

## Zmluvné zabezpečovanie verejných služieb: teoretické východiská a prax v Slovenskej republike

Juraj NEMEC\*

### Úvod

Reforma verejného sektora v transformujúcich sa krajinách strednej a východnej Európy (SVE) predstavuje mimoriadne zložitý proces. Prechod od centrálne plánovanej ekonomiky a tzv. socialistickej demokracie na moderný demokratický trhovoorientovaný systém je unikátnym procesom, ktorý sa v histórii realizuje po prvý raz. Možnosti učiť sa zo skúseností vyspelých krajín sú obmedzené, hodnotenie a transfer existujúcich systémov musia byť opatrné a zohľadňovať špecifické podmienky tranzitívneho obdobia.

Reforma verejného sektora simultánne prebieha aj vo väčšine vyspelých krajín a jej metódy, postupy a dosiahnuté výsledky sa niekedy veľmi výrazne líšia [6]. Jeden z prístupov, ktorý sa používa a jeho potenciál je potrebné zhodnotiť aj pre naše podmienky, je aplikácia trhovej regulácie a jej nástrojov, navodenie určitej formy konkurencie („pseudokonkurencie“) v oblasti verejného sektora, ktorá je charakteristická najmä pre reformy v anglosaských krajinách. Realizuje sa vo dvoch základných dimenziách [13]:

- a) komplexné prehodnocovanie úloh verejného a súkromného sektora a ich podielu pri zabezpečovaní napríklad verejných služieb,
- b) využívanie metód trhovej motivácie na zvyšovanie efektívnosti a flexibility fungovania verejného sektora.

Jednou z foriem, ktorými sa vyspelé štáty snažia o zvýšenie efektívnosti poskytovania verejných služieb, je *zmluvné zabezpečovanie* (kontraktácia) týchto služieb, vychádzajúce z princípu zachovania zodpovednosti štátu za poskytovanie príslušnej služby a súkromnej produkcie. Zmluvné zabezpečovanie verejných služieb sa začalo vo výraznejšej miere realizovať najmä v priebehu 80. rokov v rozličných konkrétnych podobách, napríklad ako CCT (*Compulsory Competitive Tendering*) iniciatíva vo Veľkej Británii. Po spoločensko-ekonomických zmenách v tranzitívnych krajinách SVE sa rozličné podoby zmluvného zabezpečovania verejných služieb pomerne rýchlo začali používať aj v SR a okolitých krajinách, ich aplikácia však nie je založená na systémovom prístupe, naopak, má skôr náhodný a stochastický charakter.

---

\* prof. Ing. Juraj NEMEC, CSc., Univerzita Mateja Bela, Fakulta financií, Katedra teórie financií, Tajovského 10, 974 00 Banská Bystrica

Jednou z príčin nesystematickosti a tým aj nízkej efektívnosti využívania jednotlivých foriem zmluvného zabezpečovania verejných služieb v podmienkach tranzitívnych krajín, t. j. aj Slovenska, je nízka miera teoretického rozpracovania tejto problematiky a jej poznania na všetkých riadiacich úrovniach. Vzhľadom na túto situáciu sa sústredíme na nasledovné základné problémy:

- podstata a potenciál zmluvného zabezpečovania verejných služieb,
- špecifické problémy zmluvného zabezpečovania verejných služieb v podmienkach tranzitívnych krajín s dôrazom na SR,
- súčasná prax zmluvného zabezpečovania pomocných služieb v organizáciách verejného sektora v Slovenskej republike.

## 1. Základné teoretické aspekty zmluvného zabezpečovania verejných služieb

Podstatou zmluvného zabezpečovania služieb sa zaoberajú viacerí súčasní autori, predovšetkým predstavitelia štandardnej neoklasickej mikroekonomickej a verejných financií. Viacerí z nich, napríklad J. Cullis a P. Jones [7], S. J. Bailey [1] používajú pri vysvetľovaní podstaty problému veľmi jednoduchý prístup, zobrazujúci možné formy zabezpečovania verejných služieb (tab. 1).

Tabuľka 1

### Produkcia a financovanie kolektívnych statkov

Produkcia		Financovanie		
		Štát (verejná správa)	Zmiešané	Spotrebiteľ
	Štát (verejná správa)			
	Zmiešaná			
	Súkromný sektor			

Analýza základných potenciálnych možností zabezpečenia verejných služieb naznačuje, že vyššia miera participácie súkromného sektora, ktorá je jednou zo základných východiskových téz reforiem verejnej správy (*public/private mix*), sa dá dosiahnuť tak prostredníctvom zvyšovania podielu spotrebiteľa (a príp. tretieho sektora) na financovaní verejných služieb, ako aj prechodom časti alebo celej produkcie verejných služieb do súkromného sektora.

Privatizácia v podmienkach alokatívneho zlyhania trhového mechanizmu [23; 19] takto nadobúda množstvo potenciálnych rozmerov, pričom krajné riešenia môžeme charakterizovať jednak ako privatizáciu, ktorá zachováva štátnu (verejnú) produkciu i štátne (verejné) financovanie (príkladom môže byť využívanie mechanizmu vnútorného trhu, povedzme reforma zdravotníctva vo Veľkej Británii); jednak ako privatizáciu, ktorou sa dosiahne plný prechod na súkromnú produkciu

a súkromné financovanie a štát si ponechá len úlohu garanta – regulačnú funkciu (prípád prirodzených monopolov) [18].

Zmluvné zabezpečovanie verejných služieb, ako jedna z potenciálnych možností realizácie takto široko chápanej privatizácie vo verejnom sektore, v podstate predstavuje privatizačné opatrenia na strane produkcie verejných služieb a možno ju realizovať predovšetkým nasledujúcimi formami:

- kontraktácia produkcie služby ako celku v celonárodnom rozmere (prechod na plošnú súkromnú produkciu verejnej služby súkromným sektorom);
- kontraktácia produkcie služby ako celku v regionálnom alebo miestnom rozmere;
- kontraktácia časti produkcie služby v celonárodnom, regionálnom alebo miestnom rozmere (zmiešaná produkcia);
- kontraktácia pomocných (podporných) služieb vnútroorganizačného charakteru (napr. zabezpečovanie čistenia vo verejnej organizácii dodávateľským spôsobom súkromnou firmou).

### 1.1. Potenciálne účinky zmluvného zabezpečovania verejných služieb

Odborná literatúra [2] odporúča analyzovať nasledovné aspekty prechodu na formu zmluvného zabezpečovania verejných služieb:

- vplyv na mieru variability ponuky verejných služieb,
- vplyv na efektívnosť produkcie verejných služieb (najmä X-efektívnosť – technická/nákladová efektívnosť),
- vplyv na kvalitu poskytovaných verejných služieb,
- vplyv na mieru rovnosti medzi občanmi (*equity*),
- vplyv na schopnosť štátu kontrolovať verejné výdavky (tzv. alokatívna efektívnosť).

Súčasný poznatky naznačujú, že prínosy zmluvného zabezpečovania verejných služieb v podmienkach vyspelých krajín nie sú nesporné, naopak, konkrétne dôsledky majú značne kontroverzný charakter – napríklad materiál OECD [14] konštatuje, že kontraktácia služieb je opatrením s významným potenciálom, ale aj s významnými rizikami.

Vo všeobecnosti sa nepredpokladá výraznejší pozitívny vplyv kontraktácie verejných služieb na rast variability ponuky – mnohé služby majú už vo svojej podstate uniformný charakter (čistenie ulíc).

V oblasti nákladovej efektívnosti by kontraktácia verejných služieb mala teoreticky byť prínosom, lebo dochádza k zmene z verejnej produkcie na súkromnú produkciu. Tento predpoklad vychádza z premís teórie byrokracie [20] akcentujúcej neefektívnosť každej verejnej produkcie, spôsobenú tzv. byrokratickým monopolom. Výsledky

konkrétnych analýz však predpoklad zvýšenia efektívnosti dosiahnutého prostredníctvom zmluvného zabezpečenia produkcie verejných služieb v mnohých prípadoch nepotvrdili. Pozitívne skúsenosti uvádza napríklad J. Ovretveit [21], ktorý sa zaoberal predovšetkým zmluvným zabezpečením pomocných služieb vo Veľkej Británii – podľa jeho skúseností systém CCT priniesol obrovské úspory. Podobné údaje uvádza J. B. Stevens [22], ktorý porovnával municipálnu a súkromnú produkciu pre osem druhov miestne zabezpečovaných verejných služieb. K výsledkom konštatuje: „Všeobecným trendom bolo, že samosprávy zabezpečujú poskytovanie uvedených služieb pri vyšších nákladoch ako súkromné firmy na základe zmluvy. Pre sedem z ôsmich analyzovaných služieb bola municipálna forma o 37 – 96 % drahšia.“ Zároveň dokladuje, že uvedené rozdiely neboli spôsobené rozdielmi v kvalite služieb, alebo vo výške vyplácaných miezd, ale vyplynuli z rozličných prístupov pri využívaní ľudských a materiálnych zdrojov. Na druhej strane napríklad F. Lacasse [11] konštatuje: „Kontroverzným ešte stále zostáva nielen rozsah úspor vyplývajúci z kontraktácie služieb, ale dokonca aj to, či tieto úspory vôbec existujú.“

Všeobecne sa upozorňuje na skutočnosť, že potenciálne úspory na nákladoch môžu byť nižšie ako transakčné náklady kontraktu, ako aj na problém nedostatku konkurenčných ponúk zo súkromného sektora.

Kontroverzné sú aj konkrétne vplyvy kontraktácie na kvalitu poskytovania služby. Dosahované výsledky v tejto oblasti v značnej miere závisia od kvality samotnej zmluvy, ktorá by mala čo najvhodnejšie špecifikovať podmienky kontraktu (k čomu však mnohým verejným organizáciám chýbajú schopnosti a skúsenosti). S. J. Bailey [2] napríklad upozorňuje na skutočnosť, že súkromné firmy v mnohých prípadoch ponúkajú nerealisticky nízke ceny, a keďže cena je veľmi často dominantným kritériom výberu z jednotlivých ponúk, dochádza k situáciám, že kontrahovaná firma nedokáže pri danej cene zabezpečiť poskytovanie služby v potrebnej kvalite, alebo dokonca od zmluvy po čase odstúpi a služba po určité obdobie vôbec nie je zabezpečovaná.

Zmluvné zabezpečovanie verejných služieb môže za určitých podmienok pozitívne vplyvať na rast rovnosti (*equity*), najmä ak je spojené s rastom variability ponuky, to však len za predpokladu podobného spotrebiteľského správania všetkých príjmových skupín. Vyššia miera participácie vyšších príjmových skupín, na ktorú upozorňujú napríklad J. LeGrand [12] alebo M. Friedman [9], však tento potenciál minimalizuje.

Zmluvné zabezpečovanie verejných služieb nie je nástrojom zabezpečujúcim rast alokatívnej efektívnosti verejného sektora. Rozhodnutie o objeme produkcie nevykonáva súkromná firma, ale naďalej ostáva v kompetencii verejnej správy. Zle formulovaný obsah zmluvy dokonca riziko alokatívnej neefektívnosti zvyšuje (napríklad motivácia k nadprodukcii nevhodne zvoleným systémom financovania služby).

Všetky doterajšie poznatky naznačujú, že kontraktácia produkcie verejných služieb do súkromného sektora nie je jednoznačným nástrojom reformy verejného sektora ani v prípade, keď ide o relatívne stabilné demokratické spoločnosti s vyspelou trhvoorientovanou ekonomikou. Z uvedených dôvodov bol napríklad spomenutý systém CCT vo Veľkej Británii napriek mnohým pozitívnym výsledkom v roku 1997 zrušený a nahradený novým prístupom (*best value*), ktorý obsahuje dobrovoľnú kontraktáciu a dôraz kladie predovšetkým na miestnu variabilitu a miestnu zodpovednosť [2].

## 2. Špecifické prostredie tranzitívnych krajín a jeho vplyv na zmluvné zabezpečovanie verejných služieb, s akcentom na Slovenskú republiku

Obdobie viac ako desiatich rokov, ktoré uplynuli od začiatku zmeny spoločensko-ekonomického systému v tranzitívnych krajinách strednej Európy, nie je dostatočne dlhé na to, aby sa podarilo vybudovať štandardne fungujúce mechanizmy bežné pre vyspelé trhvoorientované ekonomiky. V týchto podmienkach je potenciál zmluvného zabezpečovania verejných služieb ešte viac limitovaný, a to najmä vzhľadom na nasledovné skutočnosti:

- nedostatočná konkurenčnosť trhu v tranzitívnych krajinách;
- vyššia miera „zlyhávania štátu“ v tranzitívnych krajinách, prejavujúca sa vo všetkých troch potenciálnych dimenziách:
  - neefektívnosť verejnej správy,
  - nízka „kvalita demokracie“,
  - nedobudovanie právneho štátu, nekvalita legislatívy a nedostatok metodických pomôcok pre výkon verejnej správy.

### 2.1. Konkurečnosť trhu

Klasickým problémom tranzitívnych krajín, a najmä Slovenska je nedostatočná miera konkurencie na trhu, a to aj v potenciálne plne konkurenčných odvetviach. Tento stav nie je zložité dokumentovať – stačí porovnať ceny tých istých výrobkov v slovenských obchodoch s cenami v Českej republike a vo vyspelých krajinách, ako aj správanie tých istých firiem k spotrebiteľovi v našich podmienkach a „vo svete“ (samozrejme, miera konkurenčnosti nie je v tomto prípade jediným pôsobiacim faktorom). Úplne konkrétne problém nízkej miery konkurencie mnohých parciálnych trhov dokladuje priebeh procesov verejného obstarávania, kde veľký počet verejných súťaží končí bez výberu víťaza z titulu nedostatočného počtu súťažných ponúk [3].

## 2.2. Efektívnosť verejnej správy

Efektívne zmluvné zabezpečovanie verejných služieb vyžaduje kvalitu obidvoch partnerov – súkromného trhu na jednej strane a štátu (verejnej správy) na strane druhej. Nefunkčnosť (nízka miera funkčnosti) verejnej správy v našich podmienkach je však notoricky známy fakt, pričom stav sa len veľmi pomaly zlepšuje. V tejto súvislosti spomenieme len hlavné problémy, ktoré negatívne vplyvajú na potenciálnu úspešnosť zmluvného zabezpečovania verejných služieb.

Až v novembri 2000 prijalo Ministerstvo financií SR opatrenia, ktoré by postupne mali približovať kvalitu a štandardy kontroly vo verejnom sektore podmienkam bežným vo vyspelých krajinách. Doterajšia kontrola mala dominantne administratívny charakter a zameriavala sa hlavne na proces, a nie na dosahované výsledky. Tento typ kontroly však nevytvára potrebný tlak na alokatívnu a technickú efektívnosť, naopak, vytvára predpoklady na to, aby úradník pri dodržaní všetkých zákonov mohol „beztrestne“ plytvať verejnými prostriedkami (napr. časť problém nákupu mnohomiliónových limuzín pre jednotlivé organizácie verejného sektora).

V slovenskej verejnej správe stále platí „socialistický“ princíp „čo nie je povolené, to je zakázané“. To by bolo v poriadku, pokiaľ ide o podstatu výkonu kompetencií štátnej správy, ale nie je to v súlade so všeobecne uznávanou potrebou vyššej miery uplatňovania „manažerizmu“ pri výkone verejnej správy. Zmluvné zabezpečovanie verejných služieb je mimoriadne zložitý proces, ktorý nie je možné efektívne realizovať v byrokratickom prostredí, kde snaha neurobiť formálnu chybu jasne dominuje nad snahou o efektívnosť. Skúsenosti z verejného obstarávania, ktoré je vlastne jednou zo súčastí kontraktácie, tento fakt jasne potvrdzujú [25].

Bariérou efektívneho procesu zmluvného zabezpečovania verejných služieb je aj stále platný „prehistorický“ systém fungovania rozpočtových organizácií (i rozsah organizácií zaradených do tejto skupiny), ktorý nie je konzistentný so súčasnými progresívnymi prvkami finančného manažmentu, zavádzanými do praxe v súvislosti s reformami verejného sektora vo vyspelých krajinách. Ročné rozpočtovanie (len nedávno sa v SR začalo uvažovať o strednodobom rozpočtovaní) vytvára tlak na neefektívne míňanie prostriedkov koncom roka. Princíp oddelenia príjmov a výdavkov zásadne obmedzuje iniciatívy organizácií. Minimálne možnosti presunu medzi rozpočtovými položkami nedávajú organizáciám priestor na substitúciu živej práce kapitálom (a prípadne aj naopak), neumožňujú zvoliť najvýhodnejšiu formu zabezpečovania vnútorných funkcií a služieb (napr. výmenu okien, ktorá sa prostredníctvom ušetrenej energie vráti do jedného roka, kúpu drahšej, ale prevádzkovo podstatne lacnejšej techniky a pod.). Neexistencia systému účtovníctva podľa nákladových stredísk vo väčšine organizácií verejnej správy

spôsobuje, že vôbec nepoznáme jednotkové náklady (štruktúru nákladov) na produkciu základných a pomocných služieb v organizáciách verejného sektora. Potom ale organizácie nielenže nevedia kalkulovať skutočné náklady na zabezpečovanie napríklad upratovania, ale ani ich nemôžu zistiť.

### 2.3. „Kvalita demokracie, právny štát“

Aj keď ideálna demokracia a ideálny právny štát neexistujú, pretože nemôžu existovať [1; 4; 5; 8; 10; 19; 23], ich reálna kvalita v značnej miere podmieňuje efektívnosť procesov vo verejnom (ale aj v súkromnom) sektore. Štandardná teória byrokracie [20] a teórie *public choice* [5] predpokladá, že byrokracia a politici „vlastnia“ monopol na výkon byrokratickej a politickej moci a využívajú ho vo svoj prospech. Mieru ich monopolného postavenia a tým aj potenciálnu mieru zneužívania moci v značnej miere určuje kvalita občianskej spoločnosti a kvalita právneho štátu, ktoré sú však v našich podmienkach na relatívne nízkej úrovni. Občan pod vplyvom historického vývoja nedokáže efektívne kontrolovať politickú a byrokratickú moc, naopak, „v tomto súboji ťahá za kratší koniec“. Tento stav je jednou z príčin nadmernej politizácie verejného sektora, prejavujúcej sa dlhodobou výraznou dominanciou politiky nad ekonomikou pri rozhodovaní o veciach verejných a ich správe, čo vedie k zásadnej neefektívnosti procesov vo verejnom sektore. Dokladov toho, v akej veľkej miere vstupuje v SR do ekonomických procesov vo verejnom sektore politika, a s ňou veľmi často spojená korupcia, je k dispozícii dost – či už v oblasti verejného obstarávania (dopredu definovaný víťaz), obsadzovania vysokých odborných funkcií v štátnej správe, privatizácie, alebo aj fungovania bankového sektora [17].

### 2.4. Nedostatok kvalifikácie, chýbajúca špecifická legislatíva a metodické pomôcky

Desať rokov je krátky čas na komplexnú transformáciu právneho systému a dobudovanie štruktúry právnych noriem kompatibilnej s praxou vyspelých krajín. Obdobne je to príliš krátky čas na účinnú rekvalifikáciu všetkých pracovníkov verejnej správy, ktorá by zabezpečila ich schopnosť konať tak, ako to bežná prax v rozvinutých štátoch požaduje.

Problematikou zmluvného zabezpečovania verejných služieb sa doteraz nezaobrá žiadna právna norma (zákon, vyhláška, nariadenie), ktorá by usmerňovala príslušné procesy rozhodovania. Samotný výber dodávateľa služby sa do určitej miery rieši legislatívou verejného obstarávania, aj tu je však okrem samotného zákona k dispozícii len veľmi obmedzený rozsah ďalších potrebných dokumentov, predovšetkým metodických pomôcok [25].

Problém nízkej všeobecnej **pripravenosti** pracovníkov na výkon modernej verejnej správy v našich podmienkach sme už v predchádzajúcom texte niekoľkokrát naznačili. Špecifická **pripravenosť** príslušných zamestnancov priamo na výkon agendy zmluvného zabezpečovania verejných služieb neexistuje vôbec – už len preto, lebo táto tematika, ktorá je vo svete súčasťou fungovania verejného sektora už viac ako dvadsať rokov, sa v SR zatiaľ nestala predmetom pozornosti decíznej sféry. Prvým krokom v tomto smere bolo prijatie nového zákona o verejnom obstarávaní (263/1999 Z. z.), ktorý definuje podmienku povinnej odbornej spôsobilosti pracovníkov zabezpečujúcich výkon verejného obstarávania (od roku 2002 môžu verejné obstarávanie vykonávať len tí zamestnanci, ktorí boli osobitne vyškoľení, zložili predpísanú skúšku a sú zaradení do zoznamu odborne spôsobilých verejných obstarávateľov). Verejné obstarávanie však predstavuje len jednu potenciálnu súčasť komplexnejšieho procesu kontraktácií a vyžaduje širšiu odbornosť než samotné obstarávanie, ktoré je len jedným z nástrojov zmluvného zabezpečovania verejných služieb.

Bez potrebnej kvalifikácie, relevantnej legislatívy a kvalitných metodických pomôcok nie je možné očakávať, že procesy zmluvného zabezpečovania verejných služieb môžu systematicky dosahovať očakávané výsledky vyplývajúce z efektívneho partnerstva verejného a súkromného sektora, ktorého výsledkom by mal byť rast hospodárnosti, produktivity a kvality.

### 3. Súčasná prax zmluvného zabezpečovania pomocných služieb v Slovenskej republike

Napriek neexistujúcej legislatíve sa procesy zmluvného zabezpečovania verejných služieb v SR realizujú, a to tak vo forme komplexných kontraktov na výkon vybraných verejných služieb ako celku (najmä v oblasti komunálnych služieb – zber a skladovanie tuhého komunálneho odpadu, čistenie ulíc, záhradnícke služby a pod.), ako aj vo forme kontraktácie pomocných služieb v jednotlivých verejných organizáciách. O rozsahu a problémoch zmluvného zabezpečovania je však k dispozícii len minimálny rozsah údajov, ktoré by poskytli potrebné informácie.

O čiastočné zaplnenie tejto medzery sme sa pokúsili prostredníctvom terénneho prieskumu, ktorý sme realizovali za pomoci študentov študijného odboru Verejná ekonomika a správa Ekonomickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. Získané údaje o súčasnej situácii v oblasti zmluvného zabezpečovania pomocných služieb v organizáciách verejného sektora, samozrejme, nie je možné považovať za stopercentne spoľahlivé, pretože vzhľadom na doterajší stav skúmania a poznania problematiky, ako aj naše možnosti, sme zvolili metódu náhodného výberu organizácií, a takisto nebolo možné zabezpečiť efektívnu spätnú kontrolu

komplexnosti poskytnutých údajov, ktoré sme získavali v organizáciách verejného sektora.

Tabuľka 2 charakterizuje frekvenciu výskytu základných druhov kontrahovaných pomocných služieb v jednotlivých typoch organizácií (zamerali sme sa na typicky kontrahované služby).

Tabuľka 2

Frekvencia výskytu základných druhov kontrahovaných pomocných služieb v jednotlivých typoch organizácií v SR (počet kontrahovaných služieb za všetky organizácie)

Typ organizácie	Druhy kontrahovaných služieb						
	upratovanie	stravovanie	informačné technológie	účtovníctvo	právne služby	iné	spolu
Vzdelávacie organizácie – spolu 14	0	1	0	1	0	2	4
Nemocnice – spolu 10	3	1	0	0	0	6	10
Kultúrne organizácie – spolu 4	0	0	0	0	0	0	0
Miestne samosprávy – spolu 4	1	0	0	0	0	0	1
Miestna štátna správa – spolu 8	4	0	0	0	0	2	6
Spolu	8	2	0	1	0	10	21

Z uvedených údajov je zjavné, že rozsah kontrahovania pomocných služieb v SR ešte nie je veľký. Porovnateľný výskum sme realizovali v Českej republike, kde pri celkovom počte 56 sledovaných organizácií sme zistili celkovo 47 zmluvne zabezpečovaných pomocných služieb, čo v podstate predstavuje dvojnásobok. Zaujímavý je aj pohľad na to, v akom rozsahu jednotlivé druhy organizácií realizujú kontrakty na pomocné služby, ktorý dokresľuje tabuľka 3.

Tabuľka 3

Počty kontrahovaných služieb podľa typov organizácií

Druh organizácie	Počet kontrahovaných služieb			
	0	1	2	Viac ako 2
Vzdelávacie organizácie – spolu 14	11	2	1	0
Nemocnice – spolu 10	3	4	3	0
Kultúrne organizácie – spolu 4	4	0	0	0
Miestne samosprávy – spolu 4	3	1	0	0
Miestna štátna správa – spolu 8	3	4	1	0

Získané údaje (tab. 3) naznačujú, že zmluvným zabezpečením pomocných služieb sa v najväčšom rozsahu zaoberajú nemocnice. Tento stav nie je prekvapujúci, v podstate sa dal očakávať predovšetkým z nasledovných dôvodov:

- nemocnice sú príspevkové organizácie, charakter ich hospodárenia sa značne približuje spôsobom fungovania podnikateľskej sféry;
- v nemocniciach už niekoľko rokov funguje systém nákladových stredísk;
- nemocnice sú relatívne veľké organizácie, čo umožňuje úspory z rozsahu vykonávanej služby.

Relatívne vysoký počet kontrahovaných služieb v nemocniciach zároveň naznačuje, že potenciálne prínosy z využívania zmluvného zabezpečovania v SR môžu byť pomerne vysoké a nízky rozsah kontraktov minimálne do určitej miery závisí aj od kvality manažmentu verejných organizácií a od foriem a spôsobov ich motivácie k dosahovaniu efektívnosti.

V rámci prieskumu sme zisťovali aj základné príčiny, prečo organizácie volia alebo nevolia zabezpečovanie pomocných služieb formou kontraktu, prípadne pozitívne a negatívne skúsenosti, ktoré vyplynuli z doterajšej praxe.

Ako základné príčiny uzatvárania kontraktov na zabezpečovanie pomocných služieb organizácie uviedli:

1. *Tlak na znižovanie počtu vlastných zamestnancov.* V prípade kontraktu už ide o zamestnancov súkromnej firmy a úhrada sa realizuje formou fakturácie, nie zo mzdových prostriedkov vlastnej organizácie – klasický „rozpočtový trik“, ktorý uvádza napríklad J. E. Stiglitz [23].

2. *Ekonomické výhody* dosahované prostredníctvom zmluvného zabezpečenia pomocných služieb, najmä pokles nákladov pri zachovaní alebo raste kvality.

3. *Zjednodušenie manažmentu* organizácie.

4. *Rast kvality* pri rovnakých alebo nižších nákladoch.

5. *Nedostatok kvalifikovaných vlastných zamestnancov* na výkon príslušnej služby interným spôsobom.

6. *Príkaz nadriadenej organizácie* nariadiť uzavretie kontraktu (jeden prípad).

Uvedené dôvody predstavujú štandardné argumenty, ktorými sa obhajuje zmluvné zabezpečovanie verejných služieb tak v teórii, ako aj v samotnej praxi. Neštandardný, ale symptomatický je len posledný prípad, keď sa kontrahovanie realizovalo na „príkaz zhora“. Súčasný moderný manažment vo verejnom sektore zdôrazňuje manažérsku flexibilitu na všetkých riadiacich úrovniach a predpokladá, že samotná organizácia vie najlepšie posúdiť svoje vlastné potreby (miestne podmienky sa môžu líšiť prípad od prípadu). Nariadenie kontraktu dokladuje minimálne stále pretrvávajúci centralizmus v riadení verejného sektora, prípadne môže signalizovať aj problém potenciálnej korupcie.

Argumenty, vysvetľujúce prečo organizácia nerealizuje zmluvné zabezpečovanie pomocných služieb, tiež neboli prekvapujúce. Išlo najmä o tieto:

- nižšie náklady interného zabezpečenia služby; vo väčšine prípadov však organizácie neboli schopné doložiť potrebné kalkulácie, osvedčujúce tento názor;
- nedostatok kvalitných ponúk zo strany súkromného sektora;
- nemožnosť (absolútna alebo faktická) presunu prostriedkov medzi rozpočtovými položkami; klasickým problémom je napríklad riziko, že nečerpanie miezd by nebolo kompenzované adekvátnym nárastom v položke výdavky na služby;
- zlé doterajšie skúsenosti so zmluvným zabezpečením pomocných služieb.

Všetky uvedené argumenty by sa mohli chápať ako štandardné a adekvátne našim súčasným podmienkam, avšak skutočnosť, že viaceré organizácie neboli schopné doložiť tvrdenie poukazujúce na vyššie náklady v prípade použitia kontraktu reálnymi kalkuláciami a porovnávaniami, naznačuje, že tento argument v mnohých prípadoch slúži len ako ospravedlnenie nečinnosti a neochoty alebo neschopnosti realizovať zmenu.

Názory organizácií, ktoré už mali praktické skúsenosti zo zmluvným zabezpečením pomocných služieb a ich hodnotenie kontraktácie obsahovali celú potenciálnu šírku reálnych skúseností:

- v niektorých prípadoch organizácie hodnotili realizované kontrakty ako veľmi úspešné (manažment i zamestnanci);
- vyskytli sa aj prípady, keď manažment hodnotil kontrakt ako úspešný, avšak zamestnanci ako problematický, napríklad z pohľadu poklesu kvality (a naopak);
- niektoré kontrakty boli hodnotené ako neúspešné z titulu vyšších nákladov, poklesu kvality, problémom pri komunikácii s dodávateľom a pod.

V podmienkach SR nebol indikovaný prípad, že kontrakt úplne zlyhal a dodávka príslušnej služby bola prerušená vzhľadom na problémy na strane dodávateľa. Jeden takýto prípad pri zabezpečovaní školského stravovania sme zaznamenali v Českej republike – študenti počas dlhšieho obdobia nemali možnosť stravovať sa, pretože dodávateľ jednoducho prerušil prevádzku školskej jedálne kvôli svojim vnútorným finančným problémom.

## Záver

Všetky poznatky odbornej literatúry a praktické skúsenosti vyspelých krajín naznačujú, že zmluvné zabezpečovanie verejných služieb, ako jeden z nástrojov manažérskeho prístupu k reforme verejného sektora, má svoj výrazný pozitívny potenciál, ale aj značné riziká.

Miera rizika procesov kontraktácie sa v našich podmienkach ešte výrazne zvyšuje, najmä so zreteľom na menšiu konkurenčnosť trhu, nižšiu kvalitu občianskej spoločnosti a výkon verejnej správy.

Napriek problémom vo vnútornom a vonkajšom prostredí však niektoré organizácie verejného sektora v SR procesy zmluvného zabezpečovania verejných služieb realizujú, niekedy s väčším, inokedy s menším úspechom. Preto je zarážajúce, že decízna sféra tomuto nástroju potenciálneho zvýšenia kvality a efektívnosti fungovania verejného sektora, založenému na atraktívnej možnosti spolupráce súkromného a verejného sektora, venuje minimálnu, až žiadnu pozornosť. Naš relatívne jednoduchý prieskum poukázal na reálny potenciál kontraktácie pomocných služieb aj v slovenských, relatívne komplikovaných podmienkach.

Pokiaľ sa však v tejto oblasti urýchlene neprijmú adekvátne opatrenia, ktoré procesy zmluvného zabezpečovania verejných služieb uľahčia, stransparentnia a metodicky usmernia, tento potenciál v žiadnom prípade nebude možné naplno využiť.

Došlo 28. 3. 2001

## Literatúra

- [1] BAILEY, S. J.: Public Sector Economics. London: MacMillan 1995.
- [2] BAILEY, S. J.: Local Government Economics: Principles and Practice. London: MacMillan 1999.
- [3] BAKAY, M.: Problematika verejného obstarávania z pohľadu nového zákona. In: Transparentnosť vo verejnom obstarávaní. Bratislava: Centrum pre hospodársky rozvoj – Transparency International Slovensko 1999.
- [4] BROWN, C. V. – JACKSON, P. M. : Public Sector Economics. Oxford: Blackwell 1990.
- [5] BUCHANAN, J. M.: Veřejné finance v demokratickém systému. Brno: Computer Pres 1998.
- [6] COOMBES, D. – VERHELJEN, T. (ed.): Public Management Reform: Comparative Experiences from East and West. Brussels: European Commission 1997.
- [7] CULLIS, J. – JONES, P.: Microeconomics and the Public Economy: A Defence of Leviathan. Oxford: Blackwell 1987.
- [8] CULLIS, J. – JONES, P.: Public Finance and Public Choice. London: McGraw-Hill 1992.
- [9] FRIEDMAN, M.: The Higher Schooling in America. Public Interest, 1968, č. 4.
- [10] HAMERNÍKOVÁ, B. – KUBÁTOVÁ, K.: Veřejné finance. Praha: Eurolex 1999.
- [11] LACASSE, F.: Emulation: Rationales, Hopes and Limits. In: Market-Type Mechanisms Series, No. 7. Paris: PUMA/OECD 1991.
- [12] Le GRAND, J.: The Strategy of Equality. London: Allen and Unwin 1982.
- [13] Le GRAND, J.: Quasi Markets and Social Policy. Bristol: School of Advanced Urban Studies 1990.
- [14] Managing with Market-Type Mechanisms. Paris: OECD/PUMA 1993.
- [15] Market – Competition – Contract. Management and Financial Methods in Municipal Communal Services. Birmingham: INLOGOV 1996.
- [16] MIKESELL, J. L.: Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector. Chicago: Dorsey Press 1986.
- [17] MILLER, W. L. – GRODELAND, A. B. – KOSHECHKINA, T. Y.: Are the People Victims or Accomplices? Budapest: OSI/LGI 1998.
- [18] NEMEC, J.: Ekonomická podstata privatizácie vo verejnom sektore. Ekonomický časopis/ Journal of Economics, 43, 1995, č. 5, s. 414 – 428.
- [19] NEMEC, J. – WRIGHT, G. (ed.): Public Finance: Theory and Practice in Central European Transition. Bratislava: NISPAce 1997.
- [20] NISKANEN, W. A.: Bureaucracy and Representative Government. New York: Aldine 1971.
- [21] OVRETVEIT, J.: Purchasing for Health. Buckingham: Open University Press 1995.
- [22] STEVENS, J. B.: The Economics of Collective Choice. Boulder: Westview Press 1993.
- [23] STIGLITZ, J. E.: Economics of the Public Sector. New York: Norton 1988.
- [24] URAMOVÁ, M. a kol.: Mikroekonómia. [Skriptá.] Banská Bystrica: Ekonomická fakulta Univerzity Mateja Bela 1999.
- [25] URSÍNÝ, D.: Skúsenosti z praxe verejného obstarávania na Slovensku. In: Transparentnosť vo verejnom obstarávaní. Bratislava: Centrum pre hospodársky rozvoj – Transparency International Slovensko 1999.
- [26] WEISBROD, B. A.: The Nonprofit Economy. Harvard: Harvard University Press 1988.

## CONTRACTING-OUT IN THE PUBLIC SECTOR: THEORY AND CURRENT SITUATION IN THE SLOVAK REPUBLIC

Juraj NEMEC

Contracting-out is in principle standard method of public/private partnership in developed countries with market based economies. In spite of relatively long experience with a use of it, most evaluations prove that both advantages and disadvantages are connected with the use of contracting-out also in situations with high potential of supplying markets.

The experiences from developed countries indicate that the use of this „market type“ tool in processes of public sector and public management reforms in CEE is very complicated and multidimensional issue. Currently there are many important factors and barriers limiting possibilities to implement contracting-out approaches in transitional CEE countries, and limiting possible positive impact of it in all respective dimensions. Using standard public economics approach, we might analyse following important problems areas:

- Transitional market failure arguments;
- Transitional government failure arguments, at least in three following dimensions:
  - bureaucratic inefficiencies,
  - representative democracy failures,
  - quality of regulation arguments.

In our paper we try to assess selected theoretical and practical aspects of contracting-out in CEE countries, using real dates from the Slovak Republic. In theoretical part general contracting-out issues, and most important specific features of transitional economies influencing processes of contracting-out are highlighted, with focus on current situation in the Slovak Republic.

To be able to support theoretical findings and expectations, field research was realised, focusing on the assessment of the current scope of the use of contracting-out of supportive services in selected public sector organisations. All findings support our hypotheses, expecting following:

- there is no systematic approach to contracting-out of supportive services,
- there are no guidelines or effective regulations to support this processes,
- current approaches of public sector organisations to contracting-out are very different,
- private markets do not provide enough effective bids to be able contract-out, etc.

According to our findings, contracting-out of supportive services is realised within public sector organisations in Slovakia, but in very limited scope – just 21 supportive services were contracted in 40 randomly selected organisations (compared to the Czech Republic with 47 contracted supportive services in 56 visited similar organisations).

Purposes to contract are very similar to these included in standard theory – necessity to decrease number of employees, economic advantages, lower costs, delegation of management responsibilities, quality increase, lack of qualified personnel, and in one case supreme body ordered the contract.

Purposes, why organisations do not contract supplementary services are more interesting. Most of classic budgetary organisations claimed that internal production is more cost-effective than external supply – however, real calculations to support this were missing. Many organisations stressed the problem of lack of existing capacities to supply the respective service by private sector, and some also the problem of rigid rules of financial management not allowing for the possibility of virements (for example to move resources from salaries to services), and the problem of bad experience with contracting-out. To assess these arguments, we might have doubts about first one (this was mostly just excuse for non-willingness to try to find better solutions), but other three highlight to some extent problems of local specific environment.

Experiences with contracting-out are very contradictory. We might to divide them to more categories:

- real success of contracting-out (contracting-out is viewed positive both by management and employees, and achieves better quality and/or cost-savings);
- different opinion on possible success of contracting-out; in this group for example management claims success, but employees criticise decreased quality of the respective service (this situation might signalise cases of „tunnelling“);
- failure of contracting-out in forms of decreased quality, increased costs, contract management problems, etc.

The case of total failure of contracting-out – the collapse of the delivery of service did not appear, contradictory to the Czech Republic, where in one case the students of secondary school lost the chance to get their lunch.

Some good examples indicate important potential of contracting-out procedures also in very difficult Slovak conditions. The potential of contracting-out will increase as the markets and the quality of public management improve. A lot can be done in Slovakia in this area very soon. We might for example suggest to introduce some form of competitive compulsory tendering as the rule, with positive impact on better transparency, improved financial management and in some cases also real costs savings and quality improvements in public sectors of CEE countries. However, we did not find this agenda in current public sector reform documents in the Slovak Republic.