

# POSTKONTRAKTAČNÍ CHOVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZADAVATELŮ NA SLOVENSKU

**Jan Pavel**, VŠE v Praze, **Emília Sičáková-Beblavá**, Univerzita Komenského, Bratislava\*

---

## 1. Úvod

Institut veřejných zakázek je využíván k alokaci poměrně značné části veřejných výdajů. Odhady OECD (2007) ukazují, že členské země této mezinárodní organizace vynakládají tímto způsobem 15 až 20 % HDP. Zároveň je tento institut poměrně náchylný ke korupčnímu jednání a k ekonomické neefektivnosti. Jednou z oblastí, která dosud nebyla téměř zkoumána a která může velmi významně fungování tohoto institutu ovlivnit, je postkontraktační chování zadavatelů. Ve své podstatě se jedná o dodatečné změny ve smlouvách, které byly uzavřeny na základě zákona o veřejných zakázkách (o veřejném obstarávání). Na rozdíl od předkontraktačního chování (výběr dodavatele), které tato norma i příslušné směrnice Evropského parlamentu a Rady poměrně podrobně upravují, je zde určité „právní vakuum“, které může být poměrně jednoduše zneužito, zejména pokud není zakotvena a vynucována povinná publicita v oblasti smluv a jejich dodatků.

Předložený článek analyzuje postkontraktační chování na vzorku slovenských zadavatelů působících na obecní i centrální úrovni. Snahou je přinést informace o tom, jak významné (zejména z hlediska dopadu na cenu) jsou dodatečné změny ve smlouvách uzavřených podle zákona o veřejném obstarávání a jaké faktory ovlivňují pravděpodobnost uzavření dodatků a jejich rozsah. Na tomto místě je nutné uvést, že v domácí ani v zahraniční odborné literatuře nebylo toto téma dosud zpracováváno (což se projevuje relativně „chudou“ diskusí zahraničních příspěvků v následující kapitole). Zvolené téma (i použitý metodický přístup) je tak poměrně inovativní a rozšiřuje ekonomickou analýzu na další oblast zadávání veřejných zakázek.

Článek je rozdělen do čtyř hlavních částí. První obsahuje krátký popis životního cyklu veřejné zakázky a specifikuje pozici postkontrakční fáze v něm. Zároveň jsou stručně analyzovány zákonné podmínky, které musí být splněny, aby mohlo dojít ke změně smluv. Druhá část se věnuje formulaci a zdůvodnění výzkumných hypotéz. Třetí

---

\* Tento příspěvek vznikl s podporou GA ČR v rámci řešení projektu č. P403/11/0458 „Analýza efektivnosti veřejných zakázek“.

obsahuje popis datových zdrojů a výsledky provedených ekonometrických analýz. Poslední část shrnuje výsledky a formuluje doporučení pro legislativní i nelegislativní změny v systému zadávání veřejných zakázek. Vzhledem k tomu, že tato problematika nebyla dosud zkoumána a to nejen v České republice či na Slovensku, ale ani jinde v zahraničí, článek neobsahuje klasické zhodnocení současného stavu poznání.

## 2. Cyklus veřejné zakázky a možnosti změn v uzavřených smlouvách

Pod pojmem veřejná zakázka je chápána situace, kdy se subjekt veřejného sektoru rozhodně určitý statek neprodukovat sám, ale nakoupit ho od nějakého externího producenta.<sup>1</sup> Proces, který začíná rozhodnutím o externím způsobu produkce a končí realizací a vyúčtováním uzavřeného kontraktu, je možné označit jako životní cyklus veřejné zakázky. Jeho hlavní etapy jsou zachyceny na následujícím schématu.

Schéma 1

### Životní cyklus veřejné zakázky

|    |                                       |
|----|---------------------------------------|
| 1. | Definice předmětu plnění              |
| 2. | Rozhodnutí o podobě zadávacího řízení |
| 3. | Zpracování zadávací dokumentace       |
| 4. | Vyhlášení zadávacího řízení           |
| 5. | Vyhodnocení nabídek                   |
| 6. | Uzavření smlouvy s výhercem           |
| 7. | Uskutečnění plnění                    |
| 8. | Finanční vyrovnání                    |

Zdroj: Vlach, Sičáková-Beblavá (2005), vlastní úpravy

Zákonné normy, které ošetřují proces zadávání veřejných zakázek (na Slovensku zejména zákon č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní), se vztahují k etapám 1 až 6 (předkontraktační a kontraktační fáze) a s několika výjimkami neregulují procesy, které následují po podpisu smlouvy. Jinak řečeno, zákon o veřejném obstarávání přesně de-

1 Podrobněji k vymezení veřejných zakázek viz např. OECD (1999).

finuje kroky, které vedou k výběru dodavatele, ale s několika výjimkami (vícepráce) zcela opomíjí ošetřit, jestli je možné v uzavřené smlouvě provádět změny a pokud ano, tak za jakých podmínek a v jakém rozsahu.<sup>2</sup>

Absence podrobnější úpravy postkontraktační fáze představuje v praxi poměrně závažný problém. Lze totiž racionálně očekávat, že během realizace zakázky může dojít ke změnám vnějších i vnitřních podmínek, které si budou úpravy ve smlouvě vyžadovat. Pravděpodobnost, že takováto situace nastane, bude vyšší zejména u dlouhodobých kontraktů.

Dvořák (2008) upozorňuje, že při změnách existujících smluv o veřejných zakázkách je neustále nutné přihlížet k tomu, že tyto byly uzavřeny podle zákona o veřejném obstarávání a tudíž nesmí tento zákon obcházet či s ním být přímo v rozporu. Jinak řečeno, tyto změny nesmí mít charakter tzv. změn podstatných, které mění povahu uzavřeného kontraktu natolik, že by bylo možné předpokládat při jejich známosti při vyhlášení zadávacího řízení jiný výsledek výběru dodavatele. Nelze tedy (až na dále uvedené výjimky) navyšovat cenu, významně měnit rozsah a parametry předmětu plnění a další požadavky, které vstupovaly do hodnotícího kritéria (např. doba dodání, záruční doba apod.) či kvalifikačních kritérií.

Z hlediska možného zneužití změn v uzavřených smlouvách se jako velmi rizikové jeví právě úpravy rozsahu předmětu plnění a v návaznosti na to i ceny. Zákon o veřejném obstarávání v tomto případě zcela v souladu s příslušnou evropskou regulací určité navýšení umožňuje,<sup>3</sup> avšak pouze za předpokladu naplnění následujících striktních podmínek. V případě služeb a stavebních prací se jedná o opakovaný nákup prací a služeb stejného nebo podobného druhu od původního dodavatele, přičemž ale informace o možnosti tohoto dodatečného nákupu musely být obsaženy již v původní zadávací dokumentaci a zakázka musela být soutěžena v otevřeném nebo užším řízení.<sup>4</sup> Další možnost pro stavební práce a služby představují vícepráce. Jedná se o dodatečnou potřebu navýšení rozsahu předmětu plnění, kterou ale zadavatel nemohl předvídat. Hodnota víceprací nesmí přesáhnout 50 % původní ceny zakázky.

Také v případě dodávek umožňuje zákon rozšiřovat předmět plnění a to v situaci, kdy jde o dodání doplňkového zboží od původního dodavatele určeného k nahrazení obvyklých dodávek. Podmínkou však je, že by případná změna dodavatele nutila zadavatele nakupovat materiál odlišných technických parametrů, což by působilo následně technické problémy.

---

2 Právní úprava v České republice (zákon č. 137/2006 Sb, o veřejných zakázkách) se od slovenské neliší. Jediným rozdílem je nižší možná hodnota víceprací u staveb a služeb, které mohou na Slovensku dosáhnout až 50 %, zatímco v České republice pouze 20 % ceny původní zakázky.

3 Zákon č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní, § 58.

4 Další podmínkou je, že nesmí uběhnout více než tři roky od uzavření původní smlouvy.

Všechna výše uvedená rozšíření předmětu plnění z hlediska zákona o veřejném obstarávání představují novou veřejnou zakázku zadanou v rámci jednacního řízení bez uveřejnění.<sup>5</sup> V jiných případech není možné předmět plnění ani cenu měnit.

Jak již bylo nepřímě zmíněno v úvodu, dosavadní výzkum v oblasti veřejných zakázek zcela opomíjí problematiku postkontrakčního chování a koncentruje se na předkontrakční fázi, a to zejména na potvrzení existence konkurenčního efektu (viz např. Kuhlman, Johnson, 1983; Iimi, 2006; v ČR potom Pavel, 2010). Další práce se soustřeďují na analýzu výhodnosti použití externího způsobu produkce (např. Brown, Potoski, 2003 nebo Nemec, Vítek, Meričková, 2005), či, jako např. Beblavý (2009), na obecnější analýzu korupčních příležitostí v procesu vydávání veřejných prostředků. Oblasti postkontrakčního chování se dosud žádný relevantní příspěvek nevěnoval, pouze je možné najít obecné upozornění na tuto problematiku v OECD (2005).

### 3. Formulace hypotéz

Cílem analýzy postkontrakčního chování zadavatelů je identifikace faktorů, které ovlivňují pravděpodobnost uzavření dodatku a zejména pak rozsah změn v konečných cenách. S ohledem na to, že dodatky ke smlouvám nebyly až do konce roku 2010 zveřejňovány, nelze vyloučit, že vedle objektivních (zákonných) důvodů pro uzavírání veřejných zakázek mohlo docházet i k jejich zneužívání pro neoprávněné navyšování cen, aniž by to někde vyvolalo podezření.

Výše uvedená hypotéza o zneužívání dodatků vychází z následující úvahy. V případě korupčního jednání, jehož cílem je realizace veřejné zakázky za vyšší než nákladovou cenu (zahrnující i normální výši zisku), zadavatel ve spolupráci s dodavatelem může ovlivňovat (navyšovat) výslednou cenu dvojím způsobem:

- Ex-ante: Veřejná zakázka je vypsána na míru (např. úzkou definicí předmětu plnění, přísnými kvalifikačními kritérii) jedné nebo několika málo firmám, což vede k nízkému počtu nabízejících a v důsledku absence dostatečného konkurenčního tlaku k relativně vysoké vysoutěžené ceně, která již obsahuje „korupční“ přirážku. Další možností je použití užšího řízení, u kterého má zadavatel pod kontrolou počet podaných nabídek, neboť může provést redukci jejich počtu, a omezit tak nabízející jen na „vhodné“ firmy. V tomto případě je pravděpodobnost uzavření dodatku malá, neboť „korupční“ přirážka již byla realizována.
- Ex-post: Nastává v situaci, kdy se zadavateli nepodaří udržet pod kontrolou počet podaných nabídek. V důsledku vyššího konkurenčního tlaku (viz dále) musí „vyvolená“ firma podat nízkou (nákladovou) nabídku, aby zakázku získala. Po uzavření kontraktu je však „dodatečná“ přirážka realizována prostřednictvím uzavření dodatku, většinou pod záminkou potřeby víceprací.

---

5 Jedná se o zadávací řízení mající charakter zadání z volné ruky, tedy bez jakékoliv soutěže.

Na základě výše uvedeného je možné zformulovat následující hypotézy:

- H1: Pravděpodobnost uzavření dodatku je zvyšována použitím otevřeného řízení a počtem podaných nabídek.
- H2: Rozsah dodatečného navýšení ceny (tj. rozdíl mezi cenou vysoutěženou a konečnou) roste s použitím otevřeného řízení a počtem podaných nabídek.
- H3: Pravděpodobnost uzavření dodatku je vyšší v případě stavebních prací a služeb.

Hypotézy 1 a 2 vychází z výše diskutované snahy o inkasování „korupční příirážky“.<sup>6</sup> Předpokládáme, že otevřené řízení a vysoký počet podaných nabídek stahují vysoutěžené ceny dolů a „korupční“ příirážka je tak inkasována ex-post.

Následující (třetí) hypotéza je založena na výše provedené analýze zákona o veřejném obstarávání, který je v případě dodávek podstatně restriktivnější než u stavebních prací a služeb.

Předpokladem pro výše uvedenou analýzu je existence tzv. konkurenčního efektu. Ten je představován nepřímo-úměrným vztahem mezi počtem podaných nabídek a vysoutěženou cenou. Pozitivně na výslednou cenu také působí otevřenost řízení. Platnost tohoto teorému byla ověřena řadou empirických studií (např. Kuhlman, Johnson, 1983; Iimi, 2006 nebo Li, Zheng, 2006) a to i na datech ze Slovenska (viz Pavel, 2009). Ukazuje se tak, že s otevřeností soutěže a vyšším počtem nabídek se snižuje prostor pro inkasování ex-ante „korupční příirážky“. Platnost tohoto předpokladu je v následující empirické analýze ověřována samostatným regresním modelem.

#### **4. Empirická analýza chování veřejných zadavatelů v postkontraktační fázi**

##### ***Datové zdroje***

Datový soubor pro následující analýzu byl získán sběrem primárních dat. S využitím zákona o svobodném přístupu k informacím (č. 211/2000 Z. z.) byly osloveny dva typy subjektů (veřejných zadavatelů) s žádostí o poskytnutí údajů o vysoutěžených cenách, skutečně zaplacených částkách po ukončení zakázky, počtu podaných nabídek a počtu a obsahu dodatků u veřejných zakázek zadáných v letech 2005–2009. Prvním typem subjektů bylo 19 obcí velké a střední velikosti (s počtem obyvatel nad 10 tisíc), které poskytly údaje o téměř 400 veřejných zakázkách. U poměrně značné části z nich však nebyla realizace dosud ukončena, nebo byla veřejná zakázka zrušena. Ze získa-

---

6 Pro zjednodušení a možnost testování hypotézy předpokládáme, že korupční příirážka je realizována pouze jednou (tedy buď ex-ante nebo ex-post). Argumentem ve prospěch tohoto předpokladu je snaha osob zapletených do korupčního jednání o snížení pravděpodobnosti odhalení korupčního jednání. Obecně lze předpokládat, že pokud je zákon porušen vícekrát, zvyšuje se pravděpodobnost odhalení.

ných údajů tak bylo možné použít pro analýzu 234 pozorování. To představuje přibližně 8 % počtu zakázek zadáných samosprávami v jednom kalendářním roce a z hlediska objemu cca 10 % ročních výdajů na veřejné zakázky.<sup>7</sup>

Druhou skupinu oslovených subjektů tvoří organizace centrální státní správy (ministerstva, regulační a kontrolní úřady). Zde se podařilo získat informace o více než 200 veřejných zakázkách, avšak ze stejných důvodů jako u obcí bylo možné pro analýzu využít 153 pozorování, což představuje přibližně 7,5 % počtu zakázek zadáných orgány centrální státní správy v jednom roce a 6,2 % objemu zakázek. Podrobnější informace o struktuře vzorku jsou uvedeny v následující tabulce.

Tabulka 1  
Základní informace o datovém vzorku

|                                                      | Centrální státní správa                    | Obce                                         |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------|
| Počet zakázek                                        | 153                                        | 234                                          |
| V tom:                                               |                                            |                                              |
| • Stavební práce                                     | 66                                         | 119                                          |
| • Služby                                             | 35                                         | 48                                           |
| • Dodávky                                            | 52                                         | 67                                           |
| Maximální hodnota zakázky (EUR)                      | 119 546 450                                | 10 185 000                                   |
| Minimální hodnota zakázky (EUR)                      | 375                                        | 770                                          |
| Počet zakázek s navýšením                            | 23 (15 %)                                  | 40 (17 %)                                    |
| • Celková hodnota navýšení *                         | 5 947 994<br>(tj. 34 % z vysoutěžené ceny) | 3 790 383<br>(tj. 11,4 % z vysoutěžené ceny) |
| • Průměrné procentuální navýšení z vysoutěžené ceny* | 18,2 %                                     | 9,5 %                                        |
| • Medián procentuálního navýšení z vysoutěžené ceny* | 8,3 %                                      | 5,8 %                                        |
| Počet zakázek s dodatkem ke smlouvě                  | 39<br>(25,4 % všech zakázek)               | 58<br>(24,8 % všech zakázek)                 |

Pozn.: \* – hodnoty se vztahují pouze k zakázkám, u kterých došlo k navýšení ceny

Zdroj: vlastní zpracování

Z prezentovaných údajů vyplývá, že k uzavření dodatku přistupují oba typy zadavatelů téměř ve shodném procentu případů – v jedné čtvrtině. Dodatky však nemusí mít vždy dopady na cenu, v některých případech se jedná o změny termínů či dokonce

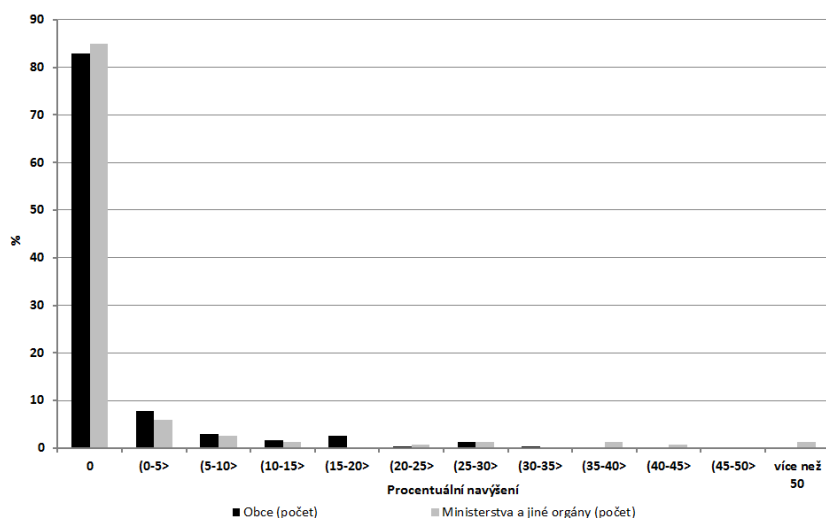
<sup>7</sup> Výpočet vychází z údajů za rok 2009. Podrobněji viz ÚVO (2010). Ve výpočtech nejsou zohledněny zakázky s nízkou hodnotou, které nejsou centrálně sledovány a vykazovány.

pouze o naplnění formálních požadavků, jako například změna adresy dodavatele apod. K navýšení ceny oproti ceně vysoutěžené dochází v 15 % případů u centrální vlády a 17 % u obcí. Průměrné navýšení je přitom podstatně vyšší u centrální vlády než u obcí (18,2 % proti 9,5 %). Není však v průměru překročena hranice 50 %, kterou připouští zákon o veřejném obstarávání pro zadání víceprací u staveb a služeb. Pro upřesnění je nutné uvést, že v souboru se objevují i zakázky, kdy realizovaná cena byla nižší než cena vysoutěžená. Důvodem byla ve většině případů redukce rozsahu prací nebo ukončení smlouvy před termínem.

Následující graf zachycuje distribuci velikosti navýšení ve sledovaném vzorku. Většinou se procentuální navýšení pohybuje v relativně nízkých hodnotách (do 10 %).

Graf 1

**Distribuce velikosti navýšení hodnot sledovaných veřejných zakázek**



Zdroj: vlastní zpracování

### **Výsledky testování hypotéz**

Hypotézy 1 a 2 formulované výše byly testovány prostřednictvím regresní analýzy a to ve formě dvou modelů (A a B). Pro ověření předpokladu o existenci konkurenčního efektu a pozitivním vlivu otevřených řízení byl vytvořen model třetí (C). Jejich konstrukce a provedené testy (vztahující se k předpokladům metody nejmenších čtverců) byly prováděny na základě poznatků a doporučení prezentovaných v Gujarati (1995) a Wooldridge (2009).

V modelech byly použity následující proměnné:

- počet podaných nabídek a čtverec počtu podaných nabídek,
- vysoutěžená cena jako procento ceny předpokládané,
- logaritmus vysoutěžené ceny veřejné zakázky,

- typ zadávacího řízení: otevřené, užší, jednací řízení bez uveřejnění; jednalo se o tři umělé proměnné, čtvrtým typem zadávacího řízení bez samostatné proměnné jsou podprahové zakázky,
- typ zakázky: stavební práce, služby; jednalo se o dvě umělé proměnné, třetím typem zakázky bez samostatné proměnné je zakázka na dodávky,
- uzavření dodatku, jednalo se o umělou proměnnou obsahující informaci o uzavření (1), případně neuzavření dodatku (0).

Popisné statistiky nebinárních proměnných jsou uvedeny v následující tabulce.

Tabulka 2

**Popisné statistiky nebinárních proměnných**

| Proměnná                                   | Průměr | Medián | Minimum | Maximum | Směrodatná odchylka |
|--------------------------------------------|--------|--------|---------|---------|---------------------|
| <i>Centrální státní správa</i>             |        |        |         |         |                     |
| Navýšení ceny (%)                          | 2,8    | 0,0    | 0,0     | 98,9    | 11,4                |
| Vysoutěžená cena jako % ceny předpokládané | 96,1   | 98,4   | 58,5    | 138,6   | 10,0                |
| Počet nabídek                              | 2,5    | 3,0    | 1,0     | 13,0    | 1,9                 |
| Log (cena)                                 | 5,1    | 4,9    | 2,6     | 8,1     | 1,1                 |
| <i>Obce</i>                                |        |        |         |         |                     |
| Navýšení ceny (%)                          | 2,0    | 0,0    | 0,0     | 87,9    | 7,8                 |
| Vysoutěžená cena jako % ceny předpokládané | 91,7   | 94,7   | 51,8    | 159,8   | 16,6                |
| Počet nabídek                              | 2,9    | 3,0    | 1,0     | 14,0    | 2,1                 |
| Log (cena)                                 | 5,5    | 5,5    | 3,2     | 8,1     | 1,1                 |

Zdroj: vlastní zpracování

V modelu A byla jako vysvětlovaná proměnná zvolena umělá proměnná obsahující informaci o uzavření (1), případně neuzavření dodatku (0). Model byl odhadnut prostřednictvím probitové regrese, jejíž výsledky jsou obsaženy v tabulce 3. Prezentovány jsou výsledky již redukováného modelu, kdy vyjmuty byly všechny vysvětlující proměnné, u nich nebyla zjištěna významnost alespoň na 10% hladině významnosti.

Prezentované výsledky ukazují, že jak na úrovni centrální státní správy, tak i na úrovni obcí je pravděpodobnost uzavření dodatku vyšší u staveb a služeb, což je logické, neboť v obou těchto případech je zákon benevolentnější. V obou případech je také statisticky významným faktorem velikost zakázky. Regresní koeficient je kladný, což znamená, že větší zakázky jsou více „náchylnější“ k uzavírání dodatků.

Dalším statisticky významným faktorem, který zvyšuje pravděpodobnost uzavření dodatku u zakázky, je u obcí zadání původní zakázky v otevřeném řízení, zatímco



u centrální státní správy je to počet nabídek a jednací řízení bez uveřejnění. Lze potvrdit platnost hypotézy 1, tedy že pokud nemá zadavatel ex-ante situaci pod kontrolou (v otevřeném řízení nemůže ovlivnit počet nabídek) nebo mu přijde velké množství nabídek, zvyšuje se pravděpodobnost uzavření dodatku.

Tabulka 3

**Probitový model, vysvětlovaná proměnná uzavření dodatku (0,1)**

|                                         | Centrální státní správa |          | Obce                 |          |
|-----------------------------------------|-------------------------|----------|----------------------|----------|
|                                         | Koeficienty             | Směrnice | Koeficienty          | Směrnice |
| const                                   | -4,284***<br>(0,694)    |          | -6,138***<br>(0,899) |          |
| Počet nabídek                           | 0,244***<br>(0,060)     | 0,068    | x                    |          |
| Služby                                  | 0,896**<br>(0,381)      | 0,293    | 0,868**<br>(0,411)   | 0,216    |
| Stavby                                  | 1,096***<br>(0,342)     | 0,319    | 1,724***<br>(0,363)  | 0,332    |
| Log (cena)                              | 0,403***<br>(0,113)     | 0,113    | 0,579***<br>(0,129)  | 0,109    |
| Otevřené řízení                         | x                       |          | 1,316***<br>(0,254)  | 0,250    |
| Jednací řízení bez uveřejnění           | 0,621**<br>(0,322)      | 0,199    | x                    |          |
| Procento správně předpovězených případů | 81,7                    |          | 83,3                 |          |

Poznámky: x – proměnná nebyla identifikována jako statisticky významná, \*\*\* 1% hladina významnosti, \*\* 5% hladina významnosti, \* 10% hladina významnosti, hodnoty ve sloupci „Směrnice“ vyjadřují mezní vliv jednotlivých proměnných. Jsou kalkulovány pro průměrné hodnoty jednotlivých vysvětlujících proměnných.

Zdroj: vlastní výpočty

V modelu B byla zvolena jako vysvětlovaná proměnná míra dodatečného navýšení ceny vyjádřená v % ceny vysoutěžené. Vysvětlující proměnné jsou totožné jako v případě modelu A. Odhady jsou opět provedeny samostatně pro subjekty centrální státní správy a pro obce.

Model B je odhadnut prostřednictvím metody vážených nejmenších čtverců (WLS), neboť Whitův test odhalil problém heteroskedasticity. Následující tabulka představuje výsledky redukováných modelů.

U centrální státní správy model identifikoval jako statisticky významnou proměnnou pouze stavební práce a velikost zakázky. V obou případech byly odhadnuty kladné regresní koeficienty, což znamená, že vyšší navýšení ceny je zaznamenáváno u stavebních prací a u větších zakázek. Důležité je však upozornit, že statistická významnost koeficientů je relativně nízká a také celkově model vykazuje nízký  $R^2$ .

Lepší vypovídací schopnost má model pro obce, kde se jako statisticky významné ukázaly opět velikost zakázky a stavební práce, ale dále také užší řízení a počet nabídek. V případě užších řízení je regresní koeficient záporný, což znamená, že u těchto zakázek dochází k menšímu navyšování vysoutěžených cen než u ostatních zadávacích řízení. Regresní koeficient u počtu nabídek nabývá kladných hodnot, což potvrzuje předpoklad, že zakázky, u kterých byla při jejich zadání vyšší konkurence, vykazují vyšší míru nárůstu ceny. Platnost hypotézy 2 tak lze potvrdit v případě obcí a nikoliv v případě centrální státní správy.

Tabulka 4

**Regresní model, vysvětlovaná proměnná procento navýšení vysoutěžené ceny**

|                  | <b>Centrální státní správa</b> | <b>Obce</b>          |
|------------------|--------------------------------|----------------------|
| const            | -4,847*<br>(2,510)             | -6,066***<br>(1,411) |
| Počet nabídek    | X                              | 0,190*<br>(0,100)    |
| Stavby           | 1,678*<br>(1,783)              | 1,240**<br>(0,604)   |
| Log (cena)       | 1,150**<br>(0,501)             | 1,137***<br>(0,256)  |
| Užší řízení      | X                              | -2,062**<br>(1,192)  |
| Otevřené řízení  |                                |                      |
| F test (p-value) | 0,009299                       | 3,35e-07             |
| Adj R2           | 0,05                           | 0,13                 |

Poznámky: x – proměnná nebyla identifikována jako statisticky významná, \*\*\* 1% hladina významnosti, \*\* 5% hladina významnosti, \* 10% hladina významnosti, standardní odchylky v závorkách.

Odhad proveden prostřednictvím WLS; Data vážena pomocí proměnné počet nabídek.

Zdroj: vlastní výpočty

Vyšší dodatečný nárůst ceny u zakázek, u kterých byly v důsledku aplikace otevřených řízení či vysoké konkurence na nabídkové straně vysoutěženy nízké ceny, je někdy vysvětlován tím, že vítězná firma cenu podstřelila a není schopna tak zakázku s původním rozpočtem dokončit. Tento argument je však principiálně špatný, neboť k navýšení ceny může dojít pouze při objednání víceprací, tedy rozšíření předmětu plnění z důvodů, které nebylo možné při zadání zakázky předvídat. Pokud zadavatel navýší cenu dodavateli, aniž by došlo k naplnění tohoto předpokladu, jedná se o jednoznačné porušení platného zákona.

Na základě výsledků modelů A a B lze také potvrdit platnost hypotézy 3: veřejné zakázky na stavební práce a služby jsou oproti dodávkám v důsledku volnější právní úpravy více pozměňovány dodatky a u staveb dochází i k vyšším nárůstům cen.

Na závěr empirické části ještě ověříme předpoklad o existenci konkurenčního efektu a pozitivního vlivu otevřeného řízení na vysoutěženou cenu. Prostředkem bude regresní model C, kdy vysvětlovaná proměnná je vysoutěžená cena vyjádřená jako procento ceny předpokládané a vysvětlující proměnné jsou stejné jako v předchozích dvou modelech. Vzhledem k opětnému výskytu heteroskedasticity byl odhad proveden s využitím vážených nejmenších čtverců. Výsledky jsou uvedeny v tabulce 5.

Z výsledků provedených odhadů vyplývá, že konkurenční efekt je podstatně silnější u obcí než u centrální státní správy (6 % oproti 1,9 %).<sup>8</sup> Vyšší ceny jsou dosahovány také u větších zakázek. U obcí se navíc ukazuje, že vysoutěžené ceny u staveb jsou v průměru nižší než u dodávek a služeb. Dále se potvrzuje předpoklad, že cenu snižuje použití otevřeného řízení a že naopak negativní dopady má užší řízení. Rozdíl mezi dopadem obou zadávacích metod na cenu dosahuje 15 procentních bodů. Lze tak konstatovat, že u obou vzorků byl potvrzen předpoklad konkurenčního efektu, tedy že vyšší počet podaných nabídek snižuje vysoutěžené ceny.

Tabulka 5

**Regresní model C, vysvětlovaná proměnná vysoutěžená cena jako % ceny předpokládané**

|                       | Centrální státní správa | Obce                 |
|-----------------------|-------------------------|----------------------|
| const                 | 89,063***<br>(5,485)    | 90,619***<br>(5,866) |
| Počet nabídek         | -1,792**<br>(0,706)     | 6,786***<br>(1,113)  |
| Čtverec počtu nabídek | X                       | 0,404***<br>(0,085)  |
| Log (cena)            | 2,296*<br>(1,198)       | 3,983***<br>(1,060)  |
| Stavby                | X                       | -5,154**<br>(2,244)  |
| Otevřené řízení       | X                       | -7,433***<br>(2,406) |
| Užší řízení           | X                       | 7,564*<br>(4,382)    |
| F test (p-value)      | 5,67e-09                | 3,74e-16             |
| Adj R2                | 0,22                    | 0,29                 |

Poznámky: x – proměnná nebyla identifikována jako statisticky významná, \*\*\* 1% hladina významnosti, \*\* 5% hladina významnosti, \* 10% hladina významnosti, směrodatné chyby robustní vůči heteroskedasticitě uvedeny v závorkách.

Odhad proveden prostřednictvím WLS; Data vážena pomocí proměnné počet nabídek.

Zdroj: vlastní výpočty

8 U obcí ovlivňuje vysoutěženou cenu i proměnná čtverec počtu podaných nabídek. Vzhledem k tomu, že regresní koeficient je opačný než u proměnné počet nabídek, znamená to, že se intenzita konkurenčního efektu s rostoucím počtem podaných nabídek snižuje.

## 5. Závěr

Následující tabulka shrnuje výsledky provedených analýz. Lze konstatovat, že v případě obcí dochází oproti centrální státní správě v průměru k nižšímu navýšování cen a rozsah navýšení je závislý na otevřenosti řízení a počtu podaných nabídek. Potvrzuje se tak hypotéza o možné snaze zadavatelů a dodavatelů kompenzovat nižší vysoutěžené ceny (zajištěné at již otevřeným řízením, tak i vyšší 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 navýšování nedochází.

V případě centrální státní správy se potvrdilo, že pravděpodobnost dodatku je zvyšována počtem podaných nabídek. Výše navýšení však již těmito faktory ovlivňována není. Na druhou stranu ale průměrné navýšení téměř dvakrát převyšuje průměrné navýšení u obcí.

Tabulka 6

### Shrnutí výsledků

|                                                                                          | Centrální státní správa           | Obce         |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| Průměrné procentuální navýšení zakázky s cenovým dodatkem                                | 18,2                              | 9,5          |
| Konkurenční efekt (pokles vysoutěžené ceny připadající na dodatečnou nabídku, údaje v %) | -1,9                              | - 6,4*       |
| Počet nabídek ovlivňuje pravděpodobnost uzavření dodatku                                 | Ano (+)                           | Ne           |
| Počet nabídek ovlivňuje výši navýšení                                                    | Ne                                | Ano (+)      |
| Typy řízení navyšující vysoutěženou cenu                                                 |                                   | Užší         |
| Typ řízení ovlivňující pravděpodobnost uzavření dodatku                                  | Jednací řízení bez uveřejnění (+) | Otevřené (+) |
| Typ řízení ovlivňující výši cenového navýšení                                            |                                   | Užší (-)     |

Pozn.: \* – S růstem počtu podaných nabídek dochází k poklesu intenzity konkurenčního efektu.<sup>9</sup>

Zdroj: vlastní zpracování

U obou sledovaných vzorků byl identifikován vztah mezi výsledky předkontraktační a postkontrakční fáze veřejné zakázky, kdy otevřenost řízení a intenzivnější konkurence na nabídkové straně zvyšují pravděpodobnost ex-post nárůstu ceny, resp. jeho rozsah. Vzhledem k tomu, že mezi těmito veličinami nelze s výjimkou výše diskutované

9 Analýza faktorů, které ovlivňují velikost konkurenčního efektu a jeho rozdíly v případě jednotlivých zadavatelů, je předmětem dalšího výzkumu autorů.

úvahy o ex-post inkasování „korupční“ přírážky najít žádný ekonomicky interpretovatelný vztah, je pravděpodobně, že řada uzavřených dodatků představuje obcházení zákona o veřejných zakázkách a vede ke ztrátám ve veřejných financích.

Na základě výše uvedeného se domníváme, že řešení problému zneužívání změn ve smlouvách po skončení zadávacího řízení je v boji s korupcí nutné. Hlavním problémem byla na Slovensku až do konce roku 2010 neveřejnost většiny dodatků, což se již na základě novely zákona o veřejném obstarávání vyřešilo. Povinná publicita s sebou totiž přináší zvýšení rozsahu veřejné kontroly a obecně zvyšuje pravděpodobnost, že si ex-post manipulace s cenou někdo vůbec všimne.

Jako další opatření je možné doporučit snížení limitu pro vícepráce z 50 na 20 %. V České republice je již v legislativě 20 % hranice dlouhodobě přítomna a nečiní to významnější problémy. Dále je nutné, aby dozorový orgán (na Slovensku Úrad pre verejné obstarávanie) více posuzoval oprávněnost důvodů pro uzavírání dodatků. Zejména pak v případě víceprací je nutné kontrolovat, do jaké míry byla naplněna podmínka o jejich potřebnosti a nepředvídatelnosti.

## Literatura

- BEBLAVÝ, M. 2009. Conditions for effective large-scale anticorruption efforts and the role of external actors: What does the Slovak experience tell us? *Public Administration and Development*. 2009. Vol. 29. No. 3, pp. 180–192.
- BROWN, T. L., POTOSKI, M. 2003. Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2003. Vol. 13, No. 4, pp. 441–468.
- DVOŘÁK, D. 2008. Změny smluv ve veřejných zakázkách. In JURČÍK, R.; KRUTÁKOVÁ, L. *Veřejné zakázky a PPP projekty: potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR*. Sborník příspěvků z 2. ročníku mezinárodní konference konané dne 15. – 16. 5. 2008. Plzeň: Aleš Čeněk, pp. 83–98.
- GUJARATI, D. N. 1995. *Basic Econometrics*. New York: McGraw-Hill Book Co, 1995.
- IIMI, A. 2006. Auction Reforms for Effective Official Development Assistance. *Review of Industrial Organization*. 2006. Vol. 28, No. 2, pp. 109–128.
- KUHLMAN, J. R.; JOHNSON, S. R. 1983. The Number of Competitors and Bid Prices. *Southern Economic Journal*. 1983. Vol. 50, No. 1, pp. 213–220.
- LI, T.; ZHENG, X. 2006. *Entry and Competition Effects in First-Price Auctions: Theory and Evidence from Procurement Auctions*. Centre for Microdata Methods and Practice, Institute for Fiscal Studies 69. [online] [cit. 2012-05-20] <http://www.cemmap.ac.uk/wps/cwp1306.pdf>.
- NEMEC, J.; VÍTEK, L.; MERIČKOVÁ, B. 2005. Contracting-out at local government level: theory and selected evidence from the Czech and Slovak Republics. *Public Management Review*. 2005. Vol. 7, No. 4, pp. 637–648.
- OECD. 1999. *Competition Policy and Procurement Market*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 1999.
- OECD. 2005. *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2005.
- OECD. 2007. *Policy Roundtables: Public Procurement*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2007.

- PAVEL, J. 2009. *Ako ovplyvňuje počet uchádzačov o verejnú zákazku cenu verejnej zákazky?* Bratislava: Transparency International Slovensko, 2009.
- PAVEL, J. 2010. Analýza vlivu míry konkurence na cenu rozsáhlých staveb dopravní infrastruktury. *Politická ekonomie*. 2010. Vol. 58, No. 3, pp. 343–356.
- ÚVO. 2010. *Informácia o celkovom štatistickom vyhodnotení procesu verejného obstarávania za rok 2009*. Bratislava: ÚVO, 2010.
- VLACH, J.; SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. 2005. *Tak dobre, ako sa len dá? : súhrnné hodnotenie monitoríngov verejného obstarávania na Slovensku*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2005.
- WOOLDRIDGE, J. M. 2009. *Introductory Econometrics: A Modern Approach*. Cincinnati: South-Western College Publishing, 2009.

## POST-CONTRACTUAL BEHAVIOUR OF PUBLIC CONTRACTING AUTHORITIES IN THE SLOVAK REPUBLIC

**Jan Pavel**, University of Economics, Prague, W. Churchill Sq. 4, CZ – 130 67 Prague 3 (pavelj@vse.cz); **Emília Sičáková-Beblavá**, Comenius University, Bratislava, Mlynské luhy 4, 821 05 Bratislava, Slovak Republic (ema@transparency.sk)

---

### Abstract

The purpose of this article is to analyse the post-contractual behaviour in the procurement system, which we investigated in a sample of Slovak contracting authorities at the level of local government as well as central government. This is an analysis of changes in contracts that were concluded on the basis of the law on public procurement. While the pre-contractual phase is treated by law, in the post-contractual phase we can identify something like “a legal vacuum”, which can be exploited to corrupt practices.

Article examines how important (particularly in terms of impact on the price) are changes in the contracts concluded under the law on public contracts and whether it is possible to identify some factors which affect this behaviour.

The regression analysis showed that the prices ex-post rise more if the open procedure was used as well as if there was strong competition on the supply side (In these cases, it is more difficult to ex-ante manipulate with the outcome of the public contract). Therefore, it is probably that a number of amendments closed an evasion of the law on public procurement, and leads to losses in the public finances.

### Keywords

corruption, post-contractual behaviour, public procurement, Slovak Republic

### JEL Classification

H57, H76