FAKTORY OVPLYVŇUJÚCE ROZHODOVANIE O SPÔSOBE ZABEZPEČOVANIA SLUŽIEB VO VEĽKÝCH SLOVENSKÝCH MESTÁCH

Emília Sičáková-Beblavá, Miroslav Beblavý, Univerzita Komenského v Bratislave

Úvod

Miestna samospráva zabezpečuje viaceré druhy služieb. V mestách pôsobí mestská polícia, mestá zabezpečujú požiarnickú službu, zriaďuje materské, stredné a základné školy, starajú sa o dopravu, odvoz a likvidáciu odpadov, zdravotnícke služby vrátane pohotovostnej služby, ďalej o dopravu, zeleň, osvetlenie či opravu ciest. Mestá nerozhodujú len o tom, AKÉ služby budú poskytova•, prípadne zabezpečova• obyvateľom, ale aj AKO – akým spôsobom. Hlavným predmetom tejto analýzy je rozhodovanie mesta o tom, ako zabezpeči• vybrané služby.

Článok je rozdelený do troch častí. Prvá čas• sa venuje teórii predmetu výskumu. Druhá čas• poukazuje na stav pri zabezpečovaní služieb na Slovensku, definuje hypotézy, vysvetľuje metodológiu, ktorá bola použitá pri výskume a analyzuje zistenia. V poslednej časti sú sumarizované základné zistenia a definované oblasti ďalšieho možného výskumu v tejto oblasti.

1. Teoretický úvod do problematiky zabezpečovania služieb miestnou samosprávou

Základné rozhodnutie miestnej samosprávy pri voľbe modality (spôsobu) zabezpečovania služieb je medzi internalizáciou poskytovania služieb a externalizáciou poskytovania služieb. Teda či je pre verejný sektor výhodnejšie poskytova• danú službu v rámci svojej priamej pôsobnosti alebo prenecha• poskytovanie služby za určitú platbu iným subjektom (a to buď explicitnú vo forme pravidelných platieb z verejných rozpočtov alebo implicitnú vo forme poskytnutia oprávnenia na výber určitých poplatkov od verejnosti). Miestne samosprávy robia rozhodnutia o spôsobe zabezpečovania služieb, ktorý sa dá podľa všeobecnej ekonomickej teórie vyjadri• ako – *vyrobi• alebo kúpi•*. Na rozhodovanie môže ma• vplyv niekoľko faktorov. Podľa Levina a Tadelisa (2005) na rozhodovanie vplývajú ekonomické a aj politické faktory. Niektorí autori rozširujú portfólio faktorov vstupujúcich do rozhodovania o spôsobe zabezpečovania služieb o inštitucionálny pohľad (napr. Brown a Potoski, 2003).

Môžeme preto konštatova•, že rozhodovanie o spôsobe zabezpečovania služieb sa pokúša vysvetli• niekoľko škôl, a teda niekoľko modelov. Nasledujúci text predstavuje ekonomický model a politologický model rozhodovania o spôsobe zabezpečovania služieb.

1.1 Ekonomický model

Podľa neoklasickej ekonomickej školy sú dôležitým parametrom rozhodovania o spôsobe zabezpečovania služieb výrobné náklady a výrobná efektívnos•. Dôvodom, prečo sa používa kontrahovanie externým subjektom, je potom úspora výrobných nákladov a dosiahnutie vyššej efektívnosti. A to cez vytvorenie priestoru pre flexibilitu a inovácie (OECD, 2005). Chandler a Feuille (1991) hovoria: „viac ako zvyšovanie kvality služieb alebo iných faktorov sa hlavným dôvodom pre kontrakting zdá by• úspora nákladov.“ A naopak, podľa tohto modelu samospráva ponechá interné zabezpečenie určitej služby, ak je to menej nákladné.

Rozhodnutia vo verejnej politike sa však nerobia v dokonalom prostredí, kde dopredu a s istotou vieme odhadnú• a rieši• všetky možné situácie. Pri prijímaní rozhodnutí a vstupovaní do partnerstiev tak verejné organizácie čelia viacerým rizikám a neistote[1]. Preto ďalšia ekonomická škola, škola transakčných nákladov v rámci novej inštitucionálnej ekonómie, hovorí, že pri rozhodovaní o spôsobe zabezpečovania služby sa majú okrem tradičných výrobných nákladov zvažova• aj transakčné náklady. Zdôrazňuje potrebu sledova• nielen výrobnú efektívnos•, ale aj výšku transakčných nákladov, ktoré sú spojené s daným spôsobom poskytovania služby. V niektorých prípadoch môžu totiž transakčné náklady prevýši• úspory z výrobných nákladov dosiahnutých cez kontrakting. Výrobné náklady poskytovania služby sa v dôsledku kontrahovania môžu zníži•, nakoniec však môže zadávateľ priamo a nepriame zaplati• viac, než platil za poskytovanie danej služby interne.

Transakčné náklady sa vyskytujú pri internom aj externom poskytovaní služieb. Transakčné náklady môžu súvisie• s ekonomickými charakteristikami poskytovania služieb ako aj politickými. V rámci tejto časti sa budeme venova• ekonomickým súvislostiam vzniku transakčných nákladov[2].

Pri oboch spôsoboch poskytovania služieb mesto ako principal (ten, v koho mene a záujme je konané) zabezpečuje služby cez ich poskytovanie agentmi – vlastnými zamestnancami alebo inou organizáciou. Kontrakty v oboch prípadoch nie sú úplné a v oboch situáciách môže dochádza• k asymetrii informácii medzi principalom a agentmi. Avšak na riešenie vz•ahov medzi mestom a agentmi-zamestnancami, ktorých má pod priamou kontrolou, a vz•ahov medzi mestom a dodávateľom (agentom), ktorého nemá pod vlastnou kontrolou, existujú iné mechanizmy, ktoré vplývajú na výšku transakčných nákladov. Ekonómia transakčných nákladov hľadá odpoveď na otázku, aké transakčné náklady sa spájajú s jednotlivými alternatívami. Presná definícia týchto nákladov nie je ešte ustálená. Vzhľadom na predmet skúmania je možné transakčné náklady definova• *ako náklady manažmentu* spojené buď

---

1 Neistota sa používa na popísanie situácie, keď pravdepodobnos• jednotlivých alternatív nie je známa. V praxi verejnej politiky nie je presné vyčíslenie pravdepodobnosti jednotlivých rizík takmer nikdy možné. Na druhej strane je väčšinou možné vopred odhadnú• aspoň približnú pravdepodobnos• (Salner, 2002). Nebudeme v rámci tohto textu explicitne rozlišova• medzi týmito dvoma pojmami, obe budeme označova• ako riziko.

2 Politickým súvislostiam vzniku transakčných nákladov pri zabezpečovaní služieb sa venujeme v časti 1.2.

s interným poskytovaním služby, alebo so zabezpečovaním, kupovaním služby cez kontrahovanie služby. Podľa Wiliamsona (1981) transakčné náklady sú „*náklady plánovania, prispôsobovania a monitorovania dosiahnutia úlohy pri jednotlivých alternatívach riadiacich štruktúr.*" V kontexte tohto textu si pomôžeme pri definovaní transakčných nákladov aj s definíciou Pavla (2005), ktorý transakčné náklady definoval *ako akékoľvek náklady spojené s realizáciou daného kontraktu mimo výrobných nákladov.* Bez vynaloženia týchto nákladov by sa daná transakcia nikdy neuskutočnila.

S neistotou a rizikami sa stretáva aj súkromná firma, ktorá vstupuje do partnerstva s mestom. Základom pre súkromného dodávateľa je návratnos• investície. Mesto, verejný sektor sa môže správa• oportunisticky, čo vyvoláva potrebu dodávateľa znižova• jednotlivé riziká. V rámci manažovania rizík sa dodávateľ snaží chráni• investície, napríklad cenou alebo dĺžkou kontraktu. Táto analýza sa však primárne venuje rizikám a manažovaniu rizík mesta.

Podľa Browna a Potoského (2003), ktorí použili teóriu transakčných nákladov pri skúmaní rozhodnutí spojených s organizáciou poskytovania služieb, si mestá volia výrobné mechanizmy čiastočne tak, aby minimalizovali riziká spojené so zabezpečovaním služieb.

Riziko podľa nich súvisí s typom služby, ktorá je zabezpečovaná, teda s jej vlastnos•ami, ďalej s charakterom trhu danej služby a s potenciálnym nesúladom cieľov medzi mestom a dodávateľom.

Vlastnosti zabezpečovaných služieb

Čo sa týka charakteristík služby, ktoré súvisia s transakčnými nákladmi, Williamson (1981) sa sústreďuje na viazanos• aktív (*asset specificity*) potrebných na poskytovanie príslušnej služby, merateľnos• služieb a frekvenciu zadávania. Táto analýza sa venuje prvým dvom vlastnostiam zabezpečovaných služieb.

Na poskytovanie služieb sú potrební v prvom rade zamestnanci, teda ľudské zdroje. Ďalej je potrebné technické vybavenie, pomocou ktorého sú poskytované, a v neposlednom rade môže ma• služba isté vlastnosti, ktoré definujú podmienky jej poskytovania. Viazanos• aktív hovorí o tom, do akej miery sú na poskytovanie príslušnej služby potrebné viazané investície (ľudské, kapitálové…). Viazanými investíciami máme na mysli také investície, ktoré sú potrebné na poskytovanie danej služby, ale sú •ažšie použiteľné na poskytnutie iného typu služieb. Hrozí pri nich riziko vzniku utopených nákladov. Napr. na zber odpadu sú potrebné smetiarske autá. Sú použiteľné aj na iné účely? Dôležitá je teda miera možnosti ich transformovania na iné použitie. Z uvedeného sa predpokladá, že čím špecifickejšie investície musí investor uskutočni•, tým sa jeho postavenie stáva v danej oblasti výnimočnejšie a má tendenciu dosta• sa do monopolnej pozície. To so sebou podľa Pavla (2005) môže prináša• posilnenie jeho vyjednávacej pozície, čo zvyšuje náklady na dosiahnutie dohody

v prípade neúplnej zmluvy a môže to znamena• viaceré negatíva[3]. Ví•az sú•aže sa môže podľa OECD (2006) pokúsi• podvádza• v oblasti kvality, čomu sa venujeme v ďalšej časti, ako aj pokúša• renegociova• kontrakt. Keďže vzhľadom na investície ide spravidla o rozhodnutia s dlhodobým účinkom, je podľa Zemanovičovej (2006) dôležitá aj dĺžka kontraktu a spôsoby definované na riešenie „renegociácii". Ako sme už uviedli, tlak na zvyšovanie odmeny zo strany dodávateľa môže vzniknú• aj zo snahy o ochranu pred oportunistickým správaním sa mesta a ochrany vlastnej vysoko špecifickej investície, takže obe strany vnímajú takéto kontrakty ako rizikové a s vysokými transakčnými nákladmi.

Pri merateľnosti poskytovanej služby ide o to, do akej miery je možné zmera• či je daná služba poskytovaná, v akom objeme a kvalite je poskytovaná. Niektoré služby je •ažké mera•, príkladom je starostlivos• o mentálne postihnutých, pričom ďalšie je možné mera• ľahšie (zber odpadov). Ľahko merateľné služby majú často identifikovateľné výkonnostné parametre, ktoré presne vyjadrujú kvalitu a kvantitu služby. Dokonca aj v prípadoch, ak nie je jednoduché definova• výkonnostné parametre, služba je merateľná, ak sa dajú relatívne ľahko monitorova• aktivity, ktoré sú potrebné na poskytnutie služby. Služba je považovaná za •ažko merateľnú vtedy, ak ani výsledky, ktoré sa majú dosiahnu• a ani aktivity, ktoré sa majú vykona•, nie sú ľahko identifikovateľné. Za takýchto okolností je mesto vystavené riziku nedostatočného výkonu a zanedbávania v oboch prípadoch – pri outsourcovaní aj pri vlastnom poskytovaní služby. Avšak vzhľadom na charakter kontraktu – neúplnú objednávku na poskytovanie služieb, ktorá je uzavretá na určité obdobie – mesto nemá nad poskytovaním služby priamu kontrolu a s tým súvisiace riešenia vzniknutej situácie a preto sa pri kontraktingu vystavuje vyšším transakčným nákladom, teda vyššiemu riziku nedostatočného výkonu a zanedbávania[4], ak nie sú zmluvné podmienky dostatočné ošetrené.

Je možné identifikova• nepriamo úmerný vz•ah medzi merateľnos•ou výstupov a veľkos•ou transakčných nákladov, ktoré sa v tomto prípade vyskytujú hlavne v podobe nákladov na monitorovanie. Teória hovorí, že kontrahovanie je efektívnejšie a následne sa viac vyskytuje pri službách, ktorých kvalita a kvantita sa dá ľahko a presne mera•. Keď sa ich meranie stáva •ažším, riziko nejasného kontraktu a možnosti oportunistického správania dodávateľa narastá. V prípade, že je meranie služieb

3 Zneužívanie monopolného postavenia sa môže prejavova• počas celej doby trvania kontraktu. Všetky zmluvy sú totiž neúplné a viaceré otázky sa nedajú rieši• dopredu. Ďalšie sú rôzne vyložiteľné dodávateľom, z čoho vyplýva možnos• pre jeho oportunistické správanie. Zároveň je vypovedanie zmluvy v prípade jej neplnenia pomerne náročné. Keating (1990) napr. uvádza, že v prípade dlhodobého kontraktu a neexistencie ex-post konkurencie súkromný dodávateľ môže presadzova• (vďaka veľkému množstvu nekontrahovateľných faktorov) svoj vlastný záujem bez obavy o ukončenie kontraktu. Hrozba ukončenia kontraktu ako motivačného mechanizmu je podľa neho „mýtická", hlavne v prípadoch poskytovania sociálnych služieb s veľkými bariérami vstupu – ako sú napr. väznice.

4 Okrem miest však v istých prípadoch môže by• vykonávaný monitoring služieb cez centrálne definovanú reguláciu.

extrémne náročné, teda ak výstupy kontraktu nie sú merateľné a mesto nemôže monitorova• aktivity, mestá pravdepodobne internalizujú poskytovanie služieb.

Nasledujúca schéma predstavuje modifikovaný Williamsonov model, kde sú služby poskytované verejným sektorom rozdelené podľa dvoch vyššie uvedených kritérií do 4 skupín (Pavel, 2005). V prvom prípade (A) sa jedná o služby, pre ktoré je typická nízka viazanos• aktivít a jednoduchá merateľnos• výstupov. Prvý faktor spôsobuje jednoduchý vstup do odvetvia, zvyšuje tak konkurenčný tlak a znižuje zároveň možnos• oportunistického správania dodávateľa. Ľahká merateľnos• výstupov kladie malé nároky na monitorovanie a odpadajú také náklady spojené s rokovaním o podobe výstupov z kontraktu. Celkové transakčné náklady sú teda nízke. Druhú skupinu služieb (B) predstavujú služby s ľahko merateľnými výsledkami, avšak ich poskytovanie je spojené s vysokou viazanos•ou investícii. Ide hlavne o oblasti s vysokými fixnými nákladmi, často sie•ové odvetvia, pri ktorých dochádza k úsporám z rozsahu. Poskytovanie tohto typu služieb zvykne by• finančne náročné pri výrobe prvej jednotky, vzhľadom na vysoké fixné náklady, a pri ďalších vyrobených jednotkách dochádza k úspore nákladov, k nízkym marginálnym nákladom. V tomto prípade sú síce transakčné náklady na monitorovanie výstupov vďaka ľahkej merateľnosti nízke, avšak vysoká viazanos• aktív vedie k výrazným bariéram vstupu do daného odvetvia a k vzniku monopolného postavenia poskytovateľa so všetkými potenciálnymi negatívami z toho vyplývajúcimi. Empirické štúdie poukazujú na použitie interného aj externého spôsobu poskytovania týchto typov služieb. Dôvodom pre externý mechanizmus môže by• vysoká miera špecializácie a požadovanej špecifickej odbornosti potrebnej pri zabezpečovaní danej služby. Ďalšou skupinou (C) sú služby, ktoré sa vyznačujú nízkou viazanos•ou aktív a teda i dostatočnými konkurenčnými podnetmi, ale •ažko merateľnými výstupmi. Transakčné náklady sú v tomto prípade generované hlavne nutnos•ou prípravy určitých ukazovateľov potrebných pre aspoň čiastočné vyjadrenie výstupov a ich monitoring. Poslednú skupinu (D) tvoria služby s •ažko merateľnými výstupmi a vysokou viazanos•ou investícii; transakčné náklady dosahujú najvyššie hodnoty.

Schéma 1
Rozdelenie verejných služieb podľa viazanosti investícii/aktív a merateľnosti výstupov

Viazanos• investícii **Merateľnos• výstupov**	**Nízka**	**Vysoká**
Ľahká	(A) Merateľné trhové služby od•ahová služba odvoz odpadov TrC: +	(B) Merateľné monopolné služby dodávky elektrickej energie dodávky plynu TrC: ++
• ažká	(C) Nemerateľné trhové služby verejné zdravotníctvo osvetové zdravotnícke programy TrC: ++	(D) Nemerateľné monopolne služby hasiči polícia TrC: +++

Legenda: TrC = celkové transakčné náklady
Zdroj: Brown, Potoski 2002, úpravy Pavel (2005)

Ne/súlad cieľa

Nesúlad cieľov medzi mestom ako objednávateľom služieb a poskytovateľom služieb sa môže odrazi• v dvoch parametroch – v cene a kvalite poskytovanej služby.

Keďže súkromné firmy sú orientované na maximalizáciu zisku, ktorý môžu dosahova• aj cez nižšiu kvalitu služieb, niektorí autori v tom vidia nesúlad cieľov medzi uvedenými aktérmi a tvrdia, že súkromné firmy sú v porovnaní s organizáciami, ktoré majú misiu – teda iné mestá alebo neziskové organizácie – náchylnejšie k oportunistickému správaniu (Cohen, 2003, Light, 2000). Od toho odvodzujú ich vhodnos• na poskytovanie určitých druhov služieb.

Podľa Harta, Shleifera a Vishnyho (1996) sa problém nesúladu cieľov mesta a dodávateľa nemusí vyskytova• za každých okolností. Podľa nich prítomnos• nesúladu cieľov súvisí s motiváciami danými vlastníckymi vz•ahmi, merateľnos•ou kvality služieb a s konkurenciou na trhu poskytovania služby. Teda, ak je služba ľahko merateľná a na trhu poskytovania danej služby existuje konkurencia, podľa nich nedochádza k nesúladu cieľov medzi mestom a dodávateľom. Nastávajú však aj iné situácie.

Každý kontrakt stanovuje niekoľko parametrov, vrátane ceny, výkonu a kvality. Pri implementácii kontraktu môže poskytovateľ služby, či už interný alebo externý, investova• do kvality alebo znižova• náklady. Pri neúplnom kontrakte má vo všeobecnosti súkromný poskytovateľ v porovnaní so zamestnancami verejného sektora silnejšiu motiváciu zníži• náklady a zvýši• kvalitu. Viac sa však bude sústredi• na znižovanie nákladov. Vysvetlíme prečo.

Motivácia súkromnej firmy znižova• náklady vyplýva zo snahy maximalizova• zisk. Je dokonca taká silná, že môže znižova• kvalitu. Znižovanie nákladov sa totiž dá uskutočni• aj cez zmenu nekontrahovateľných aspektov kvality. Napríklad plastové odpadové koše firma zabezpečujúca odvoz a likvidáciu odpadu vymení za lacnejšie hliníkové, čo okrem iného zvýši hlučnos• pri zbere odpadu o piatej ráno. Zároveň platí, že žiadna inovácia z definície nie je kontrahovateľná ex-ante. Na znižovanie nákladov, ktoré obsahuje aj znižovanie nekontrahovaných aspektov kvality služby, nepotrebuje súkromný poskytovateľ súhlas od nikoho, on rozhoduje. Na zmenu niektorých postupov, ktoré kvalitu zvýšia, a ZÁROVEŇ na zvýšenie ceny potrebuje firma súhlas od mesta ako objednávateľa. Získa• súhlas nie je jednoduché a v praxi to môže znamena• napríklad vstup do kontraktu, jeho modifikáciu, zmenu.

1.2 Politologický model

Na rozhodnutia o spôsoboch zabezpečovania služieb môžu okrem ekonomických parametrov vplýva• aj politické faktory. Politologické vysvetlenie rozhodovania o spôsobe poskytovania služieb vychádza z toho, že politici sa jednak snažia o presadenie svojich ideologických preferencii, ďalej o získanie moci a osobných úžitkov/prospechov ako aj udržanie si moci. Preto v rámci teoretického politologického modelu sú rozlíšené tri politologické pohľady – ideologický model, model verejnej voľby a model averzie voči politickému riziku.

Ideologický model

V demokraciách na čele miest stoja zvolení politici zväčša organizovaní v politických stranách. Ich deklarované ideologické zadefinovanie sa pohybuje od pravice k ľavici. Podľa tohto modelu teda forma poskytovania služieb by sa mala líši• vo väzbe na politické zoskupenie v mestskom zastupiteľstve a primátora.

Pravica vo všeobecnosti presadzuje skôr orientáciu na trhové sily, tlak na efektívnos• a osobnú zodpovednos•. Ľavica zdôrazňuje hodnoty ako solidarita, komunita, verejný sektor, kolektív a pod. Preto je možné skúma• rozhodnutia decizorov aj podľa ich ideologického zadefinovania. Tradičný pohľad hovorí, že ideologické preferencie by mali by• vyjadrené aj v tom, ako sú zabezpečené verejné služby: čím ľavicovejší decizor – tým viac snaha o kontrolu poskytovania služieb a z toho vyplývajúca tendencia k internalizácii poskytovania služieb.

Model verejnej voľby

Politici sa okrem presadenia verejnej politiky, ktorá je v súlade s ich ideologickými preferenciami, môžu snaži• o získanie politickej moci, ako aj o získanie nepolitických – osobných – prospechov. Uvedené ciele môžu sledova• aj pri prijímaní rozhodnutí o poskytovaní služieb.

Možné prospechy pre politika/politickú stranu súvisia z jednotlivými rozhodnutiami. Vzhľadom k značnému objemu financií, o ktoré pri poskytovaní služieb ide, možno očakáva• aktivity rôznych záujmových skupín s cieľom získa• istý typ renty. Existencia renty a jej distribúcia súvisí s monopolnou pozíciou poskytovateľa služby na trhu, prípadne s mäkkým rozpočtovým obmedzením organizácie. Politik môže osobne získa• a/alebo rozdáva• renty[5]. Renta môže ma• niekoľko podôb – zamestnávanie väčšieho počtu ľudí oproti optimálnej potrebe, vyššie platy, úplatky, zamestnávanie politických nominantov, príbuzných a pod. Renta vo forme úplatku je koncentrovaná a ide o korupciu, ktorá môže by• prítomná pri zadávaní kontraktu externej firme na poskytovanie služieb. V rámci boja o tento typ zákazky je súkromná firma ochotná obetova• čas• renty ako náklad na jej získanie. Získaním renty vo forme úplatku sa nelegálne obohacuje decizor osobne a/alebo príslušná politická strana. Renta vo forme zamestnávania politických nominantov alebo príbuzných, zamestnávania vyššieho počtu pracovníkov ako je nevyhnutné alebo vysokých platov je distribuovaná medzi viacerých a cieľom jej distribúcie je získa• osobnú alebo politickú podporu. Ide o tzv. patronáž. Je prítomná prevažne pri internalizácii poskytovania služieb. Samozrejme, že isté formy korupcie alebo osobnej či politickej patronáže sa môžu vyskytova• pri obidvoch spôsoboch poskytovania služieb, v rámci tejto analýzy nás hlavne zaujímajú prevažujúce formy alokácie renty pri daných spôsoboch poskytovania služieb.

Okrem distribúcie/alokácie renty je dôležitým parametrom možného prospechu veľkos• renty. Veľkos• renty závisí od existencie tlaku na efektívnos•, ktorý môže by•

5 Za súčas• renty v tomto prípade považujeme aj neefektívnos• toho, kto službu zabezpečuje.

generovaný napr. tvrdými rozpočtovými obmedzeniami. Vysoké finančné za•aženie obyvateľov, voličov však na strane druhej znamená politické náklady.

Nasledujúca schéma poukazuje na 2 hraničné spôsoby poskytovania služieb, ktoré môžu nasta• v závislosti od veľkosti a koncentrácie renty:

Schéma 2
Veľkos•, distribúcia renty a spôsoby poskytovania služieb

koncentrovaná renta/ hl. korupcia	rozptýlená/dekoncentrovaná renta/ hl. patronáž a korupcia
tvrdé rozpočtové obmedzenie outsourcing	mäkké rozpočtové obmedzenie vlastné poskytovanie služieb

Zdroj: autori, inšpirované López-de-Silanes, Shleifer, Vishny (1995)

Pri tvrdom rozpočtovom obmedzení je k dispozícii na rozdávanie nižšia renta. To motivuje k outsoursovaniu služby. Renta sa môže vyskytova•, ale skôr v koncentrovanej podobe, v podobe úplatku pre tých, ktorí rozhodujú o dodávateľoch a podmienkach zmluvy. Politik môže použi• svoje rozhodovacie práva týkajúce sa spôsobu poskytovania služieb na získanie peňazí pre seba alebo príslušnú politickú stranu.

Pri mäkkom rozpočtovom obmedzení existuje motivácia poskytova• služby interne, teda interne rozhodova• o nakladaní s financiami, prijímaní zamestnancov a pod. Výška renty má tendenciu narasta• a môže ma• viaceré podoby. Okrem korupcie má formu politickej patronáže alebo osobnej patronáže. Politici si môžu dosadi• do organizácie mesta poskytujúcej službu politických nominantov, môžu takto získava• podporu odborových organizácii zamestnancov mesta, lepšie priamo kontrolova• nezamestnanos• cez verejné zamestnávanie.

Tak ako ukazuje schéma, politici sa môžu vzda• výhod spojených s interným spôsobom poskytovania služieb, keď čelia tvrdému rozpočtovému obmedzeniu a keď sa prijímajú zákony obmedzujúce patronáž. V prípade tvrdých rozpočtových obmedzení (rozpočty sú limitované, existujú obmedzenia na zdaňovanie, teda na príjmovej a výdavkovej strane financií mesta, je určená max. výška dlhu atď.) sa pre politika stáva •ažším používa• verejné zdroje na kúpenie si/získanie politického prospechu. Zároveň vychádzame z toho, že voliči nemajú radi vysoké dane. Preto podľa uvedenej teórie (López-de-Silanes, Shleifer, Vishny, 1995) sa politici vzdajú výhod z patronáže, ak je príliš nákladná. Čím je potom tvrdšie rozpočtové obmedzenie, tým s väčšou pravdepodobnos•ou dochádza ku kontrahovaniu, outsourcingu. Ďalším faktorom je voľnos• v rozhodovaní. A teda ak sa prijímajú zákony znižujúce priestor pre politickú patronáž, ktorými sa znižuje osobný a politický prospech z vlastného spôsobu poskytovania služieb, dochádza k obmedzeniam možnosti distribúcie renty. Obmedzuje sa sloboda politika kona• (zavedenie výberových konaní pri prijímaní

zamestnancov mesta, štandardy upravujúce obstarávanie mesta[6], zákaz politických aktivít zamestnancov mesta, zvyšovanie prehľadnosti správy a riadenia mesta, tvrdé rozpočtové obmedzenia a pod.). Zavedenie uvedených opatrení znamená vyššiu pravdepodobnos• kontrahovania, externého spôsobu poskytovania služby. Podľa tejto teórie sa teda politici vzdajú politickej patronáže, ak prospech z nej nie je príliš veľký.

Model averzie voči politickému riziku

Tretí pohľad v rámci politologického modelu vychádza zo snahy politika udrža• si moc. Snaha udrža• si moc súvisí aj s menšou ochotou riskova• pri prijímaní rozhodnutí. Politické riziko súvisí s vnímaním súkromného sektora v spoločnosti a s politickou zodpovednos•ou (v zmysle *accountability*) a nesie so sebou aj prípadné transakčné náklady.

Outsourcing znamená narušenie tradičných zodpovednostných mechanizmov pri správe vecí verejných, keďže sa medzi občana a mesto dostáva tretí subjekt poverený výkonom dohodnutých úloh. Tento spôsob zabezpečovania služieb totiž v sebe obsahuje istú stratu flexibility mesta, jej politického vedenia. Platí to hlavne v prípadoch, kedy je služba poskytovaná obyvateľom v mene mesta priamo súkromnou firmou. V tradičnom, internom spôsobe poskytovania služieb boli zodpovednostné mechanizmy záležitos•ou hierarchickej kontroly založenej na vstupoch a procesoch. Outsourcing zavádza oddelenie nákupcu od poskytovateľa a požaduje zadefinovanie štandardov služby a výkonnostné parametre. To by malo slúži• na posilnenie zodpovednostných mechanizmov. Napriek uvedenému sa môžu objavova• a občanmi by• vnímané nejasnosti spojené s rozdelením zodpovednosti medzi dodávateľa a mesto (OECD, 2005). Vzhľadom na to, že mesto je politická jednotka, verejnos• a médiá budú ma• vždy tendenciu vníma• mesto ako subjekt, ktorý sa má politicky zodpoveda• za poskytovanie príslušnej outsoursovanej služby a bra• ho na zodpovednos• za jednotlivé aktivity dodávateľa. Preto outsourcing predstavuje pre politika politické riziko a transakčné náklady. Ďalším politickým rizikom je negatívne vnímanie súkromného sektora ako dodávateľa služieb v mene mesta voličmi. Príkladom je oblas• zdravotníctva. Citlivos• verejnosti na túto tému môže by• politickou prekážkou outsourcingu a jej prekonanie znamená transakčné náklady. Zvýšená citlivos• môže vychádza• z kognitívnych limitov voličov, zvyku či predchádzajúcej zlej skúsenosti.

2. Zabezpečovanie služieb veľkými mestami na Slovensku

Od roku 1989 prebieha transformácia poskytovania služieb obyvateľom miest a obcí Slovenska. Mení sa priestorové rozloženie zabezpečovania služieb v krajine, teda kto zabezpečuje služby, ďalej čo sa spoločne, kolektívne zabezpečuje a ako.

Z hľadiska priestorového rozloženia služieb by podľa teórie mali mesta zabezpečova• hlavne také služby, pri ktorých existuje vysoká heterogenita preferencií

6 Existencia štandardov obstarávania však môže pôsobi• aj proti kontrahovaniu, keďže nemusí vies• k výberu politicky spriazneného dodávateľa.

a nízke úspory z rozsahu (Alesina, Spolaore, 2004). Teda, pri ktorých sú prospechy z lepšej reflexie preferencií miestneho obyvateľstva vyššie ako sú možné úspory z rozsahu. Predpokladá sa, že mestá lepšie odrážajú preferencie miestnych obyvateľov, lepšie a rýchlejšie reagujú na ich potreby, keďže sa sleduje nielen efektívnos• a účelnos• vynaložených prostriedkov, ale aj responzívnos• na odlišné preferencie, potreby.

Slovensko v ostatných rokoch decentralizovalo zabezpečovanie viacerých služieb, o mnohých rozhoduje miestna samospráva. Mestá rozhodujú o tom, ktoré služba bude poskytovaná (okrem tých, pri ktorých existuje zákonná povinnos• ich zabezpeči•) a spôsoboch ich poskytovania. Výdavky samosprávy na Slovensku v roku 2005 sa pohybovali v sume 75 mld. Sk, čo predstavuje okolo 13% celkových výdavkov verejných financií. Významnou súčas•ou týchto výdavkov je aj zabezpečovanie služieb.

Tak ako ukázal predchádzajúci teoretický vstup, na rozhodovanie o spôsobe poskytovania služieb môže vplýva• viacero faktorov. Táto analýza zis•uje relevantnos• vybraných vplyvov (ekonomických, politických) na spôsob poskytovania služieb v relatívne veľkých mestách Slovenska. Na analýzu spôsobu poskytovania služieb bolo vybraných 8 najväčších miest Slovenska a v rámci nich bolo predmetom výskumu 7 typov služieb.

Tabuľka 1
Vzorka sledovaných miest

Krajské mesto	**Počet obyvateľov***
Bratislava	425533
Trnava	67878
Nitra	84977
Trenčín	57000
Žilina	86200
Banská Bystrica	80556
Prešov	90911
Košice	234969

* údaje platné k 1. 1. 2006

Predmetom sledovania boli nasledujúce typy služieb: odvoz odpadu, verejné osvetlenie, starostlivos• o mestskú zeleň, mestské lesy, teplárenstvo, údržba ciest a MHD. Tieto typy služieb boli vybrané preto, lebo sa predpokladalo, že ide o tzv. jadrové služby zabezpečované mestami, čo umožňuje robi• komparácie.

Okrem aktuálneho spôsobu poskytovania služieb boli predmetom zis•ovania aj spôsoby, ktorými boli dané služby zabezpečované počas troch volebných období (1994–1998, 1998–2002, 2002–2004) v týchto mestách. Zároveň sa zis•ovali údaje o politickom zadefinovaní vedenia mesta – poslancov a primátorov a to s cieľom urči• vplyv ideologických faktorov na ich rozhodovanie. Zber údajov sa uskutočnil v období marec–jún 2005. Ďalej bolo v mesiacoch január–február 2006 uskutočnených 15 rozhovorov s predstaviteľmi 7 slovenských miest (okrem Žiliny, kde je prístup k výskumu uzavretý). Okrem iného boli uvedení predstavitelia dotazovaní na ich

vnímanie viazanosti aktív a merateľnosti jednotlivých sledovaných služieb a znova boli dotazovaní aj o spôsoboch poskytovania služieb.

Mestá pri rozhodovaní o poskytovaní služieb volia medzi vlastným poskytovaním služby a zabezpečením služby cez kontrahovanie služby. Okrem tohto základného rozhodnutia sa v mestách stretneme s rozhodnutím o právnej a vlastníckej podobe subjektu, ktorý poskytuje služby, tak ako na to poukazuje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 2
Prehľad o formách zabezpečovania služieb mestami na Slovensku

- priamo zamestnancami mestského úradu (prípadne magistrátu)
- rozpočtová organizácia mesta
- príspevková organizácia mesta
- neziskovými organizáciami
- obchodnými spol. v 100% vlastníctve mesta
- obchodnými spol. s menej ako 100% a viac ako 67% vo vlastníctve mesta
- obchodnými spol. – menej ako 67% ale viac ako 50% vo vlastníctve mesta
- obchodnými spol. – menej ako 50% vo vlastníctve mesta
- kontrakt pre čisto súkromnú firmu, štátny podnik alebo obchodnú firmu, ktorej akcie vlastní FNM SR

Za interný spôsob poskytovania služieb pre potreby tohto výskumu bolo považované poskytovanie služby priamo zamestnancami mestského úradu (príp. magistrátu), ďalej rozpočtovou organizáciou mesta, príspevkovou organizáciou mesta a obchodnou spoločnos•ou v 100% vlastníctve obce[7]. Za externý spôsob všetky ostatné alternatívy. Forma neziskovej organizácie sa pri uvedených službách nevyskytla. Jej zaradenie do internej alebo externej formy poskytovania služieb by závisela od spôsobu menovania členov správnych orgánov príslušnej neziskovej organizácie a teda vychádzali by sme *per analógiám* z definovania spôsobov poskytovania služieb stanovených v rozsudkoch Európskeho súdneho dvora (prípad Teckel a Halle[8]).

Pri empirickej analýze spôsobov poskytovania služieb na Slovensku je možné pracova• s kvantitatívnymi aj kvalitatívnymi dátami. Na základe vypracovaného dotazníka boli informácie potrebné pre predmetný výskum získané pomocou zákona o prístupe k informáciám, ako aj na základe rozhovorov s vybranými predstaviteľmi mesta. Celkovo bolo uskutočnených 15 rozhovorov a to s primátormi miest, prednostami mestských úradov a vedúcimi finančného odboru príslušného mestského úradu/magistrátu. Rozhovory boli zamerané na mieru viazanosti aktív, merateľnosti služieb a faktorov, ktoré ovplyvňujú rozhodovanie o poskytovaní služieb. Ďalej bolo predmetom zis•ovania, aké typy služieb vybrané mestá pre svojich obyvateľov

7 Zaradenie 100% obchodných spoločností mesta do kategórie „in-house“ nie je jednoznačné, na danú kategorizáciu podľa rozhodnutí ESD je potrebné splni• aj ďalšie kritéria. Pre účely tejto analýzy však budeme vychádza• z uvedeného členenia a 100% obecné firmy považova• za „kvázi in-house“, v rámci kategórie „in-house“.

8 Teckal C107/98 a Halle C26/03

zabezpečujú. Na Slovensku viaceré obce, mestá zabezpečujú služby outsourcingom, teda kontraktom s ich dodávateľom. Rozhodli sme sa bližšie pozrie• na to, ktoré charakteristiky, teda čo vplýva na rozhodnutie o spôsobe zabezpečovania služieb. Tabuľka 3 sumarizuje, ako jednotlivé mestá zabezpečujú služby, ktoré sú predmetom výskumu.

Tabuľka 3
Prístup jednotlivých miest k poskytovaniu služieb

Mesto	Korporatizácia	Interný, externý, zdieľaný kontrakt	Sú• až/monopol	Vlastníctvo obce
Bratislava	Prevažujú korporatizované formy (6 zo 7)	Prevažujú externé a v rámci nich outsourcing čisto súkromným firmám	Všetky sú lokálne monopoly/ kontrakt pre 1 firmu	3 zo 7 prípadov
Nitra	Prevažujú korporatizované formy (5 ″ zo 7)	Prevažujú externé	Prevažuje lokálny monopol (majú aj zdieľaný kontrakting)	3 ″ zo 7 prípadov
Trnava	Prevažujú korporatizované formy (5 ″ zo 6)	Prevažujú externé a v rámci nich outsourcing čisto súkromným firmám	Prevažuje lokálny monopol (majú aj zdieľaný kontrakting)	1 ″ zo 6[9] prípadov
Trenčín	Prevažujú korporatizované formy (4 ″ zo 7)	Prevažujú externé	Prevažuje lokálny monopol (majú aj zdieľaný kontrakting)	3 ″ zo 7 prípadov
Žilina	Všetky sú korporatizované	Prevažujú externé a v rámci nich najviac outsourcing čisto súkromnej firme	Prevažuje lokálny monopol (majú aj zdieľaný kontrakting)	2 ″ zo 6[10] prípadov
Banská Bystrica	Prevažujú korporatizované formy (6 zo 7)	Prevažujú externé a v rámci nich najviac outsourcing čisto súkromnej firme	Všetky sú lokálne monopoly – kontrakt pre 1 firmu	4 zo 7
Prešov	Všetky sú korporatizované	Kombinácia externých a interných foriem	Prevažuje lokálny monopol (majú aj zdieľaný kontrakting)	4 ″ zo 7 prípadov
Košice	Prevažujú korporatizované formy (6 zo 7)	Prevažujú interné a v rámci nich obecné firmy	Všetky sú lokálne monopoly	6 zo 7 prípadov

Všeobecné zistenia môžeme zhrnú• nasledovne. Veľké mestá sa počas celého sledovaného obdobia (1994–2006) posúvajú od interného spôsobu poskytovania služieb k externému a zaznamenali sme výrazný trend ku korporatizácií poskytovania služieb. Mestá si však v miernej väčšine prípadov ponechávajú istú mieru kontroly nad poskytovaním služieb cez vlastníctvo (pozri tabuľku 3).

Pri službách, ktoré boli predmetom sledovania, sme zaznamenali 7 spôsobov ich poskytovania. V porovnaní so spôsobmi uvedenými v tabuľke 2 sme sa nestretli so zabezpečovaním uvedených služieb priamo kmeňovými zamestnancami mesta či neziskovými organizáciami. Nestretli sme sa s kontraktom pre iné mesto, v menšej miere dochádza k zdieľaným kontraktom.

9 Nemá lesy.
10 Nemá lesy.

K jednotlivým faktorom:

Politické faktory

Analýza politického zadefinovania vybraných miest a jednotlivých zvolených metód poskytovania služieb ukázala, že nie je možné robi• závery o ideologických preferenciách politického vedenia vybraných veľkých miest na Slovensku. Výrazná väčšina miest mala totiž počas väčšiny tohto obdobia čisto pravicové politické vedenie alebo kombináciu pravicového zastupiteľstva s ľavicovým primátorom. Napriek tomu je zaujímavé, že tie mestá, ktoré majú nadpriemerný podiel služieb poskytovaných interne, mali výraznejšiu tendenciu k ľavicovým primátorom (Banská Bystrica, Košice, Prešov). Zároveň však ide o mestá v najchudobnejších regiónoch, takže ideologický model nemusí by• jediným spôsobom vysvetlenia tejto tendencie. Vysvetlením môže by• aj väčšia politická citlivos• znižovania zamestnanosti alebo výhody patronáže (takže okrem ideologického modelu môže túto skutočnos• vysvetľova• aj model verejnej voľby a averzie voči riziku). Celkovo však možno konštatova•, že výsledky výskumu podporujú aj využitie politologických modelov na vysvetlenie správania samospráv. Ktorý z nich si však vybra•, by muselo by• predmetom ďalšieho výskumu.

Ekonomické faktory

Mieru viazanosti aktív a merateľnosti služieb sme pri jednotlivých službách určili na základe priemeru hodnôt určených dotazovaním predstaviteľov miest, tak ako je to uvedené v metodike. Výsledné absolútne hodnoty sú uvedené v tabuľke 4. Čím sú hodnoty nižšie, tým je viazanos• aktív nižšia a merateľnos• služieb ľahšia. Zároveň sme výsledky výskumu uskutočneného na Slovensku porovnali s prístupnými hodnotami podľa analýz Browna a Potoského (2003), pričom vo väčšine prípadov boli odhady viazanosti aktív a merateľnosti služieb podobné.

Vzhľadom na to, že medzi jednotlivými hodnotami nie sú výraznejšie rozdiely, s cieľom lepšieho rozlíšenia sme na základe pridelených absolútnych hodnôt merateľnosti služieb a viazanosti aktív pridelili službám poradia v uvedených ekonomických parametroch a zis•ovali konzistentnos• so spôsobom poskytovania služieb a stanovenými hypotézami[11]. Vychádzame z toho, že čím sú nižšie transakčné náklady, tým je služba viacej trhová a merateľnejšia a teda vhodnejšia pre jej poskytovanie externou formou. Vnímanie viazanosti aktív a merateľnosti služieb decizormi vo veľkých slovenských mestách je nasledovné:

11 V prípade subjektívneho prideľovania hodnôt a rozptylu medzi ich názormi je lepšie používa• poradie jednotlivých hodnôt ako kvantifikáciu parametrov (viď Mangano, 1998).

Tabuľka 4
Miera viazanosti aktív a merateľnosti služieb podľa predstaviteľov miestnej samosprávy a predikcia spôsobu zabezpečovania služieb

Služba	Viazanos• aktív*	Poradie	Merateľnos• služby*	Poradie	Predikcia
Odvoz odpadov	3.21	5	1.59	1	Outsourcing
Verejné osvetlenie	2.75	2	1.89	3	Outsourcing
Mestská zeleň	2.82	3	2.25	6	Insourcing/kombinácia
Mestské lesy	2.74	1	2.14	5	Insourcing
Teplo	3.25	6	1.83	2	Outsourcing
Údržba ciest	2.93	4	2.26	7	Insourcing/kombinácia
MHD	3.29	7	1.97	4	Outsourcing/kombinácia

* Hodnota sa mohla pohybova• od 0 do 5. Čím je hodnota vyššia, tým je vyššia viazanos• aktív a •ažšia merateľnos• služieb.
Zdroj: autori

Tabuľka 5 poukazuje na rozhodnutia prijaté v jednotlivých krajských mestách v oblasti zabezpečovania vybraných služieb.

Tabuľka 5
Spôsoby poskytovania vybraných služieb

Služba	Spôsob poskytovania	Kvantifikácia spôsobu zabezpečenia
Odvoz odpadov	Prevažujú externí dodávatelia a v rámci nich inštitucionalizované PPP	4
Verejné osvetlenie	Vo všetkých mestách externí dodávatelia – outsourcing	5
Mestská zeleň	Mierne prevažuje externý spôsob zabezpečovania tejto služby, avšak v rámci neho prevažuje zdieľaný kontrakting	3
Mestské lesy	Prevažuje interný spôsob poskytovania	1
Teplárenstvo	Prevažujú externí dodávatelia	4
Údržba ciest	Prevažuje externý spôsob a v rámci neho outsourcing čisto súkromnej firme	4
MHD	Prevažujú interní dodávateľa, mestské obchodné spoločnosti	2

Zdroj: autori

Nasledujúca tabuľka sumarizuje zistenia a poukazuje na to, že vnímanie miery viazanosti aktív a merateľnosti služieb predstaviteľmi veľkých miest je vo väčšine prípadov konzistentné so zvolenou metódou poskytovania danej služby. To okrem iného znamená, že ekonomické parametre danej služby, ktoré determinujú výšku transakčných nákladov, majú vo väčšine sledovaných prípadov vplyv na prijaté rozhodnutia.

Tabuľka 6
Konzistentnos• zvolených metód s ekonomickými charakteristikami služieb

typ služby	viazanos• aktív	merateľnos• služieb	predikcia/hypotéza	spôsob zabezpečenia	súlad predikcie a reality
odpad	5	1	outsourcing	4	áno
osvetlenie	2	3	outsourcing	5	áno
zeleň	3	6	insourcing/kombinácia	3	áno
lesy	1	5	insourcing	1	áno
teplo	6	2	outsourcing	4	áno
cesty	4	7	insourcing/kombinácia	4	skôr nie
MHD	7	4	outsourcing/kombinácia	2	skôr nie

Zdroj: autori

3. Závery

Vo veľkých slovenských mestách prevládajú korporatizované formy poskytovania vybraných služieb externým spôsobom ich zabezpečovania, avšak so zachovaním si istého vplyvu mesta, či už vo forme inštitucionalizovaného PPP alebo priameho vlastníctva obchodnej firmy. Spolupráca miest pri zabezpečovaní služieb nebola identifikovaná, pravdepodobne aj vzhľadom na fakt, že ide o veľké mestá.

Vzhľadom na charakter vzorky sa rozhodovanie o spôsoboch poskytovania služieb na základe ideológie predstaviteľov mesta nedalo potvrdi• jednoznačným spôsobom, ale mestá s ľavicovými primátormi vykazujú nadpriemernú tendenciu interného zabezpečovania služieb. To však môže súvisie• aj s vyššou chudobou a nezamestnanos•ou a preto väčšou politickou citlivos•ou znižovania zamestnanosti alebo výhodách patronáže (takže okrem ideologického modelu môže túto skutočnos• vysvetľova• aj model verejnej voľby a averzie voči riziku).

Naše zistenia možno považova• za čiastkové potvrdenie ekonomického vysvetlenia rozhodovania o spôsobe zabezpečenia vybraných služieb. Rozdiely medzi spôsobmi zabezpečovania jednotlivých služieb sú vo výraznej väčšine konzistentné s predikciami, ktoré predpokladá model založený na ekonomickej charakteristike vybraných služieb, t.j. na viazanosti aktív a merateľnosti služieb. Podľa tohto modelu môžeme očakáva• outsourcing najmä pri ľahko merateľných službách.

Obce si v miernej väčšine prípadov ponechávajú istú mieru kontroly nad poskytovaním služieb vo forme vlastníctva (pri internom spôsobe poskytovania služieb a v rámci externého cez inštitucionalizované PPP). Vzhľadom na prevažujúce monopolné postavenie uvedených dodávateľov na príslušnom trhu to vytvára priestor pre neefektívne správanie vrátane korupcie a patronáže. Táto oblas• si zasluhuje ďalší výskum.

Na trhu poskytovania vybraných služieb nie je vo väčšine prípadov konkurencia a firmy poskytujúce služby nie sú tak počas doby trvania kontraktu vystavené konkurenčným tlakom. Je to pomerne prekvapujúce zistenie predovšetkým vzhľadom na skutočnos•, že predmetom výskumu boli veľké slovenské mestá. Preto ďalšou dôležitou oblas•ou výskumu je podľa nás skúmanie spôsobu alokácie kontraktov, dĺžku kontraktov a vytváranie podmienok pre konkurenciu na trhu a konkurenciu na získanie trhu (*competition on the market and competition for the market*). Pretože samotná existencia externého spôsobu zabezpečovania služieb neznamená, že spotrebitelia získavajú z nákladovej efektívnosti obchodných spoločnosti.

Literatúra

ALESINA, A.; SPOLAORE, E. 2003. *The Size of Nations*. Cambridge : The MIT Press, 2003. 272 s. ISBN 0-262-01204-9.

BROWN, T. L.; POTOSKI, M. 2003. Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2003, vol. 13, no. 4, s. 441–468.

BUCHANAN, J. M. 1971. Principles of Urban Fiscal Strategy. *Public Choice*. 1971, vol. 11, no. 1, s. 1–16.

CHANDLER, T.; FEUILLE, P. 1991. Municipal Unions and Privatization**.** *Public Administration Review*. 1991, vol. 51, no. 1, s. 15–22.

COHEN, S. 2001. A Conceptual Framework for Devolving Responsability and Functions from Government to the Private Sector. *Revista de Economía Institucional*. 2001, vol. 3, no. 4.

DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*. 1983, vol. 48, no. 2, s. 147–160.

HART, O. D.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. 2006. The proper scope of government: theory and an application to prisons. In Harvard Institute of Economic Research Working Papers [online]. Cambridge : Harvard-Institute of Economic Research, 1996, no. 1778 [cit. 4. 3. 2006]. Dostupný z WWW: http://ideas.repec.org/p/fth/harver/1778.html.

HARTLEY, K.; PARKER, D.; MARTIN, S. 1991. Organisational status, ownership and productivity. *Fiscal Studies.* 1991, vol. 12, no. 2, s. 46–60.

KEATING, J. M. 1991. Public Over Private: Monitoring the Performance of Privately Operated Prisons and Jails. In McDONALD, D. C. (ed.). *Private Prisons and the Public Interest*. New Brunswick : Rutgers University Press, 1991. 256 s. ISBN 0-8135-1574-2.

KETTL, D. F. 1993. *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington, DC : Brookings Institution Press, 1993. 234 s. ISBN 0-8157- 4906-6.

KODRZYCKI, Y. K. 1998. Fiscal Pressures and Privatization of Local Services: Lessons from New England. *New England Economic Review*. 1998, January/February, s. 39–50.

KOTEN, S. v. 2006. *Transaction Cost Economics: basic concepts and extensions*. Prague : Institute of Economic Studies, Faculty of Social Science, Charles University [online]. 2001, no. 17 [2. 2. 2006]. Dostupný z WWW: http://ies.fsv.cuni.cz/storage/work/120_wp17.pdf.

LEVIN, J.; TADELIS, S. 2005. *Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U.S. Cities*. 2005 Summer Workshop, July 7 – August 27, 2005 [online]. Stanford : Stanford Institute for Theoretical Economics, [2005]. [5. 3. 2006]. Dostupný z WWW: http://www.stanford.edu/~jdlevin/research.htm.

LIGHT, P. CH. 2000.*Making Nonprofits Work: A Report on the Tides of Nonprofit Management Reform*. Washington, DC : Brookings Institution Press, 2000. 96 s. ISBN 0-8157-5245-8.

LUNDSGAARD, J. 2006. *Competition and Efficiency in Publicly Funded Services.* OECD Economic Studies [online]. February 2002, no. 35, s. 79–128. [15. 4. 2006]. Dostupný z WWW: http://www.oecd.org/dataoecd/42/36/22027701.pdf.

LÓPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R.W. 2006. *Privatization in the United States.* NBER Working paper series. [online]. Cambridge : National Bureau of Economic Research, 1995, no. 5113 [3. 3. 2006]. Dostupné z WWW: http://www.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/papers/privatization_us.pdf .

MANGANO, G. 1998. Measuring central bank independence: a tale of subjectivity and of its consequences. *Oxford Economic Papers.* 1998, vol. 50, no. 3, s. 468–492.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. 1995. *Democratic governance*. New York : Free Press, 1995. 256 s. ISBN 0-0287-4054-8.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. 1993. *Organizations*. Cambridge : Blackwell Publishers, 1993. 287 s. ISBN 0-6311-8631-X.

MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology.* 1977, vol. 83, no. 2, s. 340–363.

MLČOCH, L. 1996. *Institucionální ekonomie: Učební text pro studenty vysokých škol.* Praha : Karolinum, 1996. 124 s. ISBN 80-7184-270-2.

PAVEL, J. 2005. *PPP projekty v ČR - šance nebo riziko?* Štúdia Transparency International Česká republika [on line]. 2005. [6. 4. 2006]. Dostupný z WWW: http://www.transparency.cz/pdf/analyza_ppp.pdf.

PAVEL, J. 2006. *Efektivnost a transparentnost obecních obchodních společností.* Štúdia Transparency International Česká republika [on line]. 2006. [3. 3. 2006]. Dostupný z WWW: http://www.transparency.cz/pdf/vz_obecni_firmy_pavel.pdf.

PETERSON, P. E. 1981. *City Limits*. Chicago : University of Chicago Press, 1981. 284 s. ISBN 0-2266-6293-4.

Roundtable on Concessions: Global Forum on Competition. DAF/COMP/GF (2006)2, January 17, 2006. OECD.

Rozhodnutia Európskeho súdneho dvora: Teckal C107/98 a Halle C26/03.

SALNER, A. 2002. Riziko v službách verejnej politiky. In BEBLAVÝ, M. *Manuál pre tvorbu verejnej politiky*. Bratislava : SGI, 2002, s. 250–258. ISBN 80-89041-51-5.

SAVAS, E. S. 1988. *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham (NJ) : Chatham House Publishers, 1988. ISBN 0-9345-4058-6.

STARR, P. 1989. The meaning of privatization. In KAMERMAN, S. B.; KAHN, J. (eds.). *Privatization and the welfare state*. Princeton : Princeton University Press, 1989, s. 15–48.

STEVENS, B. J. 1984. *Delivering Municipal Services Efficiently: A Comparison of Municipal and Private Service Delivery*. Washington, DC : Department of Housing and Urban Development, 1984.

The Role of Market Type Mechanisms in the Provision of Public Services, December 15–16, 2005 [online]. OECD Asian Senior Budget Officials. Bangkok: OECD, [2005]. [5. 5. 2006]. Dostupný z WWW: http://www.oecd.org/dataoecd/42/41/35651554.pdf.

WARNER, M. E.; HEBDON, R. 2001. Local Government Restructuring: Privatization and Its Alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management.* 2001, vol. 20, no. 2, s. 315–336.

WILLIAMSON, O. E. 1981. The Economics of Organizations: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology.* 1981, vol. 87, no. 3, s. 548–577.

WILLIAMSON, O. E. 1996. *The Mechanisms of Governance*. New York : Oxford University Press, 1996. 448 s. ISBN 0-1950-7824-1.

ZEMANOVIČOVÁ, D. 2006. Rozhovor uskutočnený vo februári 2006.

FACTORS INFLUENCING DECISIONS ON SERVICES PROVISION IN MAJOR SLOVAK CITIES

Emília Sičáková-Beblavá, Miroslav Beblavý, Institute for Public Policy, Faculty of Social and Economic Sciences, Comenius University, Odbojárov 10/a, P. O. Box 129, SK – 820 05 Bratislava 25 (ema@transparency.sk, beblava@fses.uniba.sk, beblavy@governance.sk)

Abstract

The article deals with structural factors affecting decisions about the provision of services in large Slovak cities. In addition to introducing an economic model based on transaction cost theory, models of political decision making regarding the provision of services by cities (ideological model, public choice theory and political risk-aversion model) are described. The article concentrates upon decisions regarding the provision of seven selected services in eight major Slovak cities. In addition to collecting data on the means of providing the selected services, relevant decision makers about the perceived asset specificity and about the measurability of selected services have been interviewed. The findings partly confirm economic hypotheses about the provision of public services, which suggest that oursourcing is expected if the services to be provided are easily measurable. The findings are also consistent with models based on political decision-making, but do not allow to pinpoint any of the political models as the facts are consistent with all three of them.

Keywords

decision-making, municipalities/cities, services, decision-makers, asset specificity, service measurability

JEL Classification

R38, H76, H44