

DETERMINANTY PRÍNOSU OUTSOURCOVANIA SLUŽIEB VO VEREJNOM SEKTORE

Beáta Mikušová Meričková, Zuzana Vozárová

Úvod

Najčastejšie uplatňovanou formou privatizácie, chápanej v širšom kontexte ako vytvorenie pluralitného systému vlastníckych foriem pri realizácii funkcií štátu v ekonomike fungujúceho na báze konkurencieschopnosti [13], [57], [32] je kontrahovanie a v rámci neho outsourcovanie služieb financovaných úplne, či čiastočne z verejných zdrojov [17], [19]. Zámerne neuvádzame zjednodušene verejných služieb, pretože chápanie problému kontrahovania služieb vo verejnom sektore sa nevzťahuje len na verejné služby (svojou ekonomickou podstatou kolektívne statky), ale aj na pomocné, či vnútorné služby vo verejných organizáciách – outsourcovanie.

V celosvetovom rozmere je problém kontrahovania služieb vo verejnom sektore predmetom záujmu odbornej i laickej verejnosti už takmer tri desaťročia [14], [25] aj preto, že každoročne vláda každej krajiny vynaloží nemalú časť verejných prostriedkov na financovanie služieb kontrahovaných súkromnými a neziskovými organizáciami a ako sa zdá význam kontrahovania služieb vo verejnom sektore neustále rastie [6], [14], [17], [19], [26]. Aj preto v súčasnosti pokiaľ ide o kontrahovanie služieb vo verejnom sektore už nerieši svetová ekonomická teória otázku, či kontrahovať, ale ako proces kontrahovania riadiť. V tomto momente je dôležité poznamenať, že riadenie procesu kontrahovania, outsourcovania má širší rozmer ako jeho kontrola, v našich podmienkach často následná (ex post) a nesystémová.

Absencia systémového kontrakt manažmentu je okrem iného jednou z príčin, prečo dopady kontrahovania na efektívnosť a kvalitu produkcie služieb vo verejnom sektore majú

kontroverzný [6], [13], [30], či dokonca negatívny charakter [26]. Ak ale všetko „funguje, tak ako má“ kontrahované služby vo verejnom sektore sú v porovnaní so službami zabezpečovanými vlastnými kapacitami tzv. „in house“ zabezpečované efektívnejšie a kvalitnejšie [8], [22], [29], [32].

Otázka teda znie, čo je základom úspešného kontrahovania služieb, či podmienkou rastu efektívnosti a kvality kontrahovaných služieb vo verejnom sektore? Násť odpoveď na túto otázku, aj napriek množstvu vedeckých štúdií v tejto problematike, bude ťažké. Dôvodom je skutočnosť, že väčšina zahraničných štúdií sa sústreďuje na problém porovnania nákladovej efektívnosti internalizácie a kontrahovania zjednodušene vnímaný z perspektívy teórie principal – agent, ktorá má svoj pôvod v behavioristickej teórii firmy [6], [8], [22], [13], [26], [29], [30], [32]. Rovnako je to so skúmaním danej problematiky v našich podmienkach [3], [18], [22], [24] či v podmienkach susednej Českej republiky [18], [23]. Nikde nenájdeme systematickú snahu vytvoriť a empiricky testovať model procesu kontrahovania, aj keď niektoré štúdie čiastkovo hovoria o determinantoch výsledného efektu kontrahovania Brown a Potoski [5], Hefetz a Warner [12], Brudney [6].

Našou snahou v tejto štúdií je metódou obsahovej a kauzálnej analýzy poznatkov získaných sekundárnym zberom informácií a historickej chronológie vývoja v skúmanej problematike, metódou abstrakcie, aproximácie v teoretickej analýze poznatkov vytvoriť model procesu kontrahovania, kde prínos kontrahovania je závislou premennou viacerých nezávislých premenných odvíjajúcich sa od kvality kontrakt manažmentu (napr. miera konkurencie získania verejnej zákazky, ex – ante hodnotenie uchádzača

o verejnú zákazku, rozsah a spôsob monitorovania externej produkcie zadávateľom, dĺžka zmluvy) a empiricky tento model testovať v podmienkach Slovenskej republiky.

2. Teoretické východiská outsourcingu služieb vo verejnom sektore

Konvenčné vnímanie problému kontrahovania, outsourcingu činností spojených s výkonom funkcií štátu v ekonomike, ovplyvnené **teóriou principal – agent**, teóriou konkurenčného trhu a režimom štandardných postupov obstarávania, vidí kontrakt ako určitú dohodu medzi dvoma subjektmi s rozdielnymi záujmami – princípálom a agentom.

Principalom je v našom ponímaní zložka verejnej správy, ktorá má legislatívne vymedzenú povinnosť danú službu zabezpečiť – nazvime ho tiež poskytovateľ služby, ktorý nesie politickú zodpovednosť za rozhodnutie – z akých zdrojov bude služba financovaná (verejné ver- zus súkromné zdroje) a aká forma produkcie služby (interná verus externá) bude zvolená. Agentom je konkrétny producent služby (môže ísť o súkromnú, neziskovú, alebo verejnú organizáciu, na ktorej riadenie nemá principal priamy vplyv). Zámerne hovoríme o vplyve na riadenie, pretože často krát obchodným spoločnosťami s majoritným podielom princípála na ich vlastníctve bolo automaticky zverené poskytovanie určitej verejnej služby mimo režimu verejného obstarávania s tým, že ide o internalizáciu, už spomínaný „in-house“ spôsob zabezpečovania služby. Z nášho pohľadu ide v takýchto prípadoch o porušenie minimálne morálky verejného obstarávania.

Principál aj agent sledujú svoje vlastné ciele, ktoré nemusia (a väčšinou ani nie sú) v súlade [7], [15], [30]. Nesúlad cieľov princípála (poskytovateľa/obstarávateľa služby) a agenta (producenta/dodávateľa služby) je príčinou dvoch základných problémov spojených s kontrahovaním, outsourcingom – 1) morálneho hazardu alebo problému skrytej činnosti a 2) nesprávneho výberu alebo problému skrytých informácií [14], [27].

Morálny hazard vzniká, ak činnosť dodávateľa nie je dostatočne monitorovaná a kontrolovaná, čo sa prejavuje v rozsahu a kvalite zabezpečovanej služby alebo iným správaním externého dodávateľa, ktoré je v rozpore s verejným záujmom. Tento problém by malo vyriešiť dodržiavanie

definovaných princípov verejného obstarávania a priebežná kontrola produkcie služby (zmluvného dodávateľa) zo strany verejnej inštitúcie (obstarávateľa).

Problém nesprávneho výberu alebo skrytých informácií by sme mohli označiť aj ako informačná asymetria. Špecializovaný dodávateľ služby disponuje informáciami (väčšinou odborného charakteru), ktoré nemá verejná inštitúcia k dispozícii a ich využitím ju môže ovplyvniť v jej rozhodovaní o výbere dodávateľa. Napríklad verejná inštitúcia má záujem vybrať z potenciálnych dodávateľov toho, ktorý najviac vyhovuje požiadavkám kladeným na efektívnosť a kvalitu produkcie služby, nemá ale potrebné informácie, aby uchádzača dokázala hodnotiť ex-ante. Tento problém uvádza Bailey [2] ako jedno z rizík spojených s kontrahovaním: externí producenti služby, ktorí sa uchádzajú o verejnú zákazku v podobe poskytovania služby, môžu zámerne podhodnotiť pri kalkulácii ceny za službu reálne náklady jej produkcie, čo v prípade získania zákazky vedie k problémom so zabezpečovaním služby v potrebnom rozsahu a kvalite.

Výsledok, či úspech kontrahovania teda závisí od toho, do akej miery sa podarí vznik spomenutých problémov eliminovať. V tomto zmysle uvádzajú viacerí autori **faktory, či determinanty prínosu kontrahovania, outsourcingu**: miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky – zjednodušené ju môžeme hodnotiť podľa využitého postupu verejného obstarania [22], [13], [14], [29], ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku [16], jasne definovaný predmet obstarávania [16], rozsah a intenzita monitorovania externej produkcie [5], [12], [16], sankcie pri nedodržaní zmluvných podmienok [7], [15], znalosti a skúsenosti obstarávateľa v oblasti zmluvného manažmentu [7], odborné znalosti obstarávateľa o technických parametroch obstarávanej služby [14].

Logicky by mala teda existovať funkčná závislosť medzi uvedenými faktormi (nazvime ich nezávislé premenné X_1, \dots, X_n) a výsledkom/prínosom kontrahovania (nazvime ho závislá premenná Y). Okrem konvenčného vnímania kontrahovania z pohľadu teórie principal-agent, kde vzťah medzi poskytovateľom, obstarávateľom služby a producentom, dodávateľom služby je chápaný ako riadiaci, či kontrolný (vzhľadom na rozdielnosť cieľov zúčastnených strán a ich snahu ich presadiť) v odbornej

literatúre [7], [30], [33] nájdeme aj novší pohľad, ktorý vníma tento vzťah ako partnerský založený na flexibilnej spolupráci. V tomto ponímaní ako determinanty prínosu kontrahovania vystupujú iné faktory – frekvencia komunikácie medzi poskytovateľom a producentom služby, spoločné riešenie problémov, vzájomné dôvera, zdieľané hodnoty, odklon od sankcií k vyjednávaní [7], [15], [30].

Vzhľadom na predchádzajúce štúdie v oblasti kontrahovania, outsourcovania v podmienkach SR [3], [18], [22], ktoré poukazujú na skutočnosť, že kontrahovanie je síce často uplatňovanou metódou zabezpečovania služieb vo verejnom sektore, ale zároveň chýba určitý systém riadenia celého procesu, realisticky ostane najmä pri konvenčnom vnímaní faktorov ovplyvňujúcich prínos kontrahovania, vychádzajúcich z teórie principal-agent, ktorých vplyv v našich podmienkach aspoň z časti možno empiricky overiť.

Pokiaľ hovoríme o faktoroch ovplyvňujúcich výsledok, či prínos kontrahovania vo verejnom sektore, nemožno zabudnúť na politickú podporu pluralizácie vlastníckych foriem pri plnení funkcií štátu, či privatizáciu vo verejnom sektore, v tomto zmysle chápanú ako vytvorenie určitého konkurenčného prostredia vo verejnom sektore. Niektorí autori [4], považuje tento faktor za významný. Hodnotenie, či kvantifikácia tohto faktoru v záujme empirického overenia jeho vplyvu na prínos kontrahovania je však v našich podmienkach náročné. Niektorí autori sa pokúšajú hodnotiť tento faktor z pohľadu tvorby a rozvoja legislatívnych, ekonomických a organizačných predpokladov nevyhnutných pre úspešné kontrahovania služieb vo verejnom sektore [20]. Otázka teda znie, aká je kvalita právneho prostredia v súvislosti podporou rozvoja partnerstva verejného, neziskového a súkromného sektora pri zabezpečovaní služieb vo verejnom sektore, kvalita finančných vzťahov podporujúcich kalkuláciu reálnych nákladov činností financovaných z verejných zdrojov, úroveň manažmentu verejnej správy. Od toho sa samozrejme odvíja ochota, či dokonca možnosť samotných manažérov vo verejnom sektore zmeniť zaužívané postupy zabezpečovania služieb, napr. prechodom na kontrahovanie.

Prínos kontrahovania, outsourcovania je viacerými autormi vymedzený ako rozdiel medzi nákladmi internalizácie a kontrahovania služby,

ako rozdiel medzi kvalitou internalizovanej a kontrahovanej služby [9], [10]. Z nášho pohľadu je to zjednodušené vnímanie a preto budeme za prínos kontrahovania považovať rozdiel medzi efektívnosťou kontrahovania a internalizácie služby vo verejnom sektore.

Pri hodnotení efektívnosti služieb vo verejnom sektore je potrebné zväziť množstvo kritérií, ktoré sú vyjadrené prostredníctvom rôznych merných jednotiek (ide napr. o hodnotové, naturálne, fyzikálne, kapacitné, relatívne, abstrakčné, štatistické ukazovatele). Neodporúča sa parciálne hodnotenie založené na dominantných kritériách, ani zlučovanie príbuzných kritérií pre uľahčenie hodnotenia, dôvodom je zníženie objektívnosti, transparentnosti a komplexnosti hodnotenia. Je potrebné komplexné multikritériálne hodnotenie vychádzajúce z analýzy rôznorodých kritérií, ktoré umožňuje výstižnejšie vyjadrenie miery naplnenia verejnoprospešných cieľov a nevyžaduje redukciu neekonomických ukazovateľov na ukazovatele ekonomické.

Podľa viacerých autorov [11], [21], [14], [28], [35] praktické prístupy v prípade multikritériálneho hodnotenia zväčša vychádzajú z vyhodnocovania preferenčných relácií medzi jednotlivými dvojicami alternatív, poskytujú len čiastkové hodnotenie a sú charakteristické značnou mierou ovplyvniteľnosti výsledkov hodnotiacim subjektom. Z toho dôvodu je potrebné hľadať možnosti, ako procesy hodnotenia exaktnejšie formalizovať. Túto požiadavku spĺňajú dva prístupy hodnotového inžinierstva, ide o metódu najlepších hodnôt kritérií a diskriminačnú analýzu. My pri hodnotení kontrahovania vybraných pomocných služieb v sledovaných organizáciách uplatníme metódu najlepších hodnôt kritérií, za ktoré budeme vychádzajúc z prác spomínaných autorov [9], [10] považovať výdavky na zabezpečovanie služby a kvalitu služby hodnotené prostredníctvom spokojnosti spotrebiteľov. S výdavkami pracujeme vzhľadom na to, že skutočné nákladové účtovníctvo podľa nákladových stredísk verejné organizácie v SR neuplatňujú. Uvedomujeme si skutočnosť, že v prípade ak sa služba zabezpečuje interne, vykazované výdavky na službu sú podstatne nižšie ako reálne náklady a obsahujú len vybrané priame nákladové položky a teda nemožno hovoriť o porovnaní nákladov internalizácie a outsourcovania služby, tento problém je však daný objektívnou realitou.

3. Metodika skúmania

Cieľom nášho výskumu je overiť závislosť prínosu outsourcingu na viacerých faktoroch odvíjajúcich sa od kvality riadenia zmluvného vzťahu. Pri hodnotení kvality riadenia zmluvného vzťahu, sme zohľadnili teoretické východiská a vybrané faktory sme sledovali z nasledujúcich hľadísk:

- z hľadiska postupov verejného obstarávania (miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky – x_1 , jasný predmet obstarávania – x_2),
- z hľadiska podmienok výberu externého dodávateľa (ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku – x_3 , finančná situácia uchádzača – x_4 , technické kapacity uchádzača – x_5 , personálne kapacity uchádzača – x_6 , skúsenosti uchádzača v spolupráci s verejným sektorom – x_7 , odborné znalosti zamestnancov verejnej organizácie o technických parametroch služby – x_8),
- z hľadiska podmienok zmluvy (frekvencia monitorovania produkcie služby – x_9 , postup pri nedodržaní záväzkov vyplývajúcich zo zmluvy – x_{10} , dĺžka zmluvy – x_{11}),
- z hľadiska vzťahu obce s externým dodávateľom (typ platby externému dodávateľovi

za službu – x_{12} , komunikácia s externým dodávateľom – x_{13} , spoločné riešenie problémov – x_{14} , vzájomná dôvera – x_{15}).

Vychádzajúc z obsahovej a kauzálnej analýzy poznatkov získaných sekundárnym zberom informácií a historickej chronológie vývoja v skúmanej problematike, metódou abstrakcie, aproximácie v teoretickej analýze poznatkov a výsledkov predchádzajúcich štúdií v tejto oblasti vyslovujeme predpoklad o funkčnej závislosti prínosu outsourcingu na uvedených faktoroch. Pokúsime sa zostaviť model procesu outsourcingu, kde prínos outsourcingu predstavuje závislú premennú Y a spomínané faktory nezávislé premenné X_1, \dots, X_{15} a empiricky overiť platnosť tohto modelu.

Budeme pracovať s výberovým súborom 141 obcí SR (tabuľka 1), kde skúmame problematiku outsourcingu pomocných služieb (konkrétne ide o služby: upratovanie, stravovanie zamestnancov, správa a údržba budov, správa informačných technológií, doprava a bezpečnostné služby).

Tab. 1: Výberový súbor

Veľkostné skupiny obcí podľa počtu obyvateľov	Počet sledovaných obcí
do 999 obyvateľov	34
1 000 – 4 999 obyvateľov	58
5 000 – 9 999 obyvateľov	17
10 000 – 19 999 obyvateľov	12
20 000 – 49 999 obyvateľov	14
nad 50 000 obyvateľov	6
Celkom	141

Zdroj: Vlastný primárny výskum realizovaný v rokoch 2010 až 2011 v rámci projektu GAČR P403/10/1892.

Prvým krokom je kvantifikácia závislej a nezávislých premenných. Kvantifikáciu **faktoru prínosu outsourcingu** ako nezávislých premenných X uvádza tabuľka 2. Keďže faktory sú kvalitatívne charakteristiky, pre účely výskumu sme ich transformovali do kvantitatívnej

podoby podľa vybraných znakov. Pri kvantifikácii hodnôt jednotlivých váh sledovaných faktorov sme použili Saatyho metódu [31], kde sme pracovali s názormi expertov na problematiku kontrahovania.

Tab. 2: Kvantifikácia faktorov efektívnosti kontrakt manažmentu podľa vybraných znakov (1. časť)

Faktor	Kvalitatívny znak	Kvantifikácia
x_1 – miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky	verejná súťaž	100
	užšia súťaž	70
	rokovacie konanie	50
	cenová ponuka	30
	priame zadanie	0
x_2 – je v zmluve stanovený jasný predmet obstarávania	zásadne súhlasím	100
	súhlasím	50
	nesúhlasím	0
	zásadne nesúhlasím	0
x_3 – ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku	ekonomicky najvýhodnejšia ponuka	100
	najnižšia cena	50
x_4 – zaujímala sa obec pri výbere externého dodávateľa o jeho finančnú situáciu	zásadne súhlasím	100
	súhlasím	50
	nesúhlasím	0
	zásadne nesúhlasím	0
x_5 – zaujímala sa obec pri výbere externého dodávateľa o jeho technické kapacity	zásadne súhlasím	100
	súhlasím	50
	nesúhlasím	0
	zásadne nesúhlasím	0
x_6 – zaujímala sa obec pri výbere externého dodávateľa o jeho personálne kapacity na zabezpečenie služby	zásadne súhlasím	100
	súhlasím	50
	nesúhlasím	0
	zásadne nesúhlasím	0
x_7 – zaujímala sa obec pri výbere externého dodávateľa o jeho skúsenosti v spolupráci s verejným sektorom	zásadne súhlasím	100
	súhlasím	50
	nesúhlasím	0
	zásadne nesúhlasím	0
x_8 – majú zamestnanci obce, ktorí zabezpečujú proces kontrahovania, dostatočné odborné znalosti o technických parametroch obstarávanej služby	zásadne súhlasím	100
	súhlasím	50
	nesúhlasím	0
	zásadne nesúhlasím	0
x_9 – frekvencia monitorovania produkcie zmluvne zabezpečovanej služby (ako často službu kontroluje obec)	pravidelne	100
	priebežne podľa potreby	50
	bez monitoringu	0
x_{10} – postup obce pri nedodržaní záväzkov vyplývajúcich zo zmluvy	zrušenie zmluvy – vypovedanie	100
	finančné sankcie	70
	požadovanie nápravy	30
	iné postupy	0

Tab. 2: Kvantifikácia faktorov efektívnosti kontrakt manažmentu podľa vybraných znakov (2. časť)

Faktor	Kvalitatívny znak	Kvantifikácia
x_{11} – doba platnosti zmluvy – dĺžka zmluvy	do 1 roka (vrátane)	100
	do 2 rokov (vrátane)	70
	do 5 rokov (vrátane)	30
	neurčito	0
x_{12} – spôsob platby externému dodávateľovi za službu	platba za výkon	100
	fixná platba + výkon t. j. kombinácia	50
	fixná platba	0
x_{13} – frekvencia komunikácie obce s externým dodávateľom	často	100
	pravidelne	70
	nepravidelne	30
	sporadicky až vôbec	0
x_{14} – spoločné riešenie vzniknutých problémov medzi obcou a externým dodávateľom	zásadne súhlasím	100
	súhlasím	50
	nesúhlasím	0
	zásadne nesúhlasím	0
x_{15} – medzi obcou a externým dodávateľom funguje vzájomná dôvera	zásadne súhlasím	100
	súhlasím	50
	nesúhlasím	0
	zásadne nesúhlasím	0

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Čím vyššie bodové hodnotenie posudzovanej kontrakt dosiahne, tým efektívnejšiu realizáciu kontrakt manažmentu s pozitívnym vplyvom na prínos outsourcingu možno predpokladať.

Prínos outsourcingu (v našom modeli pôjde o závislú premennú Y), tak ako sme v prvej časti textu naznačili budeme hodnotiť prostredníctvom multikriteriálneho hodnotenia s využitím metódy najlepších hodnôt kritérií. Metóda najlepších hodnôt kritérií je jednoducho aplikovateľná na podmienky hodnotenia služieb verejného sektora a je typickým algoritmom vážených súčtov. Prostredníctvom vyhodnotenia stanovených kritérií môžeme porovnať alternatívy zabezpečovania konkrétnej služby z pohľadu efektívnosti. Vypovedacia schopnosť hodnotiaceho procesu závisí predovšetkým od vhodnosti a rozsahu súboru zvolených kritérií hodnotenia a spôsobu ich kvantifikácie prostredníctvom jednotlivých ukazovateľov.

Prínos outsourcingu môžeme potom určiť ako rozdiel medzi dosiahnutými hodnotami internalizáciou a outsourcingom v rámci hodnotenia efektívnosti. Celý postup je síce zložitejší ako jednoduché porovnanie nákladov internalizácie a outsourcingu, či kvality internalizovaných a outsourcingovaných služieb, ktoré uvádzajú spomínané štúdie v tejto oblasti, no napriek tomu, v záujme vyššej vypovedacej schopnosti záverov nášho výskumu, sme sa preň rozhodli.

Následne otestujeme mieru závislosti medzi prínosom outsourcingu ako závislej premennej Y a faktorov, ktoré ho ovplyvňujú ako nezávislých premenných x_1 až x_{15} . Vzhľadom na charakter získaných údajov sme zvolili na meranie miery závislosti Spearmanov koeficient korelácie poradí, ktorý je vhodné použiť, ak chceme potlačiť vplyv extrémnych hodnôt, alebo v prípade nenormálnych, hlavne nesymetrických rozdelení.

4. Multikritériálne hodnotenie efektívnosti outsourcingu pomocných služieb vo verejnom sektore

Pri hodnotení efektívnosti služieb verejného sektora je potrebné zvažovať viacero faktorov, preto budeme pri výskume využívať multikritériálne hodnotenie – metódu najlepších hodnôt kritérií, ktoré dovoľuje súčasne zohľadniť väčšie množstvo kritérií hodnotenia. Vypovedacia schopnosť hodnotiaceho procesu závisí predovšetkým od vhodnosti a rozsahu súboru zvolených kritérií hodnotenia a spôsobu ich kvantifikácie prostredníctvom jednotlivých ukazovateľov.

Odvolávajú sa na spomínané štúdie v danej oblasti, zvolíme tri kritéria hodnotenia a to:

1) Výdavky na zabezpečovanie služby pripadajúce na jedného zamestnanca.

2) Výdavky na zabezpečovanie služby na výkonový ukazovateľ.

Vzhľadom na viacero faktorov ovplyvňujúcich komplexnosť a charakter získaných údajov nemôžeme pri generovaní výsledkov hodnotenia efektívnosti internalizácie služieb a ich outsourcingu pracovať s ukazovateľom celkových nákladov zabezpečovania služieb vzhľadom na nekomplexnosť pri sledovaní tohto ukazovateľa organizáciami. V tomto prípade môžeme použiť ako približné meradlo na porovnanie medzi internalizáciou a outsourcingom pomocných služieb výdavky z rozpočtu organizácie na zabezpečovanie služby pripadajúce na jedného zamestnanca, resp. na výkonový ukazovateľ. Zvolené výkonové ukazovatele popisuje tabuľka 3.

Tab. 3: Výkonové ukazovatele pre vybrané pomocné služby v sledovaných verejných organizáciách

Služby vo verejnom sektore	Výkonový ukazovateľ
upratovanie	m ²
stravovanie zamestnancov	počet stravníkov – zamestnancov
údržba a správa budov	priemerný počet servisných zásahov ročne
správa informačných technológií	priemerný počet servisných zásahov v rámci správy IT ročne
doprava	priemerný počet najazdených km ročne
bezpečnostné služby	m ² stráženej plochy

Zdroj: Vlastné spracovanie.

3) Kvalita služby hodnotená prostredníctvom spokojnosti zamestnancov so službou.

Za základné kritérium hodnotenia kvality služieb považujeme spokojnosť spotrebiteľov [34] s týmito službami – v našom prípade zamestnancov sledovaných verejných organizácií. Pracujeme teda s výsledkami hodnotenia kvality služieb zamestnancami jednotlivých organizácií prostredníctvom dotazníku (počet respondentov 1140 – v každej organizácii 10 respondentov).

Zamestnanci hodnotili kvalitu poskytovanej služby prostredníctvom vyjadrenia miery spokojnosti s kvalitou služby v rozsahu hodnotiacej škály:

úplne spokojný	100 %	↓ miera spokojnosti
spokojný	80 %	
viac spokojný		
ako nespokojný	60 %	
viac nespokojný		
ako spokojný	40 %	
nespokojný	20 %	
veľmi nespokojný	0 %	

Následne prostredníctvom metódy najlepších hodnôt kritérií, hodnotíme efektívnosť zabezpečovania vybraných pomocných služieb v obecných a mestských úradoch vo vybraných obciach. Každé z nami sledovaných kritérií je vyjadrené v inej mernej jednotke, preto v záujme ich vzájomnej porovnateľnosti musíme sledované kritériá normalizovať, aby sme získali maticu

normalizovaných hodnôt. Ďalej okrem jednoznačného zadefinovania sústavy kritérií je zároveň dôležité definovať ich vzájomný vzťah, t.j. určiť váhy v_j pre jednotlivé kritéria, ktoré sme normalizovali napr. tak aby platilo $v_j = 100$.

Váhy stanovíme na základe miery významnosti jednotlivých kritérií z pohľadu našich cieľov,

ktoré chceme poskytovaním verejnej služby dosiahnuť. Na stanovenie váh môžeme využiť niektorý z existujúcich prístupov, napr. bodovaciu metódu, metódu poradia, metódu párového porovnávania a pod. [11], [35]. Stanovené váhy kritérií v rámci nášho hodnotenia uvádza tabuľka 4.

Tab. 4: Váhy kritérií multikritériálneho hodnotenia efektívnosti zabezpečovania vybraných pomocných služieb v sledovaných organizáciách

Kritérium	Váha v %
Výdavky rozpočtu organizácie na outsourcovanie vybraných pomocných služieb v sledovaných organizáciách pripadajúce na jedného zamestnanca	30
Výdavky rozpočtu organizácie na outsourcovanie vybraných pomocných služieb v sledovaných organizáciách pripadajúce na výkonový ukazovateľ	30
Miera spokojnosti zamestnancov s kvalitou vybraných pomocných služieb v sledovaných organizáciách pri ich outsourcovaní	40
Σ	100

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Následne maticu normalizovaných hodnôt kritérií pre násobíme stĺpcovým vektorom relatívnych váh pre jednotlivé kritéria. Výsledkom bude stĺpcový vektor, ktorého hodnoty určia poradie výhodnosti realizácie uvažovaných alternatív (kontrahovanie, internalizácia). Najefektívnejšou z pohľadu stanovených kritérií je potom alternatíva, pre ktorú hodnota v stĺpcovom vektore nadobúda maximálnu hodnotu – v našom prípade efektívnejšou alternatívou

zabezpečovania služby, ktorá dosahuje v rámci hodnotenia vyššiu hodnotu. Nasledujúca tabuľka 5 nám zobrazuje výsledky multikritériálneho hodnotenia efektívnosti zabezpečovania vybraných pomocných služieb a hodnoty prínosu outsourcovania jednotlivých služieb, ktorý ľahko vyjadríme ako rozdiel medzi efektívnosťou internalizácie a outsourcovania. Dostaneme teda hodnoty závislej premennej pre jednotlivé služby ($y_1 \dots y_6$).

Tab. 5: Výsledky multikritériálneho hodnotenia efektívnosti zabezpečovania vybraných pomocných služieb v sledovaných organizáciách a prínos outsourcovania

Pomocné služby	Hodnotenú alternatívu	Výsledky multikritériálneho hodnotenia efektívnosti (%)	Prínos outsourcovania (Y)
upratovanie	Internalizácia	77,30	$y_1 = 21,69$
	Kontrahovanie	98,99	
stravovanie zamestnancov	Internalizácia	75,28	$y_2 = 23,90$
	Kontrahovanie	99,18	
správa a údržba budov	Internalizácia	96,18	$y_3 = -24,59$
	Kontrahovanie	71,59	
správa informačných technológií	Internalizácia	99,11	$y_4 = -19,40$
	Kontrahovanie	79,71	
doprava	Internalizácia	75,34	$y_5 = 19,19$
	Kontrahovanie	94,53	
bezpečnostné služby	Internalizácia	64,05	$y_6 = 33,21$
	Kontrahovanie	97,26	

Zdroj: Vlastný primárny výskum realizovaný v rokoch 2010 až 2011 v rámci projektu GAČR P403/10/1892.

5. Testovanie vzájomného vzťahu prínosu, či efektívnosti outsourcovania od faktorov odvíjajúcich sa od riadenia zmluvného vzťahu

Vymedzené faktory x_1, \dots, x_{15} sme sledovali na súbore 141 vybraných obcí, pri každej zo šiestich pomocných služieb zvlášť, t.j. pri y_1, \dots, y_6 . Na základe získaných dát sledujeme a porovnávame mieru závislosti medzi prínosom outsourcovania ako závislej premennej Y a faktorov, ktoré ho ovplyvňujú ako nezávislých premenných x_1 až x_{15} . Na meranie miery závislosti použijeme štatistickú metódu Spearmanovho korelačného koeficientu. Tento koeficient udáva štatistickú závislosť (koreláciu) medzi dvoma veličinami bez ohľadu na ich veľkosť. Najprv sme zisťovali pomocou programu SPSS, či existuje medzi sledovanými závislými a nezávislými premennými štatistická významnosť, a to následným postupom:

Vymedzili sme si a testujeme nulovú a alternatívnu hypotézu:

$H_0: \rho = 0$ (medzi sledovanými premennými je štatistická nevýznamnosť);

$H_1: \rho \neq 0$ (medzi sledovanými premennými je štatistická významnosť); (1)

Stanovíme si hladinu významnosti, na ktorej budeme hypotézy testovať:

$$\alpha = 0,1 \quad (2)$$

Systém SPSS nám po vložení dát vygeneruje hodnotu Sig. (2-tailed), podľa ktorej určíme, ktoré premenné sú, a ktoré nie sú štatisticky významné.

H_0 zamietame, a k príslušná hodnota Sig. (2-tailed) $< \alpha$. (3)

V prípade, že sme prijali H_1 , prijímame tvrdenie, že medzi sledovanými premennými je štatistická významnosť, t. j. majú na seba vplyv. Keď budeme mať roztriedené premenné na štatisticky významné a štatisticky nevýznamné, môžeme na prvej skupine testovať mieru vzájomnej závislosti medzi sledovanými premennými y_1, \dots, y_6 a x_1, \dots, x_{15} pomocou Spearmanovho korelačného koeficientu.

Spearmanov korelačný koeficient sa označuje gréckym písmenom α alebo rs . Používa sa pri výpočte, kde nepoznáme pravdepodobnostné rozdelenie dvoch veličín X a Y . Usporiadame

veličiny s hodnotami x_i a y_i podľa veľkosti a priradíme im poradové čísla p_i a q_i . Potom hodnota koeficientu je rovná:

$$\rho = 1 - \frac{6 \sum_i (p_i - q_i)^2}{n(n^2 - 1)} \quad (4)$$

Výsledná hodnota Spearmanovho koeficientu nadobúda hodnoty z intervalu $<-1, 1>$, pričom 1 predstavuje priamu závislosť, -1 predstavuje nepriamu nezávislosť, 0 vypovedá o tom, že medzi sledovanými znakmi nie je žiadna závislosť. Výsledky miery vzájomnej závislosti sledovaných premenných zobrazuje nasledujúca tabuľka 6 (str. 72).

Ako vidíme v tabuľke 6 pri každej zo šiestich sledovaných služieb je počet štatisticky významných premenných (faktorov) veľmi nízky, dokonca pri službe dopravy sme nenašli ani jednu štatisticky významnú premennú (faktor). Napriek tomu celkovo z 15 sledovaných nezávislých premenných sa len 3 z nich a to x_4 – záujem obce pri výbere externého dodávateľa o jeho finančnú situáciu, x_5 – o jeho technické kapacity, x_7 – o jeho skúsenosti v spolupráci s verejným sektorom javia ako štatisticky nevýznamné pri každej zo sledovaných služieb. Dvanásť z pätnástich nezávislých premenných X kvantifikujúcich úroveň kvality riadenia kontraktov sa javí aspoň pri jednej zo sledovaných služieb ako štatisticky významných. **Všeobecne možno teda povedať, že kvalita riadenia kontraktu má vplyv na prínos outsourcovania.**

Záver

Viacere vedecké štúdie popisujú kauzálny vzťah kvality riadenia kontraktu a výsledného efektu kontrahovania. Po podrobnej analýze súčasného stavu poznania problematiky sme sa však v žiadnej z nich nestretli so štatistickým testovaním tohto vzťahu. Aj vzhľadom k tomu, je naša štúdia určitým pilotom zjednodušeného kvantitatívneho testovania kauzality kvality riadenia procesu kontrahovania a jeho výsledku v podobe vyššej efektívnosti kontrahovanej služby. Uvedomuje si, že preukázanie štatistickej významnosti sledovaných premenných ešte nemusí nevyvrátiteľne preukázať túto kauzalitu, minimálne však poukazuje na tie oblasti kontrakt manažmentu, ktoré môžu najvýraznejšou mierou ovplyvniť, to či bude, alebo nebude kontrahovanie úspešné.

Tab. 6:

Štatisticky významné faktory a ich miera vzájomnej závislosti podľa Spearmanovho korelačného koeficientu

Služba	Faktor	Sig (2 tailed)	Korelačný koeficient	Miera závislosti
y ₁ upratovanie	x ₁	0,055	0,342	priama slabá závislosť
	x ₃	0,052	0,598	priama stredne silná závislosť
	x ₁₀	0,078	0,553	priama stredne silná závislosť
	x ₁₄	0,001	0,421	priama stredne silná závislosť
	x ₁₅	0,086	0,541	priama stredne silná závislosť
y ₂ stravovanie zamestnancov	x ₂	0,000	0,364	priama slabá závislosť
	x ₆	0,020	0,266	priama slabá závislosť
y ₃ správa a údržba budov	x ₁₁	0,061	0,320	priama slabá závislosť
	x ₁₂	0,077	0,283	priama slabá závislosť
y ₄ správa informačných technológií (IT)	x ₆	0,029	0,249	priama slabá závislosť
	x ₉	0,100	0,189	priama slabá závislosť
	x ₁₃	0,000	0,420	priama stredne silná závislosť
y ₅ doprava	žiadne štatisticky významné premenné (faktory)			
y ₆ bezpečnostné služby	x ₂	0,000	0,577	priama stredne silná závislosť
	x ₈	0,045	0,319	priama slabá závislosť

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Pokiaľ vnímame kvalitu riadenia z pohľadu jednotlivých faktorov, ako determinantov prínosu kontrahovania, časť z nich (X₁ až X₉) sa vzťahuje k prvej fáze kontrakt manažmentu – vytvorenie vzťahu medzi poskytovateľom (princípálom) a producentom (agentom), kde hrozí riziko informačnej asymetrie, teda nesprávneho výberu dodávateľa. Ostatné determinanty (X₉ až X₁₅) sa vzťahujú k druhej fáze kontrakt manažmentu, k samotnému riadeniu už existujúceho vzťahu medzi poskytovateľom a producentom služby, kde hrozí riziko morálneho hazardu. Morálny hazard vytvára priestor pre producenta, externého dodávateľa služby presadzovať vlastné záujmy na úkor záujmu poskytovateľa, ktorým by malo byť, hospodárne, efektívne, účinné vynakladania verejných prostriedkov na zabezpečenie služby.

Najväčšie rezervy v rámci týchto dvoch skupín determinantov, faktorov možno vidieť v procese verejného obstarania služby (obce často volia cenovú ponuku, alebo priame zadanie ako postup verejného obstarania, napriek tomu, že vzhľadom k charakteru a rozsahu obstarávanej činnosti je najvodnejším postupom verejná súťaž; často chýba jasné zadefinovanie predmetu verejného obstarávania; jediným kritériom hodnotenia ponúk je najnižšia

cena) a následne v procese monitoringu externej produkcie služby a riešenia zistených problémov (nepravidelná kontrola externej produkcie, „mäkký“ postih externého dodávateľa pri porušení podmienok zmluvy zo strany poskytovateľa).

Výskum v tejto štúdií bol podporovaný Grantovou agentúrou ČR v rámci riešenia medzinárodného projektu GAČR P403/10/1892 Optimalizace outsourcingu ve veřejném sektoru a Univerzitnou grantovou agentúrou UMB v rámci riešenia projektu UGA I-11-001-02.

Literatúra

- [1] ARROW, K. J. The Economics of Agency. In PRATT, J. W., ZECKHAUSER J. *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press, 1991. 241 s. ISBN 0875841643.
- [2] BAILEY, S. J. *Public Sector Economics*. London: Macmillan, 1999. ISBN 80-85963-85-X.
- [3] BEBLAVÝ, M., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. *Inštitucionálne dilemy pri zabezpečovaní verejných služieb*. 1. vyd. Prešov: Transparency International Slovensko, 2006. ISBN 80-89244-10-6.
- [4] BROWN, M. M., O'TOOLE, L. J., BRUDNEY, J. L. *Implementing Information Technology in Government: An Empirical Assessment of the Role of*

- Local Partnerships. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1998, Vol. 8, Iss. 4, s. 499–525. ISSN 1053-1858.
- [5] BROWN, T. L., POTOSKI, M. Contract–Management Capacity in Municipal and County Governments. *Public Administration Review*. 2003, Vol. 63, Iss. 2, s. 153–164. ISSN 0033-3352.
- [6] BRUDNEY, J. L., FERNANDEZ, S., RYU, J. E., WRIGHT, D. S. Exploring and Explaining Contracting Out: Patterns Among the American States. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2005, Vol. 15, Iss. 3, s. 393–419, ISSN 1053-1858.
- [7] DeHOOG, R. H. Competition, Negotiation, or Cooperation: Three Models for Service Contracting. *Administration and Society*. 1990, Vol. 22, Iss. 3, s. 317–340. ISSN 1552-3039.
- [8] DIGLER, R. J., MOFFET, R. R., STRUYK, L. Privatization of Municipal Services in America's Largest Cities. *Public Administration Review*. 1997, Vol. 57, Iss. 3, s. 21–26. ISSN 0033-3352.
- [9] ENGELBECK, R. M. *Using Metrics to Manage Contractor Performance*. [b. m.] [online]. Monterey (CA): Graduate School of Business & Public Policy at the Naval Postgraduate School, 2004 [cit. 2011-10-10]. Dostupné z: <<http://www.acquisition-research.org/>>.
- [10] EPSTEIN, P. D. *Using Performance Measurement in Local Government*. 1st ed. New York: Van Nostrand Reinhold, 1984. 237 s. ISBN 0442216033.
- [11] FIALA, P., JABLONSKÝ, J., MAŇAS, M. *Více-kritériální rozhodování*. Praha: VŠE, 1994. 316 s. ISBN 80-7079-748-7.
- [12] HEFETZ, A., WARNER, M. Privatization and its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2004, Vol. 14, Iss. 2, s. 171–190. ISSN 1053-1858.
- [13] HODGE, G. A. *Privatization: An International Review of Performance*. Boulder (CO): Westview Press, 2000. 312 s. ISBN 081336681X.
- [14] KETTL, D. F. *Sharing Power – Public Governance and Private Markets*. 1st ed. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1993. ISSN 0-8157-4906-6.
- [15] MACNEIL, I. R. Contracts: Adjustments of Long-term Economic Relations under Classical, Neoclassical and Relational Contract Law. *Northwestern University Law Review*. 1978, Vol. 72, Iss. 6, s. 855–905. ISSN 0029-3571.
- [16] MARLIN, J. T. *Contracting Municipal Services: A Guide for Purchase from the Private Sector*. New York: Wiley, 1984. ISBN 0471878545.
- [17] MARTIN, L. L. *Contracting for Service Delivery: Local Government Choices*. Washington D.C.: International City/County Management Association, 1999. ISBN 0873268458.
- [18] MERIČKOVÁ, B., NEMEC, J., OCHRANA, F. Introducing benchmarking in the Czech Republic and Slovakia. Processes, problems and lessons. *Public Management Review*. 2008, roč. 10, č. 5, s. 673–684. ISSN 1471-9037.
- [19] MIRADNA, R., ANDERSEN, K. Alternative Service Delivery in Local Government, 1982–1992. *International City/County Management Association (ICMA). The Municipal Year Book*, 1994. Washington DC: ICMA. ISBN 0824742990.
- [20] MONTJOY, R. S., O'TOOLE, L. J., Jr. Towards a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective. *Public Administration Review*. 1979, Vol. 39, Iss. 5, s. 456–475. ISSN 0033-3352.
- [21] MURTAGH, F., HECK, A. *Multivariate Data Analysis*. Dordrecht: Kluwer, 1987. ISBN 90-277-2425-3.
- [22] NEMEC, J., VÍTEK, L., MERIČKOVÁ, B. Contracting-out at Local Government level: Theory and Selected Evidence from Czech and Slovak Republics. *Public Management Review*. 2005, roč. 7, č. 4, s. 638–647. ISSN 1471-9037.
- [23] NEMEC, J. Zmluvné zabezpečovanie verejných služieb. *Ekonomický časopis*. 2002, roč. 50, č. 6, s. 9–11. ISSN 0013-3035.
- [24] NEMEC, J., OCHRANA, F., ŠUMPIKOVÁ, M. Czech and Slovak lessons for public administration performance evaluation, management and finance. *Ekonomický časopis*. 2008, roč. 56, č. 4, s. 353–369. ISSN 0013-3035.
- [25] OSBORNE, D., GAEBLER, T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* [online]. Reading (MA): Addison-Wesley, c1992 [cit. 2011-10-10]. Dostupné z: <<http://government.cce.cornell.edu/doc/summary.asp?id=osborne1992;market>>.
- [26] PRAGER, J. Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector. *Public Administration Review*. 1994, Vol. 54, Iss. 2, s. 176–184. ISSN 0271-2075.
- [27] PRATT, J. W., ZECKHAUSER, R. J. Principals and Agents: The Structure of Business. *Journal of Economic Literature*. 1986, Vol. 24, Iss. 4, s. 1788–1789. ISSN 36-766-817.
- [28] RAGUSEO, D., ŠEBO, J. Mundell-Fleming Criteria for Optimum Currency Areas: the Case of Slovakia. *Journal of Economics*. 2009, Vol. 57, Iss. 3, s. 278–290. ISSN 0013-3035.

- [29] REHFUSS, J. A. *Contracting Out in Government*. San Francisco: Jossey-Bass. 1989. ISBN 0124413528.
- [30] ROMZEK, B. S., JOHNSTON, J. M. Effective Contract Implementation and Management: A Preliminary Model. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2002, Vol. 12, Iss. 3, s. 423–453. ISSN 1477-9803.
- [31] SAATY, T. L., VARGAS, L. G., WENDELL, R. E. Assessing Attribute Weights by Ratios. *Omega – The International Journal of Management Science*. 1983, Vol. 11, Iss. 1, pp. 9–13. ISSN 0305-0483.
- [32] SAVAS, E. S. *Privatisation: The Key to Government*. New York: Chatman House, 1987. ISBN 0-385-460821-X.
- [33] SCLAR, E. D. *You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization*. Ithaca: Cornell University Press, 2000. ISBN 978-0-8014-8762-0.
- [34] STEJSKAL, J., CHARBUSKY, M. Modely řízení a hodnocení kvality veřejných služeb. *E+M Ekonomie a Management*. 2004, roč. 7, č. 4, s. 53–57. ISSN 1212-3609.
- [35] VLČEK, P. K problematike hodnotenia efektívnosti zabezpečovania verejných služieb na báze syntetického ukazovateľa. *Ekonomika a spoločnosť*. 2004, roč. 5, č. 1, s. 74–81. ISSN 1335-7069.
- [36] URAMOVÁ, M., KOŽIAK, R. Regional disparities in Slovakia from the Aspect of Average Nominal Wage. *E+M Ekonomie a Management*. 2008, roč. 11, č. 2, s. 6–17. ISSN 1212-3609.
- [37] VAŇOVÁ, A. Marketing územia ako súčasť municipálnej a regionálnej politiky. *Ekonomický časopis*. 1996, roč. 44, č. 7–8, s. 529–543. ISSN 0013-3035.

doc. Ing. Beáta Mikušová Meričková, Ph.D.

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Ekonomická fakulta
Katedra verejnej ekonomiky
a regionálneho rozvoja
beata.merickova@umb.sk

Ing. Zuzana Vozárová

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Ekonomická fakulta
Katedra verejnej ekonomiky
a regionálneho rozvoja
zuzana.vozarova@umb.sk

Doručeno redakci: 7. 11. 2011

Recenzováno: 18. 1. 2012, 26. 3. 2012

Schváleno k publikování: 25. 6. 2012

Abstract

DETERMINANTS OF BENEFIT OF OUTSOURCING SERVICES IN PUBLIC SECTOR**Beáta Mikušová Meričková, Zuzana Vozárová**

The public sector efficiency can be understood as the systematic rational decision about the public policy goals and the arrangements of its obtaining. Demonopolisation of public service production and the alternative service delivering arrangements in public sector can be marked as the one of conditions of such decision. Outsourcing services in public sector with is one of the most prevalent types of the alternative service delivering arrangements. To put outsourcing in perspective, it is necessary to consider pros and cons of internal and external forms of delivery. Concerning the positive potential of outsourcing, the relevant literature proposes that outsourcing may, but need not, improve individual choice, cost-effectiveness and the quality of delivery, equity and to some extend also expenditure control. On the other hand, many authors provide important arguments describing weak points of outsourcing and some risks connected with outsourcing services in public sector. The main reason, why outsourcing does not produce the expected results and even creates perverse effects in effectiveness and quality of outsourced services, is the improper implementation of contract management. This paper seeks to answer the question what factors account for success in outsourcing services in public sector by developing a explanatory model of outsourcing performance dependent on selected factor connected with contract management such as competition, ex ante evaluation of external supplier, contract monitoring, contract duration, contract payment and test it empirically.

This study uses a quantitative approach to investigate the research question and analyze the original collected survey data from own research supported by the Czech Science Foundation GACR under the contract No. P403/10/1892: Optimizing outsourcing in the public sector and by Matej Bel Univerzity Grant Agency under the contract No.UGA I-11-001-02.

Key Words: Outsourcing services in public sector. Contract management. Outsourcing performance. Principal-agent theory. Explanatory model of outsourcing performance.

JEL Classification: H44.