

Rozhodovanie slovenských miest o postupoch obstarávania verejných služieb

Emília SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ – Miroslav BEBLAVÝ*

Decision Making of the Slovak Statutory Local Municipalities on Public Procurement Proceedings of Public Services

Abstract

Slovak cities insure several services. The article is concentrated on waste collection, lightening, care of the verdure, road maintaining and cemetery services and we analyze decision-making on the contract allocation by Slovak cities in the context of transparent decision-making which is assumption of the public services effective utilization. The findings hint as that cities mainly use public tenders within the selection of given services provider. Such competitive practices are chosen within the contracts that are restricted on the longest period and are at the same time restricted on the highest prices. According to our findings political factors, besides economic motivations, are entering into the decision-making of contract allocation. An example is identified influence of political cycle on contract allocation.

Keywords: *decision-making, municipalities/cities, services, public procurement, transparency, contracts*

JEL Classification: R38, H76, H44

Úvod

Verejný sektor na Slovensku vynaložil v roku 2004 na nákup tovarov, služieb a kapitálových statkov¹ 125 mld Sk, v roku 2005 to bolo 109 mld Sk, v roku 2006 až 135 mld Sk, v roku 2007 celkove 126 mld Sk a v roku 2008 to bolo 127,7 mld Sk.

* Emília SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ – Miroslav BEBLAVÝ, Ústav verejnej politiky, Fakulta sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského, Odbojárov 10/a, 820 05 Bratislava 25; e-mail: ema@transparency.sk; beblavy@governance.sk

¹ Veľkosť objemu trhu verejných zákaziek bola stanovená na základe údajov z národných účtov, pričom bol použitý kalkulačný prístup prezentovaný v OECD (2001). Tento prístup

Väčšina z uvedených prostriedkov sa použila v režime zákona o verejnom obstarávaní. Zákon o verejnom obstarávaní musia pri obstarávaní aplikovať aj mestá. Tie okrem tovarov zabezpečujú viaceré služby, napríklad zber odpadov, verejné osvetlenie či starostlivosť o zeleň. Mestá pri rozhodovaní o poskytovaní služieb volia medzi vlastným poskytovaním služby a zabezpečením služby kontrahovaním (Beblavý a Sičáková-Beblavá, 2006; Meričková, 2005). V prípade, že sa rozhodnú pre externý spôsob zabezpečovania služieb, používajú zákon o verejnom obstarávaní.

Keďže mestá vynakladajú pomerne veľkú časť svojich verejných financií na zabezpečovanie služieb občanom, je namieste otázka, ako sa vyberajú jednotliví partneri, dodávatelia. Predkladaný článok je zameraný práve na túto oblasť a jeho predmetom je identifikácia faktorov, ktoré ovplyvňujú postup výberu externého dodávateľa kľúčových miestnych verejných služieb slovenskými mestami.

Článok je rozdelený do piatich častí. Prvá časť sa venuje teórii predmetu výskumu. Druhá časť poukazuje na pravidlá rozhodovania o postupe pri výbere dodávateľa v rámci externého zabezpečovania služieb. V tretej časti je vysvetlená metodológia výskumu a hypotézy. V nasledujúcej časti sú prezentované zistenia a v závere článok jednotlivé zistenia sumarizuje a poukazuje na oblasti ďalšieho možného výskumu v tejto oblasti.

1. Teoretický úvod do problematiky výberu dodávateľa

Výskum v oblasti zabezpečovania služieb sa v prevažnej miere venuje otázkam spôsobu ich zabezpečenia. Venujú sa mu viaceré ekonomické školy. Okrem neoklasickej školy aj škola transakčných nákladov v rámci novej inštitucionálnej ekonómie (Williamson, 1979, 1985; Brown a Potoski, 2002).

Podľa neoklasickej ekonomickej školy² sú dôležitým parametrom rozhodovania o spôsobe zabezpečovania služieb výrobné náklady a výrobná efektívnosť. Dôvodom, prečo sa používa kontrahovanie externého subjektu, je úspora výrobných nákladov a dosiahnutie vyššej efektívnosti. A to vytvorením priestoru na flexibilitu a inovácie (OECD, 2005). Chandler a Feuille (1991) uvádzajú: „...viac ako zvyšovanie kvality služieb alebo iných faktorov sa hlavným dôvodom pre *outsourcing* zdá byť úspora nákladov.“ A naopak, podľa tohto modelu samospráva ponechá interné zabezpečenie určitej služby, ak je to menej nákladné.

štandardne používa na medzinárodné porovnanie. Vzhľadom na určité metodické nejasnosti nie sú zohľadnené výdavky subsektora *fondy sociálneho zabezpečenia*. Zároveň nie sú do danej sumy započítaní sektoroví obstarávatelia. Bližšie pozri Pavel a Sičáková-Beblavá (2008); TI (2005).

² V rámci tejto školy ekonomického myslenia sa problematike verejných služieb venujú napríklad Knut Wiksell, Erick Lindhal, Vilfredo Pareto, ako aj Richard A. Musgrave, Howard Boweb a ďalší.

Ďalšia ekonomická škola, škola transakčných nákladov, ktorá je súčasťou novej inštitucionálnej ekonómie, hovorí, že pri rozhodovaní o spôsobe zabezpečovania služby sa majú okrem tradičných výrobných nákladov zvažovať aj transakčné náklady. Zdôrazňuje potrebu sledovať nielen výrobnú efektívnosť, ale aj výšku transakčných nákladov, ktoré sú spojené s daným spôsobom poskytovania služby. V niektorých prípadoch môžu totiž transakčné náklady prevýšiť úspory z výrobných nákladov dosiahnutých prostredníctvom *outsourcingu*. Výrobné náklady poskytovania služby sa v dôsledku kontrahovania môžu znížiť, nakoniec však zadávateľ môže priamo a nepriamo zaplatiť viac, než by platil za poskytovanie danej služby interne. Okrem teoretických konceptov sa uskutočňujú aj testovania platnosti teórie transakčných nákladov. Podľa Browna a Potoského (2003), ktorí použili teóriu transakčných nákladov pri skúmaní rozhodnutí spojených s organizáciou poskytovania služieb, mestá si zvolia výrobné mechanizmy čiastočne tak, aby minimalizovali riziká spojené so zabezpečením služieb. Podľa uvedených autorov sú dôležitými parametrami, ktoré pomáhajú pri rozhodovaní o *outsourcingu*, merateľnosť služieb a viazanosť investícií, tak ako na to poukazuje schéma 1. Výskum v tejto oblasti realizovaný na Slovensku poukázal na čiastočnú platnosť uvedenej teórie pri zabezpečovaní služieb (Beblavý a Sičáková-Beblavá, 2006; Balážová, 2006; Meričková, Nemeč a Ochrana, 2008).

Schéma 1

Rozdelenie verejných služieb podľa viazanosti investícií/aktív a merateľnosti výstupov

Viazanosť investícií Merateľnosť výstupov	Nízka	Vysoká
<i>Ľahká</i>	(A) Merateľné trhové služby <input type="checkbox"/> odťahová služba <input type="checkbox"/> odvoz odpadov TrC: +	(B) Merateľné monopolné služby <input type="checkbox"/> dodávky elektrickej energie <input type="checkbox"/> dodávky plynu TrC: ++
<i>Ťažká</i>	(C) Nemerateľné trhové služby <input type="checkbox"/> verejné zdravotníctvo <input type="checkbox"/> osvetové zdravotnícke programy TrC: ++	(D) Nemerateľné monopolne služby <input type="checkbox"/> hasiči <input type="checkbox"/> polícia TrC: +++

Vysvetlivky: TrC – celkové transakčné náklady.

Prameň: Brown a Potoski (2002); úpravy Pavel (2005).

Menej pozornosti sa vo výskume venuje problematike postupov výberu dodávateľa (súťažné vs nesúťažné postupy) v prípade externého zabezpečovania služieb, ako aj definovaniu faktorov, ktoré toto rozhodovanie ovplyvňujú. Venujú sa tomu napríklad Ochrana a kol. (2007), ktorí sledujú výber postupu verejného obstarávania vo vzťahu k objemu zákazky. Výskum v danej oblasti má však jedno spoločné – prichádza k záveru, že súťažné a transparentné postupy majú ekonomické prínosy.

Štúdiá OECD (2003) napríklad poukazuje na ekonomické prínosy vyplývajúce z transparentného obstarávania. Zdôrazňuje dôležitosť informovaných rozhodnutí zo strany potenciálnych uchádzačov o verejnú zákazku pri formulovaní ponuky zodpovedajúcej predstávám obstarávateľa a poukazuje na to, že transparentné verejné obstarávanie môže viesť jednak k vyššej technickej efektívnosti verejných zdrojov zvýšením konkurencieschopnosti, jednak k úsporám verejných zdrojov.

Zároveň OECD (2003) a EK (2004) predkladajú konkrétne pozitívne príklady vplyvu zvýšenej transparentnosti na úspory verejných financií. Európska komisia (2004) napríklad ukazuje, že európske direktívy v oblasti verejného obstarávania zvýšili transparentnosť verejného obstarávania a ceny sa znížili o 30 %. Dokumentujú, že transparentné a predpovedateľné postupy verejného obstarávania zlepšujú ekonomickú efektívnosť, a to tým, že zvyšujú súťaživosť medzi domácimi a zahraničnými dodávateľmi.

Štúdiá OECD (2003) sa venuje aj postupom a kritériám výberu dodávateľa. Zdôrazňuje sa v nej, že krajiny OECD majú zákony upravujúce verejné obstarávanie a v rámci nich definované jednotlivé postupy. Vo viacerých z nich zákon hovorí, že hlavným postupom (*default*) na výber dodávateľa by mala byť verejná súťaž (kým nenastanú podmienky umožňujúce použitie iného postupu). Jedným z definovaných kritérií býva finančný limit. Podľa Dombergera a Jensena (1997) *outsourcing* predstavuje dokonca to, že vybrané ekonomické aktivity, ktoré boli predtým zabezpečované interne, sa otvoria súťaži. Organizácie predkladajú ponuky a tak súťažia o získanie zmluvy na poskytovanie určitej služby klientom. Špecifickou vlastnosťou *outsourcingu* je to, že obsahuje prvok *ex ante* súťaže, teda súťaže na získanie trhu. Podľa týchto autorov sa *ex ante* súťažením o získanie zmluvy zvyšuje efektívnosť výsledkov (*outcomes*) a tak ani neuvažujú o nesúťažných postupoch pri alokácii kontraktu,³ ale skúmajú vplyv súťaženia pri alokácii kontraktu.

Podľa Lundsgaarda (2002) empirické štúdie ukazujú na to, že správne použitie súťažných postupov pri verejnom obstarávaní externého dodávateľa na zabezpečovanie služieb môže zvýšiť efektívnosť, a preto umožňuje zabezpečiť istú/konštantnú kvalitu služieb pri nižších nákladoch, a to hlavne pri takých technických službách, ako je zber odpadu a upratovanie. Hall a Li (1995) poukazujú napríklad na to, že upratovanie súkromných škôl zadané v súťaži je výrazne lacnejšie ako v prípade neuskutočnenia súťaže na zabezpečenie danej služby, pričom kvalita bola hodnotená ako rovnaká, alebo dokonca lepšia v prípade alokácie kontraktu v súťažnom postupe. Aj Pavel (2008) analyzuje, aký vplyv na výslednú cenu má použitie súťažných postupov. Ako príklad uvádza stavebné zákazky, pričom tam, kde sa použila verejná súťaž a zúčastnilo sa jej viacero uchádzačov, dosiahnuté ceny boli nižšie ako pri aplikácii nesúťažných postupov.

³ Vo Veľkej Británii od roku 1988 platí Local Government Act, ktorým sa zaviedlo povinné súťaženie pri alokácii verejnej zákazky.

Pavel (2007) poukazuje aj na skutočnosť, že pozitívny vplyv na efektívnosť má použitie otvorených procesov verejného obstarávania aj v situáciách, keď sa na strane ponúkajúcich objavujú aj subjekty vlastnené priamo obstarávateľom. Vo svojej podstate tak ide o potvrdenie pozitívneho účinku súťaženia na efektívnosť verejných organizácií.

2. Slovensko a regulácia postupov pri nákupoch tovarov, služieb a prác

Mestá pri zabezpečovaní služieb robia viaceré rozhodnutia. Po prvé, rozhodujú, akým spôsobom budú jednotlivé služby zabezpečovať. Na výber majú medzi interným a externým zabezpečovaním verejných služieb. Po druhé, ak sa rozhodnú pre externý spôsob zabezpečovania služieb, musia sa rozhodnúť, akým postupom vybrať partnera.

Základný zákon, ktorý upravuje problematiku výberu dodávateľa pri exteriornom zabezpečovaní služieb na Slovensku, je zákon o verejnom obstarávaní. Preto sa v nasledujúcom texte bližšie pozrieme, ako upravoval výber súťažných a nesúťažných postupov verejného obstarávania od roku 1993 do súčasnosti.

Zákon o verejnom obstarávaní (ZVO) bol na Slovensku vypracovaný v jednoduchej forme na základe odporúčaného *Model Law UNESCO* v roku 1993. Pri verejnom obstarávaní zákon umožňoval súťažné aj nesúťažné postupy. Definuje nasledovné metódy verejného obstarávania: verejná súťaž, užšia súťaž, rokovacie konanie, cenová ponuka a mimoriadna forma – priame zadanie. Pri priamom zadaní bol definovaný zoznam situácií, kedy sa môže použiť. V ďalších novelách zákona o verejnom obstarávaní sa jednotlivé podmienky postupne spresňovali.

Od roku 1993 do roku 2009 sa zákon o verejnom obstarávaní niekoľkokrát novelizoval a prijímali sa aj úplne nové verzie zákona o verejnom obstarávaní. Tabuľka 1 poukazuje na základné zmeny definovania postupov verejného obstarávania.

T a b u ľ k a 1

Vývoj zákonov o verejnom obstarávaní v SR v kontexte definovaných postupov

Zákon	Platnosť od – do	Možné postupy obstarávania
263/1993*	01. 01. 1994	verejná súťaž, užšia súťaž, rokovacie konanie, cenová ponuka
263/1999**	01. 01. 2000	verejná súťaž, užšia súťaž, rokovacie konanie so zverejnením, rokovacie konanie bez zverejnenia
523/2003	01. 01. 2004	verejná súťaž, užšia súťaž, rokovacie konanie so zverejnením, rokovacie konania bez zverejnenia, súťaž návrhov
25/2005	01. 02. 2006	verejná súťaž, užšia súťaž, rokovacie konanie so zverejnením, rokovacie konanie bez zverejnenia, súťažný dialóg, rámcová zmluva
25/2006	doteraz	verejná súťaž, užšia súťaž, rokovacie konanie so zverejnením, rokovacie konanie bez zverejnenia, súťažný dialóg, rámcová zmluva

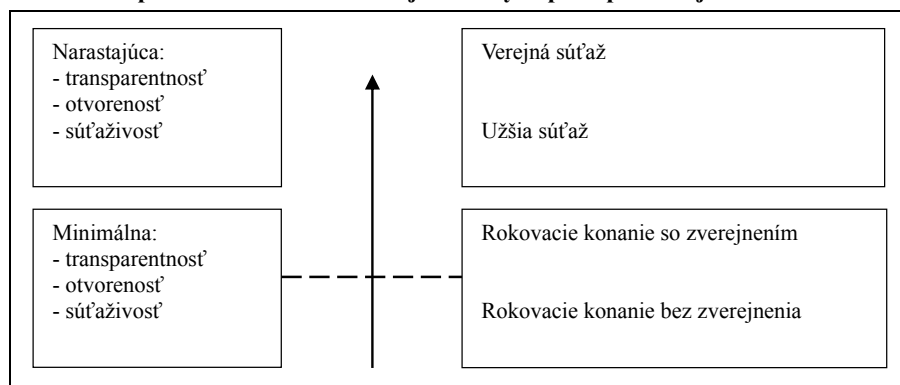
* Zákon č. 263/1993 bol novelizovaný zákonom č. 81/1994 a zákonom č. 120/1996. ** Zákon č. 263/1999 bol novelizovaný zákonom č. 557/2001 a zákonom č. 530/2002.

Prameň: Autori.

Z tabuľky 1 je vidieť, že základné postupy verejného obstarávania sa od roku 1993 výraznejšie nemenili. Menili sa podmienky ich použitia vrátane finančných limitov. Jednotlivé postupy verejného obstarávania sa odlišujú v miere otvorenosti, transparentnosti a v miere súťaže tak, ako to ukazuje schéma 2.

S c h é m a 2

Miera transparentnosti a súťaživosti jednotlivých postupov verejného obstarávania



Prameň: Autori.

Pravidlá o verejnom obstarávaní na Slovensku upravujú použitie jednotlivých postupov. V nasledujúcej tabuľke 2 uvádzame jeden z postupov verejného obstarávania – rokovacie konanie bez zverejnenia a podmienok jeho použitia podľa jednotlivých právnych úprav. Tabuľka ukazuje, že použitie rokovacieho konania bez zverejnenia by v princípe malo byť mimoriadnym postupom verejného obstarávania.

T a b u ľ k a 2

Pravidlá použitia rokovacieho konania bez zverejnenia

Zákon	Možnosť použitia priameho zadania alebo rokovacieho konania bez zverejnenia
263/1993*	Priame zadanie: <ol style="list-style-type: none"> 1. Predmet obstarávania je preukázateľne dostupný len z jedného zdroja, alebo je k nemu autorské, patentové alebo iné výhradné právo. 2. Verejný obstarávateľ nemohol v požadovaných termínoch použiť verejnú súťaž alebo užšiu súťaž a časovú tieseň nebolo možné predvídať a nespôsobil ju sám. 3. Požadovaný predmet obstarávania dopĺňa predchádzajúce plnenie a toto plnenie nepresiahne 50 % zmluvnej ceny, pričom jeho potreba vyplynie pred dokončením plnenia pôvodnej zmluvy. 4. Predmet obstarávania tvorí štátne tajomstvo. 5. Potreba a predmet obstarania sú dôsledkom prírodnej katastrofy alebo inej mimoriadnej udalosti.
263/1999**	Rokovacie konanie bez zverejnenia, ak je splnená aspoň jedna z týchto podmienok: <ul style="list-style-type: none"> • platia uvedené pravidlá: 1, 2, 5.

	<p>6. Ide o opakované obstarávanie rovnakého alebo podobného druhu s pôvodným zmluvným partnerom a informácia o uzavretí ďalších zmlúv rokovacím konaním bez zverejnenia bola už súčasťou oznámenia o vyhlásení metódy verejného obstarávania.</p> <p>7. Ide o obstarávanie doplňujúcich služieb alebo prác nezahrnutých do pôvodnej zmluvy, ktorých potreba vyplynula dodatočne z nepredvídateľných okolností, a nová zmluva sa uzatvára s pôvodným partnerom a predpokladaná cena prác alebo služieb nepresiahne 50 % ich ceny podľa pôvodnej zmluvy.</p> <p>8. V predchádzajúcej verejnej súťaži alebo užšej súťaži nebola predložená ani jedna ponuka, alebo všetky ponuky boli neprijateľné.</p> <p>9. Ide o uchádzača, ktorého návrh určila porota ako víťazný.</p> <p>10. Obstarávaný tovar sa využije len na výskum a vývoj, a nie na vytváranie zisku.</p>
523/2003	<p>Rokovacie konanie bez zverejnenia , ak je splnená aspoň jedna z týchto podmienok:</p> <ul style="list-style-type: none"> • platia uvedené pravidlá: 1, 2, 5, 7, 8, 9, 10. <p>11. Ide o opakované obstarávanie služieb alebo prác rovnakého alebo podobného druhu s pôvodným zmluvným partnerom a informácia o uzavretí ďalších zmlúv rokovacím konaním bez zverejnenia bola už súčasťou oznámenia o vyhlásení metódy verejného obstarávania na dodanie pôvodného predmetu obstarávania a pôvodná zmluva bola uzavretá na základe verejnej alebo užšej súťaže a zmluva na opakované plnenie sa uzaviera do troch rokov od uzavretia pôvodnej zmluvy.</p> <p>12. Obstarávaný tovar sa použije len na tvorbu štátnych hmotných rezerv.</p>
25/2005	<p>Rokovacie konanie bez zverejnenia , ak je splnená aspoň jedna z týchto podmienok :</p> <ul style="list-style-type: none"> • platia uvedené pravidlá: 1, 2, 5, 8, 9. <p>13 Ide o dodávku doplňujúceho tovaru od pôvodného dodávateľa určeného na čiastočné nahradenie obvyklého tovaru alebo zariadenia, alebo na rozšírenie už dodaného tovaru alebo zariadenia, ak by zmena dodávateľa nútila verejného obstarávateľa ziskávať materiál rozdielnych technických charakteristík, ktorý by spôsoboval nezlučiteľnosť alebo neprimerané technické ťažkosti v prevádzke alebo v údržbe; platnosť takýchto zmlúv , ako aj opakujúcich sa zmlúv nesmie presiahnuť tri roky.</p> <p>14 Ide o obstaranie tovaru ponúkaného za obzvlášť výhodných podmienok od dodávateľa, ktorý ukončuje podnikanie, od likvidátora, od správcu alebo od exekútora.</p> <p>15 Ide o doplňujúce stavebné práce alebo služby nezahrnuté do pôvodnej zmluvy, ktorých potreba vyplynula dodatočne z nepredvídateľných okolností, a zákazka sa zadáva pôvodnému dodávateľovi a predpokladaná hodnota stavebných prác alebo služieb nepresiahne 50 % hodnoty pôvodnej zmluvy.</p> <p>16 Ide o nové stavebné práce alebo služby spočívajúce v opakovaní rovnakých alebo podobných stavebných prác alebo služieb realizovaných pôvodným dodávateľom za predpokladu, že sú v súlade so základným projektom a pôvodná zákazka bola zadávaná na základe verejnej alebo užšej súťaže, informácia o zadávaní zákazky rokovacím konaním bez zverejnenia bola už súčasťou oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania pri zadávaní pôvodnej zákazky a opakovaná zákazky sa zadáva do troch rokov od uzavretia pôvodnej zmluvy.</p>
25/2006	<p>Rokovacie konanie bez zverejnenia, ak je splnená aspoň jedna z týchto podmienok:</p> <ul style="list-style-type: none"> • platia vyššie uvedené pravidlá: 2, 8, 9, 13, 14, 15, 16. <p>13 Doplnenie bodu 8 – v predchádzajúcej verejnej súťaži alebo v užšej súťaži nebola predložená ani jedna ponuka, alebo ani jedna z predložených ponúk nevyhovuje požiadavkám určeným verejným obstarávateľom na predmet zákazky, alebo nebola predložená žiadna žiadosť o účasť v predchádzajúcej verejnej súťaži alebo v užšej súťaži a za predpokladu, že pôvodné podmienky zadávania zákazky sa podstatne nezmenia.</p> <p>14 Tovar, stavebné práce alebo služby z technických dôvodov, umeleckých dôvodov alebo z dôvodov vyplývajúcich z výhradných práv môže poskytnúť len určitý dodávateľ.</p> <p>15 Požadované výrobky sa vyrábajú výlučne na výskumné, experimentálne, študijné alebo vývojové účely; nevzťahuje sa to na veľkovýrobu súvisiacu s ekonomickými aktivitami zameranými na dosiahnutie zisku alebo na krytie nákladov na výskum a vývoj.</p> <p>16 Ide o obstaranie tovaru, ktorého ceny sú kótované na komoditnej burze.</p>

* Zákon č. 263/1993 bol novelizovaný zákonom č. 81/1994 a zákonom č. 120/1996. **Zákon č. 263/1999 bol novelizovaný zákonom č. 557/2001 a zákonom č. 530/2002.

Prameň: Spracované autormi podľa zákona o verejnom obstarávaní.

3. Metodika výskumu a formulácia hypotéz

Slovensko v ostatných rokoch decentralizovalo zabezpečovanie viacerých služieb, o mnohých rozhoduje miestna samospráva. Mestá rozhodujú o tom, ktoré typy služieb budú zabezpečovať (okrem tých, pri ktorých existuje zákonná povinnosť ich zabezpečiť) a o spôsoboch ich zabezpečenia. Výdavky samosprávy v roku 2007 predstavovali 115,3 mld Sk, čo predstavuje 17,4 % všetkých verejných výdavkov. Spolu s výdavkami príspevkových organizácií samospráv dosiahli výdavky celého samosprávneho sektora 127,5 mld Sk, čo predstavuje 19,2 % všetkých verejných výdavkov (MF SR, 2008). Významnou súčasťou týchto výdavkov je aj zabezpečovanie služieb.

Hlavným cieľom článku je analyzovať rozhodovanie o alokácii kontraktov slovenskými mestami v kontexte transparentnosti rozhodovania, ktoré je predpokladom efektívneho využitia verejných zdrojov. V súvislosti s tým skúmame, akým spôsobom sa vyberá dodávateľ a ktoré faktory ovplyvňujú spôsob výberu dodávateľa a zmluvný vzťah mesta s dodávateľom, a to na vzorke 68 okresných miest z celkového počtu 72 okresných miest na Slovensku.⁴ V rámci nich bolo predmetom výskumu päť typov služieb. Predmetom sledovania boli nasledujúce typy služieb: odvoz odpadu, verejné osvetlenie, starostlivosť o mestskú zeleň, cintorínske služby a údržba ciest. Tieto typy služieb sme vybrali preto, lebo predpokladáme, že ide o tzv. jadrové služby⁵ zabezpečované mestami, čo umožňuje robiť komparácie.

Čo sa týka metód skúmania, zvolili sme empirickú analýzu spôsobov poskytovania služieb na Slovensku a pracovali sme s kvantitatívnymi dátami. Dáta potrebné na overenie stanovených hypotéz sme získali na základe vypracovaného dotazníka a informácie potrebné pre predmetný výskum sme získali v zmysle zákona o prístupe k informáciám a následne ich analyzovali. Zber dát sa uskutočnil v období jún – júl 2008. Okrem aktuálneho spôsobu zabezpečovania služieb v roku 2008 boli pri externom spôsobe zabezpečovania služieb predmetom zisťovania aj spôsoby výberu súkromného partnera, dĺžka zmluvy a náklady na príslušnú službu za jeden rok.

Teória a výskum v danej oblasti ukazujú, že najväčšie ekonomické prínosy sa získavajú použitím súťažných postupov obstarávania. Zároveň platí, že zmluvy medzi okresnými mestami a dodávateľmi vybraných služieb sa uzatvárajú na

⁴ Slovensko má síce 79 okresov, z toho však len 72 okresných miest, keďže Bratislava sa člení na 5 okresov a Košice na 4.

⁵ Vychádzajúc z práce Beblavý a Sičáková-Beblavá (2006) pri definovaní jadrových verejných služieb rozumieme také verejné služby, ktoré zabezpečuje väčšina porovnateľných politických jednotiek. Ide o pozitivistický pohľad na koncept verejných služieb, teda pohľad na to, čo reálne verejné subjekty zabezpečujú.

dlhšie obdobie, a teda aj vyššie sumy. Preto sme predpokladali, že dodávatelia budú vyberaní súťažnými postupmi verejného obstarávania. Rokovacie konania bez zverejnenia by sa vzhľadom na tieto zmluvy mali používať v malej miere, a teda len výnimočne – ako krátkodobé riešenie na prekonanie mimoriadnych situácií. Preto sme prvé hypotézy zadefinovali nasledovne:

H1a: V rámci externého spôsobu zabezpečovania služieb sa externý partner vyberal primárne súťažnými postupmi, a to hlavne verejnou súťažou a verejnou obchodnou súťažou.⁶

H1b: V rámci externého spôsobu zabezpečovania služieb sa externý partner vyberal rokovacím konaním bez zverejnenia v malej miere, teda výnimočne.

Ďalšia hypotéza nadväzuje na skúmanie použitia jednotlivých postupov výberu dodávateľa a berie zreteľ na priemernú dĺžku zmluvy pri danom postupe obstarávania. Vzhľadom na pravidlá verejného obstarávania upravené v zákone o verejnom obstarávaní, uvedené v tabuľke 2, by sa menej súťažné postupy verejného obstarávania mali používať výnimočne, na krátkodobé riešenie mimoriadnych situácií.

H2: Rokovacie konanie bez zverejnenia sa používa len pri časovo najkratších zmluvách.

Pozreli sme aj na finančný objem verejnej zákazky a jeho vplyv na vybraný postup pri výbere dodávateľa. Vzhľadom na finančné limity definované v zákone o verejnom obstarávaní sme predpokladali nasledovné:

H3: Veľkosť verejnej zákazky má vplyv na výber postupu pri výbere dodávateľa a platí, že čím väčšia zákazka, tým súťažnejší postup si obstarávateľ vyberie.

Do skúmanej vzorky sme vybrali verejné služby, ktoré sú podľa teórie transakčných nákladov vhodné na *outsourcing*, tak ako je to uvedené v schéme 1. Nemajú však rovnakú viazanosť aktív a tak by mali mať aj odlišnú dĺžku zmlúv. Preto je štvrtá hypotéza nasledovná:

H4: Čím väčšia je viazanosť aktív danej verejnej služby, tým väčšia je priemerná dĺžka zmlúv.

H5: V období pred voľbami sa zvyšuje priemerná dĺžka zmlúv, ako aj počet zmlúv na dobu neurčitú.

Piata hypotéza sa týkala skúmania vplyvu politického cyklu na rozhodovanie o pridelení verejných zákaziek. Predpokladali sme, že počet alokovaných verejných zákaziek sa v období pred voľbami zvýši, a to z dôvodov získania renty. Najľahšie sa získava renta použitím nesúťažných postupov. Ako sme uviedli v práci Beblavý a Sičáková-Beblavá (2006), politik môže osobne získať a/alebo rozdávať renty.⁷ Renta môže mať niekoľko podôb, patria medzi ne aj úplatky.

⁶ Okrem zákona o verejnom obstarávaní viaceré mestá postupovali podľa Obchodného zákonníka a organizovali obchodnú verejnú súťaž.

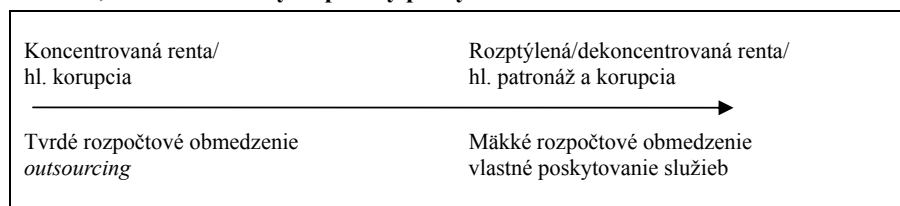
Renta vo forme úplatku je koncentrovaná a ide o korupciu, ktorá môže byť prítomná pri zadávaní kontraktu externej firme na poskytovanie služieb. V rámci boja o tento typ zákazky je súkromná firma ochotná obetovať časť renty ako náklad na jej získanie. Získaním renty vo forme úplatku sa nelegálne obohacuje decizor osobne a/alebo príslušná politická strana.

Okrem distribúcie/alokácie renty je dôležitým parametrom možného prospechu veľkosť renty. Veľkosť renty závisí od existencie tlaku na efektívnosť, ktorý môže byť generovaný napríklad tvrdými rozpočtovými obmedzeniami. Vysoké finančné zaťaženie obyvateľov-voličov však na druhej strane znamená politické náklady.

Schéma 3 poukazuje na 2 hraničné spôsoby poskytovania služieb, ktoré môžu nastať v závislosti od veľkosti a koncentrácie renty.

Schéma 3

Veľkosť, distribúcia renty a spôsoby poskytovania služieb



Prameň: Beblavý a Sičáková-Beblavá (2006), inšpirované López-de-Silanes, Shleifer a Vishny (1995).

4. Analýza zistení

Prvá hypotéza predpokladala, že v rámci externého spôsobu zabezpečovania služieb sa externý partner vyberal predovšetkým súťažnými postupmi, teda hlavne verejnou súťažou a verejnou obchodnou súťažou⁸ a len vo výnimočných prípadoch sa vyberá dodávateľ rokovacím konaním bez zverejnenia. Prvá časť hypotézy sa potvrdila. Ako ukazuje tabuľka 3, súťažné postupy sú dominantnými postupmi pri výbere dodávateľa na poskytovanie vybraných služieb okresnými mestami na Slovensku. Na druhej strane sa však nepotvrdila druhá časť uvedenej hypotézy, keďže 25 % *outsourcingu* vybraných verejných služieb sa uskutočnilo rokovacím konaním bez zverejnenia. Použitie rokovacieho konania bez zverejnenia nevysvetľuje ani testovanie druhej hypotézy, ktorá predpokladala použitie rokovacieho konania pri krátkodobých zmluvách – ako krátkodobé riešenie

⁷ Za súčasť renty v tomto prípade považujeme aj neefektívnosť toho, kto službu zabezpečuje.

⁸ Okrem zákona o verejnom obstarávaní viaceré mestá postupovali podľa Obchodného zákonníka a organizovali obchodnú verejnú súťaž.

mimoriadnej situácie. Uvedená hypotéza sa nepotvrdila (tab. 4) a môžeme skonštatovať, že dĺžka zmluvy nezohráva úlohu pri rozhodovaní o postupe pri výbere dodávateľa služieb.

Keďže viaceré zmluvy sú uzavreté na dobu neurčitú, počet rokov danej zmluvy sme počítali dvojako, tak ako je to uvedené v tabuľke 4. V druhom stĺpci je počítaný priemer tak, že neurčitej zmluve sme pridelili dĺžku najdlhšej zmluvy uzavretej na dobu určitú – 21 rokov. V treťom stĺpci je uvedená priemerná dĺžka zmluvy s tým, že sme vylúčili zmluvy, ktoré sú uzavreté na dobu neurčitú.

T a b u ľ k a 3

Použitie postupy obstarania služieb

Postup obstarávania	Početnosť daného postupu obstarávania	% z celkového počtu externého zabezpečenia služby
Verejná súťaž	85	58
Obchodná súťaž	18	12
Užšia súťaž	7	5
Rokovacie konanie bez zverejnenia	36	25

Prameň: Autori na základe dotazníka vyplneného mestami.

T a b u ľ k a 4

Priemerná dĺžka zmlúv a vybrané postupy

Postup obstarávania	Priemerná dĺžka zmluvy (v rokoch)	Priemerná dĺžka zmluvy po odčítaní zmlúv na dobu neurčitú (v rokoch)
Verejná súťaž	12.03	10.44
Obchodná súťaž	17.50	15.75
Užšia súťaž	16.71	15.00
Rokovacie konanie bez zverejnenia	16.05	12.35

Prameň: Autori na základe dotazníka vyplneného mestami.

V rámci tretej hypotézy sme skúmali vzťah finančného objemu verejných zákaziek a vybraného postupu výberu dodávateľa, pričom sme predpokladali, že veľkosť verejnej zákazky má vplyv na výber postupu pri výbere dodávateľa a platí, že čím je väčšia zákazka, tým súťažnejší postup si obstarávateľ vyberie. Uvedená hypotéza platí tak, ako to načrtáva tabuľka 5. Súťažné postupy sa používajú pri najväčších ročných objemoch daných verejných zákaziek.

T a b u ľ k a 5

Priemerný objem zmlúv podľa postupu obstarávania

Postup obstarávania	Priemerný objem zmluvy na jeden rok (v Sk)
Verejná súťaž	17 987 161.8
Obchodná verejná súťaž	27 294 199.5
Užšia súťaž	9 871 571.4
Rokovacie konanie bez zverejnenia	10 630 974.8

Prameň: Autori na základe dotazníka vyplneného mestami.

Štvrtá hypotéza sa zamerala na väzbu viazanosť aktív a dĺžku zmlúv. Predpokladali sme, že čím väčšia je viazanosť aktív danej verejnej služby, tým väčšia je aj priemerná dĺžka zmlúv. Pri poradí miery viazanosti aktív sme vychádzali z výskumu Brown a Potoski (2003). Uvedená hypotéza sa nám potvrdila, keďže vo väčšine prípadov sa dĺžka zmlúv zväčšovala so zvyšujúcou sa mierou viazanosti aktív jednotlivých služieb. Okrem toho korelácia medzi priemernou dĺžkou zmluvy a viazanosťou aktív dosiahla hodnotu 0,92 (pri započítaní zmlúv na dobu neurčitú) a 0,95 (pri ich nezapočítaní).

T a b u ľ k a 6

Viazanosť aktív a dĺžka zmluvy

Poradie verejných služieb podľa miery viazanosti aktív	Priemerná dĺžka zmluvy podľa typu verejnej služby (v rokoch)	Priemerná dĺžka zmluvy pri vylúčení neurčitých zmlúv (v rokoch)	Viazanosť aktív podľa Brown a Potoski (2003) (v rokoch)
Odvoz odpadu	15.94	13.61	3.06
Verejné osvetlenie	14.54	12.80	2.91
Údržba ciest	12.91	10.78	2.64
Starostlivosť o zeleň	12.80	10.35	2.33
Cintorínske služby	12.84	9.00	2.37

Poznámka: Pri verejnom osvetlení bola použitá pri viazanosti aktív hodnota pre inštaláciu a údržby dopravnej signalizácie, ktorá je vecne najbližšia k verejnému osvetleniu zo služieb, ktoré Brown a Potoski merali.

Prameň: Autori na základe dotazníka vyplneného mestami; Brown a Potoski (2003)

Zároveň tabuľka 7 poukazuje na pomerne vysoký počet zmlúv na dobu neurčitú uzatvorených pri jednotlivých typoch služieb. Existuje vysoká korelácia (0,7) medzi percentom zmlúv uzatvorených na dobu neurčitú a viazanosťou aktív. Táto väzba zároveň naznačuje, že zmluvy na dobu neurčitú sú skôr nástrojmi dlhodobého *outsourcingu*.

T a b u ľ k a 7

Percento zmlúv s externými partnermi uzatvorených na dobu neurčitú

Typ služby	Zistenia (v %)	Viazanosť aktív (v rokoch)
Odvoz odpadu	55	3.06
Verejné osvetlenie	62	2.91
Starostlivosť o zeleň	15	2.33
Údržba komunikácií	20	2.64
Cintorínske služby	40	2.37

Poznámka: Pri verejnom osvetlení bola použitá pri viazanosti aktív hodnota pre inštaláciu a údržby dopravnej signalizácie, ktorá je vecne najbližšia k verejnému osvetleniu zo služieb, ktoré Brown a Potoski merali.

Prameň: Autori na základe dotazníka vyplneného mestami; Brown a Potoski (2003).

Posledná hypotéza sa týkala vplyvu politického cyklu na rozhodovanie o dĺžke verejných zákaziek. Politický cyklus má na Slovensku štyri roky a vo volebnom roku sa politickí predstavitelia venujú hlavne kampani, na čo potrebujú

zdroje, ktoré môžu čerpať aj z renty spojenej s rozhodovaním o pridelení zákazky na poskytovanie služieb. Preto sme sledovanie priemernej dĺžky alokovanej zmluvy rozdelili na dve časové obdobia – obdobie 1, ktoré zahŕňa prvý a druhý rok vládnutia a obdobie 2, ktoré zahŕňa tretí rok vládnutia a volebný rok (rok n).

Naše zistenia ukazujú, že politický cyklus má vplyv na dĺžku zmlúv alokovaných zákaziek, keďže rok pred voľbami bývajú zmluvy uzavreté na dlhšiu dobu ako v ostatných rokoch politického cyklu. Zároveň sme zistili, že v roku pred voľbami sa uzatvorí v priemere viacej zmlúv na dobu neurčitú v porovnaní s ostatnými rokmi volebného cyklu.

T a b u ľ k a 8

Vplyv politického cyklu na dĺžku zmluvy

Obdobie politického cyklu	Priemerná dĺžka zmluvy 1 (v rokoch)	Priemerná dĺžka zmluvy 2 (v rokoch)	Priemerný počet zmlúv na dobu neurčitú (v rokoch)
Obdobie 1: $n + 1$	14.1	11.4	2.4
$n + 2$	14.2	13.4	1
Obdobie 2:			
$n + 3$	18.4	16.3	3
n	15.7	14.6	2.5

Poznámky: Priemerná dĺžka zmluvy 1 – započítané aj zmluvy uzavreté na dobu neurčitú. Priemerná dĺžka zmluvy 2 – bez zmlúv uzavretých na dobu neurčitú. Rok n – volebný rok.

Prameň: Vlastné spracovanie.

Záver

V slovenských okresných mestách sme skúmali faktory, ktoré vplývajú na spôsob výberu dodávateľov vybraných miestnych verejných služieb, ktoré sú podľa teórie transakčných nákladov vhodné na externé zabezpečovanie. Zároveň sme skúmali vlastnosti uzavretých zmlúv s externými dodávateľmi.

Zistenia ukazujú, že mestá pri hľadaní dodávateľa vybraných verejných služieb používajú primárne súťažné postupy (70 % zmlúv). Súťažné postupy sa volia pri zmluvách, ktoré sú uzavreté na najdlhšie obdobie a ktoré sú zároveň najobjemnejšie.

Používajú však aj rokovacie konanie bez zverejnenia (26 % všetkých zmlúv) a zmluvy uzavreté postupom rokovacieho konania majú v priemere dĺžku 16 rokov. Vzhľadom na to, že uvedený postup pri výbere dodávateľa by mal byť len krátkodobým riešením na prekonanie mimoriadnych situácií, v tejto oblasti je vhodný ďalší kvalitatívny výskum, ktorý pri preskúmaní opodstatnenosť voľby uvedeného postupu pri výbere externého dodávateľa.

Skúmali sme služby, ktoré majú pomerne nízku viazanosť aktív, s čím by mala súvisieť aj dĺžka uzatvárania zmlúv s externými dodávateľmi. Výskum naznačuje, že viazanosť aktív pri jednotlivých službách má vplyv na dĺžku zmlúv. Teda čím

je väčšia viazanosť aktív, tým dlhšia je priemerná dĺžka zmlúv pri jednotlivých sledovaných službách. Výskum zároveň ukazuje, že obstarávatelia si postupne viacej uvedomujú v priemere celkovo nízku viazanosť aktív pri sledovaných službách, čo sa prejavuje v postupnom poklese obdobia, na ktoré sa zmluvy uzatvárajú.

Mnoho zmlúv je však uzatváraných na dobu neurčitú. Väzba medzi viazanosťou aktív jednotlivých skúmaných služieb a uzatváraním zmlúv na dobu neurčitú zároveň naznačuje, že zmluvy na dobu neurčitú sú nástrojom skôr dlhodobého a menej krátkodobého *outsourcingu*, čo signalizuje fakt, že nie všetci obstarávatelia dostatočne chápu výhody a nevýhody *outsourcingu* a prínos trhového testu. V danej oblasti je preto vhodný dodatočný výskum, ktorý by skúmal vlastnosti zmlúv na dobu neurčitú, a v rámci toho možnosti a použitie pravidiel upravujúcich vypovedanie zmlúv uzavretých na dobu neurčitú.

V neposlednom rade výskum naznačuje, že vplyv na rozhodovanie o alokácii verejnej zákazky má aj politický cyklus. Zmluvy uzavreté rok pred voľbami do lokálnych samospráv boli totiž najdlhšie, čo podľa teórie umožňuje decizorom extrahovať rentu z danej verejnej zákazky.

Zistenia ďalej ukazujú, že nie vždy sa volí najtransparentnejší postup pri výbere dodávateľa, ktorý podľa teórie a ďalších empirických štúdií realizovaných v zahraničí vytvára podmienky na efektívne nakladanie s verejnými zdrojmi. Do rozhodovania o alokácii kontraktov, okrem ekonomických motivácií, tak podľa zistení vstupujú aj politické faktory. Príkladom je identifikovaný vplyv politického cyklu na alokáciu kontraktov.

Z hľadiska odporúčaní na zlepšenie existujúceho stavu v rámci hospodárskej praxe vidíme priestor na zlepšenie v rámci prevencie, ako aj postihovania nezákonného správania. V rámci prevencie nevidíme priestor na zlepšenie existujúceho stavu prostredníctvom zmeny zákona pre verejné obstarávanie, ale skôr v jasných metodických usmerneniach, vydávaných Úradom pre verejné obstarávanie pre túto oblasť, a v školení obstarávateľov v danej agende. V rámci postihovania nezákonného správania vidíme priestor v aktívnejšom prístupe kontrolných orgánov, ako je Najvyšší kontrolný úrad SR, Ministerstvo financií SR a Úrad pre verejné obstarávanie.

Literatúra

- BALÁŽOVÁ, E. (2006): Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku. [Štúdia.] Bratislava: Transparency International Slovensko.
- BEBLAVÝ, M. – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. (2006): Inštitucionálne dilemy pri zabezpečovaní verejných služieb. [Monografia.] Bratislava: Transparency International Slovensko.
- BROWN, T. L. – POTOSKI, M. (2002): The Influence of Transaction Costs on Municipal Government Choices about Alternative Modes of Service Provision. [Working Paper. The Sixth National Public Management Research Conference.] GBloomington, IN: Indiana University.

- BROWN, T. L. – POTOSKI, M. (2003): Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13, č. 4, s. 441 – 468.
- DOMBERGER, S. D. – JENSEN, P. (1997): Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13, č. 4, s. 67 – 78.
- EURÓPSKA KOMISIA (2004): A Report on the Functioning of Public Procurement Markets in the EU: Benefits from the Application of EU Directives and Challenges for the Future. [17. 02. 2009.] Dostupné na: <http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/public-proc-market-final-report_en.pdf>.
- HALL, C. – LI, E. A. L. (1995): Determinants of Price and Quality in Competitively Tendered Contracts. *Economic Journal*, 105, č. 433, s. 1454 – 1470.
- CHANDLER, T. – FEUILLE, P. (1991): Municipal Unions and Privatization. *Public Administration Review*, 51, č. 1, s. 15 – 22.
- LÓPEZ-DE-SILANES, F. – SHLEIFER, A. – VISHNY, A. R. W. (1995): Privatization in the United States. [NBER Working Paper Series/Online.] Cambridge: National Bureau of Economic Research. Dostupné na: <http://www.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/papers/privatization_us.pdf>.
- LUNDGAARD, J. (2002): Competition and Efficiency in Publicly Funded Services. *OECD Economic Studies*, č. 35, s. 79 – 128. [Online.] [15. 4. 2006] Dostupné na: <<http://www.oecd.org/dataoecd/42/36/22027701.pdf>>.
- MERIČKOVÁ, B. (2005): Alternatívne prístupy k poskytovaniu miestnych verejných služieb. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB. ISBN 80-8083-167-X.
- MERIČKOVÁ, B. – NEMEC, J. – OCHRANA, F. (2008): Introducing Benchmarking in the Czech Republic and Slovakia. Processes, Problems and Lessons. *Public Management Review*, 10, č. 5, s. 673 – 684.
- MF SR (2008): Návrh štátneho záverečného účtu za rok 2007. Bratislava: Ministerstvo financií SR.
- OECD (2001): Government Procurement: A Synthesis Report. Paris: OECD.
- OECD (2003): Integrating Market Openness into the Regulatory Process: Emerging Patterns in OECD Countries. Paris: OECD.
- OCHRANA, F. – ŠUMPÍKOVÁ-FANTOVÁ, M. – PAVEL, J. – NEMEC, J. a kol. (2007): Efektivnosť zabezpečovaní vybraných verejných služieb na úrovni obcí. [Monografia.] Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze.
- PAVEL, J. (2007): Efektivnosť obecných obchodných spoločností pri poskytovaní služieb. *Politická ekonomie*, LV, č. 5, s. 681 – 693.
- PAVEL, J. – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. (2008): Transparentnosť trhu verejného obstarávania. Bratislava: Ekonomický časopis/Journal of Economics, 56, č. 2, s. 168 – 181.
- PAVEL, J. (2008): Vliv počtu nabízejících na cenu v oblasti dopravní infrastruktury v letech 2004 – 2007. [Štúdia.] Praha: Transparency International Česká republika.
- PAVEL, J. (2005): PPP projekty v ČR – šance nebo riziko? [Štúdia.] Praha: Transparency International Česká republika. [Online.] [6. 4. 2006] Dostupné na: <http://www.transparency.cz/pdf/analiza_ppp.pdf>.
- TI (2005): Verejné zákazky v ČR – korupcia alebo transparentnosť? [Štúdia.] Praha: Transparency International Česká republika.
- VLACH, J. (2007): Analýza zákona o verejnom obstarávaní. [Nepublikovaný materiál]. Bratislava: Transparency International Slovensko.
- WILLIAMSON, O. (1981): The Economics of Organizations: The Transaction Costs Approach. *American Journal of Sociology*, 87, č. 3, s. 548 – 577.
- WILLIAMSON, O. (1985): The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting. New York: Free Press.