

Vedecký článok/ Scientific article

Recenzované/ Review: 20.11.2024

Akceptované/Accepted: 03.12.2024

<https://doi.org/10.24040/eas.2024.25.2.62-76>



Verejné obstarávanie ako faktor nízkej kvality manažmentu kontrahovania miestnych verejných služieb

Public procurement as the factor of the low quality management of contracting out local public services

Beáta Mikušová Meričková^a, Nikoleta Jakuš Muthová^{b*}, Lili Ondrejko^c

^a Ekonomická fakulta, Univerzita Mateja Bela. Fakulta ekonomicko-správni, Univerzita Pardubice. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3187-9201>

^b Ekonomická fakulta, Univerzita Mateja Bela. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8700-5055>

^c Ekonomická fakulta, Univerzita Mateja Bela.

Abstract: A view of the problem of contracting out public services, limited to solving the "make or buy" question, does not fully address the issue: why doesn't contracting out public services lead to efficiency gains? The controversial effects of contracting out on efficiency can be better understood by shifting the research issue from the cost-effectiveness of contracting out to the quality of management in the contracting process. The public procurement process is crucial to the management of public service contracting. The aim of the study is to define the role of public procurement in the management of public service contracting by analyzing the aspects of public procurement that influence the quality of contracting management of local public services in Slovak municipalities. All data were collected directly by the authors. The results indicate the low-quality contract management, what increase the risks connected with public services contracting out.

Key words: Contracting. Public services. Contract management. Public procurement. Slovak Republic.

JEL Classification: H44. H72.

* Korešpondujúci autor: Nikoleta Jakuš Muthová

Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja, Ekonomická fakulta, Univerzita Mateja Bela. Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica, Slovenská republika

nikoleta.jakusmuthova@unb.sk

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0).

Úvod

Kontrahovanie verejných služieb sa realizuje na základe zmluvného vzťahu – kontraktu medzi verejnou inštitúciou a externým subjektom (Cooper, 2003; Kettner, Martin, 1990; Macneil, 1978; Rehfuss, 1989). Ekonomická teória, pokiaľ ide o kontrahovanie verejných služieb, už nerieši otázku, či je výhodnejšia súkromná alebo verejná produkcia, ale ako proces kontrahovania verejných služieb riadiť. Vnímanie problému kontrahovania verejných služieb obmedzené na riešenie otázky „vyrobiť alebo kúpiť“ nedáva odpoveď na otázku: Prečo kontrahovanie verejných služieb neprináša zvýšenie efektívnosti? Vyriešiť otázku kontroverzných dopadov kontrahovania verejných služieb na efektívnosť ich zabezpečovania je možné posunom skúmania problému z roviny skúmania nákladovej efektívnosti kontrahovania do roviny kvality riadenia procesu kontrahovania. Kľúčovým v manažmente kontrahovania verejných služieb je proces verejného obstarávania.

Cieľom štúdie je definovať úlohu verejného obstarávania v manažmente kontrahovania verejných služieb prostredníctvom analýzy aspektov verejného obstarávania v hodnotení kvality manažmentu kontrahovania miestnych verejných služieb v podmienkach slovenských samospráv.

Štruktúra článku je štandardná. Po úvodných častiach (prehľad literatúry a metodológia) analytická časť štúdie postavená na metóde analýzy údajov získaným primárnym zberom dát najprv poskytuje základ pre hlavný výskum a odpovedá na dve výskumné otázky: aký je rozsah a efektívnosť verejných zákaziek v podmienkach Slovenskej republiky a ako aspekty verejného obstarávania ovplyvňujú kvalitu kontrakt manažmentu v slovenských samosprávach.

V záverečnej časti výskumu je využitá metóda čiastočnej indukcie pre overenie platnosti stanovených výskumných predpokladov a metóda syntézy a dedukcie pri identifikácii hlavných problémov procesu riadenia kontrahovania

1 Verejné obstarávanie v manažmente kontrahovania verejných služieb

V celosvetovom rozmere je problém kontrahovania verejných služieb predmetom záujmu odbornej i laickej verejnosti už desaťročia (Savas, 1987; Osborne, Gaebler, 1993; Kettl, 1993) aj preto, že každoročne vláda každej krajiny vynaloží nemalú časť verejných prostriedkov na financovanie kontrahovaných služieb a význam kontrahovania neustále rastie (Kettl, 1993; Donahue, 1989; Martin, 1999; Brudney, et al., 2005; Miranda, Andersen, 1994).

Efektívnosť kontrahovania verejných služieb sa najčastejšie vníma ako rozdiel medzi nákladmi internalizácie a kontrahovania služby, prípadne aj ako rozdiel medzi kvalitou internalizovanej a kontrahovanej služby (Engelbeck, 2004; Epstein, 1984; Shetterly, 1998). Tento prístup aplikovala väčšina zahraničných, ale aj domácich štúdií, venujúcich sa danej

problematike (skúmaním danej problematiky v podmienkach Slovenskej republiky sa venovali hlavne Balážová, 2006; Beblavý et al., 2006; 2007; Meričková, Majlingová, 2005; Meričková et al., 2010; Meričková et al., 2007; Meričková et al., 2008; Nemec et al., 2020; Nemec et al., 2005, v podmienkach susednej Českej republiky Ochrana et al., 2008; Páleníková, 2012; Pavel, 2006; Rousek et al., 2009; Soukupová, Klimovský, 2016, Soukopová et al. 2017.

Konvenčné vnímanie problému kontrahovania činností spojených s výkonom funkcií štátu v ekonomike, je ovplyvnené teóriou principal - agent, teóriou konkurenčného trhu a režimom štandardných verejného postupov obstarávania, ktorá vidí kontrakt ako určitú dohodu medzi dvoma subjektmi s rozdielnymi záujmami – princípálom a agentom (e g Arrow, 1985).

Principál (v našom ponímaní zložka verejnej správy, ktorá má legislatívne vymedzenú povinnosť danú službu zabezpečovať - poskytovateľ služby, ktorý nesie politickú zodpovednosť za rozhodnutie – z akých zdrojov bude služba financovaná a aká forma produkcie služby bude zvolená a agent (konkrétny producent služby) sledujú svoje vlastné ciele, ktoré nemusia (a väčšinou ani nie sú) v súlade (DeHoog, 1990; Sclar, 2000; Macneil, 1974, 1978). Nesúlad cieľov princípála (poskytovateľa/obstarávateľa služby) a agenta (producenta/dodávateľa služby) je príčinou dvoch základných problémov spojených s kontrahovaním verejných služieb - 1) morálneho hazardu alebo problému skrytej činnosti a 2) nesprávneho výberu alebo problému skrytých informácií (Arrow, 1985; Kettl, 1993; More, 1984; Pratt, Zeckhauser, 1986).

Morálny hazard vzniká, ak činnosť dodávateľa nie je dostatočne monitorovaná a kontrolovaná, čo sa prejavuje v rozsahu a kvalite zabezpečovanej služby alebo iným správaním externého dodávateľa, ktoré je v rozpore s verejným záujmom. Tento problém by malo vyriešiť explicitné nastavenie podmienok v zmluve v procese verejného obstarávania a priebežná kontrola produkcie služby (zmluvného dodávateľa) zo strany verejnej inštitúcie (obstarávateľa) po obstaraní služby (DeHoog, 1990; Geusnerie, 1989; Rehfuß, 1989; Romzek, Johnston, 2002).

Problém nesprávneho výberu alebo skrytých informácií sa označuje ako informačná asymetria (Stiglitz, 1987). Špecializovaný dodávateľ služby disponuje informáciami (väčšinou odborného charakteru), ktoré nemá verejná inštitúcia k dispozícii a ich využitím ju môže ovplyvniť v jej rozhodovaní o výbere dodávateľa. Napríklad verejná inštitúcia má záujem vybrať z potenciálnych dodávateľov toho, ktorý najviac vyhovuje požiadavkám kladeným na efektívnosť a kvalitu produkcie služby, nemá ale potrebné informácie, aby uchádzača dokázala hodnotiť ex-ante. Tento problém uvádza Bailey (1999, s. 290 – 292) ako jedno z rizík spojených s kontrahovaním verejných služieb: externí producenti služby, ktorí sa uchádzajú o verejnú zákazku v podobe poskytovania služby, môžu zámerne podhodnotiť pri kalkulácii ceny za

službu reálne náklady jej produkcie, čo v prípade získania zákazky vedie k problémom so zabezpečením služby v potrebnom rozsahu a kvalite.

Definovaním faktorov efektívnosti kontrahovania, ovplyvnenej kvalitou riadenia procesu kontrahovania sa zaoberajú viacerí autori. Faktory vyplývajúce z kvality kontrakt manažmentu sa viažu k rizikám kontrahovania, ktoré ovplyvňujú:

riziko netransparentnosti: miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky (Savas, 1987; Kettl, 1993; Greene, 2002; Hodge, 2000),

riziko skrytých informácií: ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku (Rehfuss, 1989; Marlin, 1984; Romzek, Johnston, 2002), znalosti a skúsenosti obstarávateľa v oblasti zmluvného manažmentu (DeHoog, 1990; Rehfuss, 1989; Romzek, Johnston, 2002), odborné znalosti obstarávateľa o technických parametroch obstarávanej služby (Kettl, 1993),

riziko skrytej činnosti: frekvencia monitorovania produkcie služby (Rehfuss, 1989; Marlin, 1984; Prager, 1994; Lavery, 1999; Seidenstat, 1999; Brown, Potoski, 2003; Hefetz, Warner, 2004), postup pri postup pri nedodržaní záväzkov vyplývajúcich zo zmluvy (DeHoog, 1990; Rehfuss, 1989; Romzek, Johnston, 2002), dĺžka zmluvy (Kettner, Martin, 1990; MacKay, 2022) a typ platby externému dodávateľovi za službu (Marlin, 1984; Romzek, Johnston, 2002, Shetterly, 1998).

Všetky uvedené faktory s výnimkou monitorovania externej produkcie služby po uzavretí kontraktu sú previazané na proces verejného obstarávania.

2 Materiál a metódy skúmania

Cieľom štúdie je definovať úlohu verejného obstarávania v manažmente kontrahovania verejných služieb prostredníctvom analýzy aspektov verejného obstarávania v hodnotení kvality manažmentu kontrahovania miestnych verejných služieb v podmienkach slovenských samospráv. Cieľ naplníme zodpovedaním stanovených výskumných otázok:

- 1 Aký je rozsah verejných zákaziek, kontrahovania (s cieľom doložiť význam skúmanej problematiky)?
- 2 Aká je efektívnosť kontrahovania (s cieľom definovať problém)?
- 3 Ako ovplyvňujú aspekty verejného obstarávania kvalitu kontrakt manažmentu (hlavný cieľ výskumu)?

Pri naplnení cieľov pracujeme s vlastnými originálnymi údajmi získanými primárnym zberom dát v rozmedzí rokov 2020 až 2021, ktoré sa vzťahujú k zabezpečeniu miestnych verejných služieb (zber a odvoz tuhého komunálneho odpadu TKO, údržba miestnych komunikácií, údržba verejnej zelene, údržba verejného osvetlenia, cintorínske služby). Výskum

nadväzuje na predošlý vlastný výskum (Mikušová Meričková, Nemec, Jakuš Muthová, 2024). Tabuľka 1 popisuje výskumné vzorky.

Tabuľka 1 Výskumné vzorky

Obdobie realizácie výskumu	Výskumná vzorka
2020	115 obcí rôznych veľkostných skupín
2021	54 obcí rôznych veľkostných skupín

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Pri skúmaní miery kontrahovania sledujeme percento kontrahovaných služieb. Pri skúmaní efektívnosti pracujeme s jednoduchým porovnaním nákladov internej a externej produkcie. Porovnávanie nákladov realizujeme ako vo vzťahu k počtu obyvateľov danej samosprávy, tak aj k jednotkám výkonu. Použité výkonové jednotky charakterizuje tabuľka 2.

Tabuľka 2 Výkonové ukazovatele miestnych verejných a pomocných služieb

Miestne verejné služby	Výkonový ukazovateľ
Zber a odvoz tuhého komunálneho odpadu	1 t vyprodukovaného odpadu
Údržba verejného osvetlenia	1 svetelný bod
Údržba miestnych komunikácií	1 km miestnych komunikácií
Údržba verejnej zelene	1 m ² verejných priestranstiev
Cintorínske služby	1 hrobové miesto

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Objektívnym problémom výskumu je komplexnosť zachytenia ukazovateľa nákladov zabezpečovania služieb, tú nemožno vzhľadom k dostupným údajom zaručiť, hlavne pri sledovaní nákladov internalizácie (formálne fungovanie nákladových stredísk). Navyše, pri sledovaní nákladov kontrahovania obce nesledujú transakčné náklady spojené s verejným obstarávaním, či následným monitorovaním externej produkcie.

Pri hodnotení kvality kontrakt manažmentu sme si stanovili systém kritérií/faktorov, ktoré reflektujú všeobecne známe riziká kontrahovania verejných služieb: riziko informačnej asymetrie, riziko morálneho hazardu a riziko netransparentnosti. Vytvorili sme vlastnú metodiku hodnotenia kvality kontrakt manažmentu, ktorá ovplyvňuje spomínané riziká a tým aj samotný výsledok kontrahovania. Vzťah rizík kontrahovania a sledovaných faktorov, ktoré ovplyvňujú kvalitu riadenia procesu kontrahovania uvádza tabuľka 3.

Tabuľka 3 Faktory kvality kontrakt manažmentu vo vzťahu k rizikám kontrahovania

FAKTOR kvality riadenia kontraktu	RIZIKO		
	Netransparentnosti	Skrytých informácií	Skrytej činnosti
	Postupy verejného obstarávania	Podmienky výberu externého dodávateľa	Zmluvné podmienky
	miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky jasný predmet obstarávania	ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku	postup pri nedodržaní záväzkov vyplývajúcich zo zmluvy
		odborné znalosti zamestnancov verejnej organizácie o technických parametroch služby	dĺžka zmluvy
			typ platby externému dodávateľovi za službu

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Tabuľka 4 uvádza kvantifikáciu faktorov kvality kontrakt manažmentu. Keďže sú faktory definované ako kvalitatívne charakteristiky, pre účely hodnotenia kvality kontrakt manažmentu sme ich transformovali do kvantitatívnej podoby podľa vybraných znakov. Kvantifikácia bola určená pomocou Saatyho metódy, ktorá umožňuje stanoviť váhy na základe miery významnosti jednotlivých kritérií z pohľadu naplnenia cieľov, ktoré majú byť poskytovaním služby dosiahnuté (Saaty et al., 1983).

Tabuľka 4 Verejné obstarávanie v hodnotení kvality kontrakt manažmentu

Verejné obstarávanie	Riziko	Faktor	Kvalitatívny znak	Kvantifikácia
Postup verejného obstarania	Netransparentnosti	miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky	verejná súťaž	100
			užšia súťaž	70
			rokovacie konanie	50
			cenová ponuka	30
			priame zadanie	0
Podmienky výberu externého dodávateľa, hodnotenie ponúk	Skrytých informácií	ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku	ekonomicky najvýhodnejšia ponuka	100
			najnižšia cena	50
		odbornosť obstarávateľa	zásadne súhlasím	100
			súhlasím	50
			nesúhlasím	0
Nastavenie zmluvných podmienok	Skrytej činnosti	postup obce pri nedodržaní záväzkov vyplývajúcich zo zmluvy	zásadne nesúhlasím	0
			zrušenie zmluvy - vypovedanie	100
			finančné sankcie	70
		doba platnosti zmluvy - dĺžka zmluvy	požadovanie nápravy	30
			iné postupy	0
			do 1 roka (vrátane)	100
			do 2 rokov (vrátane)	70
			do 5 rokov (vrátane)	30
		spôsob platby externému dodávateľovi za službu	neurčito	0
			platba za výkon	100
			fixná platba + výkon , t. j. kombinácia	50
			fixná platba	0

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

3 Verejné obstarávanie v kvalite kontrakt manažmentu - výsledky a diskusia

Prvou otázkou, na ktorú sa výskum zameriava je: Aký je rozsah verejných zákaziek, kontrahovania? Odpoveď dokladujú výsledky uvedené v tabuľke 5 s cieľom zdôrazniť význam riešeného problému.

Tabuľka 5 Podiel miery kontrahovania na zabezpečovaní miestnych verejných služieb – rozsah kontrahovania (v %)

Služba	2020	2021
Zber a odvoz tuhého komunálneho odpadu	88	87
Údržba verejného osvetlenia	13	2
Údržba miestnych komunikácií	34	26
Údržba verejnej zelene	5	4
Cintorínske služby	9	9

Zdroj: Vlastný primárny výskum

Kontrahovanie sa stalo dominantným u služby zberu a odvozu TKO. Pomerne často sa kontrahujú aj služby údržby miestnych komunikácií. Nesporným dôvodom sú obmedzené personálne a kapitálové kapacity samospráv, ktoré neumožňujú samosprávam pružne reagovať na narastajúce požiadavky občanov na rozsah a kvalitu týchto verejných služieb. Riešením problému je využitie kapacít súkromného sektora a prechod z interného spôsobu zabezpečovania služby na externý – kontrahovanie verejných služieb. U niektorých služieb naopak dominuje interný spôsob zabezpečovania.

Výskumná otázka 2: Aká je efektívnosť kontrahovania? upozorňuje na kontroverzné dopady kontrahovania na efektívnosť zabezpečovania služieb a otvára hlavný výskumný problém kvality kontrakt manažmentu.

Odpoveď na druhú výskumnú otázku uvádza tabuľka 6. Pri hodnotení sme porovnávali výdavky na zabezpečenie internej produkcie vo vzťahu k počtu obyvateľov a výdavky na zabezpečenie externej produkcie vo vzťahu k počtu obyvateľov. Následne sme tieto hodnoty porovnali. Hodnoty predstavujú percentuálne vyjadrenie efektívnosti kontrahovania, pričom hodnota ukazovateľa pri internalizácii služieb predstavuje základ s hodnotou 100 %. V prípade hodnoty nižšej ako 100 % je kontrahovanie efektívnejšou alternatívou a naopak v prípade, že hodnota je vyššia ako 100 % ide o neefektívnejšiu alternatívu.

Tabuľka 6 Efektívnosť kontrahovania miestnych verejných služieb v % (výdavky na zabezpečovanie služby pripadajúce na jedného občana)

Služba	2020	2021
Zber a odvoz tuhého komunálneho odpadu	114	79
Údržba verejného osvetlenia	150	32
Údržba miestnych komunikácií	117	52
Údržba verejnej zelene	213	61
Cintorínske služby	78	98

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Výsledky vyznievajú kontroverzne, v niektorých prípadoch je externalizácia lacnejšou formou zabezpečovania služieb, niekde naopak výdavky pri externe produkovaných službách výrazne prekračujú výdavky na internalizáciu služieb. V celkovo výsledky naznačujú, že kontrahovanie je v priemere o niečo drahšie ako internalizácia. Ako sme už spomenuli v metodike výskumu, tento stav môže byť (minimálne čiastočne) spôsobený tým, že pri internalizácii nie sú vyčíslené reálne náklady na zabezpečovanie služby, len výdavky z rozpočtu z dôvodu nefunkčnosti nákladových stredísk.

Obdobný pohľad poskytuje analýza aj v prípade, ak použijeme ako ukazovateľ relativizácie výdavky na výkonový ukazovateľ. Výpočet efektívnosti kontrahovania miestnych verejných služieb sme realizovali na základe stanovených výkonových ukazovateľov v Tabuľke 2. Výsledky zobrazujú tabuľka 7.

Tabuľka 7 Efektívnosť kontrahovania miestnych verejných služieb v % (výdavky pripadajúce na výkonový ukazovateľ)

Služba	2020	2021
Zber a odvoz tuhého komunálneho odpadu	146	199
Údržba verejného osvetlenia	25	100
Údržba miestnych komunikácií	X	114
Údržba verejnej zelene	128	262
Cintorínske služby	67	68

Zdroj: Vlastný primárny výskum. X – nebolo možné spracovať vzhľadom na nerelevantné údaje k internému zabezpečeniu služby

Jedným z limitov skúmania a získaných údajov je rozdielna štruktúra výberového súboru v daných rokoch. Doteraz realizované výskumy v tejto oblasti Mikušová et al. (2024) a aj výsledky tohto skúmania naznačujú, že kontrahovanie je teda v podmienkach Slovenska drahším a niekedy dokonca aj menej kvalitným spôsobom, ako službu zabezpečiť aj napriek tomu, že teória predpokladá opak. Nasledujúca výskumná otázka hľadá odpoveď na otázku, prečo je tomu tak.

Výskumná otázka 3: Ako ovplyvňujú aspekty verejného obstarávania kvalitu kontrakt manažmentu? Verejné obstaranie zohráva kľúčovú úlohu v celom procese manažmentu kontrahovania verejnej služby, ovplyvňuje jeho kvalitu a tým aj riziká kontrahovania s dopadom na výsledný efekt kontrahovania v efektívnosti zabezpečovania služby.

Výsledky uvádzajú tabuľky 8 a 9 (čím vyššie bodové hodnotenie posudzovaný kontrakt dosiahne, tým efektívnejšiu realizáciu manažmentu kontrahovania s pozitívnym vplyvom na elimináciu rizík kontrahovania a tým aj na efektívnosť kontrahovania možno predpokladať).

Výsledky ukazujú vysokú mieru všetkých uvedených rizík kontrahovania miestnych verejných služieb v slovenských samosprávach, čo je spôsobené nízkou kvalitou kontrakt manažmentu.

Tabuľka 8 Verejné obstarávanie v kvalite kontrakt manažmentu miestnych služieb v % v roku 2020 a 2021

Verejné obstarávanie	Riziko kontrahovania	Miestne služby	Rok	Zber a odvoz TKO	Údržba verejného osvetlenia	Údržba miestnych komunikácií	Údržba verejnej zelene	Cintorínske služby	Priemer
Postup verejného obstarania	Netransparentnosť	miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky	2020	46,53	40,38	39,07	28,42	26,19	36,12
			2021	43,25	15,00	40,77	20,00	38,00	31,40
Podmienky výberu	Skryté informácie	ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku	2020	50,00	62,96	62,50	55,26	59,09	57,96
			2021	38,75	40,00	20,00	40,00	28,57	33,46
		odbornosť obstarávateľa	2020	48,15	33,33	33,72	33,33	32,61	36,23
			2021	48,33	16,67	18,18	16,67	12,50	22,47
Nastavenie zmluvných podmienok	Skryté činnosti	postup obce pri nedodržaní záväzkov vyplývajúcich zo zmluvy	2020	27,27	26,00	26,83	26,32	30,95	27,47
			2021	10,74	1,33	8,67	1,33	0,80	4,57
		doba platnosti zmluvy	2020	34,36	23,75	43,68	25,79	10,00	31,7
			2021	28,57	0,00	0,00	0,00	0,00	5,71
		spôsob platby externému dodávateľovi za službu	2020	71,89	67,62	83,51	76,38	70,64	74,01
			2021	26,90	45,45	58,33	33,33	25,00	37,80

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Výsledky naznačujú vážne problémy v manažmente kontrahovania miestnych verejných služieb, ktoré zvyšujú riziká spojené s kontrahovaním a znižujú efektívnosť kontrahovania. Manažment kontrahovania verejných služieb je významne previazaný s procesom verejného obstarávania, ktorého správne nastavenie môže eliminovať riziká spojené s kontrahovaním verejných služieb.

Špecificky je potrebné poukázať na riziko netransparentnosti, kde kvalita kontrakt manažmentu odvíjajúca sa od uplatnených postupov verejného obstarávania dosiahla v roku 2020 36% a v roku 2021 31% zo 100%. Nevhodne zvolené postupy a nejasne definovaný predmet obstarania, prípadne dokonca predvýber (Yakovlev et al., 2020 and Langr, 2018)

v rámci verejného obstarávania môžu spôsobiť, že obstarávateľ nevyberie najvhodnejšieho dodávateľa pre externú produkciu služieb.

V podmienkach SR je práve táto oblasť kontrakt manažmentu problémová, dokumentujú to výsledky nášho dvadsaťročného výskumu monitorujúce postupy verejného obstarávania miestnych verejných služieb (Tabuľka 9). Isté zlepšenie možno zaznamenať v prospech využívania postupu verejného obstarania verejnou súťažou.

Tabuľka 9 Postupy verejného obstarávania vybraných miestnych verejných služieb v SR v %

Využitý postup verejného obstarania služieb	2020	2021
Verejná súťaž	24	16,92
Užšia súťaž	2	0,00
Rokovacie konanie	14	4,62
Cenová ponuka	27	67,69
Priame zadanie	33	10,77
Obec neuviedla postup verejného obstarania	0	0

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Otázkou však ostáva voľba kritérií hodnotenia predložených ponúk pri verejnej súťaži. Dominantným je stále kritérium najnižšej ceny, ktoré neúmerne zvyšuje riziko poklesu kvality služby. V tejto oblasti kvalita kontrakt manažmentu v nami hodnotenom roku 2021 dosiahla len 33% zo 100%. Spolu s problémom chýbajúcich znalostí obstarávateľa o technických a ekonomických parametroch zabezpečovania služby výrazne zvyšuje riziko informačnej asymetrie spojeným s kontrahovaním. Rovnako problémovým v kontrakt manažmente je nastavenie podmienok zmluvy, kde kvalita kontrakt manažmentu dosahuje priemerné hodnotenie 30% zo 100%, čím sa zvyšuje riziko morálneho hazardu..

Záver

V zabezpečovaní verejných služieb, financovaných z verejných zdrojov, by mala byť splnená požiadavka hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti vynaloženia verejných prostriedkov, čo predpokladá ex-ante hodnotenie možných alternatív zabezpečovania služieb z pohľadu naplnenia tejto požiadavky. Kontrahovanie verejnej služby je jednou z alternatív pre, ktorú sa poskytovatelia služby môžu rozhodnúť. V podmienkach slovenských obcí vzhľadom na ich poddimenzované personálne a kapitálové kapacity je často jedinou možnosťou, ako službu zabezpečiť. Platí to najmä pre služby, ktorých realizácia je technicky a ekonomicky náročná, napr. službu zberu a odvozu TKO, čo potvrdzujú výsledky nášho výskumu. Zastúpenie kontrahovania ako jedného z postupov zabezpečovania miestnych verejných služieb je významné práve u spomínanej služby, ale najmä rastie aj u iných miestnych verejných služieb.

Kapitálové a personálne kapacity a skúsenosti so zabezpečovaním služieb u súkromných dodávateľov by mali byť zárukou vyššej efektívnosti zabezpečovania služby, reálne dopady

kontrahovania na efektívnosť zabezpečovania miestnych verejných služieb však nevyznievajú v prospech kontrahovania. Dokladujú to výsledky nášho výskumu. Otázkou teda je, prečo kontrahovania zlyháva, resp. prečo sa viac ako jeho benefity prejavujú jeho riziká – riziko netransparentnosti, informačnej asymetrie a morálneho hazardu, ktoré znižujú efektívnosť kontrahovaných služieb.

Na prejavenie spomínaných rizík kontrahovania má vplyv kvalita kontrakt manažmentu. Kontrahovanie môže byť teoreticky vhodnou možnosťou zabezpečovania služby, avšak pri zlom manažmente celého procesu, môže byť jeho výsledkom neefektívne zabezpečovanie služby. Významnú úlohu v procese riadenie kontrahovania zastáva verejné obstarávanie, kedy voľba postupu verejného obstarania, spôsob hodnotenia predložených ponúk a nastavenie zmluvných podmienok významne ovplyvňuje riziká kontrahovania a tým aj jeho dopady na efektívnosť zabezpečovania služby.

Cieľom štúdie bolo definovať úlohu verejného obstarávania v manažmente kontrahovania verejných služieb prostredníctvom analýzy aspektov verejného obstarávania v hodnotení kvality manažmentu kontrahovania miestnych verejných v podmienkach slovenských samospráv. Výsledky našej analýzy hodnotenie kvality kontraktov miestnych verejných služieb v podmienkach slovenských obcí sú alarmujúce. Kvalita kontrakt manažmentu vo všetkých hodnotených oblastiach dosahuje v priemere 30% zo 100%. Jedným z limitov skúmania je však nereprezentatívny výberový súbor miestnych samospráv a ich rozdielna štruktúra vo výberovom súbore, čo mohlo do istej miery ovplyvniť efektívnosť kontrahovania a internej produkcie miestnych verejných služieb.

Uplatnené postupy verejného obstarávania zvyšujú riziko netransparentnosti. Obce až 33% vyberajú dodávateľov priamo, bez verejnej súťaže. Aj v prípade verejnej súťaže ako postupu verejného obstarania ostáva otázkou voľba kritérií hodnotenia predložených ponúk, kde výrazne dominuje kritérium najnižšej ceny. Spolu s problémom chýbajúcich znalostí obstarávateľa o technických a ekonomických parametroch zabezpečovania služby táto skutočnosť výrazne zvyšuje riziko informačnej asymetrie. Problémovým je v kontrakt manažmente aj nastavenie zmluvných podmienok – dĺžka zmluvy, postupy pri nedodržaní zmluvných podmienok, spôsob platby za služby, ktoré zvyšuje riziko morálneho hazardu pri kontrahovaní služby. Systémový proces verejného obstarávania teda môže významným spôsobom eliminovať riziká spojené s kontrahovaním verejných služieb a zvýšiť efektívnosť ich zabezpečovania.

V minulosti sa verejné obstarávanie zameriavalo na dosahovanie efektívnosti (najnižšej ceny alebo najlepšieho pomeru ceny a kvality) pri dodržaní klasických princípov verejného obstarávania. S odstupom času, hlavne od začiatku nášho storočia, sa začalo uvažovať o tom,

že by malo plniť aj ďalšie spoločensko-ekonomické ciele a pojem udržateľné verejné obstarávanie sa stal čoraz populárnejším a podporovaným najvýznamnejšími svetovými inštitúciami. V mnohých prípadoch udržateľné verejné obstarávanie môže napomôcť kvalitnému výkonu jednotlivých funkcií štátu. Podľa Organizácie spojených národov (2021) udržateľné verejné obstarávanie poskytuje vládam možnosť posunúť sa od obstarávania od dodávateľov, ktorí iba dodávajú najlacnejšie produkty, k uprednostňovaniu obstarávania od dodávateľov, ktorí rešpektujú ľudské práva a životné prostredie. Má potenciál poskytnúť významnú podporu trvalo udržateľnému rozvoju a mnohé krajiny by ho mohli považovať za strategickú prioritu. Do budúca je tak možné zamerať sa práve na udržateľné verejné obstarávanie, nakoľko zistené výsledky potvrdzujú nízku kvalitu manažmentu kontrahovania verejných služieb.

Grantová podpora:

„Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-23-0018.“

Zoznam použitej literatúry

- [1] Arrow, K. J. (1985). The economics of agency. In J. W. Pratt & J. Zeckhauser (Eds.), *Principals and agents: The structure of business* (pp. 37–51). Boston: Harvard Business School Press.
- [2] Balážová, E. (2006). *Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku*. Prešov: Transparency International Slovensko, Adin. ISBN 80-89244-09-2.
- [3] Beblavý, M., & Sičáková-Beblavá, E. (2006). *Inštitucionálne dilemy pri zabezpečovaní verejných služieb*. Prešov: Transparency International Slovensko, Adin. ISBN 80-89244-10-6.
- [4] Beblavý, M., & Sičáková-Beblavá, E. (2007). Faktory ovplyvňujúce rozhodovanie o spôsobe zabezpečovania služieb vo veľkých slovenských mestách. *Politická ekonomie*, 55(2), 245–261. [https://doi.org/\[ISSN 0032-3233\]](https://doi.org/[ISSN 0032-3233])
- [5] Brudney, J. L., Fernandez, S., Ryu, J. E., & Wright, D. S. (2005). Exploring and explaining contracting out: Patterns among the American states. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 393–419. [https://doi.org/\[ISSN 1053-1858\]](https://doi.org/[ISSN 1053-1858])
- [6] Cooper, P. J. (2003). *Governing by contract*. Washington, D. C.: CQ Press. ISBN 1-56802-620-X.
- [7] DeHoog, R. H. (1990). Competition, negotiation, or cooperation: Three models for service contracting. *Administration and Society*, 22(3), 317–340. [https://doi.org/\[ISSN 1552-3039\]](https://doi.org/[ISSN 1552-3039])
- [8] Donahue, J. D. (1989). *The privatization decision: Public ends, private means*. New York: BasicBooks. ISBN 978-0465063574.

- [9] Engelbeck, R. M. (2004). *Using metrics to manage contractor performance*. Graduate School of Business & Public Policy at the Naval Postgraduate School. Retrieved from <http://www.acquisitionresearch.org/>
- [10] Epstein, P. D. (1984). *Using performance measurement in local government*. New York: Van Nostrand Reinhold Company Inc. ISBN 978-0442216030.
- [11] Geusnerie, R. 1989. Hidden Actions, Moral Hazard and Contract Theory. In Eatwell, J. et al. (eds). *Allocation, Information and Markets*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- [12] Greene, J. D. (2002). *Cities and privatization: Prospects for the new century*. New Jersey: Prentice Hall. ISBN 013029442X.
- [13] Hodge, G. A. (2000). *Privatization: An international review of performance*. New York: Routledge. ISBN 9780429498022.
- [14] Kettl, D. F. (1993). *Sharing power – Public governance and private markets*. Washington, D. C.: The Brookings Institution. ISBN 0-8157-4906-6.
- [15] Kettner, P. M., & Martin, L. L. (1990). Purchase of service contracting: Two models. *Administration in Social Work*, 14(3), 15–30. [https://doi.org/\[ISSN 0364–3107\]](https://doi.org/[ISSN 0364–3107]).
- [16] Mackay, A. (2022). Contract duration and the costs of market transactions. *American Economic Journal: Microeconomics*, 14(3), 164–212. <https://doi.org/10.1257/mic.20190059>
- [17] Macneil, I. R. (1974). The many futures of contracts. *Southern California Law Review*, 47, 696–816. ISSN 0038-3910.
- [18] Macneil, I. R. (1978). Contracts: Adjustments of long-term economic relations under classical, neoclassical, and relational contract law. *Northwestern University Law Review*, 72(6), 855–905. ISSN 0029-3571.
- [19] Marlin, J. T. (1984). *Contracting municipal services: A guide for purchase from the private sector*. New York: Wiley. ISBN 0471878545.
- [20] Martin, L. L. (1999). *Contracting for service delivery: Local government choices*. Washington, D. C.: International City/County Management Association. ISBN 0873268458.
- [21] Meričková, B., Nemec, J., & Sičáková-Beblavá, E. (2010). *Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore*. Bratislava: Transparency International Slovensko. ISBN 978-80-89244-65-2.
- [22] Meričková, B., & Majlingová, S. (2005). Benchmarking v zabezpečovaní služby zberu a likvidácie tuhého komunálneho odpadu. *Verejná správa*, 60(4), 22–23. ISSN 1335-7883.
- [23] Meričková, B., & Nemec, J. (2007). *Contracting-out local public services – Situation and trends in Slovakia and the Czech Republic*. In NISPAcee Yearbook: Lessons and Recommendations for Improvement (pp. 191–204). Bratislava: NISPAcee. ISBN 978-80-89013-31-9.
- [24] Meričková, B., & Sičáková-Beblavá, E. (2008). Transakčné náklady a kontrahovanie verejných služieb. In *Lisabonská stratégia pre rast a zamestnanosť: Zborník z medzinárodného vedeckého seminára* [CD-ROM]. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB. ISBN 978-80-969535-9-2.
- [25] Mikušová Meričková, B., Nemec, J., & Jakuš Muthová, N. (2024). Contract management of municipal public services: The Slovak experience. *Humanities and Social Sciences Communications*, 11, 41. <https://doi.org/10.1057/s41599-023-02549-2>

- [26] Miranda, R., & Andersen, K. (1994). Alternative service delivery in local government, 1982–1992. In *The Municipal Year Book, 1994*. Washington, D. C.: International City/County Management Association. ISBN 0824742990.
- [27] More, T. M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739–777. ISBN 0-8039-3174-3.
- [28] Nemec, J., Soukupová, J., & Mikušová Meričková, B. (2020). *Local public service delivery arrangements in the Czech Republic and Slovakia*. In M. Khosrow-Pour (Ed.), *Open Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications* (pp. 1392–1410). Pennsylvania: Information Science Reference. ISBN 1599049473.
- [29] Nemec, J., Vitek, L., & Meričková, B. (2005). Contracting-out at local government level: Theory and selected evidence from Czech and Slovak Republics. *Public Management Review*, 7(4), 638–647. ISSN 1471-9037.
- [30] Ochrana, F., Meričková, B., & Nemec, J. (2008). Introducing benchmarking in the Czech Republic and Slovakia: Processes, problems and lessons. *Public Management Review*, 10(5), 673–684. ISSN 1471-9037.
- [31] Organizácia spojených národov (2021). Sustainable public procurement: How to wake the sleeping giant! Introducing the United Nations Environment Programme's approach. Retrieved from <https://wedocs.unep.org/xmlui/handle/20.500.11822/37045>
- [32] Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Boston: Addison-Wesley Publishing Company. ISBN 9780201523942.
- [33] Pavel, J. (2006). *Efektivnost a transparentnost obecních obchodních společností*. *Transparency International Czech Republic*. Retrieved from http://www.transparency.cz/pdf/vz_obecni_firmy_pavel.pdf [Accessed June 1, 2020].
- [34] Pratt, J. W., & Zeckhauser, R. J. (1986). Principals and agents: The structure of business. *Journal of Economic Literature*, 24(4), 1788–1789. ISSN 0367-6687.
- [35] Reh fuss, J. A. (1989). *Contracting out in government*. San Francisco: Jossey-Bass. ISBN 0124413528.
- [36] Romzek, B. S., & Johnston, J. M. (2002). Effective contract implementation and management: A preliminary model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12, 423–453. ISSN 1477-9803.
- [37] Rousek, P., & Fantová Šumpíková, M. (2009). *Přístupy ke kvalitě služeb v ČR*. In *Bílé místa a černé díry reforem veřejného sektoru: Zborník příspěvků z mezinárodního vědeckého semináře* (pp. 210–221). Brno: Ekonomicko-správní fakulta MU. ISBN 978-80-7399-657-4.
- [38] Saaty, T. L., Vargas, L. G., & Wendell, R. E. (1983). Assessing Attribute Weights by Ratios. *The International Journal of Management Science*, 2(1), 9-13.
- [39] Savas, E. S. (1987). *Privatisation: The key to government*. New York: Chatham House. ISBN 0-385-460821-X.
- [40] Sclar, E. D. (2000). *You don't always get what you pay for: The economics of privatization*. Ithaca: Cornell University Press. ISBN 978-0-8014-8762-0.
- [41] Shetterly, D. R. (1998). The influence of contract designs on contractor performance. *Public Performance & Management Review*, 24(1), 53–68. ISSN 1471-9037.

- [42] Soukopová, J., Klimovský, D., & Ochrana, F. (2017). Key factors for public utility efficiency and effectiveness: Waste management services in the Czech Republic. *Ekonomický časopis*, 65(2), 143–157. ISSN 0013-3035.
- [43] Wesemann, E. (1981). *Contracting for city services*. Pittsburgh: Innovations Press. ISBN 978-0940438002.