

EFEKTIVNOST OBECNÍCH OBCHODNÍCH SPOLEČNOSTÍ PŘI POSKYTOVÁNÍ SLUŽEB

Jan Pavel, Vysoká škola ekonomická v Praze*

1. Úvod

Subjekty veřejného sektoru při snaze o zajištění efektivního poskytování služeb jsou stejně jako soukromé firmy konfrontovány s nutností rozhodnout se, které činnosti budou vykonávat ve vlastní režii a které zadají externímu dodavateli.¹ Mezi subjekty veřejného sektoru patří i obce a kraje, které v rámci své působnosti zajišťují řadu služeb pro své obyvatele. V mnoha případech však přímé zajištění určité služby svěřují externímu subjektu prostřednictvím institutu veřejných zakázek. Díky tomu hrají na trhu veřejných zakázek velmi významnou roli. Prostředky, které touto cestou alokují, jsou velmi značné (mezi 5,5 a 6 % HDP) a v letech 1996–2003 dokonce převyšovaly prostředky vynakládané prostřednictvím veřejných zakázek na centrální úrovni, Pavel (2005).

Cílem subjektů místní vlády (jak budeme obce a kraje dále nazývat) by mělo být zajistit, aby zboží a služby, které nakupují od externích dodavatelů, bylo pořízeno v předem definované a dostatečné kvalitě za nejnižší cenu. Právě k tomu slouží institut veřejných zakázek – viz Beblavý, Sičáková-Beblavá (2006). V České republice se ale poměrně hojně setkáváme se situací, kdy obce určitou službu či statky nakupují od externího dodavatele, avšak jejich partnerem je obchodní společnost vlastněná danou obcí, případně krajem. S existencí tohoto typu obchodních společností je však svázána řada problémů, které se vztahují především k transparentnosti a efektivnosti vynaložených veřejných prostředků.

Cílem tohoto příspěvku je analyzovat tento typ zajištění služeb na obecní úrovni. Článek je rozdělen na šest částí. V první jsou diskutovány teoretické aspekty fungování obecních obchodních společností. Druhá a třetí část popisují současný stav v používání tohoto typu společností v České republice. V časti čtvrté je vyvinut teoretický model, který ilustruje možnost racionálního chování obcí při zadávání veřejných zakázek společnostem, které jsou v jejich vlastnictví. Pátou část představuje analýza efektivnosti těchto společností při zajišťování vybraných služeb z hlediska nákladů na jednoho obyvatele. Poslední část pak představuje závěr, ve kterém jsou shrnuty výsledky provedené analýzy a zformulována hospodářsko-politická doporučení.

* Tento článek vznikl s finanční podporou Transparency International – Česká republika (Projekt Transparentní veřejné zakázky) a GAČR (projekt č. 402/05/P009).

1 V teorii institucionální ekonomie je tento problém označován jako „make or buy decision“, viz Williamson (1981).

2. Teoretické aspekty fungování obecních obchodních společností

Pod pojmem obecní obchodní společnosti budeme v tomto příspěvku chápat právnické osoby založené podle obchodního zákoníku, ve kterých si obec, případně kraj či dobrovolné sdružení obcí, udržuje majoritní majetkovou kontrolu. V praxi se setkáváme především se společnostmi s ručením omezeným a akciovou společností, přičemž první případ je podstatně frekventovanější, nebo• jeho založení a následné řízení je administrativně méně náročné a vyžaduje menší kapitálovou účast.

Existující obecní obchodní společnosti lze v obecné rovině rozdělit do dvou skupin. První jsou společnosti zřízené příslušnou municipalitou primárně z důvodu podnikání na „klasickém“ konkurenčním trhu a jejich cílem je dosažení zisku a zajištění dodatečných zdrojů finančních prostředků pro obecní rozpočet. Druhou skupinou obecních obchodních společností, které se budeme následně věnovat, jsou právnické osoby založené obcí s cílem poskytovat určité služby, které by jinak musela obec zajistit ve vlastní režii nebo zadat externímu dodavateli v rámci institutu veřejné zakázky. Jedná se tak o jeden ze způsobů, jak zajiš•ovat určité služby. Těchto způsobů je celá řada, přičemž s klasickou dichotomií externí versus interní zde nevystačíme. Následující schéma představuje pokus, jak jednotlivé způsoby zachytit.

Schéma

Možné způsoby zajištění služeb na obecní úrovni

interní				externí				
zaměstnanci obecního úřadu	rozpočtová organizace	příspěvková organizace	obchodní společnost vlastněná obcí	obchodní společnost vlastněná společně s jinou obcí/obcemi	obchodní společnost s majoritním vlastnictvím obce	obchodní společnost s minoritním vlastnictvím obce	klasické zadání soukromému subjektu	PPP projekty – přesun některých rizik
	organizační vydělení v rámci sektoru		organizační vydělení s využitím obchodního práva		externí zajištění se zachovaným majetkovým vlivem		klasické externí zajištění	

Ze schématu vyplývá, že zajištění služeb prostřednictvím obecní obchodní společnosti představuje jakýsi outsourcing na „půl cesty“. Tato problematika však není v zahraničních odborných publikacích příliš rozpracována. Většina odborných statí se zabývá dopady klasického externího zajištění veřejných služeb, tedy zadání soukromému subjektu. Zde lze například zmínit OECD (2006) nebo Chandler, Feuille (1991). Většina existujících statí se na tuto problematiku dívá neoklasickým pohledem, tedy přes dopady na nákladovou stranu veřejných rozpočtů, např. Bulow, Klemperer (1996).

Problém externího zabezpečení s sebou však nese i institucionální rozměr, kdy zadavatel do značné míry ztrácí přímou kontrolu nad poskytováním dané služby, zejména nad její kvalitativní podobou. Systém je pak nutné doplnit o monitorovací a korekční aktivity, které však s sebou generují dodatečné náklady, které lze označit jako transakční. Tento směr je rozpracováván zejména v Brown, Potoski (2003) nebo v Bajari, Tadelis (2001).

Ve většina prací však stále převládá neoklasický pohled odůvodňující používání externího zajištění poskytování služeb snižováním nákladů. Za hlavní hnací síly tohoto

procesu jsou označovány vznik konkurence a změna vlastnictví (Nemec, Meričková, Vítek, 2004). Přitom je nutné zdůraznit, že tento proces vyvázání poskytování veřejných služeb z přímé produkce veřejného sektoru, prováděný ve vyspělých zemích masivně od 80. let minulého století, má za sebou účtyhodné výsledky. Provedené empirické studie většinou ukazují signifikantní pokles jednotkových nákladů při zachování kvality. Například Industry Commission (1996) provedla rešerši 203 empirických studií a drtivá většina z nich dokazuje, že kontrahováním veřejných služeb bylo docíleno úspor nákladů v intervalu 10–30 %. K podobným výsledkům dochází i Milne (1997) nebo OECD (2002). Tyto hodnoty jsou natolik vysoké, že ač připustíme možnost existence relativně významných nesrovnalostí plynoucích především z titulu problémů při stanovení srovnávací hladiny, je jasné, že kontrahování veřejných služeb s sebou přináší zvýšení efektivity.

Klíčovou otázkou v diskutované problematice obecních obchodních společností však je, zda je primárním hybatelem růstu efektivity existence konkurence nebo změna vlastnictví. V případě obecních obchodních společností totiž ke změně vlastnictví z veřejného na soukromé nedochází. Tuto otázku, tedy který z uvedených faktorů je pro růst efektivity významnější, se snaží zodpovědět řada empirických studií, avšak výsledky nejsou jednoznačné. Zatímco například Domberger et al. (1995) tvrdí, že význam soukromého vlastnictví je v porovnání s připuštěním konkurence zanedbatelný, Szymanski (1996) nesouhlasí a dokazuje, že při kontrahování se docílí větších úspor, pokud je jako partner zvolen soukromý subjekt. Pokud by měl pravdu Szymanski, znamenalo by to, že obecní obchodní společnosti budou méně efektivní než soukromý externí dodavatel a jejich zřizování bude automaticky neefektivní vynakládání veřejných prostředků.

V případě České republiky je zřizování obecních obchodních společností většinou odůvodňováno potřebou reagovat na existující daňovou legislativu v kombinaci s možností zachování kontroly nad daným subjektem. Vybrané argumenty podrobněji rozvádíme níže.

Prvním argumentem pro zakládání obecních obchodních společností je zachování kontroly obecních představitelů nad chodem firmy. Oproti přidělení zakázky externímu soukromému poskytovateli si obecní představitelé zachovávají vliv na rozsah a kvalitu poskytovaných služeb a mohou ovlivňovat investiční i jiné aspekty rozvoje. Cílem firmy tak nemusí být maximalizace zisku či tržní hodnoty, ale poskytování kvalitních služeb pro dané společenství.

Druhým argumentem pro volbu této varianty je jiná právní úprava účetnictví. Obchodní společnosti, ač stoprocentně vlastněné či majoritně ovládané veřejnou organizací, již nejsou klasickou součástí veřejných rozpočtů. Jejich účetnictví se nemusí a ani nemůže řídit rozpočtovými pravidly a rozpočtovou skladbou. Naopak, musí zde být použito standardní „podnikatelské“ účetnictví. To je do značné míry flexibilnější a umožňuje provádět řadu operací podstatně pohodlněji (např. získané prostředky nejsou dopředu rozděleny na provozní a investiční, mzdy pracovníků se nemusí řídit centrálně stanovenými tarifními tabulkami apod.). Další související výhodou je možnost volně disponovat majetkem společnosti.

S předešlým argumentem do značné míry souvisí další aspekt fungování obecních obchodních společností a tím je daňová legislativa. Obecní firmy nemusí pro daňové účely vést oddělenou evidenci příjmů a výdajů z hlavních (neziskových) činností a činností vedlejších, jako je tomu u neziskových organizací (kterými jsou například příspěvkové organizace). Ty musí striktně oddělovat příjmy a výdaje z jednotlivých aktivit, přičemž ztrátu z činností hlavních nelze přímo kompenzovat ziskem z činností vedlejších. To je možné provést až po splnění daňové povinnosti s využitím speciálního daňového odpočtu.² Tato právní úprava zdanění neziskových organizací však s sebou přináší značnou administrativní zátěž, která se ještě více prohlubuje v situaci, kdy se daný subjekt stává plátcem daně z přidané hodnoty. V případě obecních obchodních společností je možné vést pro daňové účely pouze celkovou evidenci nákladů a výnosů a případné ztráty z hlavní činnosti (tedy v našem případě z poskytování veřejných služeb) je možné přímo krýt z výnosů činností ostatních (např. z pronájmu nevyužitých nemovitostí).

Velmi oceňovanou výhodou obecních obchodních společností je snížení rizik plynoucích z uzavření nekompletních smluv, Pavel (2006a). Tento problém vychází ze skutečnosti, že nelze uzavřít takový obchodní kontrakt (a to ani v případě veřejných zakázek), který by ošetřoval veškeré problémy, které mohou během jeho plnění nastat. Čím více je uzavřená smlouva nedokonalá – nekompletní – tím více stoupají smluvním stranám transakční náklady spojené s dohadováním. Obecně jsou tyto náklady tím větší, čím je nakupovaný výstup méně měřitelný a čím obtížněji lze definovat kvalitu. Problém definování výstupu je velmi významný právě v případě kontrahování veřejných služeb, kde je kvalitativní aspekt pro jejich užitnou hodnotu klíčový – Brown, Potoski (2003). Proto se zdá výhodné ponechat si kontrolu nad poskytovatelem dané služby, aby bylo sníženo riziko zneužití existujících „mezer“ v uzavřeném smluvním vztahu.

Další výhodou je možnost ovlivnit sídlo firmy. To může mít pozitivní dopady na zaměstnanost v dané obci. Navíc bude firma poplatníkem daně z nemovitostí na katastru dané obce a tím tak posílí příjmovou stranu jejího rozpočtu. Kalkulovat lze i s pozitivními dopady na živnostenské podnikání, které je možné využít jako subdodavatele a které také posiluje příjmovou stranu obecních rozpočtů.³

Proti zřizování obecních obchodních společností je však vznášena celá řada spíše empiricky založených námitek. Především je to otázka snižování transparentnosti toků veřejných financí. Jak již bylo uvedeno, obecní obchodní společnosti používají jiný typ účetnictví a jejich hospodaření je hodnoceno podle výsledovky, tedy zisku či ztráty. Ta navíc není ve většině případů veřejná a je schvalována pouze na úrovni zastupitelstva. Objevuje se zde výrazný rozdíl z hlediska transparentnosti, kdy u těchto společností je

2 Viz zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

3 Příjmy z daně z nemovitostí jsou ze 100 % příjmem rozpočtu obce, na jejímž katastru se daná nemovitost nachází. Příjmy z daně z příjmů fyzických osob z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti (resp. z odvedených záloh) jsou ze 30 % příjmem rozpočtu obce, na jejímž katastru má daná osoba trvalé bydliště, viz zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).

velmi málo informací veřejných⁴, zatímco údaje o obecních rozpočtech a příspěvkových organizacích jsou včetně relativně podrobné struktury přístupné na internetu.⁵ Toto snížení transparentnosti značně omezuje možnost veřejné kontroly a zvyšuje pravděpodobnost korupčního jednání.

Důležitou otázkou je i schopnost zastupitelů obce efektivně kontrolovat a ovlivňovat činnost těchto firem. Při svém rozhodování jsou do značné míry odkázáni na informace vrcholných manažerů těchto firem, kteří tak vhodnou skladnou těchto informací mohou jejich rozhodování do značné míry předurčit. Přitom se nemusí ani jednat přímo o falšování účetních výkazů, ale pouze o zákonné ovlivňování zaúčtování jednotlivých položek. Otázkou pak zůstává, jestli obecní zastupitelé řídí manažery obecních firem, či je to naopak. Tento problém plynoucí z asymetrie informací není specifický pouze pro tento případ, ale je vztahován i k možnostem vládní regulace monopolů a je předmětem analýz řady ekonomických škol, např. Kirzner (1998) nebo Buchanan (1998).

Třetí problematickým okruhem je přidělování zakázek těmto společnostem obcí. V řadě případů, jak potvrzují i výsledky výzkumu uvedené níže, obce přidělují veřejné zakázky svým společnostem bez výběrových řízení. Argumentují přitom, že se jedná pouze o určitý druh interního zajištění dané služby, a proto není nutné postupovat podle zákona o veřejných zakázkách. Na tomto místě je nutné upozornit, že tento způsob nebyl až do začátku platnosti nového zákona o veřejných zakázkách (č. 137/2006 Sb.) v souladu s platnou legislativou. Nový zákon toto již umožňuje, přičemž se odvolává na kauzu Teckal Evropského soudního dvora.⁶ Ekonomická racionalita tohoto rozhodnutí je však, jak bude dále ilustrováno, sporná.

3. Současný stav v České republice

Jak již bylo uvedeno výše, těší se obecní firmy relativně velké oblibě mezi územními samosprávnými celky. Tabulka 1 uvádí přehled majetkových účastí subjektů místní vlády v letech 2001 až 2004 v obchodních společnostech. Z prezentovaných údajů vyplývá, že subjekty místní vlády jako celek zvyšují své majetkové účasti ročně v průměru o 4,5 %, přičemž hodnota těchto účastí ve společnostech s rozhodujícím a podstatným vlivem přesáhla na konci roku 2004 částku 86 mld. Kč. Jednoznačně je přitom preferován rozhodující typ účasti, kdy daná obec či kraj vlastní v obchodní společnosti více než 50 % akcií či majetkového podílu, což umožňuje zcela ovládat dění

4 Důvodem tohoto stavu je nepřiliš jasná definice tzv. povinných subjektů v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

5 V ČR je to především systém ARIS, který je umístěn na stránkách Ministerstva financí ČR a který umožňuje získat informace o veřejných rozpočtech na všech úrovních ve struktuře odpovídající rozpočtové skladbě.

6 Jednalo se o kauzu C-107/98. Evropský soudní dvůr zde definoval, že pokud je služba poskytována externí právnickou osobou, která je pod přímou kontrolou zadavatele a která je řízena podobným způsobem jako vlastní organizační jednotka, považuje se to za dodávku vlastními prostředky – „in-house“. Dalším doplňujícím kritériem je, že firma musí operovat pouze na místním trhu. Při splnění těchto podmínek tak nemusí být zakázka zadána podle zákona o veřejných zakázkách.

v dané organizaci. Poměr mezi rozhodujícími a podstatnými majetkovými účastmi se pohybuje kolem 10:1.

Tabulka 1

Hodnota rozhodujících a podstatných majetkových účastí subjektů místní vlády v letech 2001 až 2004 (údaje v tis. Kč)

Rok Typ účasti	2001	2002	2003	2004
Rozhodující	67 975 159,62	74 205 056,75	74 086 015,40	78 815 399,10
Podstatný	6 775 150,59	5 880 500,16	6 614 944,43	7 225 061,79
Celkem	74 750 310,21	80 085 556,91	80 700 959,83	86 040 460,89

Pramen: MF ARIS, vlastní výpočty

Jak již bylo uvedeno na začátku tohoto příspěvku, může být účast subjektů místní vlády v obchodních společnostech motivovaná dvěma důvody: zvýšením obecních příjmů a zajištěním určité služby. Údaje, které jsou k dispozici, naznačují, že první důvod je marginální. Tento fakt lze doložit příjmy obecních a krajských rozpočtů z podílu na zisku a dividend, které udává tabulka 2. Z ní je patrné, že subjekty místní vlády sice v letech 2001–2004 vždy inkasovaly na tomto typu příjmů více než na začátku roku předpokládaly (a tedy i rozpočtovaly), ale pokud tyto hodnoty srovnáme s objemem majetkových účastí, zjistíme velmi nízkou výnosnost. I přes její růst v letech 2001–2004 nepřesahuje ani 1 %. Pokud by tedy obce a kraje chtěly zvyšovat své příjmy, bylo by racionálnější prostředky vložené do obchodních společností uložit na termínovaný vklad do banky či investovat např. do státních pokladničních poukázek. Nepřímo tak lze usuzovat, že obce drží majetkové podíly zejména ve společnostech, které jsou určeny k zajišťování služeb a kde tedy není zisk rozhodujícím kritériem efektivnosti.

Tabulka 2

Příjmy z majetkových podílů a dividend subjektů místní vlády v letech 2001–2004 (tis. Kč)

	2001	2002	2003	2004
Rozpočet	17 488,00	113 894,88	128 081,56	174 532,41
Realita	23 691,47	524 344,74	546 463,50	756 836,32
Výnosnost vynaloženého kapitálu (%)	0,03	0,65	0,68	0,88

Pramen: MF ARIS, vlastní výpočty

4. Význam obecních obchodních společností na trhu zajišťování služeb v ČR

Z předešlé kapitoly vyplývá, že majetkové účasti obcí a krajů v obchodních společnostech jsou pravděpodobně motivovány spíše snahou o zajištění služeb než o získání dodatečných finančních prostředků. Nyní se zaměříme na zodpovězení otázky, jak velký objem trhu veřejných služeb mají tyto obchodní společnosti.

7 Tato hodnota je navíc i mírně nadhodnocena, neboť zahrnuje i příjmy z majetkových podílů a akcií, kde nemají subjekty místní vlády rozhodující ani podstatnou majetkovou účast. Existující datové zdroje však neumožňují prezentované hodnoty očistit od vlivu menšinových účastí.

Analýzu provedeme na příkladu tří typů veřejných služeb v České republice. Jedná se o údržbu komunikací, svoz komunálního odpadu a údržbu a provozování veřejného osvětlení. Dále prezentované údaje byly zjištěny na základě pilotního sběru dat ze 100 obcí v ČR v roce 2005. V rámci tohoto sběru byly obce dotazovány na způsob zajištění vyjmenovaných veřejných služeb. Náklady (resp. výdaje) na jejich zajištění byly následně získány z databáze Ministerstva financí ČR ARIS.⁸ Při provádění výběrového šetření byl kladen důraz na velikostní a regionální diversifikaci vzorku se snahou, aby jeho struktura odpovídala struktuře obcí v ČR. Do výběrového vzorku také nebyly zahrnuty obce, které mají určitý netradiční charakter, jako například horská či lázeňská střediska, u kterých lze předpokládat značné odchylky od průměrných hodnot.

Tabulka 3 obsahuje výsledky provedeného výzkumu metod zajišťování vybraných typů veřejných služeb. První sloupec udává četnost jednotlivých způsobů a druhý tento údaj upravuje s cílem získat informaci o relativní části prostředků, která je daným způsobem alokována. Tento přepočít je nutné provést z důvodu zabránění zkreslení údajů z titulu velikosti obce. Údaje tak zachycují, jaký objem celorepublikových výdajů na zajištění těchto služeb prochází přes jednotlivé typy subjektů. V rámci analýzy není zohledněno hlavní město Praha, které je do značné míry specifické.

Tabulka 3

Metody zajištění vybraných typů veřejných služeb v ČR (údaje v %, rok 2004)

Služba Typ zajištění	Komunikace		Odpad		Osvětlení	
	Četnost	Objem výdajů	Četnost	Objem výdajů	Četnost	Objem výdajů
Přímá produkce	50,4	36,4	11,6	12,8	43,4	33,7
Obecní firma	12,6	25,9	13,0	29,1	7,5	25,7
Obecní firma – soutěž	3,3	11,7	3,0	6,8	3,1	5,8
Zadání z volné ruky ⁹	19,4	11,9	54,8	31,1	28,2	16,5
Omezená soutěž ¹⁰	14,2	12,5	14,6	15,9	17,6	15,9
Veřejná soutěž ¹¹	0,2	1,7	2,9	4,1	0,2	2,4

Pramen: vlastní výpočty

Z prezentovaných údajů vyplývá, že obecní obchodní společnosti hrají velmi významnou roli při zabezpečování veřejných služeb na municipální úrovni. Ve všech třech prezentovaných případech mají více než 25% podíl na trhu. Pokud bychom provedli podrobnější analýzu sebraných údajů, lze najít jednoznačně pozitivní vztah mezi velikostí obce a pravděpodobností, že služba bude zajišťována obecní firmou.

8 <http://www.info.mfcr.cz/aris/>

9 Pod pojmem zadání z volné ruky je v textu chápána „výzva jednomu zájemci“ a „zakázka malého rozsahu“ dle zákona č. 199/1994 Sb., nebo „jednací řízení bez uveřejnění“ a „zakázky do 2 mil. Kč“ dle zákona č. 40/2004 Sb.

10 Pod pojmem omezená soutěž je v textu chápána „výzva více zájemcům“ nebo „zjednodušené zadání“ dle zákona č. 199/1994 Sb., případně „užší zadávací řízení“ nebo „jednací řízení s uveřejněním“ dle zákona č. 40/2004 Sb.

11 Pod pojmem veřejná soutěž je v textu chápána „veřejná obchodní soutěž“ dle zákona č. 199/1994 Sb. nebo „otevřené zadávací řízení“ dle zákona č. 40/2004 Sb.

Například u obcí nad 20 tis. obyvatel obecní firmy zajišťují služby ve více než 50 % případech.

Údaje prezentované v tabulce 3 jsou zajímavé zejména v tom ohledu, že odhalují, že 75 % prostředků vynaložených na zajištění veřejných služeb obecními obchodními společnostmi neprošlo přes institut jakékoliv soutěže. Tento fakt, který vznikl buď ještě před platností příslušné legislativy nebo přímým porušením tehdy platné právní úpravy, ukazuje, že většina prostředků neprochází konkurenčním testem a tudíž lze mít oprávněné pochybnosti o jejich efektivnosti. Tu je však možné ověřit pomocí porovnání nákladů v rámci jednotlivých typů zajištění, jak je provedeno v kapitole 6.

5. Model zadávání veřejných zakázek obecním společností

Na základě provedené analýzy pozitiv a negativ obecních obchodních společností lze dospět k závěru, že se obec může chovat racionálně i v případě, že obecní obchodní společnost nabízí zajištění určité služby za vyšší cenu než soukromý dodavatel. Důvodem je fakt, že obec je jakožto majitel příjemcem zisku této společnosti. Na základě tohoto předpokladu lze vyvinout model racionálního chování obce při rozhodování o zajištění veřejné služby mezi klasickým externím dodavatelem a obecní obchodní společností.

V rámci modelu budeme předpokládat, že externí dodavatel je schopen poskytovat danou veřejnou službu za roční platbu ve výši C . Dále budeme předpokládat, že obecní obchodní společnost, u které předpokládáme vzhledem k absenci změny vlastnictví a neexistenci konkurence z důvodů nevyhlášení otevřené soutěže vyšší náklady, bude vyžadovat roční platbu v hodnotě aC , kde a je koeficient neefektivnosti. Aby se obec chovala racionálně, měla by akceptovat pouze takovou hodnotu koeficientu a , která zajistí, aby platil následující vztah:

$$C = aC - D, \quad (1)$$

kde D je dodatečný příjem obecního rozpočtu plynoucí z titulu podílů na zisku.

Následující výraz znamená, že obec může akceptovat jen takové zvýšení ceny od své obchodní společnosti, které je jí kompenzováno dodatečným příjmem. Zde je nutné upozornit, že abstrahujeme od případné redukce transakčních nákladů v důsledku podržení majetkové kontroly.

Dodatečné příjmy rozpočtu jsou potom tvořeny příjmy ze zisku společnosti. Lze je vyjádřit následovně:

$$D = z a C (1 - t_1) n (1 - t_2), \quad (2)$$

kde z je míra zisku vyjádřená jako procento tržeb, t_1 je sazba daně z příjmů právnických osob, t_2 je zvláštní sazba daně z příjmů z dividend a podílů na zisku a n je koeficient udávající, jaké procento zisku bude mezi vlastníky rozděleno.

Celý výraz je potom tvořen:

$$C = aC - z a C (1 - t_1) n (1 - t_2). \quad (3)$$

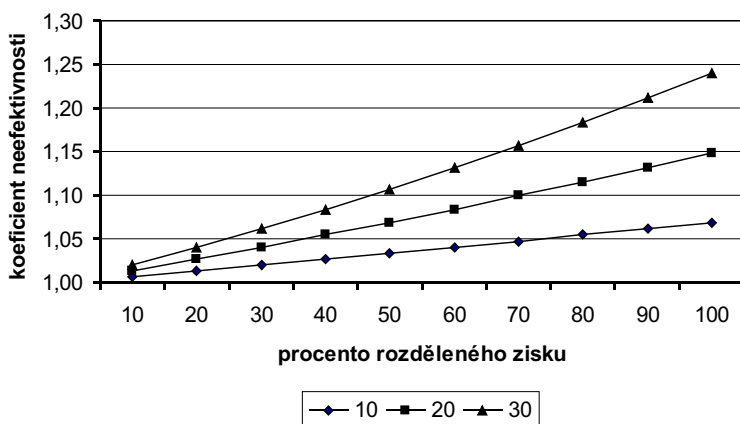
Koeficient a je pak možno vyjádřit jako

$$a = 1/(1-z(1-t_1)n(1-t_2)). \quad (4)$$

Jak z výrazu (4) vyplývá, je hodnota potenciálního koeficientu neefektivnosti ovlivňována daňovými sazbami, mírou zisku a jeho rozdělením. Zatímco daňové sazby jsou mimo rozhodovací pravomoci obcí, oba následující parametry již ne. Pokud je zakázka zadána bez veřejné soutěže, je možné si míru zisku bez problému stanovit. Také míra rozdělení zisku je plně v rukou obce a to prostřednictvím rozhodnutí valné hromady. Následující graf uvádí hodnoty koeficientu neefektivnosti pro tři různé ziskové situace. Zisk buď tvoří 10, 20 nebo 30 % ceny zakázky. A zároveň je tato hodnota vypočítána pro různé úrovně rozděleného zisku 0 až 100 %.

Graf

Hodnoty koeficientu neefektivnosti v závislosti na procentu rozděleného zisku



Pramen: vlastní výpočty

Z grafu vidíme, že při nejprůzračnější situaci, kdy je rozdělován celý zisk a cena zakázky je z 30 % tvořena ziskem, může koeficient neefektivnosti dosahovat až téměř hodnoty 1,25, což znamená, že si z hlediska dopadů na rozpočet obce může obecní firma za zajištění dané služby naučtovat až o 25 % více než externí dodavatel. Naopak u poněkud realističtější varianty kalkuluji s 10% mírou zisku a 50% rozdělením zisku jsou to pouze 3 %.

6. Nákladová (ne)efektivnost obecních obchodních společností

Na základě údajů prezentovaných v minulých kapitolách je tedy možné konstatovat, že obecní obchodní firmy hrají důležitou roli v zajišťování služeb na obecní úrovni. Z vyvinutého modelu dokonce vyplývá, že mohou být při tom i dražší než externí dodavatel. Otázkou však zůstává, jak si tento typ společností vede v nákladové efektivnosti. Odpověď lze získat pomocí analýzy nákladů na jednoho obyvatele, která byla provedena na základě výzkumu v roce 2005.

Tabulka 4 uvádí srovnání úrovně nákladů na jednoho obyvatele pro tři výše popsané druhy služeb, přičemž jako výchozí srovnávací hladina bylo zvoleno přímé zajištění služby v rámci obecního úřadu – přímá produkce. Z prezentovaných údajů sice jednoznačně vyplývá, že neefektivnější formou zajištění veřejné služby je přímá produkce, ale tento závěr nelze akceptovat, protože udávané hodnoty nezahrnují režijní náklady, což logicky vede k jejich podcenění. Z výše uvedených důvodů je nutné brát tuto úroveň jako orientační.¹²

Z prezentovaných hodnot vyplývá, že obecní firma pověřená produkcí veřejné služby bez výběrového řízení je jednoznačně nejméně efektivním řešením. Pouze v případě svozu komunálního odpadu poskytuje horší výsledky zadání z volné ruky. Zde je ale rozdíl na hranici statistické významnosti. Výsledky tak jednoznačně potvrzují názor, že neexistence konkurence a veřejné vlastnictví neposkytují dostatečné stimuly pro efektivní alokaci zdrojů.¹³

Tabulka 4

Relativní úroveň výdajů na zajištění veřejných služeb v roce 2004 (přímá produkce = 100)

Typ zajištění \ Služba	Péče o komunikace	Svoz odpadů	Veřejné osvětlení
Přímá produkce	100	100	100
Obecní firma	161	142	138
Obecní firma – soutěž	139	137	102
Zadání z volné ruky	119	149	136
Veřejná případně omezená soutěž	149	117	93

Pramen: vlastní výpočty

Lze tedy na základě uvedených údajů tvrdit, že je obecní obchodní společnost automaticky neefektivní? To rozhodně ne. Pokud se zaměříme na údaje získané u obecních obchodních společností, které obdržely zakázku v určitém typu soutěže, lze sledovat signifikantní pokles výdajů. V průměru za tři výše uvedené služby jde o 16 %. Tuto hodnotu lze považovat za potenciální úspory, které je možné zajistit při vpuštění konkurence na daný trh.

7. Závěr

Výše prezentované výsledky jednoznačně potvrzují neefektivnost obecních obchodních společností, které neprošly konkurenčním testem. Pokud bychom konfrontovaly tyto výsledky s poznatky plynoucími z teoretického modelu vyvinutého v kapitole 5, znamenalo by to, že aby se obce chovaly racionálně, musely by při 100%

12 Analýza problému, jestli je efektivnější interní nebo externí zajištění dané služby, není předmětem tohoto článku. Obecně by si vyžadovala podrobnější analýzu nákladů interního poskytování dané služby, která je znesnadňována faktem, že obce nepoužívají tzv. nákladová střediska.

13 Závěr, že obecní obchodní společnosti, které obdržely zakázku bez výběrového řízení, vykazují nejvyšší jednotkové náklady ze všech sledovaných variant, potvrzují i výsledky regresní analýzy a analýzy rozptylu.

rozdělování zisku tyto společnosti vykazovat zisk ve výši cca 20 %. Tomu však nenasvědčují vykazované příjmy subjektů místní vlády prezentované v tabulce 2.

Obecně tak lze přijmout závěr, že obecní obchodní společnosti pověřené zajišťováním veřejných služeb bez výběrového řízení jsou nejdražším možným řešením. Důvodem je zřejmě skutečnost, že zde nejsou přítomny ani hnací síly ve formě konkurence ani změny vlastnictví. Obecní obchodní společnosti dokonce vychází jako dražší i v porovnání s náklady na externí zajištění zadané z volné ruky, což je situace, která nejvíce evokuje možnost korupčního jednání.

Na druhou stranu však výzkum ukazuje, že obecní obchodní společnosti jako takové nemusejí znamenat plýtvání finančními prostředky veřejného sektoru. Pokud je připuštěna konkurence a obecní firma zakázku získala v rámci regulérního výběrového řízení, její náklady jsou srovnatelné s externími dodavateli. V některých případech jsou dokonce i nižší. Tento závěr potvrzuje argument, že klíčovou hnací silou při zvyšování efektivity veřejného sektoru je konkurence a nikoliv změna vlastnictví. Navíc v tomto případě obec inkasuje přínosy plynoucí z titulu zachování kontrolních mechanismů a tedy redukce transakčních nákladů.

Na základě získaných poznatků lze tedy konstatovat, že používání obecních firem v ČR je v případě většiny obcí nejen neefektivní, ale až do začátku platnosti zákona č. 137/2006 Sb. neodpovídalo platné právní úpravě zadávání veřejných zakázek. Navíc prezentace těchto organizací jako soukromých subjektů, které nemají s veřejným sektorem nic společného, a proto se na ně nevztahují některé klíčové zákony (zejména zákon o svobodném přístupu k informacím), vede ke snížení transparentnosti veřejných financí v ČR a vytváří tak prostředí velmi vhodné pro korupci.

Na tomto místě je ještě nutné se zastavit u problematiky povinnosti zadávat či nezadávat zakázky obecním obchodním společnostem v rámci zákona o veřejných zakázkách. Při hrubém pohledu by se mohlo zdát, že zavedení výše uvedené výjimky při zadávání zakázek obecním obchodním společnostem není škodlivé, pokud bude zajištěno respektování zákona o veřejných zakázkách na jejich straně, tj. pokud ony budou podle něj nakupovat. To však není pravda, neboť pokud ponecháme tržní test pouze na vstupu do těchto společností, kontrolujeme pouze efektivnost jejich nákupních oddělení. Mimo test efektivnosti však zůstává celá vlastní činnost těchto společností. Jinými slovy tímto ustanovením zajistíme, že společnosti budou nakupovat za konkurenční ceny, ale v rámci svých vnitřních procesů mohou plýtvat bez omezení.¹⁴

Na základě provedené analýzy lze zformulovat následující hospodářsko-politická doporučení:

- Pokud jsou obecní obchodní společnosti založeny s cílem poskytovat veřejné služby, je nutné, aby zakázku obdržely na základě otevřeného výběrového řízení.
- Při vyhlašování těchto soutěží je nutné se vyhnout pokušení nastavit výběrová kritéria tak, aby bylo zajištěno vítězství ovládané obchodní společnosti. Tím jsou potenciální výhody otevřeného výběrového řízení zcela eliminovány.

14 Tento problém je však velmi úzce spojen s otázkou hodnocení efektivity přímé produkce veřejných služeb. Ta je znesnadňována neexistencí nákladových středisek a obecně není na úrovni subjektů místních vlád prováděna.

- Je třeba vyjasnit otázku šíře a platnosti zákona o svobodném přístupu k informacím a zabránit jeho nedodržování obchodními společnostmi ovládanými veřejným sektorem s argumentem obchodního tajemství.
- Je nutné přehodnotit současný zákon o veřejných zakázkách, který umožňuje přidělit zakázky obecním obchodním společnostem z volné ruky a nevyžaduje tak provedení konkurenčního testu.

V případě aplikace výše uvedených doporučení lze obecně očekávat zlepšení fungování institutu veřejných zakázek v České republice spojený s poklesem jednotkových nákladů poskytování služeb. To bude mít pozitivní dopady nejen na efektivnost veřejného sektoru, ale také na celkovou ekonomickou efektivnost.

Literatura

- BAJARI, P.; TADELIS, S. 2001. Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts. *Rand Journal of Economics*. Autumn 2001, vol. 32, no. 3, s. 387–407.
- BEBLAVÝ, M.; SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. 2006. *Inštitucionálne dilemy pri zabezpečení verejných služieb*. 1. vyd. Bratislava : Transparency International Slovensko, 2006. 147 s. ISBN 80-89244-10-6.
- BROWN, T. L.; POTOSKI, M. 2003. The Influence of Transactions Costs on Municipal and County Government Choices of Alternative Modes of Service Provision. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2003, vol. 13, no. 4, s. 441–468.
- BUCHANAN, J. 1998. *Veřejné finance v demokratickém systému*. 1. vyd. Brno : Computer Press, 1998. 324 s. ISBN 80-7226-116-9.
- BULOW, J.; KLEMPERER, P. 1996. Auction Versus Negotiations. *American Economic Review*. 1996, vol. 86, no. 1, s. 180–194.
- DOMBERGER, S.; HALL, C.; LI, E. 1995. The Determinants of Price and Quality in Competitively Tendered Contracts. *Economic Journal*. 1995, vol. 105, no. 433, s. 1454–1470.
- CHANDLER, T.; FEUILLE, P. 1991. Municipal Unions and Privatization. *Public Administration Review*. 1991, vol. 51, no. 1, s. 15–22.
- INDUSTRY COMMISSION. 1996. Competitive Tendering and Contracting by Public Sector Agencies [Report No. 48]. Melbourne : Australian Government Publishing Service, 1996.
- KIRZNER, I. 1998. *Jak fungují trhy*. 1. vyd. Praha : Liberální institut; Centrum liberálních studií; Megaprint, 1998. 90 s. ISBN 80-902270-5-8.
- MILNE, R. G. 1997. Market-type Mechanisms, Market Testing and Market Making : A Longitudinal Study of Contractor Interest in Tendering. *Urban Studies*. 1997, vol. 34, no. 4, s. 543–559.
- NEMEC, J.; MERIČKOVÁ, B.; VÍTEK, L. 2004. Contacting-out on Local Government Level. Transitional Economies : Theory and Selected Evidence from Czech and Slovak Republic. Příspěvek přednesený na konferenci The Eighth International Research Symposium on Public Management, Budapest, 2004.
- OCHRANA, F. 2004. *Veřejné zakázky*. 1. vyd. Praha : Ekopress, 2004. 173 s. ISBN 80-86119-79-3.
- OECD. 2002. Competition and efficiency in Publicly funded Services. Paris : OECD, 2002.
- OECD. 2006. Roundtable on Concessions. Paris : OECD, 2006.
- PAVEL, J. 2005. Velikost a transparentnost trhu veřejných zakázek v zemích OECD? *Acta Facultatis Aeriarii Publici*. 2005, vol. 2, no. 1, s. 142–151.
- PAVEL, J. 2006. Methods of selection of external suppliers of local public services and the impact of the quality of selection procedure on the effectiveness and efficiency of local public service provision in the Czech Republic. Příspěvek přednesený na konferenci Public Administration and Public Policy in Emerging Europe & Eurasia: For Professionalism, Impartiality and Transparency, Ljubljana, 2006. Dostupný z WWW: http://www.nispa.sk/_portal/page.php?sid=360.
- PAVEL, J. 2006a. Efektivnost a transparentnost obecních obchodních společností. Praha : Transparency International – Česká republika, 2006. Dostupný z WWW: http://www.transparency.cz/pdf/vz_obecni_firmy_pavel.pdf.

- SZYMANSKI, S. 1996. The Impact of Compulsory Competitive Tendering on Refuse Collection Services. *Fiscal Studies*. 1996, vol. 17, no. 3, s. 1–19.
- WILLIAMSON, O. E. 1981. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *The American Journal of Sociology*. 1981, vol. 87, no. 3, s. 548–577.

THE EFFECTIVENESS OF THE MUNICIPAL FIRMS IN PROVIDING THE SERVICES

Jan Pavel, University of Economics, nám. W. Churchilla 4, CZ – 130 67 Praha 3
(pavelj@vse.cz)

Abstract

The paper is dealing with the problem of so called „municipal“ firms. I define them as the firms, which are based on commercial law but are owned by municipalities. The municipal firms are often used for providing services in the Czech Republic. However, this type of firm is connected with a lot of problems (transparency, effectiveness).

The paper is divided into five main parts. I discuss the theoretical problems, which are connected with the municipal firm in the first part. I especially focus on the question, what is the main factor of increasing the effectiveness – if the change in the ownership or the competition pressure. The second part describes the current situation in the Czech Republic and here I try to estimate, which part of public procurement market on the municipal level is controlled through the municipal firms. In the third part I have developed the model, which shows that for the municipalities can be reasonable to contract the municipal firm despite it is more expensive than classical outsourcing. Next part is dealing with the economical effectiveness of the municipal firms. The result of empirical research shows, that this type of the firm is the most expensive solution in the providing services on the municipal level. The last part, conclusion, summarise the main results and formulate the policy recommendations, which could increase the effectiveness of the public sector as well as of the economy as a whole.

Keywords

Czech Republic, Effectiveness, Municipal Firms, Public Procurement, Public Services, Transparency

JEL Classification

H40, H57