrovni jednotlivých obcí vznikaly občanské iniciativy, které měly za cíl ztransparentnit proces veřejného zadávání. Na druhé straně oblast ochrany kulturního dědictví je vnímán jako veřejný statek s významnou sociálně kulturní funkcí. Tato oblast není primárně spojována s konceptem efektivnosti a dané metody se v tomto odvětví objevují s několikaletým zpožděním (Herrero – Prieto, 2013). Z těchto důvodů zde faktor local accountability nemusí působit tak intenzivně jako v oblasti veřejného zadávání, což může být způsobeno i efekty přelévání, tj. konzumenti tohoto veřejného statku nemusí být primárně obyvatelé dané jurisdikce, nýbrž obyvatelé ostatních jurisdikcí a regionů. Tyto závěry částečně potvrzuje i studie (Plaček et al., 2017), která zkoumá problém, zda instituce ochrany kulturního dědictví obcí s vyšší finanční soběstačností dosahují větší technické efektivnosti. Studie staví na předpokladech racionality aktérů a většího tlaku na efektivnost v důsledku akontability při vynakládání vlastních zdrojů. Autoři na základě empirické analýzy zamítají hypotézy související s vyslovenými předpoklady a konstatují, že větší vliv mají socioekonomické faktory spjaté s regionem.

Na základě těchto výsledků můžeme přistoupit k formulaci několika teoretických závěrů, jež mohou být výchozími body pro další výzkum:

„Z četných empirických studií víme, že dopady decentralizace se liší podle jednotlivých zemí. Na základě našeho zkoumání můžeme konstatovat, že dopady decentralizace se liší i v rámci jednotlivých veřejných politik dané země.“

„Odlišnosti v dopadech decentralizace na efektivnost, mohou být způsobeny různou intenzitou a směrem působení faktorů, které jsou popsány již v klasické teorii decentralizace, avšak v rámci každé veřejné politiky mají jiný dopad na efektivnost.“

„Výsledky kvantitativních analýz zaměřených na efektivnost je vždy nutno interpretovat v rámci možných trade off např. demokracie, právo na samosprávu, sociální a kulturní efekty.“

„V rámci českého vědeckého diskurzu chybí teoreticko-metodologické rozhraní, jak dopady decentralizace analyzovat.“

„V různém pojetí decentralizace lze dojít k odlišným výsledkům empirických analýz.“

Na základě naší analýzy můžeme také předložit několik doporučení pro veřejnou politiku:

a) Obecná doporučení

„Změny v oblasti veřejných politik související s decentralizací či re-centralizací by měly být založeny na principech evidence based policy.“

„Ne vždy je vhodné činit závěry na základě ekonometrických multicountry srovnání. Vystavujeme se zde riziku chyb způsobených samotným modelem (studie prokázaly, že různé modely přináší různé výsledky), pojetím decentralizace (fiskální decentralizace vs. autonomy index atd.), validností dat.“

„Při analýze dopadů veřejné politiky je třeba zvažovat, že zvolené indikátory mohou popisovat dopad v určitém momentě, v delším časovém období může být dopad odlišný.“

b) Doporučení pro oblast veřejných zakázek

„Větší zapojení veřejnosti do veřejné kontroly na všech úrovních vlád může přinášet lepší výsledky z hlediska zadávání.“

„Při úvahách o veřejné politice v této oblasti zvažovat, zda veřejné zadávání má mít další cíle než jen nákup zboží a služeb pro chod státu, např. podpora malých a středních firem, místních podniků atd.“

„V případě centralizace veřejného zadávání nemusí pozitivní efekt úspor z rozsahu a kvalifikace zaměstnanců převýšit negativní efekty plynoucí z vyšší komplexity problému, transakčních nákladů a ztráty možnosti pomocí veřejného zadávání realizovat cíle lokální politiky.“

„V rámci odvětví veřejných zakázek panuje informační asymetrie na straně veřejných zadavatelů nejen v oblasti smluvních vztahů s potenciálním dodavatelem, ale i v rámci rozhodování regulátora. Např. průzkumy ukazují, že zadavatelé na všech úrovních veřejné správy uvádějí jako důvod pro volbu hodnotícího kritéria nejnižší ceny obavu z napadení zakázky u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Náš model ukazuje, že přesto tato skutečnost je statisticky významný faktor, je tato pravděpodobnost velmi malá.“

„Vzdělávání a poskytování informací veřejným zadavatelům může kultivovat a zvýšit efektivnost veřejného zadávání na všech úrovních veřejných zadavatelů.“

„Různé dobrovolné formy horizontálních a vertikálních modelů public partnership v oblasti veřejného zadávání mohou zlepšit efektivitu systému.“

c) Doporučení pro oblast ochrany kulturního dědictví

„Zvyšovat povědomí managementu muzeí, galerií a památníků o dimenzi efektivnosti řízení organizace.“

„Implementovat kolaborativní formu benchmarkingu zaměřeného na obslužné činnosti, např. prodej lístků, marketing, provozní řízení, kde by se management lokálních a regionálních muzeí mohl inspirovat dobrou praxí od muzeí zřizovaných centrálními institucemi.“

„Zvyšovat zapojení veřejnosti do kontroly i v oblasti ochrany kulturního dědictví.“

9 Závěr

Předkládaná habilitační práce se snaží empiricky vyhodnotit dopady administrativní decentralizace na efektivnost veřejného zadávání a na efektivnost institucí v odvětví ochrany kulturního dědictví. Ambicí této práce rozhodně není komplexní analýza celého fenoménu decentralizace a podání autoritativní odpovědi ve smyslu: *„Administrativní decentralizace má – nemá pozitivní dopad na efektivnost v daném odvětví.“*

O tom svědčí i předkládané výsledky, a to že v případě veřejného zadávání má administrativní decentralizace může mít pozitivní vliv na efektivnost, zatímco v případě činnosti institucí ochrany kulturního dědictví je tento efekt negativní.

Výsledný efekt decentralizace ovlivňuje celá řada faktorů, která v rámci každé veřejné politiky působí jiným směrem a s jinou intenzitou. V rámci našich případových studií zjišťujeme, že například efekt místní akontability, který působí pozitivně na efektivnost výběrových řízení realizovaných obcemi a kraji, nemusí mít tak výrazný vliv na efektivnost nakládání se zdroji institucí ochrany kulturního dědictví. Faktor místní akontability může být oslaben efektem přelévání spotřeby statků kulturního dědictví.

Dalším zajímavým zjištěním je, že jak v případě veřejného zadávání, tak v případě institucí ochrany kulturního dědictví nemusí být dominantním zdrojem efektivnosti efekt výnosů z rozsahu.

Práce je přínosná i tím, že shrnuje současné poznání v teorii zabývající se efekty decentralizace, zejména teorie druhého stupně fiskálního federalismu, ze které česká vědecká literatura příliš nečerpá. Dalším přínosem této práce je otevření otázky empirického hodnocení vlivu decentralizace na efektivnost jednotlivých veřejných politik, jež mohou být zdrojem pro evidence based policy a design mechanismů ve všech úrovních činností

veřejného sektoru. Racionální vyhodnocení dopadu reforem veřejné správy jak na efektivnost, tak i na další oblasti činnosti veřejného sektoru dosud chybí.

10 Použitá literatura

Abdellatif, L., B. Atlam a H. Aly, 2015 Revisiting the Relation Between Decentralization and Growth in the Context of Marketization. *Eastern European Economics*. 53 (4), 255-276. ISSN: 0012-8775.

Adam, A., D. M. Delis, a P. Kammas, 2014. Fiscal decentralization and public sector efficiency: evidence from OECD countries. *Economics of governance*, 15 (1), 17-49, ISSN: 1435-6104.

Afonso, A. a S. Fernandes, 2014. Measuring local government spending efficiency: Evidence for the Lisbon region. *Journal Local Government Studies* , 40(5), 766-790. ISSN 0300-3930.

Albano, L. G., C. Spagnolo, a M. Zanza, 2009. Regulating joint bidding in public procurement. *Journal of competition law and economics*.5 (2), 335-360. ISSN 1744-6414.

Alonso, Jose M.; J. Clifton, a D. Diaz-Fuentes, 2015. Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. *Public management review*, 17(5), 643-660. ISSN 1471-9037.

Ames, B., 1994. The reverse coattails effect: Local party organization in the 1989 Brazilian presidential election, *American Political Science Review*, 88(1), 95-111. ISSN: 00030554.

Andersen, O. J. a H. Torsteinsen, 2017. The Master of the House"Agencies in Municipal Service Provision: Balancing Autonomy and Accountability. *Administration & society*, 49(5), 730-752. ISSN: 00953997.

Arcelus, F. J. a C. P. Arocena, 2015. Fermín a Pascual Pedro. On the cost-efficiency of service delivery in small municipalities, *Regional Studies*. 49(9), 1469-1480. ISSN: 0034-3404.

Aristovnik, A. 2012. Fiscal decentralization in Eastern Europe: trends and selected issues. *Transylvanian review of administrative sciences*, Issue: 37E, 5-22. ISSN– L 2247 – 8310.

Aslam, G. a S. Yilmaz, 2011. Impact of Decentralization Reforms in Pakistan on Service Delivery – An empirical Study. *Public Administration and Development*. 31 (3), 159-171. ISSN 1099-162X.

Aubert, B. A. a S. Bourdeau, 2012. Public sector performance and decentralization of decision rights. *Canadian public administration-administration publique du canada*, 55 (4), 575-598. ISSN: 1754-7121.

Bacon, F. 1974. *Nové organon*. Praha, Svoboda.

Balaguer-Coll, T., M. Prior, D. Maria a E. Tortosa-Ausina. 2010. Decentralization and efficiency of local government. *Annals of regional science* .45 (3), 571-601. ISSN: 0570-1864

Baldersheim, H. a L. Rose. 2010. A comparative analysis of territorial choice Choice in Europe – conclusion. In. H. Baldersheim a I. Rose (eds.), Teritorial choice the politics of boundaries and borders. Palgrave Macmilan. ISBN 978-1-349-31340-2.

Baldi, S., A. Bottasso, M. Conti, a Ch. Piccardo. 2016. To bid or not to bid: That is the question: Public procurement, project complexity and corruption. *European Journal of Political Economy*. 43, 89-106, ISSN: 0176-2680.

Bardhan, P. a D. Mookherjee, 2006. Decentralisation and accountability in infrastructure delivery in developing countries. *Economic journal*, 116 (508),101-127. ISSN1468-0297.

Bardhan, P.a D. Mookherjee, 2005. Decentralizing antipoverty program delivery in developing countries. *Journal of public economics*, 89 (4), Special Issue: SI, 675-704, ISSN: 0047-2727.

Barenstein, M. a L. de Mello, 2001. Fiscal decentralization and governance: A cross-country analysis. *IMF Working Papers 01/71*, Washington D.C.: International Monetary Fund.

Barnett, C. 2001.Culture, policy, and subsidiarity in the European Union: from symbolic identity to the governmentalisation of culture. *Political Geography*. 20(4), 405–426. ISSN: 0962-6298.

Barrio, J., M. a C. L. Herrero, (2014). Evaluating the efficiency of museums using multiple outputs evidence from a regional system of museums in Spain. *International Journal of Cultural Policy*, 20 (2), 221-238. ISSN 1028-6632.

Barrio, M. J., L. C- Herrero, a J. A. Sanz, 2009. Measuring the efficiency of heritage institutions: A case study of a regional system of museums in Spain. *Journal of Cultural Heritage*, 10(2): 258-268, ISSN 1296-2074.

Baskaran, T.2011. Tax Decentralization and Public Deficits in OECD Countries. *Publius-the journal of federalism*, 42(4), 688-707. ISSN 0048-5950

Benny; H., F. a A. Kalb, 2010. Voter involvement, fiscal autonomy and public sector efficiency: Evidence from German municipalities. *European journal of political economy*, 26(2), 265-278. ISSN: 0176-2680

Bednářová, P.a Š. Laboutková, 2014. Decentralization as a Factor Influencing Economics Imbalances in The European Countries. *Ekonomický časopis*, 62(10), 1052-1064, ISSN 0013-3035.

Bernardino, B.,F. Bastida a A. J. García, 2010. Explaining differences in efficiency: an application to Spanish municipalities. *Journal Applied Economics*, 42(4), 515-528, ISSN: 1514-0326.

Bezdek,V.,2000.Public finance yesterday, today and tomorrow. *Finance a úvěr*, 50(3), 126-129, ISSN: 0015-1920.

Borge, L.E., K. J. Brueckner a J. Rattso, 2014. Partial fiscal decentralization and demand responsiveness of the local public sector: Theory and evidence from Norway. *Journal of urban economics*, 80, 153-163. ISSN: 0094-1190.

Borůvková, J., a M. Kuncová, 2012. Porovnání očních oddělení kraje Vysočina pomocí DEA modelů. *Acta Oeconomica Pragensia*, 5/2012, p. 75-84. ISSN 0572-3043.

Bours, A. 1993. Management, Tiers, Size and Amalgamations of Local Government. In *Local Government in the New Europe*. Edited by Robert Bennett. London: Belhaven. ISBN 0470220333.

Bovis, Ch. (2007). *EU Procurement Law*. Northampton: Edward Elgar Publishing. ISBN 978-0-857931-841-1.

Brezovnik, B., J. Ž. Oplotnik a B. Vojinovič, 2015. (De)centralization of public procurement at the local level in the EU. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. (46E), 37-52. ISSN 1842 – 2845

Brinkerhoff, D.W. a A. Wetterberg, 2016. Gauging the Effects of Social Accountability on Services, Governance, and Citizen Empowerment. *Public administration review*, 76 (2), 274-U336, ISSN: 1540-6210 .

Buchanan, J. M. 1998. *Veřejné finance v demokratickém systému*. Brno: Computer Press, ISBN 8072261169.

Bunge, M. 2004. How Does It Works for Explanatory Mechanism. *Philosophy of the Social Science*, 34, 182 – 210. ISSN: 00483931.

Bunge, M.1997. Mechanism Explanation. *Philosophy of the Social Science*, 27, 410 – 465. ISSN: 00483931.

Bunge, M. 1999. *Social Science under Debate. A Philosophical Perspective*. Toronto, Buffalo, London, University of Toronto Press, ISBN-10: 0802083579.

Busemeyer, M. R. 2008. The Impact of Fiscal Decentralisation on Education and Other Types of Spending. *Swiss political science review*. 14(3), 451-481. ISSN 1662-6370.

Camarero, C., M. J. Garrido, a E. Vicente. 2011. How Cultural Organizations' Size and Funding Influence Innovation and Performance: The Case of Museums. *Journal of Cultural Economics*, 35, 247–266. ISSN: 0885-2545.

Carlucci, F., Cira, A., Immordino, G., a T. Yigitcanlar. 2017. Regional heterogeneity in Italy: Transport, devolution and corruption. *Land use policy*, 66, 28-33. ISSN: 0264-8377.

Carnap, R. 2006. Dva pojmy pravdepodobnosti. In: *Logický pozitivizmus*. Zväzok III. Editoři Mihina, F., Sedová, T., Zouhar, M. Bratislava, IRIS, ISBN: 80-89238-06-8.

Carnap, R. 2005. *Význam a nevyhnutnosť*. Bratislava, Kalligram. ISBN: 80-7149-660-X.

Cerniglia, Floriana, Decentralization in the public sector: quantitative aspects in federal and unitary countries. *Journal of policy modeling*, 25(8), 749-776. ISSN: 0161-8938.

Clark, G.L. 1984, A theory of local autonomy, *Annals of the Association of American Geographers*. 74(2), 195-208. ISSN: 1467-8306.

Čermáková, H. 2006. *Regionální kontext daňové politiky. Optimalizace rozpočtového určení daní se zaměřením na kraje*. Disertační práce. Ekonomicko správní fakulta. Masarykova Univerzita.

Černík, V. a J. Viceník, 2005. *Nomologické vysvetlenie a humanitná interpretácia*. In Černík, V., Viceník, J. (eds.): *Zákon, explanácia a interpretácia v spoločenských vedách*. Bratislava. IRIS, 143 – 179. ISBN 80-89238-02-5.

Český statistický úřad, 2017. Regionální statistiky [online]. [cit 2017-07-15]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/publikace_regiony

Český statistický úřad. Malý lexikon obcí České republiky [online]. [cit 2017-07-15]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2016>

Dahl, R. A. a E.R. Tuft. 1973. *Size and democracy*. Stanford University Press. ISBN-10: 0804708347

Dametri, R. P. , C. Benevolo, C. Rossignoli, F. Ricciardi a M. de Marco. 2012. *Centralization vs Decentralization of Purchasing in the Public Sector: The Role of e- Procurement in the Italian Case*. In Khachidze, V. (ed.) *Contemporary research on E- business technology and strategy*. International conference on iCets 2012, Tian Jin., China, Revised selected papers, 457-470. Springer. ISBN 978-3-642-3446-6.

Darnell, A., P. Johnson a B. Thomas, 1998. The demand for local authority museums: Management issues and hard evidence. *Local government studies*, 24(4), 77-94, ISSN 0300-3930.

De Mello, L. R. 2000. Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: A cross-country analysis. *World development*, 28(2), 365-380. ISSN: 0305-750X.

De Vries, M. S., 2000. The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European journal of political research*, 38(2), 193-224. ISSN 1475-6765.

Deininger, K. a P. Mpuga, 2005. Does greater accountability improve the quality of public service delivery? evidence from Uganda. *World Development*. 33 (1), 171-191. ISSN: 0305-750X

Denters, B. 2002. Size and political trust: evidence from Denmark, the Netherlands, Norway, and the United Kingdom. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20: 793-812. ISSN 0263774X.

Doležel, L. 2014. *Narativní způsoby v české literatuře*. Příbram: Pistorius a Olšanská. ISBN: 978-80-87855-13-3

Dunn, W. 2004. *Public Policy Analysis. An Introduction*. Third. Edition. New Persey: Pearson Hall, ISBN-10: 0-205-25257-5.

EconLab, z.s. 2016. *zIndex – hodnocení zadavatelů veřejných zakázek*[online]. [cit 2017-07-15]. Dostupné z: <http://zindex.cz/>.

Enikolopov, R a E. Zhuravskaya, 2007. Decentralization and political institutions, *Journal of Public Economics*, 91(11-12), 2261-2290. ISSN: 0047-2727.

Escaleras, M. a Ch. A. Register, 2012. Fiscal decentralization and natural hazard risks. *Public choice*, 151(1-2), 165-183. ISSN: 0048-5829.

Eurostat. 2016. Government finance statistics[online]. [cit 2017-07-15]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/overview>.

Eurostat. 2016. Degree of Urbanization. Online dostupné: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/degree-of-urbanisation/overview>

Evropská Komise. 2015. Local Autonomy Index[online]. [cit 2017-07-15]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/regional_policy/cs/information/publications/studies/2015/self-rule-index-for-local-authorities-release-1-0

Fajkus, B. 2005. *Filosofie a metodologie vědy*. Praha, Academia, 2005. ISBN. 80-200-1304-0.

Faozanudin, M. 2014. Role of local leadership in providing quality of basic education. (Study In Banyumas Regency). In Rokman A., et al. *Proceedings of the 2014 international conference on public management (icpm-14)*, 362-367, ISBN 978-94-62520-20-2.

Faulk, D. G. a J. Hicks. 2011. *Local government consolidation in the United States*. Cambria Press. ISBN: 9781604977486.

Fay, B. 2002. *Současná filosofie sociálních věd. Multikulturní přístup*. Praha, Sociologické nakladatelství, ISBN: 80-86429-10-5.

Feigl H. M. 1958. *Concepts, Theories, and the Mind – Body Problem*. Scriven and Maxwell (eds.). Minnesota Studies in the Philosophy of Science, vol. II. University of Minnesota Press, Minneapolis 1958, 37 – 98. ISBN-10: 0816657610

Finžgar, M. a Ž. J. Oplotnik, 2013. Comparison of fiscal decentralization systems in EU-27 according to selected criteria. *Lex Localis – Journal of local self-governments*, 11 (3), 651-672. ISSN: 1581-5374.

Firman, T. a F.Z. Fahmi, 2017. The Privatization of Metropolitan Jakarta's (Jabodetabek) Urban Fringes: The Early Stages of "Post-Suburbanization" in Indonesia. *Journal of the American planning association*, 83 (1), 68-79, ISSN, 0194-4363.

Fisman, R. a R. Gatti, 2002. Decentralization and corruption: evidence across countries, *Journal of Public Economics*, 83, 325–345. ISSN: 0047-2727.

Fiva, J. H. 2006. New evidence on the effect of fiscal decentralization on the size and composition of government spending. *Finanzarchiv*, 62 (2), 250-280, ISSN 0015-2218.

Fopp, M. A. 1997. *Managing Museums and Galleries*, New York. Psychology Press. ISBN 0-203-04295-6.

Freille, S., 2009. Federalism, decentralization and corruption. [online]. [cit. 13.3.2017]. Dostupné z: http://ief.econ.unc.edu.ar/files/workshops/2009/21abril09_work_freille.pdf

Freille, S., M. E. Hague, a A. R. 2007. Federalism, Decentralization and Corruption. *MPRA Paper*, 2007, No. 27535 (Munich: MPRA).

Frey, B. S. a S. Meier, 2006. *The Economics of Museums*. In: Ginsburgh, V. A. a Throsby, D. (eds.): *Handbook of the Economics of Art and Culture*, Vol. I. Netherlands: Elsevier, 1017-1049. ISBN 0444508708.

Fuka, J., L.Gresova a K. Satera, 2016. *Differences in Municipal Structure in Czech and Slovak Republic with Emphasis on Delegated Powers*, Edited by: Soliman, KS :Innovation management and education excellence vision 2020: from regional development sustainability to global economic growth, Vols i – vi, 252-261, ISBN 978-0-9860419-7-6.

Galiani, S., P. Gertler a E. Schargrotsky, 2008. School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind. *Journal of public economics*, 92 (10-11), ISBN 0047-2727.

Genoways, H. H. a L.M Ireland, (eds.). 2003. *Museum Administration. An Introduction*. Walnut Cree. Altamira Press. ISBN 9781442255517.

Geys, B. a W. Moesen, 2009. Measuring Local Government Technical (In)Efficiency An Application and Comparison of FDH, DEA, and Econometric Approaches. *Journal Public Performance & Management Review*, 32 (4), 499-513, ISSN: 1530-9576.

Goldsmith, A. 1999. Slapping the grasping hand: Correlates of political corruption in emerging markets, *American Journal of Economics and Sociology*. 58 (3). 866–883. ISSN: 00029246.

Goldsmith, M. a L. E. Rose. 2000. *Constituency, Size and Electoral Politics: A Comparison of Patterns at Local Elections in Norway and the UK*. In presentation at the IPSA 18th World Congress, Quebec, Canada.

Golem, S. a L. Malesevic Perovic, 2014. An Empirical Analysis of the Relationship between Fiscal Decentralization and the Size of Government. *Finance a uver-czech journal of economics and finance*. 64(1), 30-58. ISSN: 0015-1920

Gregor, M. a L. Šťastná, 2012. The decentralization tradeoff for complementary spillovers. *Review of Economic Design*, 16(1), 41-69. ISSN 1434-4742.

Guccio, C., G.Pignataro a I. Rizzo, 2014. Do local governments do it better? Analysis of time performance in the execution of public works. *European Journal of Political Economy*. 34 (2014), 237-252. ISSN: 0176-2680.

Gurr, T.R. a D. S. King, 1987. *The state and the city*. London: Macmillan. ISBN0333406060

Haas, J. 2012. The Yardstick Competition of Sub-central Governments in the First Republic of Czechoslovakia, Edited by: Vitek, L, 17th International Conference on New Role of Public Finance: Proceedings of the , 17th International Conference on New Role of Public Finance 2012, Prague, Czech republic, 87-96, ISBN:978-80-7478-012-7.

Hájek, O., M. Půček a J. Novosák. 2011. Marketing muzeí: případová studie muzeí Zlínského kraje]. *Časopis Slezského zemského muzea: série B - vědy historické*. Opava: Slezské zemské muzeum. 60(3): 201-212. ISSN 1211-3131.

Hajnal, G. 2011. Agencies and the politics of agentification in Hungary. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2011 (Special Issue), 74-92. ISSN– L 2247 – 8310

Halaskova, M., 2015. Procuring Public Services and the Role of Territorial Self-Governments. In *Klimova, V., Zitek, V.(ed): Proceedings of the 18th International Colloquium on Regional Sciences*, Hustopece, Masaryk University, pp. 367-374. ISBN 978-80-210-7861-1.

Haláskova, M.a R. Haláskova, 2016. The role of local public sector in financing public services Edited by: Stejskal, J; Krupka, J. Conference: 11th International Scientific Conference on Public Administration, *Proceedings of the 11th international scientific conference public administration*, 90-99, ISBN:978-80-7560-040-0.

Haláskova, M. a R. Haláskova, 2014. Impacts of Decentralization on the Local Government Expenditures and Public Services in the EU Countries. *Lex localis-journal of local self-government*,12(3),623-642. ISSN: 1581-5374

Hamerníková, B.2000. *Financování ve veřejném a neziskovém nestátním sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia s.r.o., ISBN 80-902752-3-0.

Hamerníková, B. 1996. *Veřejné finance*. Praha: Viktoria Publishing, 1996. ISBN 80-902752-1-4.

Hamerníková, B. a K. Kubátová, 2004. *Veřejné finance – učebnice*. Praha: Eurolex Bohemia, 8086432882.

Hempel, C.G. 1968. The Theoreticians Dilemma. A Study in the Logic of Theory Construction. Hempel,C.G., Oppenheim,P.: The Logic of Explanation. *Philosophy of Science, Vol. 15 (1948), pp. 135 – 175*. Český překlad *Studie z logiky vysvětlení*. In: *Filosofie vědy*. Praha, Svoboda 1968,s. 189-247.

Hempel,C.G.1965. *Aspecsts of Scientific Explanation*.New York,Free Press,

Hempel,C.G. 2006. Funkcia všeobecných zákonov v histórii.In *Logický pozitivizmus. Zväzok III*.Editori: Mihina,F.,Sedová,T., Zouhar,M. Bratislava, IRIS 2006, s. 413-425. ISBN: 9788089238064.

Hempel,C.G.1968. Teoretikovo dilema. Studie z logiky konstrukce teorií. In *Filosofie vědy. Praha, Svoboda 1968, s. 86-160*.

Henderson, J.V. a A. Kuncoro, 2004. Corruption in Indonesia, Working Paper, Department of Economics, Brown University. [online]. [cit. 13.3.2017]. Dostupné z: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.559.9152&rep=rep1&type=pdf>.

Hendrych, D. et al. 2003. *Správní právo – obecná část*. Praha: C. H. Beck, s 793. ISBN 80-717-9671-9

Herguner, B., 2015. Public value as a framework for reforming publicly funded museums. *International journal of public sector management*, 28(6), 461-474. ISSN: 0951-3558.

Herrero – Prieto, L. C. 2013. Is museum performance affected institution type? Measuring cultural institution efficiency through non-parametric techniques. *IIS Discussion Paper No. 425*. Institute for International Integration Studies, Trinity College Dublin. [online]. [cit. 13.3.2017]. Dostupné z: <https://ideas.repec.org/p/iis/disap/iisdp425.html>.

Hidayat, R. 2017. Political Devolution: Lessons From a Decentralized Mode of Government in Indonesia. *Sage Open*, 7 (1), 1-11, ISSN 21582440.

Hoey, L. 2017. Reclaiming the Authority to Plan: How the Legacy of Structural Adjustment Affected Bolivia's Effort to Recentralize Nutrition Planning. *World Development*, 91, 100-112, ISSN: 0305-750X.

Horvath, T. M. 1997. Decentralization in public administration and provision of services: An East-Central European view. *Environment and planning c-government and policy*, 15(2), 161-175, ISSN 23996544.

Hronová, S., J. Fischer a R. Hindls, et al. 2009. *Národní účetnictví – nástroj popisu globální ekonomiky*. Praha. C. H. Beck. ISBN: 978-80-7400-153-6.

Hugeu, J. M. 2015. Adjusting for the environment in DEA: A comparison of alternative models based on empirical data, *Socio-economic planning sciences*, 52, 41-54. ISSN: 0038-0121.

Hulst, R., W. Mafuru, a D. Mpenzi. 2015. Fifteen Years After Decentralization by Devolution: Political-administrative Relations in Tanzanian Local Government. *Public Administration and Development*. 2015. 35 (5), 360-371. ISSN: 0271-2075.

Chalos, P. a J. Cherian, J., 1995. An application of data envelopment analysis to public sector performance measurement and accountability. *Journal of accounting and public policy*, 14(2), 143-160, ISSN 0278-4254.

ICOM, 2016. *Code of Ethics for Museums*. [online]. [cit. 13.3.2017]. Dostupné z http://www.cz-museums.cz/web/deni_v_oboru/eticky-kodex-muzei.

Jablonský, J. a M. Dlouhý, 2004. *Modely hodnocení efektivnosti produkčních jednotek*. Praha: Professional Publishing, ISBN 8086419495.

Jackson, P. M. a C.V. Brown, 2003. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia, ISBN: 80-86432-09-2.

Jackson, R., 1988. A museum cost function. *Journal of Cultural Economics*, 12 (1), 41-50. ISSN: 0885-2545

Jaško, O., P. Jovanović a M. Čudanov, 2015. Cost efficiency in public procurement at local level: chances for improvement of local self – government and public enterprise in Serbia. *Lex Localis- Journal of local self-government*. 13 (3), 789-807. ISSN: 1581-5374.

Jílek, M. 2005. Rozpočty obcí v ČR a fiskální federalismus. Teoretical and Practical Aspects of Public Finance: the Xth International Conference. *Proceedings of the Xth International Conference Teoretical and Practical Aspects of Public Finance*. 1-13. ISBN80-245-0862-1

Jílek, M. 2008. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. ASPI, a.s. 428. IBN 978-80-7357-355-3

Jílek, M. 2009. *Daňová decentralizace a daňová autonomie místních úrovní vlády evropských zemí OECD*. INPROFORUM. ISBN 978-80-7394-173-4.

Jílek, Milan. 2009. Míra fiskální decentralizace v ČR. *Acta Universitatis Bohemiae Meridionales : vědecký časopis pro ekonomiku, řízení a obchod*. 12. 2009/3. ISSN 1212-3285

Johnová, R. 2008. *Marketing kulturního dědictví a umění*. Praha: Grada Publishing, a.s. ISBN 978-80-247-2724-0.

Johnson, P., 2003: *Museums*. In: Towse, R. (ed.): *Handbook of Cultural Economics*. UK: Edward Elgar Publishing 2003, 315-320. ISBN: 978 1 84844 887 2.

Jovanović, P. a S. Benković, 2012. Improvements in Organizing Public Procurement at the Local Self-Government Level in Serbia. *Management*, 64, 25-32. ISSN: 1820-0222.

Jovanović, P., N. Ž. Joksimović a M. Milosavljević, 2013. The Efficiency of Public Procurement Centralization: Empirical Evidence from Serbian Local Self- governments. *Lex Localis – Journal of local self-government*, 11 (4), 883-899. ISSN: 1581-5374.

Jurčík, R. 2013. Komparace ekonomických a právních aspektů slovenské a české právní úpravy veřejných zakázek a připravované změny v oblasti veřejných zakázek v Evropské unii. *Ekonomický časopis/Journal of Economics*, 61(10), 1091 – 1093. ISSN 0013-3035.

Jurčík, R. 2015. New Trends in the Evaluation of Public Contracts. The Lowest Tender Price or Economic Advantageousness of the Tender? In: Špalková, D. a Matějová, L. (eds): *Current Trends in Public Sector Research. Proceedings of the 19th International Conference*. Brno: Masaryk University, 125 – 134. ISBN:978-80-210-7532-0.

Kameníčková, V., 2000. Local budgets: The road to fiscal federalism? *Finance a uver*. 50 (3), 175-188. ISSN: 0015-1920.

Kameník, M. (ed.) et al. 2011. *Otevřenost zadávacích řízení v ČR*. Praha: Oživení, o. s. [online]. [cit. 13.3.2017]. Dostupné z http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2011/06/Otevrenost_final1.pdf

Karlík, T., 2008. Decentralizace organizací jako cesta k uvolnění potenciálu skrze přetvoření zaměstnanců na motivované znalostní pracovníky. *Národní tandemová konference Průmyslové inženýrství - multiprofesní spolupráce v inovačním procesu. INInet. Sborník příspěvků*, 80-90, ISBN 978-80-7454-130-8

Keating, Michael. 1995. Size, efficiency and democracy: consolidation, fragmentation and public choice. In: *Theories of Urban Politics* edited by Judge, D., Stoker, G. a H. Wollman, Sage, 117-134. ISBN 9780803988644.

Kesner, L. 2005. *Marketing a management muzeí a památek*. Praha: Grada ISBN 80-247-1104-4.

Khendriche Trhlínová Z. 2008. Fiskální decentralizace v ČR: Postoje místních samospráv k možnostem financování místního rozvoje. *Sborník příspěvků - Mezinárodní vědecká konference doktorandů a mladých vědeckých pracovníků*. 2008. Karviná,.8. ISBN 978-80-7248-504-8.

King, N. D. 1984. *Fiscal Tiers: The economics of multi-level government*. London: Allen & Unwin. ISBN 004336084X.

Klazar, M. a A. Maatyová, 2013. An Evaluation of Public Contracts in Teaching Hospitals in the Czech Republic in the Years from 2006 to 2011. In: Jirčíková, E., Knápková, A., a E. Pastuszková, (ed.). *Finance And The Performance Of Firms In Science, Education, And Practice – Proceedings of the 6th International Scientific Conference*. Zlín, 348–357. ISBN 978-80-7454-246-6.

Kotler, N. and Kotler, P. 2000. Can museum by all things to all people?: Missions, goals, and marketing's role. *Museum management and curatorship*. 18 (3), 271-278. ISSN: 0964-7775.

Kvasnička, M. 2011. Multi-agent simulation of Tiebout model. In Dlouhý, M. a Skočdoplová, V. *Proceedings of the 29th International Conference Mathematical Methods in Economicst*. University of Economics in Prague, University of Economics in Bratislava, 425-430. ISBN 9788074310584

Labouková, Š.,P. Bednářová, P. a V. Hovorková – Valentová. 2016. Economic Inequalities and the level of decentralization in European Countries: Cluster Analysis. *Comparative Economic Research*, 19(4), 27-45. ISSN: 2082-6737.

Laboutková, Š., 2012, Posilování principu subsidiarity jako jeden z faktorů růstu vlivu region v rozhodovacích procesech Evropské unie. *Ekonomický časopis*, 60(3), 277-292. ISSN 0013-3035.

Laboutková, Š, M. Lungová, I. Nedomlelová a L. Sojková. 2002. *Vliv decentralizace na ekonomickou výkonnost a efektivnost v regionech EU*. Technická univerzita v Liberci. ISBN 978-80-7372-918-9

Ladner, A., Kueffer, N. and H. Balderschein, 2016. Measuring Local autonomy in 39 countries (1990-2014). *Regional and federal studies*, 26(3),321-357. ISSN 1359-7566.

Little, D. 1991. *Varieties of Social Explanation. An Introduction to the Philosophy of Social Science*. Colorado, Westview Press, ISBN 0813305667.

Livermore, M. A., 2017. The Perils of Experimentation. *Yale law journal*, 126(3), 636-708. ISSN 0044-0094.

Loader, K. 2010. Is local authority procurement 'lean'? An exploration to determine if 'lean' can provide a useful explanation of practice. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 16(1), 41 - 50. ISSN: 1478-4092.

Loader, K. 2016. Is local authority procurement supporting SMEs? An analysis of practice in English local authorities. *Local Government Studies*, 42 (3): 464-484. ISSN 0300-3930.

Lopez Martinez, M., G. Marco Reverte a M. M. Palacios Manzano, 2016. School failure in Spain and its regions: Territorial disparities and proposals for improvement. *Revista de estudios regionales*, 107, 121-155. ISSN: 0213-7585.

Lord, B. a G. D. Lord. 1997. *Manual of Museum Management*, Lanham. Alta – Mira Press. ISBN-10: 0759111987

Luksetich, W. A. a M. D. Partridge, 1997. Demand functions for museum services. *Applied Economics*, 29(12), 1553-1559. ISSN: 1514-0326.

Mairesse, F. a P. Vanden Eeckaut, P., (2002). Museum Assessment and Fdh Technology: Towards a Global Approach, *Journal of Cultural Economics*, 26 (4), 261-286. ISSN: 0885-2545.

Malesky, E.J., C. T. Nguyen a A. Tran. 2014. The Impact of Recentralization on Public Services: A Difference- in- Differences Analysis of the Abolition of Elected Councils in Vietnam. *American Political Science Review*, 108(1), 144-168, ISSN: 0003-0554.

Malicka, L., 2017. Impact of Fiscal Decentralization on Local Indebtedness in the EU Countries. Edited by: Matejova, L. Conference: 21st International Conference ON Current Trends in Public Sector Research Location: Slapanice, *Proceedings of the 21st international conference current trends in public sector research*, 163-169. ISBN:978-80-210-8448-3.

Mansuri, G. a V. Rao, 2013. Localizing Development: Does Participation Work? *World Bank Policy, Research Report*, Washington DC. [online]. [cit. 13.3.2017]. Dostupné z http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1321568702932/8273725-1352313091329/PRR_Localizing_Development_full.pdf

Marek, D., 2006. Regional policy and decentralization in the czech republic. *Regional and Federal Studies*, 16,4. 409-428. ISSN 1359-7566.

Marek, D., J. Lach, M. Baun a J. Laplant, 2004. Decentralization in the Czech Republic: The European Union, Political Parties. *Publius: Journal of Federalism*. 34(1), 35-51. ISSN · 0048-5950.

Matějová, L., J. Nemeč, M. Křápek a D. Klimovský, 2017. Economies of scale on the Municipal Level: Facto or fiction in the Czech republic. *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, X (1), 39-61, ISSN 1337-9038.

Matějová, L., M. Plaček, M. Křápek, M. Půček a F. Ochrana. 2014. Economies of scale – empirical evidence from the Czech Republic. Edited by: Nerudova, D. Conference: 17th International Conference on Enterprise and the Competitive Environment (ECE), Book Series: *Procedia Economics and Finance*. 12, 403-411 ISSN: 2212-5671.

Matula, M. 2001. Reforma územní veřejné správy v České republice. *Integrace*, 13. 7. 2001, [online],[cit. 20017-05-16]. Dostupné z: http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=413

McLean, F. 1995. A marketing revolution in museums. *Journal of Marketing Management*, 11(6), 601-616. ISSN 2333-6080.

Mei C., K. Chen, and X. Wu, 2016. Local Government Entrepreneurship in China: A Public Policy Perspective Introduction. *China-an international Journal*, 14 (3), 3-15. ISSN: 0219-8614.

Meier, A. 1974. Museumssoziologie - eine neue Disziplin, *Neue Museumskunde*, 1.

Mill, J.S. 1967. Systém deduktívnej a induktívnej logiky. In: *Antológia z diel filozofov. Pozitivismus. Voluntarizmus. Novokantovstvo*. Bratislava VPL 1967, s. 126-138.

Ministerstvo financí. 2016. *Státní závěrečný účet – Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a Regionálních rad regionů soudržnosti za rok 2015*. [online],[cit. 20017-05-16]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety>

Ministerstvo financí. 2014. *Centrální nákup. Analýza dobré praxe ve vybraných zemích*. [online],[cit. 20017-05-16]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/smart-governance/centralni-nakup-statu/novinky>

Ministerstvo financí. 2015. *Centrální nákup státu – status report*. [online],[cit. 20017-05-16]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/smart-governance/centralni-nakup-statu/novinky>

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. 2017. Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2016 [online],[cit. 20017-05-16]. Dostupné z: <https://www.portal-vz.cz/cs/Spoluprace-a-vymena-informaci/Vyrocnizpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazk/Vyrocnizpravy-o-stavu-verejnych-zakazek>

Mockovčiaková, A. 2006. *Analýza vývoje decentralizace rozhodování o kultuře v České republice po roce 1993 se zaměřením na analýzu vlivu reformy veřejné správy na strukturu výdajů veřejných rozpočtů v oblasti kultury (zaměření na oblast místní a regionální kultury)*. Národní informační a poradenské středisko pro kulturu. ISBN 80-7086-200-0.

Mok, K. H. a X. F. Wu. 2013. Dual decentralization in China's transitional economy: Welfare regionalism and policy implications for central-local relationship. *Policy and Society*. 32 (1). 61-75. ISSN: 1449-4035

Mookherjee, D. 2006. Decentralization, hierarchies, and incentives: A mechanism design perspective. *Journal of economic literature*. 44 (2), 367-390. ISSN 0022-0515

Mookherjee, D. 2009. Development, Poverty and Fiscal Policy: Decentralization of Institutions. *Economic development and cultural change*, 57 (2), 416-418. ISSN 0013-0079

Mookherjee, D. 2015. Political Decentralization. *Annual Review of Economics*, 7, 231-249. ISSN 1941-1383

Moore, K. (Ed.). 1999. *Management in museums* (Vol. 7). New Jersey. A&C Black. ISBN 0485900084.

Moore, K. 1994. *Museum management*. London. Psychology Press. Routledge, London. ISBN 0415112796.

Mouritzen, P. E. 1989. City size and citizens' satisfaction: two competing theories revisited. *European Journal of Political Research*, 17, 661-688. ISSN 1475-6765.

Musgrave, R. A. a P. B. Musgraveová, 1994. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, ISBN 80-85603-76-4.

Národní vzdělávací fond. Analýza veřejné správy České republiky (Souhrnná zpráva), [online], [cit. 2017-05-10]. Dostupné <http://www.nvf.cz/archiv/versprava/analyza/obsah.htm>

Národní vzdělávací fond. 1998. *Zdokonalování veřejné správy - fáze 1: Návrh strategie reformy veřejné správy České republiky*, [online], [cit. 2017-05-10]. Dostupné z <http://www.nvf.cz/archiv/versprava/strategie/obsah.htm>

Navarro, C. a F. Velasco, 2016. In wealth and in poverty?' The changing role of Spanish municipalities in implementing childcare policies. *International review of administrative sciences*, 82(2), Special Issue, 315-334. ISSN: 00208523.

Nemec, J., B. Meričková a J. Štrangfeldová, 2010. The Ownership Form of Hospitals from the Viewpoints of Economic Theory and Slovak Practice. *E + M Economics a Management*, 13(2), 19 – 31. ISSN 1212-3609.

Nemec, J. B. Mikušová Meričková, a M. Grega, M. 2014. *Contracting, Outsourcing, Procurement: Selected Factors Limiting their Success in the CEE Region*. [Paper presented in XVIII IRSPM Conference, April 9 – 11.] Ottawa, Canada: Carleton University. [online], [cit. 2017-05-10]. Dostupné z <http://www.irspm2014.com/index.php/irspm2014/IRSPM2014/paper/view/211>.

Nemec, J., J. Pavel a M. Grega. 2015. *Competitiveness in Public Procurement and its Impact on Results: Evidence from the Czech and Slovak Republic*. [Paper presented in XIX IRSPM Conference, 2015-03-05. Birmingham]. [online], [cit. 2017-05-10]. Dostupné z: <http://irspm2015.com/index.php/irspm/IRSPM2015/paper/view/1068>

Nemec, J., L. Matějová, a J. Soukopová. 2016. *Small Is Beautiful: Pros and Cons of Territorial Fragmentation on the Example of the Czech Republic*. In Ugur Sadioglu, Kadir

Dede. Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments. 2016, 1. vyd. Hershey: IGI Global, 115-136, ISBN 978-1-5225-0320-0.

Nemec, J., B. Meričková a F. Ochrana, 2008. Introducing Benchmarking in the Czech Republic and Slovakia: Processes, Problems and Lessons. *Public Management Review*, 10(5), 674 – 684. ISSN 1471-9037.

Neudorfer, B. a S. N. Neudorfer. 2015. Decentralization and Political Corruption: Disaggregating Regional Authority. *Publius*, 45 (1), 24-50. ISSN 0048-5950.

Newton, K. 1982. Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness, and democracy in local government. *Political studies*, 30, 190-206. ISSN 1467-9248.

Nielsen, H. J. 1981. Size and evaluation of government: Danish attitudes towards politics at multiple levels of government. *European Journal of Political Research*, 9, 47-60. SSN: 1475-6765.

Nikolovová, P., J. Palguta, F. Pertold a M. Vozár, 2012. Veřejné zakázky v ČR. Co říkají data o chování zadavatelů? Study No. 5, Praha: Národohospodářský ústav AV ČR – CERGE. [online], [cit. 2017-05-10]. Dostupné z: http://idea.cerge-ei.cz/documents/studie_2012_05.pdf.

NIPOS. 2015. *Základní statistické údaje o kultuře v České republice 2015*. [online], [cit. 2017-05-10]. Dostupné z http://www.nipos-mk.cz/wp-content/uploads/2013/05/Statistika_2015_I.KULTURNI_DELECTVI_web.pdf

NIPOS. 2017. *Kultura České republiky v číslech za rok 2016*. [online], [cit. 2017-05-10]. Dostupné z http://www.nipos-mk.cz/wpcontent/uploads/2013/05/Kultura_v_cislech_2015_web.pdf

Novotný, J. et al. 2004. *Ekonomika a řízení neziskových organizací (zejména nevládních organizací)*. Praha. Oeconomica. ISBN:80-245-0792-7

Oates, W. E. 1999. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of economic literature*. 37(3), 1120-1149. ISSN 00220515.

Oates, W. E. 1977. *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington: Mass: Heath – Lexington. ISBN 066900961X.

Oates, W. E., (1978). Decentralization, Bureaucracy, and Government: Discussion, *American Economic Review*, American Economic Association, 68(2), pages 262-63.

Oates, W. E., (1978). Decentralization, Bureaucracy, and Government: Discussion, *American Economic Review*, 68(2). 262-63. ISSN: 0002-8282.

Oates, W. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich. ISBN 015527452X.

OECD. 2000. Centralised and Decentralised Public Procurement. *Sigma Papers no. 29*, Paris: OECD Publishing. [online], [cit. 2017-05-10]. Dostupné z: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/centralised-and-decentralised-public-procurement_5kml60w5dxr1-en

OECD, 2007. Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union. *Sigma paper no. 40*, Paris: OECD Publishing. [online], [cit. 2017-05-10]. Dostupné z: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/central-public-procurement-structures-and-capacity-in-member-states-of-the-european-union_5kml60qdqq0n-en

OECD. 2011. Centralized purchasing systems in the European Union. *Sigma Papers no. 47*, Paris, OECD Publishing. [online], [cit. 2017-05-10]. Dostupné z: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/centralised-purchasing-systems-in-the-european-union_5kgkgqv703xw-en

OECD. 2016. *When size matters: scaling up delivery of Czech local services*. [online]. [cit. 2017-05-10]. Dostupné z: <https://oecdecoscope.wordpress.com/2016/07/26/when-size-matters-scaling-up-delivery-of-czech-local-services/>

OECD. 2013. Measuring fiscal decentralisation: Concepts and policies. Ed. Kim, J., Lotz, J., Blöchliger, H., *OECD Fiscal federalism studies*, Paris. [online]. [cit. 2017-05-10]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/eco/public-finance/measuring-fiscal-decentralisation-concepts-and-policies.htm>

Ochrana, F. a J. Pavel. 2013. Analysis of the Impact of Transparency, Corruption, Openness in Competition and Tender Procedures on Public Procurement in the Czech Republic. *Central European Journal of Public Policy*, 7 (2), 114 – 135. ISSN: 1802-4866.

Ochrana, F. 2013. *Metodologie sociálních věd*. Praha: Karolinum. ISBN 9788024623801.

Ochrana, F., Plaček, M. a M. Půček, 2017. *Management a hospodaření muzeí*. Praha: Karolinum Press. ISBN 978-80-246-3638-2.

Ochrana, F., M. Půček a D. Špaček, 2015. *Veřejná správa*. Ekonomicko – správní fakulta, Masarykova Universita, Brno.

Ochrana, F. 2009. *Metodologie vědy: Úvod do problému*. Karolinum 2009, s.156, ISBN 9788024616094

OTIDEA, 2016. *Studie veřejné zakázky v ČR 2010-2015. Odborná zpráva mapující oblast veřejných zakázek v ČR*. [online]. [cit. 2017-05-10]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/295079157_STUDIE_VEREJNE_ZAKAZKY_V_CR_2010-2015

Pal, S. a J. Roy. 2014. Fiscal Decentralization, Grass-Root Democracy and Local Development in Indonesia, *Working paper University of Surrey*. [online]. [cit. 2017-05-10]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/profile/Sarmistha_Pal2/publication/262911589_Fiscal_Decentralization_GrassRoot_Democracy_and_Local_Development_in_Indonesia/links/00b4953923236104bf000000/Fiscal-Decentralization-Grass-Root-Democracy-and-Local-Development-in-Indonesia.pdf

Papenfuss, U. a Ch. Schaefer. 2010. Improving public accountability by aligning reporting to organizational changes in publicservice provision - an empirical Internet study of all Austrian, German and Swiss towns and states from an agency-theory perspective. *International review of administrative sciences*, 2010, 76 (3), 555-576 . ISSN: 00208523

Parker, J. et al. 2003. *Social Theory*. Houndmills and New York, Palgrave Maxmillan, ISBN 0333962125

Pavel, J. a R. Kubík, 2011. Faktory ovlivňující intenzitu konkurenčního efektu při zadávání veřejných zakázek na stavební práce v ČR. In: KUBÁTOVÁ, K. (ed.): Theoretical and Practical Aspects of Public Finance. Proceedings of XVI International Scientific Conference. Praha: Oeconomia, 3 – 10. ISBN 978-80-245-1763-6

Pavel, J. a E. Sičáková-Beblavá. 2012. Postkontraktační chování veřejných zadavatelů na Slovensku. *Politická ekonomie*, 60(5), 635 – 648. ISSN 0032-3233.

Pavel, J. 2012. The Situation in the Public Procurement Market in Post-communist Countries: The Case of the Czech Republic. *International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering*, 6(5), 490 – 495. ISSN: 2010-376X

Pavel, J. 2013. Situace na trhu veřejných zakázek v ČR: Komparace centrální správy a samospráv. *Deník veřejné správy*. [online]. [cit. 2017-05-10]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6590356>.

Pavel, J. 2014. Factors Affecting the Value of Compliance Costs of Public Procurement. In: Sedmíhradská, L. (ed.): Theoretical and Practical Aspects of Public Finance 2014. *Proceeding of the 19th International Conference*. Praha: Wolters Kluwer, 222 – 227. ISBN 978-80-7478-534-4.

Pegnato, A. J., 2003. Assessing federal procurement reform: Has the procurement pendulum stopped swinging? *Journal of public procurement*, 3(2), 145-175. ISSN 15350118.

Peková, J. 1995. *Finance územní samosprávy*. Praha: Viktoria Publishing, ISBN 80-7187-024-2.

Peková, J. 2004. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, ISBN: 8072610864.

Peková, J. 1997. *Místní rozpočty*. Praha: VŠE, ISBN 80-7079-704-5.

Peková, J. 2005. *Veřejné finance – úvod do problematiky*. Praha: Aspi Publishing, s. r. o., ISBN 80-86395-19-7

Peterová H. 2012. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Institut pro místní správu. Praha. ISBN 978-80-86976-24-2

Piacenza, M. a G. Turati. 2012. Decentralization and Local Governments' Performance: How Does Fiscal Autonomy Affect Spending Efficiency? *Finanzarchiv*, 68 (3), 269-302. ISSN 0015-2218

Plaček, M. 2017. The effects of decentralization on efficiency in public procurement: Empirical evidence from Czech republic. *Lex Localis*. Vol 15. No 1, pp. 67-92. ISSN 1581-5374

Plaček, M., F. Ochraňa, M. Křápek, M. J. Půček a D. Špaček. 2017. Does the financial self-sufficiency of municipalities affect efficiency of the museums which they founded? (a case study from the Czech republic). *Lex localis - journal of local self-government*, 15(3), 479-494. ISSN 1581-5374.

Plaček, M., M. Schmidt, F. Ochraňa a M. Půček, 2016. Impact of decentralization on the efficiency of public procurement (the case of Czech republic) In: Špalková, D., Matějová, L, (eds.) *Proceedings of the 20th International Conference Current Trends in Public Sector Research*, Brno: Masaryk University, 2016, 68-76. ISBN:978-80-210-8082-9.

Plaček, M., L. Matějová, L., M. Křápek, M. Půček, M. a F. Ochraňa. 2014. Decentralization vs economies of scale: expenditure on maintenance of municipalities' property. In Sedmihradská, L.(eds.) *Proceedings of the 19th International Conference: Theoretical and Practical Aspects of Public Finance 2014*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 228-236, ISBN 978-80-7478-534-4.

Plaček, M., M. Schmidt, F. Ochraňa a M. Půček. 2016. The impact of decentralization on the quality of public procurement. In *Sedmihradská L. (eds.) Proceedings of the 21 th. conference Theoretical and practical aspects of public finance*. 2016, University of economics Prague, 292-297. ISBN 978-80-245-2155-8

Plaček, M., M. Schmidt, F. Ochraňa a M. Půček, Milan. 2016. Impact of selected factors regarding the efficiency of public procurement (the Case of Czech republic) with emphasis of decentralization. *Ekonomický časopis*. 64(1).22-36. ISSN 0013-3035.

Pollitt C. a G. Bouckaert. 2011. *Public Management Reform A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press. 392. ISBN: 9780199595099

Pomahač, R. a O. Vidláková. 2003. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck. ISBN 80-7179-748-0

Popper, K.R. 1997. *Logika vědeckého zkoumání*. Praha, OIKOYMENH, ISBN: 80-86005-45-3.

Pratt, J. W. a J. Zeckhauser, J. 1986. *Principals and agents: the structure of business*. Boston: Harvard Business School Press. ISBN: 0875841643.

Provažníková, R. 2007. *Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe*, 1. aktualizované a rozšířené vydání. Grada Publishing, a.s., ISBN 978-80-247-2097-5.

Provažníková, R. 2011. *Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe*, 2. aktualizované a rozšířené vydání. Grada Publishing, a.s., ISBN 978-80-247-6373-6

Provažníková, R. 2015. *Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe*, 3. aktualizované a rozšířené vydání. Grada Publishing, a.s., ISBN 978-80-247-5922-7.

Provazníková, R.2008. Možná úskalí a omezení fiskální decentralizace. *Sborník abstraktů - Veřejná správa*. ISBN 978-80-7395-108-5.

Provazníková,R. 2004. Makroekonomické důsledky fiskální decentralizace a regulace výpůjček nižších vlád. *Sci. Pap. Univ. Pardubice Ser. D*. 9(1). 144-152. ISSN: 1211-555X.

Prudhomme, R. 1995. The dangers of decentralization. *World bank research observer*, 10 (2), 201-220. ISSN 0257-3032

Pucek, M. a F. Ochrana. 2014. Theory and practice of the public sector savings: the case of czech regions. *Transylvanian review of administrative sciences* . 42E. 203-224. ISSN 1842 – 2845.

Půček, M., M. Plaček, F. Ochrana, a Z. Vích, 2015. Benchmarking muzei (kultury) - projekty a zkušenosti.*Prameny a studie*, 25, 23-37. ISSN 0862 – 8483.

Půček, M.a M. Plaček, 2016. Muzea jako regionální aktéři v cestovním ruchu. In Klímová V., Žitek, V. (eds.). *XIX mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*. Brno: Masarykova universita. 1040-1046. ISBN 978-80-210-8273-1

Pudil, P., et al. 2004. *Zdanění a efektivnost*, Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 80-86861-07-4.

Randma-Liiv, T., V. Nakrošis a G. Hajnal.2011. Public sector organization in Central and Eastern Europe: From Agentification to De-Agentification. *Transylvanian Review of Administrative Sicences*, 2011 (Special Issue), 160-175. ISSN– L 2247 – 8310

Ratiu, D-E. 2009. Cultural policy and values: intrinsic versus instrumental? The case of Romania, *The Journal of Arts Management, Law, and Society*. 39(1): 24-44. ISBN: 90-5972-990-0.

Rektořík, J. et al. 2010. *Organizace neziskového sektoru – základy ekonomiky, teorie a řízení*. Praha. Ekopress. ISBN 978-80-86929-54-5.

Rektořík, J.1999. *Ekonomika a řízení neziskových organizací*.Brno. Masarykova Universita.

Rose, L. E. 2002. Municipal size and local nonelectoral participation: findings from Denmark, the Netherlands, and Norway. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20, 829-851. ISSN, 0263774X.

Roubinek, P., P. Kladivo, P. a M. Halas, et al. 2015. Changes in the financing of municipalities and local governments of selected cities: possible effects on disintegration processes and municipal policy. *E & M Ekonomie a management* , 18(1), 134-150. ISSN 1212-3609

Russell,B. 1992. O indukci. In: Russell, B. *Problémy filozofie*. Bratislava, P a K 1992, s.37 – 43. ISBN: 8085725002.

Russell,B. 2005.O vzťahoch všeobecnín a jednotlivín. In:*Jazyk a poznanie. State a prednášky z rokov 1901-1924*. Bratislava, Kalligram, ISBN: 807149724X.

Řeháková, B. 2000. Nebojte se logistické regrese. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*. 36 (4): 475-492. ISSN 0038-0288.

Salamon, L.M., H. K. Anpeier a W. S. Sokolowski. 1996. The Emerging Sector: A Statistical Supplement. *The John Hopkins Comparative Non Profit Sector Project*. [online]. [cit. 2017-05-10]. Dostupné z: <http://ccss.jhu.edu/research-projects/comparative-nonprofit-sector-project/>

Sandell, R. a R. R. Janes (Eds.). 2007. *Museum management and marketing*. Abingdom. Routledge. ISBN: 9780415396288

Sarapuu, K. 2011. Post-communist development of administrative structure in Estonia: from fragmentation to segmentation. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, (Special Issue), 54-73, ISSN– L 2247 – 8310

Sarto, F., G. Veronesi a I. Kirkpatrick, et al. 2016. Exploring regionalism in public management reforms: the case of the Italian hospital sector. *Policy and politics*, 44(4), 525-545. ISSN 0305-5736.

Sciar, E.D. 2000. *You Don't Always Get What You Pay for: The Economics of Privatization*. Ithaca: Cornell University Press. ISBN: 978-0-8014-8762-0

Seifert, S. a M. Nieswand. 2014. What Drives Intermediate Local Governments' Spending Efficiency: The Case of French Départements. *Journal Local Government Studies*, 40(5), 766-790, ISSN 0300-3930

Sharpe, J. 1995. Local Government: Size, efficiency and citizen participation. In: *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*. Strasbourg: Local and Regional Authorities in Europe, Council of Europe, 56. ISBN 9287126585.

Shoup, D. D., S. B. Baraldi a Z. Zan. 2014. A centralized decentralization: outsourcing in the Turkish cultural heritage sector. *International Journal of Cultural Policy*, 20(1), 54-77.

Schen, C., X. Zhao, a H. Zou, 2014. Fiscal Decentralization and Public Services Provision in China. *Annals of Economics and Finance*. 15 (1), 135-160. ISSN 1529-7373.

Schlick, M. 2006. Nová filozofia skúsenosti. In: *Logický pozitivizmus. Zväzok III*. Editori: Mihina, F., Sedová, T., Zouhar, M. Bratislava, IRIS, 77-88. ISBN: 8089238068.

Schlick, M. 2006. O základech poznania. In: *Logický pozitivizmus. Zväzok III*. Editori: Mihina, F., Sedová, T., Zouhar, M. Bratislava, IRIS, 89 – 103. ISBN: 8089238068.

Schlick, M. 1934. Über das Fundament der Erkenntnis, *Erkenntnis* 4, s. 79 – 99.

Schubert, T., 2009. Empirical observations on New Public Management to increase efficiency in public research – Boon or bane? *Research policy*, 38(8), 1225-1234. ISSN: 0048-7333.

Singh, Nirvikar. Decentralization and public delivery of health care services in India. *Health Affairs*. 2008. 27 (4). 991-1001. ISSN 0278-2715

Skinner, S. J., R. B. Ekelund a J. D. Jackson. 2009. Art Museum Attendance, Public Funding, and the Business Cycle. *American journal of economics and sociology*, 68(2), 491-516. ISSN: 1536-7150

Smoke, P. 2015a. Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to a Popular Public Sector Reform. *Public administration and development*. 35(2), Special Issue: SI, 97-112. ISSN: 1099-162X

Smoke, P. 2015b. Managing Public Sector Decentralization in Developing Countries: Moving Beyond Conventional Recipes. *Public administration and development*. 35 (4) Special Issue: SI, 250-262. ISSN 1471-9037.

Sofka, V., 1980. Museology - Science or just Practical Museum Work ?/ La muséologie - science ou pratique du musée? *Museological Working Papers*, No.1. . [online]. [cit. 2017-05-10].
Dostupné z:
[http://network.icom.museum/fileadmin/user_upload/minisites/icofom/pdf/MuWoP%201%20\(1980\)%20Eng.pdf](http://network.icom.museum/fileadmin/user_upload/minisites/icofom/pdf/MuWoP%201%20(1980)%20Eng.pdf)

Sofka.V. 1987. Museology and Museums/Muséologie et Musées, *ICOFOM Studies Series*, 12.

Soudek, J. a J. Skuhrovec, (2013). Public Procurement of Homogeneous Goods: the Czech Republic Case Study. *IES Working Paper 05/2013*. Prague: IES FSV. Charles University.

Soudry, O. 2007. A Principal-Agent Analysis of Accountability in Public Procurement. In Thai,K.V. – Piga, G. *Advancing Public Procurement:Practices, Innovation, and Knowledge Sparing*. Boc Raton: FL:PrAcademic Press. ISBN: 0-9668864-3-7.

Soukopová, J., F. Ochrana, D. Klimovský a B. Mikušová Meričková. 2016. Factors Influencing the Efficiency and Effectiveness of Municipal Waste Management Expenditure. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 2016, 14(3), 359-378. ISSN 1581-5374.

Soukopová, J., J. Nemeč, L. Matějová a M. Struk, 2014. Municipality Size and Local Public Services - Do Economies of Scale Exist? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, VII (2), 151-171. ISSN: 1337-9038.

Soukopová, J., J. Nemeč, L. Matějová a M. Struk, 2014. Municipality Size and Local Public Services - Do Economies of Scale Exist? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, VII(2), 151-171. ISSN 1337-9038.

Sousedík,P. 2001. *Logika pro studenty. Druhé rozšířené vydání*. Praha,Vyšehrad. ISBN: 8070215097

Spagnolo, C, G. L. Albano a M. Bianchi. 2007. Bid average methods in procurement. in Rivista di Politica Economica, No. I - II 2006 pp. 41-64, reprinted in G. Piga and K.V. Thai (Eds.) *The Economics of Public Procurement*, 2007, London, Palgrave-McMillan. ISBN 978-0-230-52086-8

St'astná, L. a M. Gregor.2015. Public sector efficiency in transition and beyond: evidence from Czech local governments. *Applied economics*, 47(7), 680-699. ISSN: 1514-0326.

Statsoft.2014. *Úvod do regresní analýzy*. [online]. [cit. 2017-05-10]. Dostupné z: http://www.statsoft.cz/file1/PDF/newsletter/2014_26_03_StatSoft_Uvod_do_regresni_analyzy.pdf

Stegarescu, D.2005. Public sector decentralisation: Measurement concepts and recent international trends.*Fiscal studies*, 26(3), 301-333. ISSN: 1475-5890

Osborne, S. P. (Ed.).*The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*.2010, 1st Edition.Routledge.Park square, Milton park, abingdon, oxon, ISBN-13: 978-0415494632

Stránská, E. a Z. Stránský, 2000. *Základy štúdia muzeológie*. Banská Bystrica. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela.

Strecková,Y. *Teorie veřejného sektoru*. Brno: MU-ESF, 1998, s.149. ISBN 80-210-1737-6

Swianiewicz, P. 2002. Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services–International Context and Theoretical Framework. In *Consolidation or Fragmentation: The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe* edited by Pawel Swianiewicz. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 1-29. ISBN 9639419451.

Szarowska, I.,2014. Dependence of Municipal Revenues on the Business Cycle in the Czech Republic. Edited by: Sedmihradská, L Conference: 19th International Conference on Theoretical and Practical Aspects of Public Finance Location: Prague, *Proceedings of the 19th International Conference: Theoretical and Practical Aspects of Public Finance*, 286-295, ISBN:978-80-7478-534-4.

Šimčík, A. 2016. *Muzea v Rakouském Slezsku (1802-1918)*. Rukopis disertační práce. Slezská universita – Přírodovědecká fakulta v Opavě.

Šimíková, I. 2007. *J.M.Buchanan- ekonomická teorie klubů. Rozpočtová politika Evropské unie z hlediska fiskálního federalismu ?* 1.díl. 16-18.ISBN 978-80-7372-163-3

Šimíková, I.2007. *Teorie leviathanovy hypotézy. Rozpočtová politika Evropské unie z hlediska fiskálního federalismu ?* 1.díl. 16-18. ISBN978-80-7372-163-3

Škarabelová, S., J. Neshybová a J. Rektořík. 2007. *Ekonomika kultury a masmédií*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko správní fakulta. ISBN 978-80-210-4267-4.

Špalek, J. 2011. *Veřejné statky. Teorie a experiment*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, ISBN: 978-80-7400-353-0.

Špét, J. 1980. *Muzea ve vývoji společnosti a národní kultury*. Ústřední muzeologický kabinet Národního muzea. Praha.

Špét, J. 2003. *Přehled vývoje českého muzejnictví (do roku 1945)*. Brno. Masarykova universita.

Šulc, M. 2014. Czech: Návrh modelu měření a hodnocení výkonnosti příspěvkových organizací. *Disertační práce*. Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích: Ekonomická fakulta

Taheri, H. a S. Ansari, 2013. Measuring the relative efficiency of cultural-historical museums in Tehran: DEA approach. *Journal of Cultural Heritage*, 14, 431-438. ISSN: 1296-2074.

Tankersley, W. B. 2000. The impact of external control arrangements on organizational performance. *Administration & society*, 32 (3), 282-304. ISSN: 00953997

The World Bank. 2017. *Benchmarking public procurement 2017. Assessing public procurement regulatory systems in 180 economies*. [online]. [cit. 2017-05-10]. Dostupné z: <http://bpp.worldbank.org/>

Tiebout, Charles, A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 1956, 64 (5), 416–424, ISSN: 0022-3808

Tomanek, P., 2015. Aspects of Spatial Distribution of Tax Revenues in Terms of its Usage in Regional Budgets, Edited by: Sedmíhradska, L., Conference: 20th International Conference on Theoretical and Practical Aspects of Public Finance. *Proceedings of the 20th international conference on theoretical and practical aspects of public finance*, 267-272 . ISBN:978-80-245-2094-0.

Tommasi, M. a F. Weinschelbaum, 2007. Centralization vs. Decentralization: A principal-agent analysis. *Journal of Public Economic Theory*, 2007, 9 (2), 369-389. ISSN: 1467-9779.

Torrise, G., A. Pike, J. Tomaney a T. Vassilis. 2011. Defining and measuring decentralisation: a critical review. *MPRA Paper No. 51441*. Mnichov. [online]. [cit. 2017-05-10]. Dostupné z:

https://mpra.ub.uni-muenchen.de/51441/1/MPRA_paper_51441.pdf

Transparency International. 2008. *Průvodce komunálními rozpočty*. Praha. Transparency international. [online]. [cit. 2017-05-10]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/pruvodce-komunalnimi-rozpocty/>

Treisman, D. 2000. The causes of corruption: A cross-national study, *Journal of Public Economics*, 76(3), 399–457. ISSN: 0047-2727

Verbeeten, F. a R. Spekle. 2015. Management Control, Results-Oriented Culture and Public Sector Performance: Empirical Evidence on New Public Management. *Organizational Studies*. 36 (7), 953-978. ISSN: 01708406

Veřejná správa on line. 2016. Ještě k novele RUD. *Deník obce*. [online]. [cit. 2017-05-10]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6715763>

Veselý, A. a M. Nekola, (eds.). 2007. *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístup, metody a praxe*. Praha, Sociologické nakladatelství, ISBN:80-86429-75-X.

Viceník, J., Černík, V.: Zákon a pravidlo v sociálně-humanitných vedách. In Černík, V., Viceník, J. (eds.): *Zákon, explanácia a interpretácia v spoločenských vedách*. Bratislava: IRIS 2005, s. 71-114. ISBN: 8089238017

Vidláková, O. 2001. Další glosa k polemice - Nad reformou veřejné správy. *Veřejná správa*, č. 45, 27. ISSN 1213-6581.

Vidláková, O. 2000. *Reformy veřejné správy*, Pardubice: Univerzita Pardubice, ISBN 80-7194-290-1.

Vu, T. T., M. Zoukri, a B. Deffains. 2014. The Interrelationship between Formal and Informal Decentralization and Its Impact on Subcentral Governance Performance: the Case of Vietnam. *Cesifo Economic Studies*, 60 (3), 613-652. ISSN 1610-241X.

Waidacher, F. 1999. *Průručka všeobecné muzeologie*. Bratislava. SNM. ISBN 8080600155.

Walker, H. 2015. New development: Public procurement research at IPSERA—aligning research and practice, and future trends. *Public Money & Management*. 35 (2), 141-144. ISSN 0954-0962.

Wooldridge, J. M. 2009. *Introductory Econometrics: A Modern Approach*. 4th edition. South-Western College Publishing, Mason USA. ISBN: 1111531048.

Wu, A. M. a W. Wang, 2013. Determinants of Expenditure Decentralization: Evidence from China. *World development*, 46, 176-184. ISSN: 0305-750X

Wu, X. 2005. Corporate governance and corruption. *Governance: An International Journal of Policy*, 18(2), 151–170. ISSN: 1468-0491 .

Wyss, K. a N. Lorenz. 2000. Decentralization and central and regional coordination of health services: The case of Switzerland. *International journal of health planning and management*, 15(2), 103-114, ISSN 1099-1751.

Česko. *Zákon č. 128/2000 sb., Zákon o obcích*. [online]. [cit. 2017-05-10]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

Česko. *Zákon č. 129/2000 sb., Zákon o krajích*. [online]. [cit. 2017-05-10]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129>

Česko. *Zákon č. 137/2006 sb., Zákon o veřejných zakázkách*. [online]. [cit. 2017-05-10]. Dostupné z: <https://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Legislativa-a-Judikatura/Legislativa/Narodni-legislativa/Aktualni-zneni-zakona-o-verejnych-zakazkach>

Česko. *Zákon č. 368/1990 sb., Zákon o volbách do zastupitelstev obcí*. [online]. [cit. 2017-05-10]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-491>

