

SELECTED ASPECTS OF PROVIDING COMMUNAL SERVICES IN MUNICIPALITIES IN THE SLOVAK REPUBLIC

Milena Majorošová, Denisa Mihoková¹

Abstract

The aim of this article is to assess the selected aspects of providing municipal services in selected municipalities of the Slovak Republic. It is evaluated the survey on selected aspects of providing municipal services. We analyse the forms of providing of public services, practice of choosing a supplier, the criteria determining the choice of the form of public service and the type of the contract with an external provider. We evaluate the level of municipal service providing, highlight the main problems in the process of securing it and suggest possible ways of solving it.

Keywords

Competence, Self-Government, Communal Services, Contractor Services

I. Úvod

V dnešnej dobe je nesmierne dôležitý význam činností verejnej správy v oblasti poskytovania a zabezpečovania verejných služieb, pretože význam služieb neustále narastá a je meradlom modernej a progresívnej spoločnosti. Na Slovensku vo výraznej miere absentuje záujem o hodnotenie verejných služieb, či už z pohľadu zabezpečovania služieb samosprávou alebo z pohľadu hodnotenia spokojnosti samotnými občanmi.

Problém so zabezpečovaním kompetencií v Slovenskej republike vo výraznej miere súvisí s fragmentovanou sídelnou štruktúrou. Na Slovensku máme 67,7 % obcí, ktoré majú pod 1 000 obyvateľov a 92 % obcí pod 3 000 obyvateľov. „Priemerný počet obyvateľov obce na Slovensku je 3-krát menší ako priemer EÚ a 5-krát menší ako priemer OECD.“² Mnohé z obcí z uvedeného dôvodu trpia nedostatočnou odbornou a finančnou kapacitou na zabezpečovanie všetkých kompetencií.

Jednou zo základných dlhodobých úloh reformy verejnej správy na Slovensku bolo doviest' decentralizačný proces v čo najväčšej možnej miere do obcí a vytvoriť z nich z pohľadu občana najvýznamnejší a najfunkčnejší článok verejnej správy na Slovensku. Napriek významným presunom pôsobnosti zo štátnej správy na samosprávu obcí a fiškálnej decentralizácii, zvyšujúcej mieru finančnej nezávislosti obcí na štáte, sa dostatočne nepreukázala efektívnosť decentralizačného procesu. Mnohé sociálno-ekonomické analýzy dokumentujú, že jednou zo základných príčin neúspechu decentralizácie je práve rozdrobenosť sídelnej štruktúry a s ňou spojená nízka absorpčná kapacita malých obcí vykonávať zákonmi stanovený rozsah originálnych aj prenesených kompetencií.

Cieľom príspevku bude vyhodnotiť vybrané aspekty zabezpečovania komunálnych služieb vo vybraných obciach Slovenskej republiky rôznej veľkosti.

Na dosiahnutie stanoveného cieľa sme zvolili viaceré metódy skúmania, ako aj metódy získavania a spracovania údajov. Pri získavaní empirických údajov sme aplikovali sociologickú metódu primárneho zberu údajov pomocou dotazníka s dvomi uzatvorenými otázkami a dvomi otázkami s možnosťou bližšej špecifikácie odpovede. Pri telefonickom a mailovom kontakte sme použili

¹ Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava 5, E-mail: milena.majorošova@vsemvs.sk, denka.mihokova@gmail.com.

² <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=11457>, 22.6.2017.

metódu riadeného rozhovoru. Pre spracovanie údajov získaných primárnym zberom, dotazníkom, sme použili matematicko-štatistické metódy prostredníctvom Microsoft Excel. Pre hodnotenie a porovnanie úrovne zabezpečenia služieb sme v tretej kapitole použili metódu komparácie s využitím posudzovacej intervalovej škály.

II. Samospráva a komunálne služby

Samospráva ako jeden zo základných subsystémov verejnej správy je reprezentantom výkonnej moci štátu. „V samosprávnom systéme má rozhodujúce postavenie pri zabezpečovaní verejných služieb a a statkov územná samospráva“³. Územná samospráva je reprezentovaná dvoma základnými úrovňami: regionálnou a miestnou. „Základnou črtou samosprávy je demokratický výkon medzi občanmi, teda správa vecí verejných, ktoré sú uskutočňované vo vymedzenom území, cez volených zástupcov. Samosprávu vykonávajú subjekty verejnej správy, ktoré nie sú orgánmi štátu, ale sú neštátnymi právnickými osobami zriadenými podľa zákona a ich kompetencie sú vymedzené zákonom, prípadne vznikajú na základe dobrovoľného združovania osôb.“⁴

Samospráva plní dva druhy kompetencií – originálne a prenesené. Originálne sú zabezpečované podľa zákona č. 369/1990 Zb. a sú financované z vlastných zdrojov a prenesené na základe zákona č. 416/2001 Z. z. a sú financované zo štátneho rozpočtu. Komunálne služby (v rôznych súvislostiach ich môžeme nazvať aj verejnoprospešné služby alebo verejné služby) zaraďujeme do kategórie originálnych kompetencií a teda obce ich pri výkone samosprávy zabezpečujú na základe zákona o obecnom zriadení 369/1990 Zb. Pod pojmom verejné služby chápeme služby prospešné pre verejnosť. A keďže pod týmto pojmom si každý môže predstaviť inú službu, iný prospech, prípadne aj rôznu kombináciu foriem, metód a poskytovania verejných služieb, existuje niekoľko definícií uvedeného pojmu. V prípade, že zoberieme do úvahy služby verejného sektora, hovoríme o službách v zdravotníctve, vzdelávaní, športe a sociálnych službách. Pojem verejné služby je niekedy chápaný len ako „systém verejno-prospešných služieb (osvetlenie, čistenie verejných priestranstiev, verejná zeleň a pod.)“⁵ Uvedené služby zabezpečujú miestne samosprávy, ktoré majú povinnosť poskytovať verejnoprospešné služby v zmysle zákonov a iných záväzných ustanovení. Pojem komunálne služby môžeme tiež rôzne definovať. Dôležitým klasifikačným kritériom je skutočnosť, kde a kým je verejná služba poskytovaná.⁶ Pred decentralizáciou verejnej správy sa pre služby zabezpečované obcami používal pojem „technické služby mesta“. V súčasnosti sa však pre tento istý okruh používa pojem „komunálne služby“ alebo „verejné služby“, pretože sa značne rozšíril ich rozsah. Pojem komunálne služby sa v súčasnosti používa v súvislosti s vybranými službami, ktoré poskytuje ako svoju originálnu kompetenciu obce.⁷ Sem zaraďujeme napr. služby: údržba verejnej zelene, miestnych komunikácií, verejného osvetlenia, cintorínske služby a vývoz tuhého komunálneho odpadu a drobného stavebného odpadu.

V uvedenom kontexte je nutné ozrejmiť fakt, že v prípade poskytovania služieb občanom sa obce a mestá stávajú poskytovateľom služieb ako produktu a občania zákazníkmi. Ak sa správe mesta či obce nebude dariť svoju činnosť organizovať racionálne, účinne a cenovo primerane, potom nemožno očakávať, že jej činnosť bude dlhodobo akceptovaná.⁸ Práve zo spomenutého dôvodu sa musia obce snažiť o zabezpečenie služieb na svojom území čo najefektívnejšie.

³ Hamalová, Belajová, Geciková a Papcnová (2014).

⁴ Belajová a Balážová (2004).

⁵ Balážová (2006).

⁶ Balážová (2011).

⁷ Balážová (2006).

⁸ Konečný (2006).

III. Prieskum o zabezpečovaní komunálnych služieb

Predložený príspevok je zameraný na zhodnotenie vybraných aspektov zabezpečovania komunálnych služieb prostredníctvom zvolených faktorov. Konkrétne sme sa zamerali na analýzu foriem zabezpečovania verejných služieb, spôsob výberu dodávateľa služby, kritériá rozhodujúce o výbere formy zabezpečovania verejnej služby a charakter zmluvy s externým dodávateľom. Pre naplnenie stanoveného cieľa sme sledovali štyri zvolené hypotézy:

- 1) Predpokladáme, že malé obce s počtom obyvateľov do 1000 si budú schopné zabezpečiť verejné služby vo vlastnej réžii, vlastnými zamestnancami. U väčších obcí predpokladáme zabezpečenie komunálnej služby formou vlastnej príspevkovej organizácie alebo externého dodávateľa.
- 2) Predpokladáme, že hlavným kritériom, ktoré ovplyvňuje výber formy zabezpečenia verejnej služby bude ekonomické kritérium, teda cena za službu.
- 3) Predpokladáme, že malé obce s počtom obyvateľov do 1000 budú využívať ako spôsob výberu dodávateľa rokovacie konanie so zverejnením. Pri väčších obciach predpokladáme, že pri spôsobe výberu dodávateľa služby bude dominovať verejná súťaž ako najvhodnejší spôsob na uzavretie zmluvy pre realizáciu služby.
- 4) Predpokladáme, že najviac uzatvorených zmlúv s externým dodávateľom bude na dobu neurčitú.

Výskum k príspevku sa uskutočnil v čase od septembra 2016 do februára 2017. Výskumná vzorka bola zostavená náhodným výberom obcí, jediné kritérium bola veľkosť obce podľa počtu obyvateľov k 31.12.2015 vhodná pre danú veľkostnú kategóriu. Zvolili sme si päť obcí v rôznych veľkostných kategóriách. Výskumné otázky sme v dotazníku položili štyri a samotný dotazník sa nachádza v prílohe č. 1. Pre dosiahnutie cieľa práce sme si zvolili výskumnú vzorku náhodným výberom obcí z aktuálnych 2 933⁹ obcí na území Slovenskej republiky. Náhodný výber nám zaistil, že vybrané subjekty neboli nijakým spôsobom z výberu vedome vylúčené a zistenia nemohli byť vopred namodelované. Jediné kritérium výberu bola veľkosť obce podľa počtu trvale bývajúcего obyvateľstva k 31.12.2015 vhodná pre danú veľkostnú kategóriu. Výberom obcí z rôznych krajov a okresov do jednotlivých veľkostných kategórií (viď tabuľka 1).

Tabuľka 1 Veľkostné kategórie obcí pre potreby vypracovania výskumu

Kategória	Počet obyvateľov	Obec	Okres
1.	0-199	Uhliská	Levice
2.	200-499	Nová Sedlica	Snina
3.	500-999	Dolná Poruba	Trenčín
4.	1000-1999	Marianka	Malacky
5.	2000 a viac	Podbrezová	Brezno

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov zo ŠÚSR (2015)

Formy zabezpečovania verejných služieb v obciach

V tejto podkapitole si zanalyzujeme formy zabezpečovania verejných služieb v obciach. Obec zabezpečuje poskytovanie verejných služieb na miestnej úrovni internými a externými formami. Internou formou je poskytovanie verejných služieb prostredníctvom vlastnej organizácie, cez samostatné právne subjekty vytvorené obcou s využitím majetku alebo iných prostriedkov obce (napríklad obchodná spoločnosť či družstvo) alebo vlastnými pracovníkmi. Ide predovšetkým

⁹ Ministerstvo vnútra, údaj k 31.3.2016.

o služby, kde obec preberá zodpovednosť za plnenie aj financovanie tejto služby. Externé formy, ako z názvu vyplýva, realizuje obec cez externých dodávateľov, ktorí sú vyberaní na základe zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní. Obec pri zabezpečovaní verejných služieb musí postupovať podľa platnej legislatívy, aby bola zachovaná transparentnosť a efektívnosť.

Pri zostavovaní dotazníka sme vychádzali z toho, že obce môžu verejné služby zabezpečovať niekoľkými rôznymi formami alebo ich kombináciami, a to:

- priama produkcia / vlastnými zamestnancami,
- vlastná príspevková organizácia,
- s.r.o. alebo a.s. , v ktorej má obec vyšší ako 50 % podiel,
- externý dodávateľ,
- kombinácia vyššie uvedených foriem,
- iné spôsoby.

Prvý až tretí spôsob zabezpečenia verejnej služby môžeme zaradiť k tzv. interným formám zabezpečenia verejných služieb obcou. Výnimku tvorí forma zabezpečenia externým dodávateľom. Tento spôsob, ako z názvu vyplýva, nazveme externou formou. Zistenia nám prezentuje tabuľka 2.

Tabuľka 2 Formy zabezpečovania verejných služieb u sledovaných obcí

Obe c	Uhliská					Nová Sedlica					Dolná Poruba					Marianka					Podbrezová									
	vlastní zamestnanci	vlastná príspevková organizácia	s.r.o./ a.s.	externý dodávateľ	kombinácia	SOU	vlastní zamestnanci	vlastná príspevková organizácia	s.r.o./ a.s.	externý dodávateľ	kombinácia	SOU	vlastní zamestnanci	vlastná príspevková organizácia	s.r.o./ a.s.	externý dodávateľ	kombinácia	SOU	vlastní zamestnanci	vlastná príspevková organizácia	s.r.o./ a.s.	externý dodávateľ	kombinácia	SOU						
O				x						x																				
CS				x						x																				
VZ	x			x	x		x			x	x		x						x											
MK	x			x	x		x			x			x						x											
VO				x			x			x	x																			

Vysvetlivky: O- odpad, CS- cintorínske služby, VZ- verejná zeleň, MK. Miestne komunikácie, VO- verejně osvetlenie
Zdroj: Vlastné spracovanie

Zistili sme, že dominujúcou formou zabezpečovania u väčšiny sledovaných komunálnych služieb je forma zabezpečovania cez externého dodávateľa, druhou formou vo vlastnej réžii cez vlastných zamestnancov alebo kombinácia vlastných zamestnancov s externým dodávateľom. Vlastní zamestnanci sú pre menšie obce výhodní, aj keď zákon vymedzuje rámec činností pre aktívne práce široko, aktívni pracovníci zväčša vykonávajú len jednoduché upratovacie práce ako je zametanie ciest, kosenie, odpratávanie snehu, starostlivosť o verejnú zeleň, cintorínske služby a udržiavanie miestnych komunikácií. Ich výhodou je, že obec si ich vo vlastnej réžii zamestnáva na miestach a pri aktivitách, kde sú aktuálne potrební. Vo väčších samosprávach sme zistili, že aktívni pracovníci sú zaraďovaní do obecných firiem, kde môžu vykonávať zložitejšie úlohy a majú možnosť sa posunúť do stabilného zamestnania v rámci týchto firiem. Výhodou využívania aktívnych pracovníkov je pre obec aj príspevok, ktorý za zamestnanie aktívneho pracovníka

úradu či organizácii prináleží. U väčšiny obcí sme zistili formu využitia externého dodávateľa. Externý dodávateľ prináša so sebou konkurenčné výhody a tak sa obec môže rozhodnúť, ktorý dodávateľ vie jej službu najlepšie, najekonomickejšie a kvalitne poskytnúť. Ide predovšetkým o zabezpečenie služby zber, nakladanie a zhodnocovanie odpadu a verejné osvetlenie a opravy miestnych komunikácií. Tieto služby si obec nevie zaistiť samostatne. Sú to služby, ktoré si vyžadujú špecializáciu v odbore a aj ich realizácia je technicky náročnejšia.

Obec Uhliská

Obec Uhliská si odvoz a zneškodňovanie komunálneho odpadu zabezpečuje cez Združenie obcí pre separovaný zber „Tatár“ so sídlom v obci Pukanec, ktorého je členom. Službu majú zabezpečenú raz do mesiaca, cez letné mesiace dvakrát do mesiaca. Cintorínske služby si obyvatelia zabezpečujú individuálne v susednej obci. Kontajnery na komunálny a separovaný odpad obec kupovala od spoločnosti ELKOPLAST Slovakia, s. r. o. Dodávku elektrickej energie zabezpečuje ZSE Energia, a. s. servis, ktorá umožňuje využívať verejné osvetlenie a modernizáciu verejného osvetlenia v obci realizuje subjekt Jiří Svoboda – SVOTEL. O sezónne práce a terénne úpravy sa v obci podľa potreby starajú vlastní zamestnanci a na rozsiahlejšie práce ako kosenie alebo zimná údržba sa na najíma živnostník a obyvateľ obce Pavol Haraba, ktorý obci fakturuje vykonané úkony.

Obec Nová Sedlica

Obec Nová Sedlica má zmluvu o vývoze separovaného odpadu a drobného odpadu zmluvne spísanú s obcou Ulič. Pri papieri a skle je odvoz zabezpečený 12x ročne a pri plastoch 16x ročne. Vývoz komunálneho odpadu realizuje firma FURA, s. r. o. so sídlom v Rozhanovciach. Cintorínske služby v obci zabezpečuje firma Verejnoprospešné služby Snina, s. r. o. Keďže obec má verejnú zeleň vo výmere 0,3 ha bez plochy cintorína, využíva na starostlivosť, kosenie, hrabanie, orezávanie konárov a pod. prácu nezamestnaných, teda aktívnych pracovníkov. Zimnú údržbu v obci zabezpečuje LPM Ulič, š.p. Pri revitalizácii **verejného priestranstva v obci Nová Sedlica, konkrétne oddychovej zóny pozostávajúcej z dreveného altánku, stolov a lavíc, položenia zámkovej dlažby a dodávky stromčekov spolupracovali napríklad s Ing. Pavlom Koroľom – KG STAV zo Sniny**. Servis a údržbu verejného osvetlenia zabezpečuje podnikateľ Miroslav Plávka. Dodávku elektrickej energie obec odoberá od Slovakia energy, s. r. o.

Obec Dolná Poruba

Obec Dolná Poruba má odvoz odpadu zabezpečený cez tri externé spoločnosti, komunálny odpad vyváža firma Marius Pedersen, a. s., triedený odpad Považská odpadová spoločnosť, a. s. a zložky komunálneho odpadu – textilie a šatstvo akciová spoločnosť REVENGE. Verejné osvetlenie, nepretržitú dodávku elektrickej energie v obci zabezpečuje firma Magna EA, s. r. o. O zimnú údržbu sa stará podnikateľ Juraj Belák, ktorý má pridelený úsek v celkovej dĺžke 5 km miestnych komunikácií. Cintorínske služby sú v správe obce, zabezpečované vlastnými zamestnancami. Rekonštrukciu, modernizáciu a správu verejného osvetlenia realizuje Minerál MMV, s. r. o. Údržbu verejnej zelene si obec zabezpečuje cez vlastných zamestnancov, prevažne aktívnych pracovníkov. Prenajíma si od Futbalového oddielu Telovýchovnej jednoty Slovan Dolná Poruba traktorovú kosačku na výkon údržby.

Obec Marianka

Vývoz komunálneho odpadu zabezpečuje firma TEKOS Malacky. Podľa požiadaviek občanov je vývoz možný aj raz týždenne, no ideálne je nastavený na dvakrát do mesiaca. Obec má zriadený zberný dvor aj pre biologický rozložiteľný odpad zo záhrad a parkov, ktorý je otvorený dvakrát do týždňa. O separovaný zber papiera a plastov sa stará firma Marius Pedersen, a.s. raz týždenne. Správcom cintorína je obec, no kompletne pohrebné služby obci zabezpečuje spoločnosť Ecker z Malaciek. Zimnú údržbu v obci zabezpečuje ROBUŠ, spol. s.r.o. O úpravy terénu sa viackrát

postaral Milan Jakubík. Verejné osvetlenie – servis a údržbu vykonáva firma Všeľektro s.r.o. Realizáciu prác na cestných komunikáciách realizuje Prvá Mariatálska prevádzková, s.r.o.

Obec Podbrezová

Obec Podbrezová má pre zber a odvoz tuhého komunálneho odpadu zmluvný vzťah so spoločnosťou Marius Pedersen, a. s. Separovaný odpad je zvázaný raz mesačne a zmesový odpad raz za dva týždne. Obec začala aj so zberom použitého rastlinného oleja a ten v uzatvorených PET fľašiach zbiera v dvoch častiach obce niekoľkokrát týždenne. Prevádzkovateľom domu smútku a pohrebiska je na oboch cintorínoch obec, ale samotné pohrebné činnosti zabezpečuje spoločnosť IRIS Pohrebné služby – Alexander Botev so sídlom v Brezne. Elektrickú energiu dodáva Stredoslovenská energetika a k odpovedi k servisu a údržbe verejného osvetlenia sme nedostali odpoveď ani sme túto odpoveď nevedeli zistiť zo zverejnených faktúr a objednávok na webstránke obce. O údržbu verejného priestranstva sa obec stará predovšetkým sama cez vlastných zamestnancov alebo dobrovoľníkov. Má zakúpené mechanizmy a náradie a zamestnaných ľudí na potrebných úsekoch údržby.

Spôsob výberu dodávateľa služby

Pri verejnom obstarávaní musia fungovať princípy hospodárnosti a efektívnosti a musí sa využívať trhový mechanizmus, teda súťaž. Využitie súťaže je rozhodujúce na zabezpečenie efektívneho nakladania s verejnými zdrojmi. Použitie súťažných postupov môže priniesť úsporu 5 % až 15 % verejných prostriedkov. V prípade zabezpečenia komunálnych služieb externou formou existuje množstvo vzťahov medzi financujúcim subjektom, poskytovateľom služby, producentom služby a spotrebiteľom. Externý dodávateľ by mal byť vybraný v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní. V súčasnosti je platný zákon č. 343/2015 Z. z. Zákon o verejnom obstarávaní. Tento zákon podľa § 1 upravuje zadávanie zákaziek na dodanie tovaru, zákaziek na uskutočnenie stavebných prác, zákaziek na poskytnutie služieb, súťaž návrhov, zadávanie koncesíí na stavebné práce, zadávanie koncesíí na služby a správu vo verejnom obstarávaní. V otázke sme sa zamerali na spôsoby, akými obec vyberá producenta služby, cez ktorého prechádza najväčší objem finančných prostriedkov vynakladaných na danú službu. Výsledky výskumu zobrazuje tabuľka 3.

Medzi sledované spôsoby patria:

- „verejná súťaž,
- užšia súťaž (metóda s obmedzením počtu záujemcov),
- rokovacie konanie so zverejnením (použitie za určitých podmienok),
- obchodná verejná súťaž.“¹⁰

¹⁰ Zákon č.343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní, §102.

Tabuľka 3 Spôsoby výberu dodávateľa služby

Obec	Uhliská				Nová Sedlica				Dolná Poruba				Marianka				Podbrezová			
	verejná súťaž	užšia súťaž	rokovacie konanie so zverejnením	obchodná verejná súťaž	verejná súťaž	užšia súťaž	rokovacie konanie so zverejnením	obchodná verejná súťaž	verejná súťaž	užšia súťaž	rokovacie konanie so zverejnením	obchodná verejná súťaž	verejná súťaž	užšia súťaž	rokovacie konanie so zverejnením	obchodná verejná súťaž	verejná súťaž	užšia súťaž	rokovacie konanie so zverejnením	obchodná verejná súťaž
O	-	-	-	-				x							x	x	x			
CS			x				x								x	x	-	-	-	-
VZ	-	-	-	-			x								-	-	-	-	-	-
MK			x				x								x	x	x		x	
VO			x				x	x							x	x	x			

Vysvetlivky: O - odpad, CS - cintorínske služby, VZ - verejná zeleň, MK, Miestne komunikácie, VO- verejné osvetlenie
Zdroj: Vlastné spracovanie

Predpokladali sme, že pri spôsobe výberu dodávateľa služby bude dominovať pri väčších obciach nad 1000 obyvateľov verejná súťaž ako najvhodnejší spôsob na uzavretie zmluvy pre realizáciu služby. Tento spôsob by mali využívať obce, ktoré nemajú skúsenosť a vedomosť o vhodnom zmluvnom dodávateľovi. Za druhý najviac využívaný spôsob výberu dodávateľa predpokladáme rokovacie konanie so zverejnením, aj keď by sa tento spôsob mal používať len vo výnimočných prípadoch, kedy reálne existuje len jeden subjekt, ktorý vie službu zabezpečiť. Zvykne sa používať po inej neúspešnej súťaži ako ďalší krok pri výbere dodávateľa.

Obec Uhliská

Zistili sme, že odvoz a likvidáciu odpadu má obec zabezpečenú cez združenie, ktorého je členom. Obec v dotazníku neoznačila krížikom ani jednu z možností. Cintorínske služby obec pre obyvateľov nezabezpečuje priamo, zostali si pohrebné služby riešia individuálne. Vo výnimočných prípadoch službu zabezpečí cez externého dodávateľa obec. V údržbe a starostlivosti o verejnú zeleň si vystačí obec samostatne, ani v tomto bode neuviedla v dotazníku ani jednu z možností. Opravy miestnych komunikácií si opäť zabezpečí obec sama a v prípade väčších opráv hľadá dodávateľa cez rokovacie konanie. Pri verejnom osvetlení a jeho údržbe bola jednoznačná odpoveď, že obec hľadá najbližšiu dostupnú firmu vhodnú pre realizáciu služby. Zamestnancom obce chýbajú znalosti o verejnom obstarávaní, mali problém s vyjadrením, že ak už robia výberové konanie na službu, tak akou metódou. Na webovej stránke obce absentuje zoznam aktuálnych aj realizovaných zákaziek.

Obec Nová Sedlica

Obec pri všetkých sledovaných službách využíva formu výzvy na predloženie cenovej ponuky, ide teda o verejnú obchodnú súťaž. Na webovej stránke obce absentuje zoznam aktuálnych aj realizovaných zákaziek.

Obec Dolná Poruba

Obec pri všetkých službách okrem verejného osvetlenia (zákazka Svetelno-technické meranie – Rekonštrukcia a modernizácia verejného osvetlenia) uviedla formu verejného obstarávania

rokovacie konanie so zverejnením. Osvetlenie si zabezpečila cez verejnú obchodnú súťaž. Na webovej stránke obce je zoznam aktuálnych aj realizovaných zákaziek.

Obec Marianka

V tejto obci sme zistili metódu obstarávania verejná obchodná súťaž pri všetkých službách okrem verejnej zelene.

Tam si obec údržbu aj úpravy zabezpečuje vo vlastnej réžii. Na webovej stránke obce je zoznam aktuálnych aj realizovaných zákaziek.

Obec Podbrezová

Zistili sme, že zákazka Revitalizácia verejného priestoru – Areál KSC II. etapa bola realizovaná cez rokovacie konanie so zverejnením. Ostatné zákazky obec zaobstaráva cez verejnú obchodnú súťaž. Obec má na úseku pre verejné obstarávanie a projektový management zamestnanú jednu osobu. Na webovej stránke obce je zoznam aktuálnych aj realizovaných zákaziek.

Kritériá rozhodujúce o výbere formy zabezpečovania verejnej služby

Z vyhodnotených dotazníkov vyplýva, že u všetkých sledovaných služieb sa obce rozhodujú o forme zabezpečenia verejnej služby predovšetkým podľa ekonomického kritéria, tak ako sme predpokladali. Odpovede z dotazníka sú zobrazené v tabuľke 4.

Tabuľka 4 Kritériá rozhodujúce o výbere formy zabezpečenia verejnej služby

Obec	Uhliská			Nová Sedlica			Dolná Poruba			Marianka			Podbrezová		
	ekonomické	mimoeconomické	iné	ekonomické	mimoeconomické	iné	ekonomické	mimoeconomické	iné	ekonomické	mimoeconomické	iné	ekonomické	mimoeconomické	iné
O	x			x			x			x			x		
CS	x			x			x			x					x
VZ	x			x			x			x					x
MK	x			x			x			x			x	x	
VO	x			x			x			x			x	x	

Vysvetlivky: O- odpad, CS- cintorínske služby, VZ- verejná zeleň, MK - Miestne komunikácie, VO - verejné osvetlenie
Zdroj: Vlastné spracovanie

Všetky obce, okrem obce Podbrezová, neuviedli iné ako ekonomické kritérium. Pod mimoeconomickým kritériom sme mysleli dostupnosť služby, časové hľadisko, pri menších obciach existencia jediného externého dodávateľa, ktorý má záujem zabezpečiť službu alebo kvalita a dopad na životné prostredie pri samotnej realizácii služby. Je však ťažké odvodiť z výsledkov to, ako obec tieto kritériá hodnotila. Obec Podbrezová v dotazníku špecifikovala pri cintorínskych službách, že ide o iné kritérium a to také, že v regióne sú len dvaja prevádzkovatelia pohrebných služieb, z toho jeden nemal záujem o spoluprácu. Teda kritériom výberu bola existencia len jediného dodávateľa, ktorý vie službu zabezpečiť. Pri starostlivosti o verejnú zeleň a celkovo verejné priestranstvo obec uviedla znova iné kritérium. Zabezpečuje si službu cez vlastných zamestnancov, a tak nerozhoduje o výbere formy zabezpečenia žiadne z ponúkaných kritérií. Pri miestnych komunikáciách a verejnom osvetlení obec sleduje ekonomické aj mimoeconomické kritériá. Ide predovšetkým o vhodnosť technologických postupov a konkrétnych prevádzkových požiadaviek.

Charakter zmluvy s externým dodávateľom

V tejto otázke sme zisťovali, aký typ zmluvy uzatvára obec nielen s externým dodávateľom ale aj v rámci s. r. o., a. s., v ktorých má obec väčší ako 50% majetkový podiel. Zisťovali sme aj obsah zmlúv s dodávateľom, či sú v zmluve stanovené merateľné ukazovatele alebo je zmluva rámcová, bez uvedenia podrobných parametrov. Sledovali sme, či má zmluva jasne stanovené podmienky jej vypovedania a či je uzatvorená na dobu neurčitú.

Cieľom nášho skúmania bolo získať dáta, z ktorých by bolo možné vyhodnotiť priemernú dobu a obsah kontraktu. Na základe niektorých získaných údajov to bolo možné. Ak nám obec priamo na otázku neodpovedala, nahliadli sme do zmlúv zverejnených na webových stránkach obcí. Prehľad charakterov zmlúv znázorňuje tabuľka 5.

Z vyhodnotených dát vyplýva, že u väčšiny služieb je významné percento obcí, ktoré majú v zmluvách stanovené merateľné ukazovatele. Ostatné parametre zmluvy sa líšia podľa typu služby.

Tabuľka 5 Charakter zmluvy s externým dodávateľom

Obec	Uhliská				Nová Sedlica				Dolná Poruba				Marianka				Podbrezová			
	Doba určitá	Doba neurčitá	Rámcová zmluva	kombinácia stanovené merateľné ukazovatele	Doba určitá	Doba neurčitá	Rámcová zmluva	kombinácia stanovené merateľné ukazovatele	Doba určitá	Doba neurčitá	Rámcová zmluva	kombinácia stanovené merateľné ukazovatele	Doba určitá	Doba neurčitá	Rámcová zmluva	kombinácia stanovené merateľné ukazovatele	Doba určitá	Doba neurčitá	Rámcová zmluva	kombinácia stanovené merateľné ukazovatele
O		x						x			x	x				x				x
CS	-	-	-	-	-			x		-	-	-	-	-	-	-	-	-	x	
VZ	-	-	-	-	-			x		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MK									x			x			x			x		
VO					x				x		x			x			x			

Vysvetlivky: O - odpad, CS - cintorínske služby, VZ - verejná zeleň, MK - Miestne komunikácie, VO - verejné osvetlenie
Zdroj: Vlastné spracovanie

Pri vývoze a likvidácii odpadov je najčastejšia zmluva na dobu neurčitú. U cintorínskych služieb je najčastejší typ rámcová zmluva a zmluva na dobu neurčitú. Pri verejnej zeleni sú zmluvy individuálne, pretože sú v nich stanovené merateľné ukazovatele. Pri komunikáciách nie je tiež typ zmluvy jednotný. Pri vyhodnotení charakteristik zmlúv v závislosti od veľkosti obce sa ukazuje, že u menších obcí je najsilnejšia tendencia uzatvárať zmluvy s merateľným ukazovateľom. Celkovo pozorujeme na sledovanej vzorke obcí viac konkrétne zmluvy s merateľnými ukazovateľmi než rámcové zmluvy. Zmluvy na dobu neurčitú sa objavujú častejšie ako zmluvy na dobu určitú. Platí teda, že čím väčšia obec, tým je vyššie zastúpenie kombinácie charakteristik.

Obec Uhliská

Obec má so združením, ktoré zabezpečuje odvoz komunálneho odpadu uzatvorenú zmluvu na dobu neurčitú. Výpoveď zmluvy je možná z oboch zmluvných strán. Cintorínske služby si obyvatelia obce zabezpečujú individuálne, tu teda obec zmluvný vzťah neeviduje. Starostlivosť o verejnú priestranstvo a verejnú zeleň si opäť obec realizuje vo vlastnej réžii, len na niektoré úlohy si na základe dohody o vykonaní práce alebo priamej objednávky obec najíma miestneho podnikateľa.

Verejné osvetlenie aj miestne komunikácie si obec zabezpečuje cez zmluvu o dielo, teda zmluvu s jasne stanovenými merateľnými ukazovateľmi.

Obec Nová Sedlica

V zmluve o vývoze separovaného odpadu sú jasne stanovené práva a povinnosti oboch strán. Zmluva je uzatvorená na dobu neurčitú s výpovednou lehotou 6 mesiacov s poznámkou, že zmluvu je možné vypovedať jedine v prípade porušenia ustanovení Zákona č. 513/1991 Z. z. na strane poskytovateľa. Zmluva o odpadoch z obalov je rámcovou zmluvou so stanovenými rámcovými nákladmi, zmluva je uzatvorená na dobu neurčitú s možnosťou výpovede zo strany obce podľa zákona o odpadoch. Zber, preprava a spracovanie elektroodpadu je zazmluvnený na dobu určitú na obdobie 5 rokov s možnosťou výpovede oboch strán bez udania dôvodu. Cintorínske služby má obec dohodnuté s externou spoločnosťou na dobu neurčitú, samotnú správu a údržbu cintorína si však obec realizuje vo vlastnej réžii. Opravy ciest a zásahy vo verejnej zeleni a verejnom priestranstve obec zmluvne zabezpečuje cez zmluvu o dielo. Ide teda o merateľné ukazovatele so stanovenou dobou ukončenia prác.

Obec Dolná Poruba

Vývoz triedeného odpadu zabezpečuje pre obec externá spoločnosť na základe zmluvy uzatvorenej na dobu neurčitú s výpovednou lehotou tri mesiace. Rámcovou zmluvou má obec zabezpečený zber triedeného odpadu. Pohrebné služby ako také v obci vykonávajú vlastní zamestnanci, obec je správcom cintorínu aj domu smútku. Klasickú údržbu verejnej zelene si obec zabezpečuje cez vlastných zamestnancov, no úpravy a samotnú tvorbu priestranstva a zelene realizovala obec cez externú spoločnosť formou zmluvy o dielo. Rekonštrukciu, modernizáciu a údržbu osvetlenia či opravy miestnych komunikácií obec zabezpečila rovnako cez zmluvu o dielo alebo rámcovú zmluvu.

Obec Marianka

Mnoho služieb obec zastrešuje cez zmluvy o dielo. Tento spôsob zmluvy obsahuje rámcové údaje, na ktorých sa protistrany dohodli tak, aby boli transparentné. Zmluvou o dielo si obec zabezpečila zhotovenie kanalizácie, regenerácie verejného priestranstva, údržbu častí verejnej zelene. Opravy komunikácií realizovala obec cez zmluvu o realizácii prác, s jasne stanovenými rámcovými údajmi. V zmluve o výkone servisu verejného osvetlenia je špecifikovaný predmet zmluvy ako zabezpečenie nepretržitého servisu verejného osvetlenia, rozhlasu v obci a servisu ostatných elektrických zariadení vo vlastníctve obce. Zmluva teda zastrešuje široké spektrum činností. Uzatvorená je na dobu neurčitú s možnosťou výpovede oboch strán.

Obec Podbrezová

V zmluve o odvoze a likvidácii odpadu sú stanovené merateľné ukazovatele a zmluva je uzatvorená na dobu neurčitú. Zaujímavou je mandátna zmluva, ktorú obec uzatvorila na zákazku splaškovej kanalizácie. Táto zmluva obsahuje jasne definované práva a povinnosti mandatára. Zmluva je uzatvorená na dobu určitú, do doby ukončenia predmetu zmluvy. Zmluva o nájme hrobového miesta je uzatváraná medzi obcou a nájomcom na dobu neurčitú, najmenej 10 rokov. Výpoveď zmluvy je možná zo strany prenajímateľa len vo výnimočných prípadoch uvedených v článku zmluvy. Na dobu určitú má obec zmluvne dohodnuté služby verejného osvetlenia a údržby a opráv miestnych komunikácií.

IV. Záver

Záverom vyhodnocujeme prieskum o zabezpečovaní komunálnych služieb vo vybraných obciach Slovenskej republiky. Výskum sme realizovali v piatich rôzne veľkých obciach formou dotazníka a riadeného rozhovoru. Vyslovené hypotézy sme si overili prostredníctvom položených otázok. Všetky hypotézy boli na základe dotazníkového prieskumu potvrdené.

Predpokladali sme, že na zabezpečenie služieb budú obce využívať formu zabezpečenia verejnej služby cez vlastných zamestnancov alebo aktívnych pracovníkov. Nepredpokladali sme zastúpenie externej formy pri každej obci a takmer každej verejnej službe. V odpovediach v dotazníku ani pri riadenom rozhovore sa nevyskytli príspevkové ani rozpočtové organizácie ako forma zabezpečovania komunálnych služieb. Pritom výhodou príspevkových organizácií je možnosť podnikania. Príjmy z podnikania vedia znížiť príspevok z rozpočtu obce na činnosť príspevkovej organizácie. Rovnako výhodou je, že obec ako zriaďovateľ, má možnosť priamej kontroly činnosti organizácie, jej hospodárenia s finančnými prostriedkami a majetkom, ktorý má zverený do správy. Odporučili by sme samosprávam venovať zvýšenú pozornosť pri zabezpečovaní komunálnych služieb a výbere vhodnej formy zabezpečovania služby s prihliadnutím na jej charakter a aj samotné možnosti obce. Správny výber formy zabezpečenia komunálnej služby dokáže ovplyvniť vo vysokej miere ekonomickú efektívnosť služby.

Pri otázke kritérií, ktoré vstupujú do výberu dodávateľa služby, uvádzali obce ekonomické kritérium. Len jedna obec, Podbrezová, zohľadňuje pri výbere formy zabezpečenia aj kvalitu, udržateľnosť či dopad na životné prostredie. V dobe trvalo udržateľného rozvoja, environmentálnej spoločnosti a informatizácie by sme aj ostatným obciam odporučili zamerať sa na mimoekonomické hľadisko, ktoré je pre obec ale aj Slovenskú republiku a Európsku úniu, ako nadradený subjekt, jednou z hlavných priorít.

Pri výbere formy obstarania zabezpečenia služby sme zistili závažné nedostatky. Z hľadiska dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní by sa mal výber dodávateľa služieb zabezpečovať ideálne formou verejnej obchodnej súťaže. Výskumom sme ale zistili, že menšie obce používajú prevažne priamy nákup cez rokovacie konanie so zverejnením a u väčších obcí dominuje verejná súťaž. Z analýzy vyplýva, že čím je obec väčšia, tým viac sa u nej vyskytuje spôsob verejnej súťaže. Logicky to vysvetľuje vzťah medzi veľkosťou obce a potrebou väčšej zákazky. U väčších obcí sa stále vyskytuje rokovacie konanie so zverejnením. Cieľom ďalšieho výskumu by mohlo byť zistenie, či obce môžu využívať hore uvedené spôsoby výberu, za akých podmienok obec získava dodávateľov a porovnanie týchto podmienok s legislatívou.

Pri charaktere zmluvy a uzatváraní zmluvných vzťahov medzi obcou a zhotoviteľom, dodávateľom sme predpokladali typ zmluvy na dobu neurčitú. Je však ťažké jednoznačne určiť vhodnosť typu zmluvy vzhľadom na rôzne komunálne služby. Obce si zabezpečovali prevažne starostlivosť o verejnú zeleň a miestne komunikácie, či zveľaďovanie verejného priestranstva cez zmluvu o dielo. Rovnako realizovali aj opravy miestnych komunikácií. V rámci údržby zelene aj komunikácii či cintorínskych služieb obec využívala aktívnych pracovníkov alebo vlastných zamestnancov. Odporúčame obciam v prvom rade využívať vlastných zamestnancov a aktívnych pracovníkov. Môžu tak zamestnať dlhodobu nezamestnaných, ušetriť na nákladoch, ktoré by inak museli zaplatiť za službu externej firme a zo sociálneho hľadiska zapojiť členov komunity na zveľaďovaní obce. Zmluvy by obce mali mať zrozumiteľné, s podmienkami výhodnými pre samosprávu a obyvateľov, riadne overené právnikom alebo notárom s jasne stanovenými podmienkami.

PodĎakovanie/Financovanie

Príspevok bol financovaný z projektu: VEGA č. 1/0266/16 Verejná politika ako cesta naplňovania sociálneho rozmeru EÚ.

Literatúra

Balážová, E. (2006). *Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku*. Bratislava: Adin, s.r.o., 148.

Balážová, E. (2011). *Verejné služby zabezpečované obcami SR*. Nitra: SPU, 112.

Belajová, A., Balážová, E. (2004). *Ekonomika a manažment územnej samospráv*. Nitra: FEM SPU, 183.

Hamalová, M., Belajová, A., Gecíková, I. a Papcunová, V. (2014). *Teória, riadenie a organizácia verejnej správy*. Bratislava.

Inštitút finančnej politiky, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja. 2017. *Ministersvo financií Slovenskej republiky*. Dostupné z <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=11457>, (22. 6. 2017)

Konečný, S. (2006). *Komunálna politika*. Bratislava: MAYOR, 142.

Obec Dolná Poruba (2016). *Výročná správa obce Dolná Poruba*. Obec Dolná Poruba. Dostupné z <https://finstat.sk/00311499/zavierka> . (12.01.2017)

Obec Marianka. 2016. *Výročná správa obce Marianka*. Obec Marianka. Dostupné z <https://www.finstat.sk/00304930/zavierka>. (12.01.2017).

Obec Nová Sedlica (2016). *Výročná správa obce Nová Sedlica*. Obec Nová Sedlica. Dostupné z http://www.obecnovasedlica.sk/files/2016-05-31-141123-V_ro_n_spr_va_2015.pdf. (12.01.2017).

Obec Podbrezová (2016). *Výročná správa obce Podbrezová*. Obec Podbrezová. Dostupné z http://www.podbrezova.sk/download_file_f.php?id=742620. (08.01.2017).

Štatistický úrad Slovenskej republiky (2017). *Počet obyvateľov SR k 31.12.2015*. [online]. Bratislava: Štatistický úrad SR, 2017. Dostupné z <http://archiv.statistics.sk/html/show-doc.dodocid=32715.html>. (10.02.2017).

Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky (2017). *Register obnovennej evidencie pozemkov [online]*. Bratislava: Úrad geodézie, kartografie a katastra SR, 2017. Dostupné z <http://www.skgeodesy.sk/sk/ugkk/kataster-nehnutelnosti/registre-obnovennej-evidencie-pozemkov/>. (18.01.2017).

Legislativa

Zákon č.343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní.

Zákon č.369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch.

Zákon č. 131/2010 Z. z. o pohrebníctve.

Zákon č. 135/1961 Z. z. o pozemných komunikáciách.

Zákon č. 264/1999 Z. z. o technických požiadavkách na výrobky a o posudzovaní zhody a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení.

Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky.

Zákon č. 472/1990 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy

Zákon č. 548/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov.

Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve.

Zákon č. 568/2009 Z. z. o celoživotnom vzdelávaní.

Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 595/1990 o štátnej správe pre životné prostredie.

Prílohy

Príloha A

Dotazník

Vážená pani, vážený pán,

dovoľte mi obrátiť sa na Vás s prosbou o vyplnenie tohto dotazníka, ktorý slúži na analýzu zabezpečenia vybraných verejných služieb v obciach Slovenskej republiky. Výskum vzniká za účelom spracovania odborného príspevku.

V každej otázke prosím zaškrtnite políčko tej možnosti, ktorá odpovedá zabezpečeniu danej verejnej služby.

Obec:

Okres:

Počet obyvateľov:

1. Formy zabezpečenia verejných služieb v obciach

verejná služba	priama produkcia/ vlastní zamestnanci	vlastná príspevková organizácia	s. r. o./ a.s.*	externý dodávateľ	kombinácia	SOÚ
odpad						

Ako často službu (odvoz odpadu) v obci zabezpečujete?.....

verejná služba	priama produkcia/ vlastní zamestnanci	vlastná príspevková organizácia	s. r. o./ a.s.*	externý dodávateľ	kombinácia	SOÚ
cintorínske služby						

verejná služba	priama produkcia/ vlastní zamestnanci	vlastná príspevková organizácia	s. r. o./ a.s.*	externý dodávateľ	kombinácia	SOÚ
verejná zeleň						

Ako často službu (kosenie, úprava zelene, čistenie priestranstiev) v obci zabezpečujete?

verejná služba	priama produkcia/ vlastní zamestnanci	vlastná príspevková organizácia	s. r. o./ a.s.*	externý dodávateľ	kombinácia	SOÚ
miestne komunikácie						

verejná služba	priama produkcia/ vlastní zamestnanci	vlastná príspevková organizácia	s. r. o./ a.s.*	externý dodávateľ	kombinácia	SOÚ
verejné osvetlenie						

*s. r. o./ a. s. kde ma obec väčší ako 50% majetkový podiel

2. Spôsob výberu dodávateľa služby

verejná služba	verejná súťaž	užšia súťaž	rokovacie konanie so zverejnením	obchodná verejná súťaž
odpad				

verejná služba	verejná súťaž	užšia súťaž	rokovacie konanie so zverejnením	obchodná verejná súťaž
cintorínske služby				

verejná služba	verejná súťaž	užšia súťaž	rokovacie konanie so zverejnením	obchodná verejná súťaž
verejná zeleň				

verejná služba	verejná súťaž	užšia súťaž	rokovacie konanie so zverejnením	obchodná verejná súťaž
miestne komunikácie				

verejná služba	verejná súťaž	užšia súťaž	rokovacie konanie so zverejnením	obchodná verejná súťaž
Verejné osvetlenie				

3. Kritériá rozhodujúce o výbere formy zabezpečenia verejnej služby

verejná služba	ekonomické	ekonomické a iné	iné
odpad			

Špecifikujte ak je potrebné.....

verejná služba	ekonomické	ekonomické a iné	iné
cintorínske služby			

Špecifikujte ak je potrebné.....

verejná služba	ekonomické	ekonomické a iné	iné
verejná zeleň			

Špecifikujte ak je potrebné.....

verejná služba	ekonomické	ekonomické a iné	iné
miestne komunikácie			

Špecifikujte ak je potrebné.....

verejná služba	ekonomické	ekonomické a iné	iné
verejné osvetlenie			

Špecifikujte ak je potrebné.....

4. Charakter zmluvy s externým dodávateľom

verejná služba	na dobu neurčitú	na dobu určitú	rámcová zmluva	kombinácia	stanovené merateľné ukazovatele
odpad					

verejná služba	na dobu neurčitú	na dobu určitú	rámcová zmluva	kombinácia	stanovené merateľné ukazovatele
cintorínske služby					

verejná služba	na dobu neurčitú	na dobu určitú	rámcová zmluva	kombinácia	stanovené merateľné ukazovatele
verejná zeleň					

verejná služba	na dobu neurčitú	na dobu určitú	rámcová zmluva	kombinácia	stanovené merateľné ukazovatele
miestne komunikácie					

verejná služba	na dobu neurčitú	na dobu určitú	rámcová zmluva	kombinácia	stanovené merateľné ukazovatele
verejné osvetlenie					

Ďakujeme za spoluprácu a za Váš čas!

