

Prijaté/ Received: 22.11.2024

Recenzované/ Reviewed: 02.12.2024

DOI: <https://doi.org/10.24040/aap.2024.21.2.1-13>



Táto publikácia je šírená pod licenciou Creative Commons Attribution-NoDerivatives 4.0, International Licence CC BY-ND (uviedenie autora - bez odvodeného obsahu).

TRANSAKČNÉ NÁKLADY AKO FAKTOR KONTRAHOVANIA VEREJNÝCH SLUŽIEB

TRANSACTION COSTS AS A FACTOR OF CONTRACTING OUT PUBLIC SERVICES

KRISTÍNA MURÍNOVÁ

Ing. Kristína Murínová, Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja, Ekonomická fakulta Univerzity Mateja Bela, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica,
e-mail: kmurinova@umb.sk

Abstract:

Deciding whether to contract out public services or to manage them internally should involve the analysis of the transaction costs, which can make up a significant part of the overall costs for contracting out. Despite their importance, previous research suggests that these costs are often overlooked during the decision-making process, both in Slovak municipalities and in other countries as well. This study identifies the current situation in Slovakia regarding transaction costs, which we split into ex-ante transaction costs and transaction costs occurring during the contract period, specifically those associated with the municipal waste management service. Using data from an online survey of 254 municipalities, the analysis shows a general lack of information regarding these costs from the municipalities' point of view.

Key words:

transaction costs, contracting public services, waste collection and disposal service, Slovakia

JEL Classification: H44

ÚVOD

Efektívne zabezpečenie verejných služieb patrí medzi kľúčové úlohy municipalít. Jednou z možností, ako ich poskytovať, je kontrahovanie, teda prenos produkcie verejnej služby na externého dodávateľa na základe zmluvy. Napriek dlhodobej diskusii o výhodách a nevýhodách kontrahovania neexistuje jednotná zhoda, či je tento spôsob zabezpečovania verejných služieb skutočne efektívnejší v porovnaní s interným zabezpečením služby. Už od 70. rokov 20. storočia bolo kontrahovanie vnímané ako spôsob znižovania nákladov a zvýšenia kvality, avšak empirické dôkazy nie sú jednoznačné. Zatiaľ čo niektoré štúdie potvrdzujú nákladové úspory (Soukopová a Klimovský, 2016, Petersen, Hjelm, Vrangbæk, 2018), iné tento vzťah nedokázali potvrdiť, čo naznačuje potrebu hlbšej analýzy faktorov, ktoré kontrahovanie a jeho výsledok ovplyvňujú (Bel, Fageda a Warner, 2010, Bel a Rosell, 2016, Dijkgraaf a Gradus, 2013, Simões, Cruz a Marques, 2012, Petersen, Hjelm a Vrangbæk, 2018). Teória principal-agent opisuje niekoľko rizík spojených s kontrahovaním

verejných služieb, ako je napríklad morálny hazard a informačná asymetria (Perunović a Pedersen, 2007, Pratt a Zeckhauser, 1986, Quinn, 2011).

Jedným z kľúčových faktorov, ktoré môžu výrazne ovplyvniť nákladovú efektívnosť kontrahovania a zároveň zvýšiť riziká opísané teóriou principal-agent, sú transakčné náklady. Tento pojem, prvýkrát predstavený Coaseom (1937) v kontexte verejného sektora, zahŕňa náklady, ktoré by počas interného poskytovania služby nevznikli. Domáci a zahraniční autori sa preto v posledných rokoch sústreďujú na skúmanie vplyvu faktorov ako sú transakčné náklady na výsledok kontrahovania. Sú úzko späté s vhodným výberom spôsobu zabezpečenia verejnej služby, keďže autori ako Petersen, Hjelmar a Vrangbæk (2018), Plaček a kol. (2019), Gradus, Schoute a Budding (2021), Brown a kol. (2008) a Hefetz, Warner a Vigoda-Gadot (2014) varujú, že vysoké transakčné náklady môžu prevažovať potenciálne úspory, čo podporuje návrat k internalizácii verejných služieb.

Táto štúdia sa zameriava na analýzu transakčných nákladov spojených s kontrahovaním služby zberu a odvozu komunálneho odpadu v slovenských municipalitách. Skúmame, či municipalita dokáže identifikovať výšku svojich transakčných nákladov a aký podiel tieto náklady tvoria na celkových nákladoch spojených s kontrahovaním vybranej služby. Cieľom práce je identifikácia transakčných nákladov spojených so službou zberu a odvozu komunálneho odpadu ako faktora, ktorý môže ovplyvniť nákladovú efektívnosť a výsledok kontrahovania. Na základe existujúcej teórie v práci uvažujeme s dvomi typmi transakčných nákladov: ex-ante náklady spojené s verejným obstarávaním a ex-post náklady spojené s monitorovaním činnosti dodávateľa.

Príspevok so sebou prináša nové poznatky o transakčných nákladoch v prostredí slovenských municipalít a poukazuje na nedostatky súčasného vnímania týchto nákladov, čím môže pomôcť municipalitám počas rozhodovania o spôsobe zabezpečovania verejných služieb. To môže viesť k lepšej informovanosti a k efektívnejším rozhodnutiam municipalít na Slovensku a v zahraničí.

1. TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ TRANSAKČNÝCH NÁKLADOV

V súčasnosti neexistuje jediná presná definícia kontrahovania, ktorú je možné nájsť v každej knihe a štúdií. Greaver (1999) opisuje kontrahovanie ako situáciu, kedy podnik vyčlení jednu z podnikových činností a spolu s technickým a personálnym zázemím – zamestnanci, materiál a majetok - ju predá alebo prenajme dodávateľovi, ktorý službu bude zaisťovať na základe zmluvy. Kľúčové je, že si organizácia v minulosti túto službu zabezpečovala sama a musí ju využívať aj po začatí kontrahovania, v opačnom prípade sa jedná len o predaj časti podniku.

Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore sa začalo objavovať už v 70. rokoch 20. storočia a v tej dobe bolo spoločnosťou vnímané ako ideálny spôsob zabezpečenia, vzhľadom na to že predpokladalo nákladové úspory spolu s vyššou úrovňou kvality kontrahovaných služieb v porovnaní s interným zabezpečením verejnou organizáciou. Táto potenciálna výhoda využívania kontrahovania však nie je v súčasnej domácej a zahraničnej literatúre dostatočne podložená.

Na jednej strane existuje malé množstvo štúdií, ktorých výsledky naznačujú, že kontrahovanie so sebou prináša nákladové úspory, na druhej strane však existuje väčšie množstvo štúdií, ktoré tento vzťah potvrdiť nedokázali (Bel, Fageda a Warner, 2010, Bel a Rosell, 2016, Dijkgraaf a Gradus, 2013, Benito, Guillamón a Bastida, 2015, Simões, Cruz, Marques, 2012 a iní). Podľa autorov by sa konverzácia mala zamerať na to, čo ovplyvňuje nákladovú efektívnosť kontrahovania a ako je možné dosiahnuť najlepšie výsledky s vybraným spôsobom zabezpečenia verejných služieb. Štúdie autorov Bel, Fageda a Warner (2010), Petersen, Hjelmar a Vrangbæk (2018), Bel a Rosell (2016), alebo Mikušová

Meričková, Soukopová, Šumpíková a Křápek (2021) označujú transakčné náklady ako významný faktor, ktorý môže výsledok kontrahovania ovplyvniť.

Transakčné náklady sa prvýkrát objavili v práci Coasea (1937), ktorý hovoril že transakčné náklady zohrávajú významnú úlohu vo fungovaní firiem, keďže ich uvádza ako jeden z hlavných dôvodov ich zakladania – aby dokázali fungovať s nižšími nákladmi ako povolilo trhové usporiadanie v tej dobe. Perunović a Pedersen (2007) označujú teóriu transakčných nákladov ako jednu zo základných ekonomických teórií využívaných v literatúre o kontrahovaní. Základnou otázkou teórie je podľa Geyskensovej, Steenkampa a Kumara (2006) to, či je transakcia efektívnejšie vykonaná v rámci firmy alebo mimo nej. Predpokladom je pritom fakt, že transakcia vykonaná mimo firmy je efektívnejšia ako vertikálna integrácia v rámci firmy. Pri niektorých častiach transakcie je však možné, že transakčné náklady vzrastú do takej výšky, že vertikálna integrácia bude efektívnejšou voľbou. Podľa autorov Williamson (1979), Brown a Potoski (2003) a Warner a Hefetz (2012) sa celková cena za kontrahovanie služby skladá z dvoch častí – celkové náklady na produkciu a transakčné náklady. Preto je potrebné tieto náklady zahrnúť pre dosiahnutie poznania skutočnej situácie (Brown, Potoski a Van Slyke, 2015). Pokiaľ ide o internalizáciu služby, môžeme transakčné náklady prirovnať k administratívnym nákladom.

Rozoznávame 2 typy transakčných nákladov (Hirsch, 1991) a to náklady súvisiace s procesom verejného obstarávania (výzva na predloženie ponuky, hodnotenie producentov a ich podkladov, samotný výber producenta a uzavretie zmluvného vzťahu) a náklady vzniknuté po uzavretí zmluvného vzťahu (pravidelný monitoring producenta a jeho aktivít).

Brown a Potoski (2005) a v nadväznosti na nich Schoute, Budding a Gradus (2018) v svojich prácach rozdelili služby podľa toho, či sú predpokladané transakčné náklady vysoké alebo nízke. Pri službách, ktoré sú ľahko merateľné a majú nízku špecifickosť služby, ako napríklad zber a odvoz komunálneho odpadu, by mali byť transakčné náklady relatívne nízke. Naopak služby s náročnou merateľnosťou výstupu a vysokou špecifickosťou služby, ako napríklad hasiči a polícia, majú predpoklad vysokých transakčných nákladov (Cuypers, Hennart, Silverman, Ertug, 2021). Levin a Tadelis (2010) predpokladajú výšku transakčných nákladov na základe 3 faktorov: jednoduchosť merateľnosti, potreba flexibility a zadržiavací potenciál – v prípade, že služba je charakterizovaná nízkymi hodnotami týchto faktorov, predpokladáme nízke transakčné náklady.

Domberger, Meadowcroft a Thompson (1986) sledovali využívanie výberového konania a verejnej súťaže, ktoré súvisia s ex-ante transakčnými nákladmi. Hovoria o dôvodoch, prečo je verejná súťaž vnímaná ako pozitívna – zástancovia hovoria, že je možné prekonať problémy s informáciami a motívmi. Proces výberového konania podľa autorov sám o sebe poskytuje informácie o relatívnej efektívnosti možného producenta na základe presnosti, s ktorou sú vytvorené požiadavky na službu. Čo sa týka motívov, autori tvrdia že po podpísaní zmluvy sa aj sám súkromný producent bude snažiť o minimalizáciu nákladov, keďže len tak môže maximalizovať svoj zisk. Upozorňujú však aj na možnú závislosť medzi koncentráciou trhu a kvalitou služby, ktorú odporcovia verejnej súťaže častokrát využívajú – tvrdia, že v prípade, že sa znížia náklady na službu vďaka lepšej konkurencieschopnosti, sa zároveň môže znížiť aj kvalita danej služby. Z tohto dôvodu je ideálne neskúmať tieto ukazovatele oddelene, ale porovnávať ich zmeny aj navzájom. Autori preto vykonali regresnú analýzu, ktorej cieľom bolo zistiť, či dochádza k znižovaniu nákladov v prípade využitia výberového konania pri službe zber a odvoz komunálneho odpadu a či municipality, ktoré v minulosti službu kontrahovali, sú schopné dosiahnuť podobné výsledky aj pri internalizácii služby. Zistili, že v prípade využívania výberového konania boli náklady nižšie v priemere o 20%. Po skúmaní kvality služieb autori rovnako nezistili žiadnu nepriamu závislosť medzi nákladmi a kvalitou, teda predchádzajúce tvrdenie sa nepotvrdilo. Rovnako zistili, že municipality boli schopné dosiahnuť podobné výsledky aj po návrate k internému zabezpečeniu služby.

Otázkou verejnej súťaže sa zaoberal aj Szymanski (1996), ktorý skúmal povinné výberové konania, ktoré boli vo Veľkej Británii predstavené v roku 1988 pre niektoré verejné služby, medzi ktorými je aj zber a odvoz komunálneho odpadu. Využil regresnú analýzu, v ktorej skúmal dopad povinnej verejnej súťaže na náklady na službu. Potvrdil, že verejná súťaž a výberové konanie výrazne zredukovalo náklady. Koncentrácia trhu a typ producenta (verejný alebo súkromný) sa ukázali byť dôležité – výrazne nižšie náklady mala municipalita v prípade, že uzatvorila zmluvu so súkromnou firmou. Autor rovnako predstavuje 3 spôsoby, ako možno dosiahnuť zníženie nákladov: zvýšenie produktivity, zníženie kvality služby alebo zhoršenie podmienok pre pracovnú silu, avšak nebol zistený prípad, kedy by sa náklady znižovali prostredníctvom nižšej úrovne špecifikácie služby.

Petersen, Hjelmar a Vrangbæk (2018) pri skúmaní 49 štúdií zaoberajúcimi sa nákladmi na službu v rukách súkromného producenta zistili, že len jedna z nich dokázala vyčíslíť transakčné náklady pre súkromnú produkciu, nie však pre verejný sektor. Výsledky existujúcich štúdií naznačujú, že transakčné náklady sú častokrát veľmi vysoké a to až do takej miery, že internalizácia služby sa javí ako lepšia voľba zabezpečenia vybranej služby (Keane, Marx a Ricci, 2001, Ohlsson, 2003, Rho, 2013).

Gupta (2002) sledoval vplyv počtu kandidátov v procese verejného obstarávania na výstavby diaľnic na Floride v rokoch 1981 až 1986. Zistil, že ideálny počet kandidátov je 6 až 8, väčší počet kandidátov nemá vplyv na konečnú cenu – teda trh s 8 a 100 kandidátmi bude generovať rovnakú cenu. Zistil, že zvýšenie počtu kandidátov z 2 na 8 naznačovalo náklady nižšie až o 12 – 14% a v prípade zmeny počtu kandidátov z 2 na 6 náklady nižšie o 9 – 10%. Autor tiež zistil prítomnosť kolúzií na danom trhu a fakt, že konkurencieschopnosť je vyššia hlavne v prípade, že kandidáti bojujú o menší projekt a keď je ekonomika silná. Podobné výsledky dosiahli aj Brannman a kol. (1987), kedy je podľa ich analýzy stav vysokej konkurencieschopnosti možné dosiahnuť so 7 – 8 kandidátmi.

Šumpíková a Ďurčeková (2019) vo svojej práci skúmali ex-ante transakčné náklady súvisiace s kontrahovaním služby verejného obstarávania. Autorky ako dôvod uvádzajú nedostatočnú inštitucionálnu kapacitu municipality na interný výkon verejného obstarávania. Ako možné výhody využívania týchto služieb autorky uvádzajú:

- Minimalizáciu informačnej asymetrie,
- Znižovanie rizika,
- Externé firmy poskytujú profesionálnejšie služby,
- Napomáhajú k vývoju medzinárodných praktík a zvykov,

Zistili, že ex-ante transakčné náklady sú v tomto prípade vysoké. Rovnako zistili, že využívanie externých firiem so sebou prinieslo vyššiu úspešnosť pri hodnotení producentov, avšak využívanie týchto firiem zo strany producentov verejných služieb sa neukázalo byť efektívne. Skúmali tiež ex-post transakčné náklady spojené s kontrahovaním služby právnika alebo právnej firmy v prostredí slovenských a českých municipalít. Tieto služby municipality využívajú v prípade, že po ukončení zmluvného vzťahu s producentom nastanú problémy, ktoré môžu vyústiť do právneho sporu a municipalita sa za pomoci právnika bude snažiť tento spor vyhrať. Výsledky ukázali, že využívanie externých firiem má dopad na výsledok právneho sporu a teda na zníženie transakčných nákladov, aj keď nie vo veľkej miere. Plaček a kol. (2019) skúmali faktory ovplyvňujúce dĺžku procesu verejného obstarávania v Českej republike v rokoch 2010 až 2015 a za pomoci lineárnej regresie zistili, že využívanie externého subjektu so sebou prináša skrátenie procesu verejného obstarávania v priemere o 6 dní. Autori preto konštatujú, že využívanie externého subjektu môže viesť k výrazne nižším ex-ante transakčným nákladom.

Nemec, Šumpíková, Orviská, Bušina a Grega (2016) skúmali transakčné náklady z pohľadu producenta, konkrétne v prostredí stavebných firiem v Českej republike. Zistili, že

transakčné náklady sú v tomto prostredí skutočne vysoké a ide hlavne o platy zamestnancov, náklady na informačné technológie, nákup dodatočného vybavenia či zaúčnanie zamestnancov v rámci prípravy na zákazku. V ďalšej časti analýzy odhadli nepriame náklady spojené so zapojením firiem do obstarávania – obdobie medzi zadáním tendra a finálnym podpisom na kontrakte. Výsledky ukázali, že producenti odhadujú nepriame transakčné náklady ako veľmi vysoké. Ako dôvod uviedli nekalé praktiky voči stavebným firmám, čoho dôkazom bol veľký počet sťažností podaných na Úrad pre ochranu hospodárskej súťaže, ide až o 1,5 % všetkých tendrov, pričom len 20% z nich je opodstatnených a schválených zo strany regulátora. Výsledky tiež ukázali veľké množstvo zrušených tendrov, ktoré so sebou nesú priame a nepriame náklady – ide o 30 - 40% všetkých tendrov v prostredí Českej republiky.

Petersen, Hjelmar a Vrangbæk (2018) hovoria o prvom zmluvnom období kontrahovania ako o období, v ktorom sú očakávané transakčné náklady najvyššie, keďže ide o obdobie učenia sa oboch zmluvných strán – producent aj poskytovateľ. Pri skúmaní holandských municipalít autori Gradus, Schoute a Budding (2021) zistili, že transakčné náklady sú hlavným dôvodom pre zmenu spôsobu zabezpečovania verejných služieb. V prípade služieb ako zber a odvoz komunálneho odpadu alebo údržba miestnych komunikácií viedli vysoké transakčné náklady ku kooperácii medzi municipalitami, avšak pri pomocných službách ako stravovanie zamestnancov alebo informačné služby viedli skôr k internalizácii služby (Clifton, Warner, Gradus a Bel, 2021). Brown (2008), Hefetz, Warner a Vigoda-Gadot (2014) a Bel a Warner (2015) skúmali vplyv transakčných nákladov na výsledok inter-municipálnej kooperácie. Autori zistili, že inter-municipálna kooperácia dokáže znížiť transakčné náklady viac ako prechod na internalizáciu, pretože municipality zdieľajú podobné ciele a taktiež si transakčné náklady vedia rozdeliť medzi seba. Výsledkom štúdie autorov Bel a Sebő (2021) však bolo, že nenašli žiadny významný vzťah medzi týmito premennými, pretože len v málo prípadoch existuje pozitívny efekt transakčných nákladov na nákladovú efektívnosť.

2. ANALÝZA TRANSAKČNÝCH NÁKLADOV AKO FAKTORU KONTRAHOVANIA SLUŽBY ZBER A ODVOZ KOMUNÁLNEHO ODPADU

2.1 Ciel' a metodika

Hlavným cieľom štúdie je identifikácia transakčných nákladov spojených so službou zberu a odvozu komunálneho odpadu ako faktora, ktorý môže ovplyvniť nákladovú efektívnosť a výsledok kontrahovania.

Operacionalizácia výskumných otázok:

VO1: Dokážu slovenské municipality kontrahujúce službu zberu a odvozu komunálneho odpadu určiť výšku svojich transakčných nákladov?

Na základe skúmania teoretických východísk využívame rozdelenie transakčných nákladov podľa autora Hirsch (1991): náklady súvisiace s výberovým konaním verejného obstarávania (výzva na predloženie ponuky, hodnotenie producentov a ich podkladov, samotný výber producenta a uzavretie zmluvného vzťahu) a náklady vzniknuté po uzavretí zmluvného vzťahu (monitoring producenta a jeho aktivít).

VO2: Akú časť z celkových nákladov na kontrahovanie verejnej služby zberu a odvozu komunálneho odpadu predstavujú transakčné náklady?

V druhej časti analýzy sa na základe získaných dát pokúsime vyčíslit' výšku transakčných nákladov spojených s kontrahovaním a určiť, či tvoria podstatnú časť z celkových nákladov na kontrahovanie danej služby.

Objektom skúmania je výberový súbor 254 slovenských municipalít. Práca využíva dáta z primárneho výskumu, pričom dáta boli získané pomocou online dotazníka (Príloha 1), ktorý bol rozposielaný slovenským municipalitám v decembri 2023 až marci 2024. Vzhľadom na typ práce sme chceli dosiahnuť čo najvyšší počet respondentov, preto sa dotazník posielal

všetkým municipalitám na Slovensku. V Tabuľke 1 sa nachádza percentuálne zastúpenie výberového súboru municipalít oproti základnému súboru na základe veľkostných skupín.

Tabuľka 1: Percentuálne zastúpenie výberového súboru podľa veľkostných skupín oproti základnému súboru

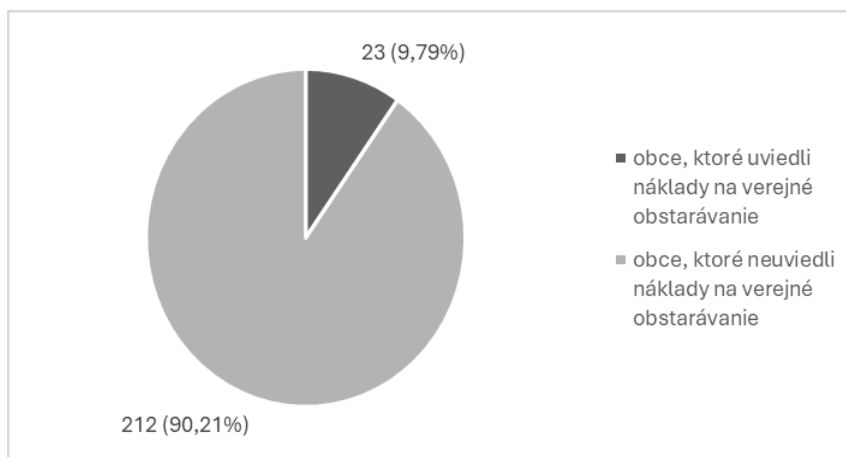
Veľkostná skupina (počet obyvateľov)	Počet municipalít v základnom súbore	Počet municipalít vo výberovom súbore	Podiel výberového súboru na základnom súbore (v %)
0 - 199	409	36	8,8
200 - 499	711	50	7,0
500 - 999	735	56	7,6
1 000 – 1 999	593	54	9,1
2 000 – 4 999	307	30	9,7
5 000 – 9 999	68	10	14,7
10 000 – 19 999	32	7	21,8
20 000 – 49 999	26	8	30,7
50 000 – 100 000	7	3	42,8
100 000+	2	0	0

Zdroj: údaje Štatistického úradu SR, 2023 a vlastné spracovanie

Na základe výsledkov môžeme povedať, že výberový súbor nie je reprezentatívny, hlavne v prípade zastúpenia menších municipalít, preto výsledky výskumu nebudú zovšeobecnené pre celý základný súbor slovenských municipalít. Po preskúmaní miery kontrahovania služby zber a odvoz komunálneho odpadu sme zistili, že viac ako 92% municipalít túto službu zabezpečuje externe. Po odstránení municipalít, ktoré službu zabezpečujú interne, teda pracujeme s 235 slovenskými municipalitami.

2.2 Analýza transakčných nákladov ako faktoru kontrahovania služby zber a odvoz komunálneho odpadu

Vzhľadom na náročnosť vyčíslenia transakčných nákladov, ktorá je zrejماً aj z výsledkov štúdií domácich a zahraničných autorov, sme sa v tejto časti práce zamerali na to, koľko obcí dokáže tieto náklady reálne uviesť. Využívame rozdelenie podľa autora Hirsch (1991) na 2 skupiny – náklady vzniknuté pred uzavretím zmluvného vzťahu a náklady vznikajúce počas zmluvného obdobia. V prvej časti skúmame ex-ante náklady spojené s verejným obstarávaním - so zadaním výzvy na predloženie ponuky, hodnotením podkladov uchádzačov, samotným výberom dodávateľa či tvorbou zmluvy. Graf 1 znázorňuje časť obcí, ktoré dokázali tieto náklady uviesť.



Graf 1: Rozdelenie obcí vzhľadom na uvedenie výšky nákladov spojných s verejným obstarávaním

Zdroj: vlastné spracovanie

Z grafu vyplýva, že viac ako 80% municipalít z výberového súboru, ktoré vybranú službu kontrahujú, nedokáže uviesť presné náklady na verejné obstarávanie. Hlavným argumentom bolo, že si obec o týchto nákladoch nevedie žiadne záznamy. Ďalej teda pracujeme s 22 obcami, ktoré náklady uviedli.

V Tabuľke 2 vidíme niekoľko prípadov, ako je obec Pušovce či Letničie, kedy náklady na verejné obstarávanie predstavujú viac ako 8% celkových nákladov na kontrahovanie. V ostatných municipalitách boli zaznamenané relatívne nízke transakčné náklady, treba však povedať že s výnimkou Lučenca takmer vo všetkých prípadoch ide o malé municipality s priemerným počtom obyvateľov 1600. V niektorých prípadoch je možné, že sú dáta reálne, prikláňame sa však k faktu, že niektoré municipality, ktoré uviedli transakčné náklady o nich nemuseli vedieť a do dotazníka doplnili údaje, o ktorých si mysleli že sú správne alebo predstavovali len odhad skutočnej situácie. Ako dôvod vidíme fakt, že hodnoty percenta nákladov na verejné obstarávanie z ročných nákladov na kontrahovanie služby v tabuľke boli v niektorých prípadoch výrazne odlišné.

Konštatujeme teda, že municipality vo výberovom súbore kontrahujúce vybranú službu vo veľkej väčšine nedokážu určiť výšku transakčných nákladov vzniknutých pred uzavretím zmluvy alebo si o nich vôbec nevedú záznamy.

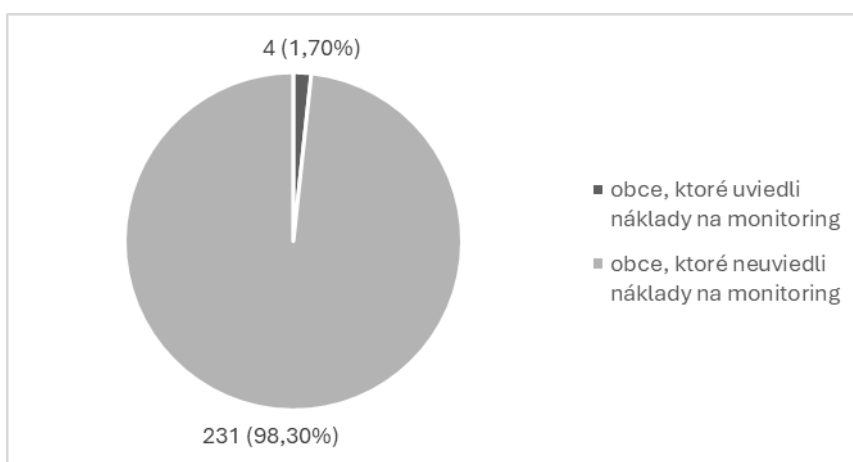
Tabuľka 2: Náklady na verejné obstarávanie vo vybraných obciach

Obec	N na verejné obstarávanie (v €)	Ročné N na kontrahovanie služby (v €)	N na verejné obstarávanie z ročných N na kontrahovanie služby (v %)
Šiatorská Bukovinka	200	6 179	3,24
Lučenec	1 200	1 530 274	0,08
Klenovec	300	118 000	0,25
Lovča	100	16 000	0,63
Dubová	1 500	43 500	3,45
Kaplna	750	44 000	1,70
Dunajská Lužná	4 200	174 200	2,41
Gemerská Panica	300	17 000	1,76
Hurbanovo	2 000	228 546	0,88
Veľké Ludince	1 000	32 800	3,05
Maňa	480	36 700	1,31
Udavské	200	24 972	0,80
Veľký Slivník	300	6 650	4,51

Pušovce	1 000	9 800	10,20
Radatice	650	14 094	4,61
Kladzany	300	7 500	4,00
Topoľnica	400	27 461	1,46
Kráľov Brod	300	20 000	1,50
Dojč	2 000	45 000	4,44
Borský Svätý Jur	1 000	40 048	2,50
Letničie	1 000	11 500	8,70
Turčianske Jaseno	700	15 000	4,67
Oravská Jasenica	300	50 000	0,60

Zdroj: vlastné spracovanie

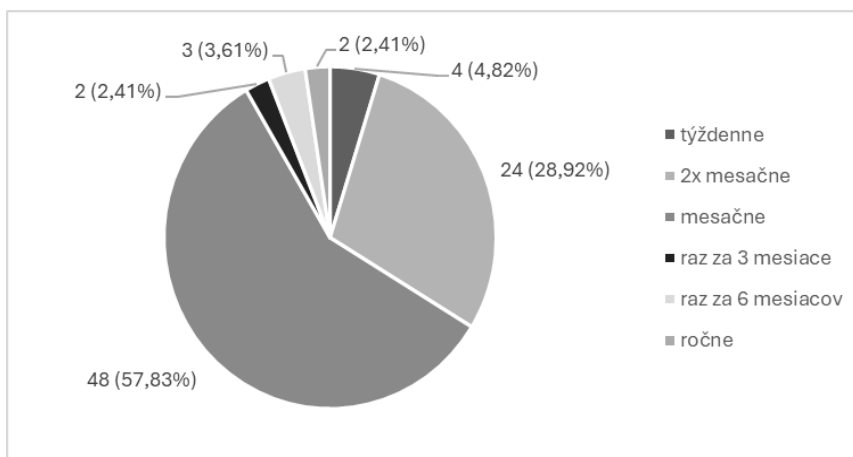
Ďalej sme sa pozreli na druhú skupinku transakčných nákladov, na náklady súvisiace s monitoringom producenta počas zmluvného vzťahu. Graf 2 zobrazuje počet obcí, ktoré dokázali tieto náklady uviesť.



Graf 2: Rozdelenie obcí vzhľadom na uvedenie nákladov na monitoring producenta

Zdroj: vlastné spracovanie

Vidíme, že v tomto prípade ešte menej obcí z výberového súboru dokázalo uviesť svoje transakčné náklady. Hlavným argumentom obcí bolo to, že táto aktivita je zaradená do pracovnej náplne zamestnancov municipality a teda nie je možné určiť výšku jej nákladov. Zistili sme, že väčšina z vybraných municipalít kontrolu vykonáva interne, prípadov, kedy využívajú externú firmu bolo len niekoľko – ani v tomto prípade však nedokázali uviesť výšku týchto nákladov. V ďalšej časti sme sa pozreli na to, ako často municipality kontrolu vykonávajú. Graf 3 obsahuje odpovede municipalít, ktoré označili, že kontrolu vykonávajú pravidelne.



Graf 3: Pravidelnosť monitoringu producenta v municipalitách

Zdroj: vlastné spracovanie

Na základe výsledkov vidíme, že viac ako polovica vybraných municipalít vykonáva monitoring minimálne 1x za mesiac a takmer 30 % municipalít ju vykonáva ešte častejšie. Pri pohľade na počet obyvateľov konštatujeme, že obce patriace do menších veľkostných skupín vykonávajú kontrolu vo väčších intervaloch. Dôvod vidíme v nedostatku ľudského kapitálu a času dostupného na kontrolu v prípade, že obecný úrad zamestnáva málo osôb. Vzhľadom na to, že v prípade mnohých municipalít ide o pravidelnú aktivitu, je však alarmujúce, že nedokážu určiť náklady s ňou spojené. Dotazník tiež skúmal, koľko hodín v priemere municipality potrebuje na vykonanie kontroly – v tomto prípade na otázku odpovedala väčšina municipalít, pričom odpovede sa väčšinou pohybovali v rozmedzí 1 – 5 hodín mesačne v prípade, že kontrolu vykonáva len jeden zamestnanec. Nakoniec sme sa pozreli na dáta, ktoré poskytli 4 spomínané municipality. V Tabuľke 3 sa nachádzajú údaje o nákladoch na monitoring vo vybraných municipalitách.

Tabuľka 3: Náklady na monitoring producenta v municipalitách

Obec	Ročné N na monitoring (v €)	Ročné N na kontrahovanie služby (v €)	N na monitoring z ročných N na kontrahovanie služby (v %)
Opiná	200	2 800	7,14
Veľké Ludince	2 400	32 800	7,31
Dojč	2 500	45 000	5,50
Jakubovany	240	6 200	3,87

Zdroj: vlastné spracovanie

Nakoľko máme k dispozícii údaje len 4 municipalít, výsledky nie je možné jednoznačne vysvetliť, avšak na základe existujúcich dát vidíme, že náklady na monitoring tvoria väčšie percento z celkových nákladov na kontrahovanie vybranej služby. To je samozrejme v prípade, že municipality uviedli skutočné reálne dáta. Vzhľadom na nízky počet respondentov sa však prikláňame k rovnakému názoru ako v prípade prvej skupiny transakčných nákladov a to že municipality uviedli nepresné alebo nereálne údaje. Na základe výsledkov preto konštatujeme, že si municipality vo výberovom súbore nevedú záznamy o nákladoch na monitoring producenta v prípade vybranej služby.

Na základe výsledkov z tejto časti odpovedáme výskumné otázky nasledovne:

VO1: Dokážu slovenské municipality kontrahujúce službu zberu a odvozu komunálneho odpadu určiť výšku svojich transakčných nákladov?

Municipality vo výberovom súbore nedokázali určiť výšku svojich transakčných nákladov – v prípade ex-ante nákladov menej ako 10% z nich uviedlo konkrétnu sumu a v prípade pravidelných nákladov na monitoring to bolo len 1,7% municipalít. Potvrďuje sa teda aj tvrdenie domácich a zahraničných autorov o tom, že kalkulácia transakčných nákladov je veľmi zložitá a obce a mestá s nimi nie sú ochotné pracovať.

VO2: Akú časť z celkových nákladov na kontrahovanie verejnej služby zberu a odvozu komunálneho odpadu predstavujú transakčné náklady?

V prípade, že municipality vo výberovom súbore transakčné náklady uviedli, pozorujeme výrazné rozdiely v ich zastúpení na celkovej cene za kontrahovanie. Najvyššie zaznamenané hodnoty presahovali 8%, najnižšie hodnoty nedosahovali ani 1% celkových nákladov. Konštatujeme, že uvedené hodnoty nie sú spoľahlivé a preto nedokážeme odpovedať na výskumnú otázku. Prioritou ďalšieho skúmania preto bude získať väčší počet respondentov, resp. kontaktovať a spolupracovať s konkrétnymi municipalitami za účelom presnejšieho odhadu týchto nákladov.

ZÁVER

Kontrahovanie verejných služieb, ako je zber a odvoz komunálneho odpadu, predstavuje dôležitý nástroj zabezpečovania verejných služieb. Napriek jeho rozšírenému využívaniu, výskum poukazuje na významnú úlohu transakčných nákladov pri hodnotení efektívnosti tejto metódy poskytovania služieb a zároveň na častú nevedomosť municipalít o ich výške. Transakčné náklady sa ukazujú byť jedným z kľúčových faktorov, ktoré môžu ovplyvniť úspešnosť kontrahovania (Brown a Potoski, 2003, Brown a Potoski, 2005, Bel a Warner, 2008, Domberger, Meadowcroft a Thompson, 1986, Bel, Fageda a Warner, 2010, Petersen, Hjelmar a Vrangbæk, 2018, Bel a Rosell, 2016, Mikušová Meričková, Soukopová, Šumpíková a Křápek, 2021).

Skúmanie slovenských municipalít vo výberovom súbore odhalilo, že len malé percento z týchto obcí dokáže vyčíslieť svoje transakčné náklady, čo sťažuje objektívne posúdenie efektívnosti kontrahovania. Výsledok sa zhoduje so zistením autorov Domberger, Meadowcroft a Thompson (1986), Petersen, Hjelmar a Vrangbæk (2018), Bel a Warner (2015) a iných. Napriek tomu veľká väčšina vybraných slovenských obcí zabezpečuje službu zberu a odvozu komunálneho odpadu externým spôsobom, pričom proces verejného obstarávania a následný pravidelný monitoring producenta môžu predstavovať významnú časť celkových nákladov (Brown a Potoski, 2003, Brown, Potoski a van Slyke, 2015, Bel a Warner, 2008, Domberger, Meadowcroft a Thompson, 1986), avšak vzhľadom na nízky počet respondentov a nespoľahlivosť získaných údajov sme ich zistenia nedokázali potvrdiť v prostredí slovenských municipalít.

Výsledky štúdií naznačujú, že efektívnosť kontrahovania závisí od komplexného hodnotenia nákladov, vrátane transakčných nákladov. Napriek tomu je súčasná situácia v prostredí vybraných slovenských municipalít neuspokojivá a zďaleka nie optimálna. Pokiaľ však budú mať municipality k dispozícii informácie o všetkých nákladoch vznikajúcich počas externej produkcie verejnej služby, zvýši sa ich informovanosť a proces rozhodovania by sa mal stať efektívnejším. Práve preto je potrebné sa touto témou ďalej zaoberať a pokúšať sa transakčné náklady vyčíslieť.

POĎAKOVANIE

Článok vznikol v rámci projektu APVV-23-0018 Zelené verejné obstarávanie ako nástroj inovatívnych environmentálnych riešení.

LITERATÚRA

BEL G., SEBŐ M. Does inter-municipal cooperation really reduce delivery costs? An empirical evaluation of the role of scale economies, transaction costs, and governance arrangements. *Urban Affairs Review*, vol. 57 (2021), no. 1, pp. 153-188.

BEL G., WARNER M. E. Inter-Municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, vol. 93 (2015), no. 1, pp. 52–67.

BEL, G., FAGEDA, X., WARNER, M. E. Is Private Production of Public Services Cheaper Than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 29 (2010), no. 3, pp. 553 – 577.

BEL, G., ROSELL, J. Public and private production in a mixed delivery system: Regulation, competition and costs. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 35 (2016), no. 3, pp. 533 – 558.

BENITO, B., GUILLAMÓN, M. D., BASTIDA, F. Public versus Private in Municipal Services Management. *Lex Localis*, vol. 13 (2015), pp. 995–1018.

BRANNMAN L., KLEIN J.D., WEISS, L.W. The price effects of increased competition in auction markets. *The review of Economics and Statistics* (1987), pp. 24-32.

BROWN T. L. The dynamics of government-to-government contracts. *Public Performance & Management Review*, vol. 31 (2008), no. 3, pp. 364–386.

BROWN T. L., POTOSKI M. Transaction costs and contracting: the practitioner perspective. *Public Performance & Management Review*, vol. 28 (2005), no. 3, pp. 326 – 351.

BROWN T. L., POTOSKI M. Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13 (2003), no. 4, pp. 441–68.

BROWN T., POTOSKI M., VAN SLYKE D. Managing Complex Contracts: A Theoretical Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 26 (2015), no. 2, pp. 294–308.

CLIFTON J., WARNER M. E., GRADUS R., BEL G. Re-municipalization of public services: trend or hype?. *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 24 (2021), no. 3, pp. 293-304.

COASE R. H. The nature of the firm. *Economica*, vol. 4 (1937), no. 16, pp. 386-405.

CUYPERS I. R., HENNART J. F., SILVERMAN B. S., ERTUG G. Transaction cost theory: Past progress, current challenges, and suggestions for the future. *Academy of Management Annals*, vol. 15 (2021), no. 1, pp. 111-150.

DIJKGRAAF, E., GRADUS, R. Cost advantage cooperations larger than private waste collectors. *Applied Economics Letters*, vol.20 (2013), no. 7, pp. 702–705.....

DOMBERGER S., MEADOWCROFT S. A., THOMPSON D. J. Competitive tendering and efficiency: the case of refuse collection. *Fiscal studies*, vol. 7 (1986), no. 4, pp. 69 - 87.

G, RADUS R., SCHOUTE M., BUDDING T. Shifting modes of service delivery in Dutch local government. *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 24 (2021), no. 3, pp. 333-346.

ACTA AERARII PUBLICI, vol. 21, 2024, no. 2

GEYSKENS I., STEENKAMP E. M., KUMAR, N. Make, buy, or ally: a transaction cost theory meta-analysis. *Academy of Management Review*, vol. 49 (2006), no. 3, pp. 519 – 543.

GREAVER, M. F. *Strategic Outsourcing: A Structured Approach to Outsourcing Decisions and Initiatives*. New York: American Management Association, 1999.

GUPTA S. Competition and collusion in a government procurement auction market. *Atlantic economic journal*, vol. 30 (2002), pp. 13-25.

HEFETZ A., WARNER M. E., VIGODA-GADOT E. Professional management and local government service delivery: Strategic decisions across alternative markets. *Public Performance and Management Review*, vol. 38 (2014), no. 2, pp. 261–283.

HIRSCH W. Z. *Privatizing Government Services: An Economic Analysis of Contracting by Local Governments*. Institute of Industrial Relations Publications Center, University of California, 1991.

KEANE C., MARX J., RICCI E. Perceived outcomes of public health privatization: A national survey of local health department directors, *Millbank Quarterly*, vol. 79 (2001), no. 1, pp. 115–37.

LEVIN J., TADELIS S. Contracting For Government Services: Theory and Evidence from U.S. Cities. *Journal of Industrial Economics*, vol. 58 (2010), no. 3, pp. 507–41.

MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ B., SOUKOPOVÁ J., ŠUMPÍKOVÁ M., KRÁPEK M. Municipal solid waste management in the Czech Republic and in Slovakia: What has changed over the past 20 years? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, vol. 15 (2021), no. 1, pp. 89-112.

NEMEC J., ŠUMPÍKOVÁ M., ORVISKÁ M., BUŠINA F., GREGA M. Transaction Costs in the Public Procurement: Selected Findings in Czech and Slovak Conditions. *The 10th International Days of Statistics and Economics. Praha: Melandrium*, (2016), pp. 1749-1758.

OHLSSON H. Ownership and production costs: Choosing between public production and contracting-out in the case of Swedish refuse collection, *Fiscal Studies*, vol. 24 (2003), no. 4, pp. 451–76.

PERUNOVIĆ Z., PEDERSEN J. L. Outsourcing Process and Theories. *POMS 18th Annual Conference, Dallas* (2007).

PETERSEN, O. H., HJELMAR, U., VRANGBÆK, K. Is contracting out of public services still the great panacea? A systematic review of studies on economic and quality - effects from 2000-2014. *Social Policy and Administration*, vol. 52 (2018), no. 1, pp. 130 -157.

PLAČEK M., SCHMIDT M., OCHRANA F., PŮČEK M. Factors affecting the length of procedure in public procurement: the case of the Czech Republic. *Prague Economic Papers*, vol. 3 (2019), pp. 313-329.

PRATT, J. W., ZECKHAUSER, R J. Principals and Agents: The Structure of Business. *Journal of Economic Literature*, vol. 24 (1986), no. 4, pp. 1788-1789.

QUINN, J. J. *Principal-agent theory. 21st Century Political Science: A Reference Handbook*. Los Angeles: SAGE Publications, Inc.

RHO E. Contracting revisited: Determinants and consequences of contracting out for public education services. *Public Administration Review*, vol. 73 (2013), no. 2, pp. 327–37.

SCHOUTE M., BUDDING T., GRADUS R. Municipalities' choices of service delivery modes: The influence of service, political, governance, and financial characteristics. *International Public Management Journal*, vol. 21 (2018), no. 4, pp. 502-532.

SIMÕES, P., CRUZ, N. F., MARQUES, R. C. The performance of private partners in the waste sector. *Journal of Cleaner Production*, vol. 29 (2012), pp. 214–221.

SOUKOPOVÁ, J., KLIMOVSKÝ, D. Local Governments and Local Waste Management in the Czech Republic: Producers or Providers? *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. vol. 9 (2016), no. 2, pp. 217 – 237.

SZYMANSKI S. The Impact of Compulsory Competitive Tendering on Refuse Collection Services. *Fiscal studies*, vol. 17 (1996), no. 3, pp. 1 – 19.

ŠUMPÍKOVÁ M., ĎURČEKOVÁ I. Transaction Costs, Outsourcing, and the Public Procurement Review Process in the Czech Republic and Slovakia. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, vol. 12 (2019), no. 2, pp. 233-250.

WARNER M., HEFETZ A. In-Sourcing and Outsourcing: The Dynamics of Privatization among US Municipalities 2002-2007. *Journal of the American Planning Association*, vol. 78 (2012), no. 3, pp. 313 – 327.

WILLIAMSON O. E. Transaction-cost economics: The governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*, vol. 22 (1979), no. 2, pp. 233–261.