

ЗАКЛЮЧЕНИЕ КОНТРАКТОВ НА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В ЧЕХИИ И СЛОВАКИИ: ЧТО ИЗМЕНИЛОСЬ ЗА ПОСЛЕДНИЕ 20 ЛЕТ?¹

**Немец Ю., Меричкова Микушова Б.,
Соукопова Я., Шумпикова М., Высоцкая В.²**

Аннотация

Заключение контрактов на предоставление государственных услуг – один из наиболее часто используемых альтернативных подходов к предоставлению услуг в государственном секторе. Современная литература не поддерживает неолиберальную идею о позитивном отношении влияния контрактов на эффективность муниципальных услуг, предоставляемых частным образом. Цель статьи – оценить эффективность предоставления муниципальных услуг на базе контрактов путем анализа данных, собранных авторами в течении 20 лет в двух странах – Чехии и Словакии. Определены три основных исследовательских вопроса: какова доля муниципальных услуг, предоставляемых на контрактной основе? Насколько эффективны муниципальные услуги по контрактам в сравнении с оказанием их государством? Какие основные факторы определяют эффективность заключения контрактов на оказание муниципальных услуг? Что касается первого вопроса, то данные, полученные за 20 лет, свидетельствуют

¹ Данная статья является результатом исследовательского проекта, осуществляемого при поддержке Чешского научного фонда (19-06020S; «Альтернативные механизмы предоставления услуг»).

² Немец Юрай – PhD, профессор, Университет им. Мазарика в Брно, Чехия. Адрес: Чехия, 60200 Брно, ул. Липова, д. 41/а. E-mail: juraj.nemec@umb.sk

Меричкова Микушова Беата – PhD, профессор, Университет им. Мазарика в Брно, Чехия; профессор, Университет им. Матей Беля, Словакия. Адрес: Чехия, 60200 Брно, ул. Липова, д. 41/а. E-mail: beata.mikusovamerickova@umb.sk

Соукопова Яна – Ph.D, доцент Университета имени Мазарика, Брно, Чехия. Адрес: Чехия, 60200 Брно, ул. Липова, д. 41/а. E-mail: Jana.Soukopova@econ.muni.cz

Шумпикова Маркета – Ph.D, доцент Пражского университета АМБИС, Чехия. Адрес: Чехия, 180 00, Прага 8 – Либен, ул. Линдерова, д. 575/1. E-mail: sumpik@seznam.cz

Высоцкая Валерия Геннадьевна – доцент кафедры таможенного дела, Институт государства и права, Тюменский государственный университет, Россия. Адрес: 625003 Тюмень, ул. Володарского, д. 6. E-mail: v.g.vysockaya@utmn.ru

ют о том, что, в отличие от западноевропейских стран, в условиях обследованных стран в сфере услуг доминируют контракты. В отношении второго вопроса полученные данные показали, что использование внешних поставщиков позволяет добиться в среднем незначительной экономии, которая, однако, может быть большей. Отвечая на третий вопрос, мы обнаружили, что потенциальное повышение эффективности за счет заключения контрактов однозначно ограничивается низким уровнем управления контрактами.

Ключевые слова: заключение контрактов; муниципальные услуги; Чехия; Словакия; эффективность.

Введение

Заключение контрактов на предоставление государственных услуг является одним из наиболее часто используемых альтернативных подходов к предоставлению услуг в государственном секторе. При таком подходе государство несет ответственность за оказываемые услуги, но предоставление их передается частным лицам. Особенно этому способствовала новая идеология государственного управления (см. об этом: Lane, 2000; Pollit & Bouckaert, 2017), которая предполагала, что заключение таких контрактов должно способствовать повышению эффективности предоставления услуг в государственном секторе в связи с наличием конкуренции (Hodge, 2000).

Во всем мире проблема заключения контрактов на услуги государственного сектора привлекает внимание экспертов в данной области и общественности в течение последних трех десятилетий (Savas, 1987; Osborne & Gaebler, 1993; Kettl, 1993). Это связано с тем, что каждый год правительства стран тратят значительное количество государственных средств на финансирование услуг по контракту, а после 1990 г. важность заключения контрактов значительно возросла (Martin, 1999; Brudney et al., 2005).

Современная литература (и практика) по контрактам и методам предоставления муниципальных услуг менее позитивна в отношении влияния контрактов на эффективность (и качество) муниципальных услуг, предоставляемых частным образом. Например, две последние книги говорят о «ремуниципализации» или «общественной собственности». В отредактированном труде (Koprlic et al., 2017, p. 335) делается вывод о том, что «идеологическая вера в то, что связанные с “New Public Management – NPM” механизмы, такие как заключение договоров, аутсорсинг, государственно-частное партнерство, приватизация и другие, могут привести к более эффективным решениям для пользователей, которые могут быть или не быть подкреплены достоверными данными об эффективности и удовлетворенности пользователей. Это зависит от типа обслуживания, размера муниципалитета, национального правового и институционального контекста, уровня и характера конкуренции в конкретных муниципальных секторах услуг, местного регулирующего и управляемого потенциала и других переменных. Кроме того, вопреки идеоло-

гическим убеждениям, приватизация и реализация механизмов, основанных на NPM, могут привести к росту цен, сокращению инвестиций и другим существенным негативным долгосрочным последствиям, будь то последствия неуместности модели, недостатки нормативного регулирования или несоответствия в осуществлении». Кишимото с соавторами (Kishimoto et al., 2020, p. 230) утверждают, что «(ре)муниципализация является одной из ключевых стратегий для решения проблем нашего времени, включая такую пандемию, как Covid-19». Их книга выявляет более 1400 успешных случаев ремуниципализации, происходивших в более 2400 городах в 58 странах мира.

Коприч и др. (Kopric et al., 2017, p. 336) также утверждают, что «некоторые результаты указывают на то, что оценка одной и той же услуги в идентичном национальном контексте в течение более длительного периода времени не только разумна, но и необходима, так как за периодом, непосредственно следующим за вызванными NPM изменениями с позитивными результатами, может последовать период сокращения результатов и побочных эффектов».

Цель настоящей статьи – оценить эффективность предоставления муниципальных услуг на базе контрактов путем анализа данных, собранных авторами за 20 лет в Чехии и Словакии. Полученные в ходе первичных исследований данные стали основой изучения тенденций в развитии альтернативных способов (путей) предоставления услуг на муниципальном уровне, таких как сбор и удаление отходов, содержание местных дорог/коммуникаций, содержание общественных зеленых насаждений, техническое обслуживание систем общественного освещения в Чехии и Словакии, за последние 20 лет. Такие временные ряды позволяют проводить всеобъемлющее сопоставление и оценку событий. Основное внимание было уделено разметру контракта и влиянию заключения контракта на эффективность оказания муниципальной услуги.

В Чехии и Словакии органы местного самоуправления сами отвечают за оказание муниципальных услуг на местах. При принятии решения о форме ассигнований местные органы власти должны учитывать численность населения, площадь и возможные бюджетные ограничения. Особенностью обеих стран является то, что размеры местных органов власти не являются оптимальными, что обусловлено историческими обстоятельствами (эволюция структуры местных органов власти), а чрезмерная территориальная раздробленность выступает одним из факторов, значительно влияющих на оказание услуг на местах. Более половины чешских муниципалитетов имеют менее 500 жителей, и примерно 78% имеют менее 1000 жителей (Kadecka, 2012); в Словакии ситуация почти такая же.

Обзор литературы

Вопрос о заключении контрактов на оказание муниципальных услуг является предметом научных исследований на протяжении многих лет, и многие из работ посвящены или охватывают область регулирования и удаления отходов. Чтобы понять всю сложность проблемы, следует

изучить три теории: теорию агентства (Laffont, Tirole, 1991), теорию прав собственности (Alchian, Demsetz, 1972) и теорию общественного выбора (Bailey, 2001).

В большинстве современных исследований представлена лишь нормативная точка зрения. Пытаясь оценить ситуацию, авторы, как правило, не отвечают на вопрос, следует заключать контракт или нет, а выясняют, какой процесс должен регулировать заключение договора, какие факторы должны учитываться в процессе заключения договора, а также результаты предоставления услуг по заключенным договорам (Bel & Costas, 2006).

Поскольку заключение контрактов на оказание муниципальных услуг основывается на договорных отношениях – контракте между государственным институтом и внешним субъектом, во многих исследованиях основное внимание уделяется концепции контрактов и заключению контрактов на предоставление муниципальных услуг (Cooper, 2003). В работах по этой теме подчеркивается, что менеджеры должны формировать, эксплуатировать, прекращать или трансформировать эти контракты в сложной системе межправительственных отношений.

Большинство исследований особое внимание уделяют проблеме сопоставления эффективности интернализации услуг с точки зрения затрат и заключения контрактов на оказание услуг с различных точек зрения (Savas, 1987; Sclar, 2000). Авторы данной статьи попытались выяснить, существуют ли различия в показателях (главным образом, экономических показателях) между государственным и частным производством муниципальных услуг и, если существуют, насколько они велики. До 2000 г., например, Домберглер и соавторы (Domberger et al., 1986) показали, что частное производство муниципальных услуг привело к эффективному предоставлению ряда государственных услуг. Вместе с тем более новые данные о затратоэффективности частных поставок (включая сбор и удаление отходов) являются довольно неопределенными и более неоднозначными (Bel et al., 2010; Benito et al., 2015).

Такое упрощенное представление о проблеме предоставления услуг по контрактам в государственном секторе ограничивается рассмотрением вопроса об «оказании услуги или покупке», однако не дает ответа на следующий вопрос: почему заключение контрактов на услуги в государственном секторе не способствует повышению эффективности (в ожидаемых масштабах)? Представленные исследования уделяют внимание одному или нескольким факторам в одной статье.

Часто изучается вопрос о качестве управления договорными отношениями между принципалом (организацией-заказчиком) и агентом (поставщиком). Согласно стандартной экономической теории, принципал и агент преследуют свои собственные цели, которые могут быть или не быть последовательными (Sclar, 2000). Несоответствие между целями принципалов (поставщики услуг/организации-заказчики) и агентов (производители услуг/поставщики) является источником двух основных проблем, связанных с контрактами: 1) моральный риск или проблема скрытой деятельности и 2) неправильный отбор или проблема скрытой информации (Arrow, 1985).



Результат или успех заключения контракта зависит от того, в какой степени будут устранены упомянутые проблемы – риски.

Авторы также упоминают и исследуют ряд других факторов, способствующих заключению договоров. Эти факторы определяют качество управления процессом заключения договоров, например, уровень конкуренции при получении публичного контракта: он может оцениваться в соответствии с используемой процедурой публичных закупок (Savas, 1987), своевременной оценкой тендера (Rehfuss, 1989), четко определенным объектом закупок (Rehfuss, 1989; Wasemann, 1981; Marlin, 1984), масштабами и интенсивностью внешнего производства (Marlin, 1984; Brown, Potoski, 2003), санкциями за несоблюдение (DeHoog, 1990), знаниями и опытом организации-заказчика в области управления контрактами (Romzek и Johnston, 2002), экспертными знаниями организации-заказчика по техническим параметрам контрактной услуги (Kettl, 1993).

Помимо традиционного восприятия заключения контрактов с точки зрения теории основного агента, в научной литературе существует также новое его толкование, где эти отношения понимаются как партнерство, созданное на основе гибкого сотрудничества. При таком подходе, как представляется, дополнительными факторами, определяющими преимущества заключения контрактов, являются: частота связи между поставщиком услуг и производителем (DeHoog, 1990), решение общих проблем (Cooper, 2003), взаимное доверие, общие ценности, переход от санкций к переговорам (MacNeil, 1978, 1974).

В более поздней экономической литературе также рассматриваются финансовые трудности, политические и правовые институты как факторы, определяющие правительственные решения о заключении контрактов (Bogtolotti et al., 2001). Органы ЕС, национальные правительства и местные органы власти уделяют все больше внимания сотрудничеству с частным сектором. Поднимаются вопросы о том, в какой степени эти партнерские отношения будут способствовать удовлетворению общественных и защите коллективных интересов. Международные институты, директивные органы и учреждения проявили внимание к этому вопросу. В частности, ЕС (COM 327/2004) предложил использовать различные виды партнерских отношений между государственным и частным секторами при предоставлении коммунальных услуг (Monteduro, 2014).

За исключением работ авторов данной статьи (Ochrana et al., 2007; Merickova et al., 2010), имеются и другие интересные публикации, в которых проводится анализ практики заключения контрактов на оказание местных государственных услуг в Чешской Республике и Словакии. Наиболее полный анализ был представлен в диссертации Л. Майлинговой (Majlingova, 2005). Основное внимание автором уделялось услугам по сбору и удалению отходов. Майлингова использовала репрезентативную выборку из 213 муниципалитетов и составила карты ряда аспектов управления отходами на муниципальном уровне, включая эффективность заключения контрактов. Две другие важные монографии в Словакии были подготовлены Е. Балазовой (Balazova, 2006) и М. Беблавы и Е. Сичаковой (Beblavý & Sicakova, 2006).

при поддержке Международной организации по обеспечению транспарентности в Словакии. В Чешской Республике следует особо отметить анализ, проведенный Я. Павел (Pavel, 2006), в котором документально зафиксированы ограниченная прозрачность и неэффективность местных компаний, отвечающих за оказание муниципальных услуг.

Методология

Цель исследования – оценить эффективность предоставления муниципальных услуг на базе контрактов. Выполнение цели основано на изучении тенденций в области предоставления альтернативных муниципальных услуг в Чешской Республике и Словакии за последние 20 лет с точки зрения их развития и удления особого внимания следующим муниципальным услугам: сбору и удалению отходов; техническому обслуживанию местных дорог/коммуникаций, ремонту и техническому обслуживанию общественных зеленых насаждений, ремонту и техническому обслуживанию общественного освещения, кладбищенским службам. Определены три основных исследовательских вопроса:

1. Доля муниципальных услуг, предоставляемых на контрактной основе.
2. Насколько эффективны муниципальные услуги по контрактам в сравнении с оказанием их государством?
3. Какие основные факторы определяют эффективность заключения контрактов на оказание муниципальных услуг?

Коэффициент подряда (или контрактный коэффициент) оценивается с помощью простого показателя: доли муниципалитетов, обеспечивающих предоставление муниципальных услуг через внешние структуры. Эффективность заключения контрактов оценивается с помощью показателя затрат на одного резидента. Вспомогательным показателем являются расходы на единицу продукции (Таблица 1): эти показатели рассчитываются только за отдельные годы в зависимости от наличия необходимых данных.

Таблица 1

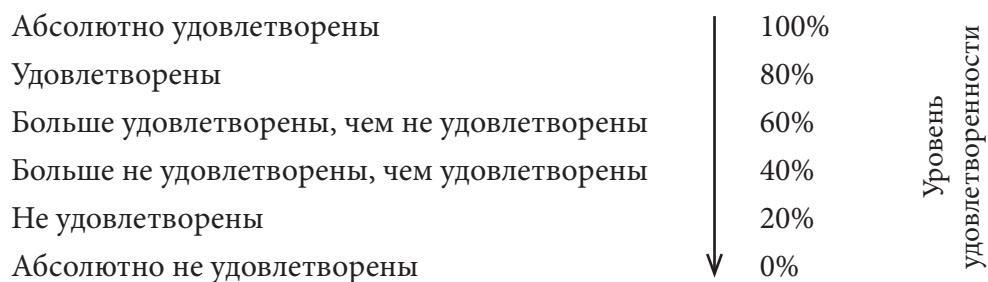
Показатели для отдельных территориальных отделений государственных служб

Услуга	Расчетная единица
Сбор и удаление отходов	1 т отходов
Ремонт и техническое обслуживание общественного освещения	1 точка освещения
Техническое обслуживание местных дорог/коммуникаций	1 км коммуникаций
Ремонт и техническое обслуживание общественных зеленых насаждений	1 м ² общественных зеленых насаждений
Кладбищенские службы	1 место на кладбище

Источник: Составлена авторами.



Для отдельной выборки, начиная с 2009 г., авторы применяли комплексный показатель эффективности (ПЭИС), учитывающий такие три основных индикатора эффективности, как величина затрат на предоставление услуг на одного жителя, удельные затраты на выпуск, а также качество услуг. Степень удовлетворенности граждан использовалась в качестве показателя качества муниципальных услуг. Данные о качестве услуг были получены путем опроса пользователей – граждан, проживающих в различных муниципалитетах. Граждане оценили качество муниципальных услуг, используя следующую шкалу:



Рассчитывая ПЭИС, мы присвоили веса (v_j) отобранным показателям с использованием подхода Т.Л. Саати и соавторов (Saaty et al., 1983) (см. табл. 2).

Таблица 2

Веса (v_j) для показателей, %

Показатель	v_j
Удельные расходы на оказание услуг в расчете на одного жителя	30
Удельные расходы на предоставление услуг в разбивке по результатам оказания услуг	30
Качество услуг	40
Σ	100

Источник: Составлена авторами.

Методология реагирования на третий вопрос будет описана в соответствующей части настоящей статьи отдельно по каждому из отобранных факторов.

Представленные данные получены в результате собственных первоначальных исследований в различных областях, и для нескольких лет используются также данные, полученные другими авторами: в Таблице 3 по Чешской Республике и в Таблице 4 по Словакии содержится описание исследовательской выборки. В некоторых случаях исследования проводились с использованием репрезентативной выборки муниципалитетов,

в других – лишь иллюстративной выборки. В целом результаты исследований можно считать достаточными для формулирования полноценных выводов.

Таблица 3

**Проанализированные выборки:
Чешская Республика**

Год	Выборка
2000	53 муниципалитета разного размера (нерепрезентативная выборка)
2005	100 муниципалитетов разного размера (репрезентативная выборка)
2007	900 муниципалитетов разного размера (репрезентативная выборка)
2011	673 муниципалитета разного размера (репрезентативная выборка)
2013	1300 муниципалитетов разного размера (репрезентативная выборка)
2014a	102 муниципалитета разного размера (репрезентативная выборка)
2014b	53 муниципалитета разного размера (репрезентативная выборка)
2014c	2065 муниципалитетов разного размера (репрезентативная выборка)
2015a	675 муниципалитетов разного размера (репрезентативная выборка)
2015b	1962 муниципалитета разного размера (репрезентативная выборка)
2018	90 муниципалитетов разного размера (репрезентативная выборка)
2019	90 муниципалитетов разного размера (репрезентативная выборка)

Источник: Составлена авторами по результатам собственных исследований; 2005 г. (Pavel, 2006).

Таблица 4

**Проанализированные выборки:
Словакия**

Год	Выборка
2001	55 муниципалитетов разного размера (репрезентативная выборка)
2005	17 муниципалитетов одинакового размера (непрезентативная выборка)
2006	100 муниципалитетов разного размера (репрезентативная выборка)
2008	28 муниципалитетов разного размера (нерепрезентативная выборка)
2009	131 муниципалитет разного размера (репрезентативная выборка)
2010	141 муниципалитет разного размера (репрезентативная выборка)
2015	9 муниципалитетов разного размера (нерепрезентативная выборка)
2020	115 муниципалитетов разного размера (репрезентативная выборка)

Источник: Здесь и далее, если не указано иное, составлена авторами по результатам собственных исследований и на основании собственных расчетов.



Масштабы и результаты заключения контрактов на предоставление муниципальных услуг

Первый вопрос, который рассматривается в исследовании, заключается в сопоставлении масштабов заключения контрактов с другими внутригосударственными формами предоставления услуг или доли контрактов на муниципальные услуги и динамики их развития. В Таблице 5 представлены результаты по Чешской Республике, в Таблице 6 – по Словакии.

Таблица 5

Доля контрактов на муниципальные услуги: Чешская Республика, %

Услуга	2000	2005	2007	2011	2014a	2014b	2014c	2015a	2015b	2018	2019
Отходы	71	80	65	83	91	65	95	79	96	95	95
Кладбища	42	26	60	x	47	x	x	x	x	x	x
Общественные зеленые насаждения	45	24	49	x	22	x	x	x	x	x	x
Дороги/коммуникации	31	38	55	x	52	x	x	x	x	x	x
Общественное освещение	23	60	56	x	49	x	x	x	x	x	x

Примечание: X – ставка не рассчитана.

Таблица 6

Доля контрактов на муниципальные услуги: Словакия, %

Услуга	2001	2005	2006	2008	2009	2010	2015	2020
Отходы	49	64	69	80	80	86	92	88
Кладбища	27	12	16	13	13	18	67	9
Общественные зеленые насаждения	16	18	33	14	6	10	50	5
Дороги/коммуникации	21	41	45	38	55	60	42	34
Общественное освещение	30	35	40	39	38	42	33	13

Представленные данные, несмотря на некоторые «взлеты и падения», привели к появлению различных выборок, свидетельствующих о росте числа контрактов и о том, что в последние годы эта альтернативная форма предоставления государственных услуг стала действительно доминирующей в процессе сбора и удаления муниципальных твердых отходов (далее – МТО). Неоспоримой причиной этого является ограниченность кадровых и капитальных возможностей/потенциала местных органов власти в обеих республиках, что не позволяет им гибко реагировать на растущие потреб-

ности жителей в отношении масштабов и качества этих государственных услуг. Решение этой проблемы заключается в использовании возможностей/потенциала частного сектора и преобразовании этого внутреннего метода предоставления услуг во внешний: заключение контрактов на предоставление муниципальных услуг.

Мы также представляем для иллюстрации структуру различных юридических форм предоставления услуг по сбору и удалению МТО по отдельным выборкам/примерам в Чешской Республике (2015 г.). Были найдены следующие формы предоставления услуг:

- а) внутреннее производство: муниципальный персонал (не юридический орган); собственное муниципальное акционерное общество или акционерное общество; межмуниципальное сотрудничество, в котором муниципалитет является участником (наиболее часто в этой категории);
- б) заключение контрактов: заключение контрактов с собственным муниципальным акционерным обществом или акционерным обществом (очень часто); межмуниципальное сотрудничество, в котором муниципалитет не принимает участия, заключение контрактов с частными компаниями (наиболее частое решение в этой категории); ГЧП (государственно-частное партнерство) – компании, в которых муниципалитеты имеют долю в собственности;
- в) смешанный: различные типы ГЧП-компаний, в которых муниципалитеты имеют долю в собственности.

К похожим выводам пришла в результате проведенного ею исследования в Словакии и Майлингова (Majlingova, 2005). Различия только в существовании в то время полугосударственных компаний и отсутствии ГЧП.

Следующим шагом была оценка влияния заключения контрактов на эффективность оказания услуг. Есть два основных ограничения для точных сопоставлений. Одно из них связано с существующей системой учета (учетно-стоимостные центры – полный учет расходов не используется на муниципальном уровне), в соответствии с которой расходы по контрактам должны быть выше. Муниципалитеты не контролируют накладные расходы и операционные издержки, связанные, например, с государственными закупками или последующим контролем за внешними поставками. Вместе с тем расходы, связанные с внешними субъектами, включают прямые расходы, накладные расходы (включая большинство операционных издержек), добавленную стоимость и, в большинстве случаев, прибыль.

Второе ограничение связано с надежностью собираемых данных. Так, для Чешской Республики в начале исследования и для всех словацких выборок данные о затратах собирались с помощью вопросников – не все вставленные данные могут быть действительно точными. Более свежие экономические данные по Чешской Республике собираются с помощью национальной информационной системы (ARIS). Pavel (2006) использовал оба метода и обнаружил, что данные по одному и тому же муниципалитету в вопросниках и в формах системы существенно различаются (он не смог доказать, какие данные являются более точными). Таблица 7 показывает данные для Чешской Республики, а Таблица 8 – для Словакии.

Таблица 7

Эффективность заключения контрактов по оказанию муниципальных услуг (расходы на одного жителя), Чешская Республика (расходы на жилье = 100%)

Услуга	2000	2005	2007	2011	2013	2014b	2016	2018	2019
Отходы	76	137	136	115	116	125	158	144	116
Кладбища	x	95	x	x	x	x	x	x	x
Общественные зеленые насаждения	x	86	x	x	x	x	x	x	x
Дороги/коммуникации	x	142	x	x	x	x	x	x	x
Общественное освещение	x	118	x	x	x	x	x	x	x

Примечание: X – эффективность не рассчитана.

Таблица 8

Эффективность заключения контрактов по оказанию муниципальных услуг (расходы на одного жителя), Словакия (расходы на жилье = 100%)

Услуга	2001	2005	2006	2008	2009	2010	2015	2020
Отходы	94	94	125	184	100	138	158	114
Кладбища	64	13	67	146	87	84	82	78
Общественные зеленые насаждения	82	192	150	151	120	97	98	213
Дороги/коммуникации	70	109	119	114	100	33	91	117
Общественное освещение	100	138	128	156	104	103	113	150

Что касается некоторых словацких выборок, то мы также осуществляли мониторинг расходов на заключение контрактов на оказание услуг, связанных с вышеуказанными показателями достижения результатов для отдельных муниципалитетов. В Таблице 9 представлены результаты.

Таблица 9

Эффективность заключения контрактов по сбору и удалению МТО (расходы в расчете на тонну МТО), Словакия (расходы на жилье = 100%)

Услуга	2009	2010	2015	2020
Отходы	109	60	189	146
Кладбища	99	49	144	67
Общественные зеленые насаждения	66	39	132	128
Дороги/коммуникации	105	172	135	X
Общественное освещение	98	72	110	25

Примечание: X – эффективность не рассчитана.

«Скачки» результатов отражают описанные выше проблемы измерения эффективности. Однако в определенной степени они указывают на то, что заключение контрактов может принести экономию. Из-за вышеупомянутой проблемы отсутствия учета издержек в муниципалитетах стоимость до 125% безусловно представляет собой экономию.

Проблема приведенных выше данных – это также общая картина, распределение всех внешних и внутренних форм по двум агрегированным категориям. Все наши углубленные исследования (и, например, результаты (Majlingova, 2005)) ясно показывают, что расходы на те или иные юридические формы предоставления услуг значительно различаются. Как обнаружила Майлингова (Majlingova, 2005), и данные других исследований это подтверждают, самой дорогой формой предоставления услуг в начале 2000 г. была собственная муниципальная компания (для одной категории по размерам стоимость этой формы составляла более 700% от стоимости наименее дорогостоящей формы доставки). Без каких-либо сомнений, наименее дорогостоящей формой доставки является сотрудничество между двумя организациями (за все обследованные годы). Это же подтверждает, например, и наше исследование (Mikusova, Merickova et al., 2014), в котором была апробирована модель воздействия отдельных факторов на расходы МТО по сбору и удалению МТО. В эту модель включены следующие факторы: выход (эта переменная определяется как объем от общего объема муниципальных твердых отходов в год (т)); население муниципалитета, площадь муниципалитета (км^2); процент рециркуляции (эта переменная определяется как количество рециркулированных отходов на единицу общего объема твердых отходов); расстояние (эта переменная определяется как расстояние до мусорных свалок/мусоросжигателей (км)); способ производства (эта переменная отражает влияние либо государственного, либо частного производства услуг на издержки); межмуниципальное сотрудничество (предоставление услуг межмуниципальными компаниями) и экономия масштаба (эта переменная считается фиктивной переменной и принимает значение 1, если площадь сбора превышает 20 тыс. жителей, а значение 0 – иным образом).

Описательная сила модели была высокой – более 90%, и почти все переменные (за исключением расстояния до свалок/мусоросжигателей) дали результаты. Эта модель четко продемонстрировала тенденцию к постепенному росту общих расходов на управление ликвидацией отходов при увеличении численности населения и объема твердых отходов (коэффициент численности населения был самым высоким из всех переменных). Модель также подтвердила, что переменная «степень сотрудничества между учреждениями» является второй по величине переменной с точки зрения ее влияния на издержки.

В соответствии с представленной методологией для некоторых выборок мы попытались использовать комплексное сравнение форм внутренней и внешней доставки. В Таблице 10 показаны результаты такого много-критериального анализа, реализованного для презентативной выборки с 2009 г., однако этот более сложный подход не дает какого-либо конкретного ответа на вопрос «Какая форма лучше?». Более высокий показатель внутреннего производства, несомненно, обусловлен недооценкой затрат.

Таблица 10

**Эффективность заключения контрактов:
комплексная оценка, Словакия, 2009, 2010, 2015 г.,
выборка (максимальное количество = 100)**

		2009	2010	2015
Отходы	Внутренняя форма	92,13	88,20	79,67
	Заключение контракта	96,58	95,99	29,29
Общественное освещение	Внутренняя форма	89,46	93,81	70,00
	Заключение контракта	93,66	96,61	93,70
Коммуникации	Внутренняя форма	98,55	89,79	71,34
	Заключение контракта	81,58	89,09	54,41
Общественные зеленые насаждения	Внутренняя форма	91,83	78,30	77,00
	Заключение контракта	94,05	88,70	62,98
Кладбища	Внутренняя форма	94,61	96,13	85,39
	Заключение контракта	96,39	94,98	78,61

Исходя из расчетов на единицу продукции, а также на основе многофакторного анализа невозможно сделать однозначные выводы или отвергнуть гипотезу о том, что заключение контракта положительно влияет на эффективность предоставления услуг (полученные величины содержат значительные экстремальные значения). Расчеты эффективности свидетельствуют о том, что заключение контрактов, вероятно, приводит к незначительному повышению эффективности, однако эта разница, безусловно, не столь существенна, как могла бы быть.

Факторы, определяющие эффективность заключения контрактов на предоставление муниципальных услуг

Продолжая уже существующее исследование (см. выше), мы решили изучить два основных фактора, которые могут помочь ответить на третий вопрос исследования («Почему заключение договоров с местными государственными службами в Чешской Республике и Словакии не увеличивает эффективность в действительно видимых масштабах?»): качество управления договорными отношениями и конкуренция.

Качество управления контрактами

Высококачественное управление контрактами является необходимым предварительным условием обеспечения эффективности и высокого качества внешних услуг. Для получения как можно более полной картины положения в обследованных странах, мы рассчитали показатели, отражающие качество управления контрактами на оказание муниципальных услуг по контрактам

(были использованы два словацких образца; результаты, по нашему мнению, являются также репрезентативными для Чешской Республики).

Методология основана на предположении о том, что высококачественное управление контрактами должно включать несколько элементов и этапов (например, Brown, Potoski, 2003). Если заключение контракта является одной из возможностей предоставления услуг, то первым шагом служит оценка альтернативных вариантов предоставления услуг – этот процесс может быть назван проверкой услуги. Если оптимальная форма поставки будет заключаться в заключении контракта, то процесс принятия решения о заключении договора («совершать или покупать») заканчивается, и начинается процесс управления контрактом. Первый шаг – определение объекта закупок. Затем дается оценка стоимости и выбора процедуры публичных закупок. Следующим шагом будет подготовка тендерных материалов и уведомление о начале процедуры закупок. Оценка тендерных заявок на основе установленных критериев проводится на следующем этапе. Заключение контрактов не прекращает процесс управления контрактами, который продолжается в форме контроля за внешними поставками, налаживания отношений с внешними поставщиками и осуществления платежей.

Систематическое осуществление этих шагов в процессе управления контрактами может в определенной степени устраниить риск информационной асимметрии и отсутствия транспарентности. В Таблице 11 представлена информация о том, каким образом мы преобразовали факторы риска в факторы оценки, а также о способах количественной оценки факторов.

Таблица 11

Факторы, которые используются для анализа качества управления контрактами и их количественной оценки (100=макс)

Риск	Фактор	Качественное описание	Количественная оценка
Риск отсутствия транспарентности	Уровень конкуренции при предоставлении государственных контрактов	Открытая процедура	100
		Ограниченная процедура	70
		Согласованная процедура	50
		Ценовая котировка	30
		Прямое возмещение	0
	В контракте предмет закупок ясен	Полностью согласен	100
		Согласен	50
		Не согласен	0
		Полностью не согласен	0

Риск	Фактор	Качественное описание	Количественная оценка
Риск скрытой информации	Предварительная оценка кандидатов на государственные контракты	Наиболее финансово приемлемые тендерные заявки	100
		Наименьшая цена	50
Сотрудники, осуществляющие руководство процессом заключения контрактов, обладают достаточными экспертными знаниями в отношении технических параметров закупаемой услуги		Полностью согласен	100
		Согласен	50
		Не согласен	0
		Полностью не согласен	0
Риск скрытой деятельности	Контроль за периодичностью предоставления услуг по контрактам	Регулярный	100
		По мере необходимости	50
		Никакого контроля	0
	Подход муниципалитетов к несоблюдению договорных обязательств	Аннулирование контракта, прекращение	100
		Денежный штраф	70
		Получение компенсации	30
		Другие подходы	0
		До 1 года (включительно)	100
	Продолжительность контракта	До 2-х лет (включительно)	70
		До 5-ти лет (включительно)	30
		Неопределенное время	0
		Оплата результатов	100
	Вид платежа внешним поставщикам за услуги	Фиксированные платежи за результаты, комбинированный	50
		Фиксированные платежи	0

Рассчитанные результаты приводятся в Таблицах 12, 13 и 14. Чем выше стоимость, тем более эффективным, как мы можем предположить, будет управление контрактами.

Таблица 12

**Показатели качества управления контрактами
в Словакии, 2010 г., %**

Услуга	Уровень конкуренции	Предварительная оценка заявителя	Частота проверок	Подход к несоблюдению обязательств	Продолжительность контракта	Вид платежа поставщику
Отходы	42,84	67,12	70,32	42,08	38,63	65,65
Общественное освещение	47,11	72,73	65,26	45,20	44,77	63,72
Коммуникации	50,12	64,40	64,13	43,50	52,96	74,15
Общественные зеленые насаждения	58,89	66,39	54,72	46,81	67,06	75,90
Кладбища	29,43	68,27	64,29	45,18	37,69	45,79
Среднее	45,68	67,78	63,74	44,55	48,22	65,04

Таблица 13

**Показатели качества управления контрактами
в Словакии, 2020 г., %**

Услуга	Уровень конкуренции	Предварительная оценка заявителя	Частота проверок	Подход к несоблюдению обязательств	Продолжительность контракта	Вид платежа поставщику
Отходы	46,53	50,00	67,89	27,27	34,36	71,89
Общественное освещение	40,38	62,96	51,79	26,00	23,75	67,62
Коммуникации	39,07	62,50	51,11	26,83	43,68	83,51
Общественные зеленые насаждения	28,42	55,26	45,45	26,32	25,79	76,38
Кладбища	26,19	59,09	47,92	30,95	10,00	70,64
Среднее	36,12	57,96	52,83	27,47	31,07	74,01

Таблица 14

**Показатели качества управления контрактами
в Чешской Республике, 2014 г., %**

Услуга	Уровень конкуренции	Предварительная оценка заявителя	Частота проверок	Подход к несоблюдению обязательств	Вид платежа поставщику
Отходы	42,84	67,12	70,32	42,08	38,63
Общественное освещение	47,11	72,73	65,26	45,20	44,77

Услуга	Уровень конкуренции	Предварительная оценка заявителя	Частота проверок	Подход к несоблюдению обязательств	Вид платежа поставщику
Коммуникации	50,12	64,40	64,13	43,50	52,96
Общественные зеленые насаждения	58,89	66,39	54,72	46,81	67,06
Кладбища	29,43	68,27	64,29	45,18	37,69
Среднее	45,68	67,78	63,74	44,55	48,22

Результаты свидетельствуют о серьезных проблемах с качеством управления контрактами в сфере оказания услуг населению на местах, что повышает риски, связанные с заключением контрактов, и ограничивает эффективность и качество.

Наиболее заметной проблемой, которая может быть непосредственно задокументирована для обеих стран, является неконкурентоспособный отбор внешних поставщиков – Таблицы 15 и 16 по отдельным выборкам.

Таблица 15
Процедуры государственных закупок для заключения контрактов на муниципальные услуги в Словакии, %

Процедура	2001	2005	2006	2008	2009	2010	2015	2020
Открытая процедура	16	17	27	32	17	21	87	24
Ограниченнaя процедура	5	0	5	3	14	6	9	2
Согласованная процедура	0	13	30	0	7	1	0	14
Ценовая котировка	0	0	0	25	4	5	0	27
Прямое возмещение	31	17	38	30	11	5	0	33
Муниципалитет не уточнил	48	55	0	25	66	62	4	0

Таблица 16
Процедуры государственных закупок для заключения контрактов на муниципальные услуги в Чешской Республике, %

Процедура	2000	2005	2007	2011
Открытая процедура	12	12	24	43
Ограниченнaя процедура	4	40	15	6
Согласованная процедура	3	0	9	4
Ценовая котировка	10	0	0	23
Прямое возмещение	49	48	32	17
Муниципалитет не уточнил	22	0	20	7

Нетранспарентные процедуры закупок могут привести к тому, что организация-заказчик не будет выбирать наиболее подходящего поставщика/агента для оказания внешних услуг. Такие случаи часто возникают по субъективным причинам со стороны организации-заказчика, которая «не желает» выбирать максимально подходящую заявку (Grega, 2013). Неправильный выбор поставщика может также иметь место по объективным причинам в случаях, сопряженных с высоким риском скрытой информации, а также в силу того, что главным критерием является самая низкая цена, которая непропорционально увеличивает риск снижения качества услуг с учетом проблемы информационной асимметрии, связанной с контрактами.

Конкуренция как потенциальный фактор эффективности затрат услуг по сбору и утилизации МТО

Согласно имеющейся литературе, конкуренция, как ожидается, будет играть решающую роль в предоставлении государственных услуг на местном уровне. Как отмечали многие авторы в недавнем прошлом (Bel, Fageda, 2011), существуют убедительные доказательства того, что конкуренция является одним из наиболее важных факторов, влияющих на эффективность предоставления муниципальных услуг по удалению отходов.

В этой части мы исследуем влияние уровня конкуренции на стоимость предоставления услуг по сбору и удалению МТО в четырех регионах Чешской Республики на выборке 2015b, используя индекс Херфиндаля-Хиршмана (HHI) в качестве метода измерения. Использовалась следующая формула HHI:

$$H = h(r_1, r_2, \dots, r_n) = \sum_{i=1}^N r_i^2 = \sum_{i=1}^N \left(\frac{q_i}{Q}\right)^2 \quad (1),$$

где:

H – индекс Херфиндаля – Хиршмана (HHI);

r_i – рыночная доля компании по сбору отходов i на рынке сбора отходов (в %);

q_i – число жителей в муниципалитетах, управляемых компанией по сбору отходов i на рынке сбора отходов;

q_i – число всех жителей в муниципалитетах на рынке сбора отходов;

N – число компаний по сбору отходов.

Обычная классификация коэффициента концентрации по значению H выглядит следующим образом:

- H ниже 100 указывает на высокую конкуренцию.
- H ниже 1500 указывает на неконцентрированную среду.
- H от 1500 до 2500 указывает на умеренную концентрацию.
- H , превышающий 2500, указывает на высокую концентрацию.

В качестве вводимых ресурсов мы использовали открытые данные о расходах на муниципальные услуги, предоставленные чешским министерством финансов, автоматизированные бюджетные системы ÚFIS, интернет-портал государственного казначейства MONITOR и данные

о населении, предоставленные чешским статистическим управлением. Основная информация была получена от компаний по утилизации отходов AO SITA, AO RESPONO, AO van Gansewinkel и мэров от муниципалитетов.

После создания четырех групп муниципалитетов по регионам и двадцать одной группы муниципалитетов по округам мы использовали статистический анализ и индекс Херфиндаля-Хиршмана и сопоставили данные о средних расходах на душу населения, среднее значение расходов на душу населения и стандартное отклонение расходов на душу населения с использованием данных всей выборки и данных по целым регионам (Оломоуцкий, Южноморавский, Злинский и Высохинский регионы).

Подробные результаты приводятся в Таблице 17. Рассчитанные данные свидетельствуют о том, что конкурентные условия в регионах отличаются друг от друга и что ННІ не соответствует средним расходам на удаление муниципальных твердых отходов на душу населения.

Таблица 17

**Результаты анализа ННІ и средние расходы
на регулирование коммунально-бытовых отходов
в период 2011–2015 гг.**

Регион	Н	Число муниципалитетов	Население	Число компаний по сбору отходов	Расходы на удаление муниципальных твердых отходов на душу населения (крон/на душу населения)		
					Значение	Среднее	Стандартное отклонение
Южно-моравский	1535,065	641	1129970	24	584,37	550,89	177,88
Оломоуцкий	1129,766	368	608165	30	553,24	519,23	163,49
Высохинский	859,381	670	440029	26	639,28	615,56	197,99
Злинский	998,572	283	552002	22	590,64	563,29	188,08

Результаты этого анализа могут привести к выводу о том, что конкурентная среда не является ключевым фактором эффективности затрат на управление отходами и конкуренция не оказывает значительного влияния на затраты и эффективность услуг МТО по сбору и удалению отходов (по крайней мере, в чешских условиях). Такие выводы не согласуются с другими аналогичными исследованиями, которые проводятся в настящее время и в которых подтверждается, что конкуренция является одним из ключевых элементов, лежащих в основе теоретических притязаний на экономию расходов. Наш результат может быть иным, поскольку мы изучали более крупный район с почти 2000 муниципалитетами и регионы с различными конкурентными условиями и структурой рынка управления отходами.

Заключение

Целью этой статьи был анализ практики заключения контрактов на оказание муниципальных услуг в Чешской Республике и Словакии. Мы попытались ответить на следующие три основных вопроса:

1. Какова доля муниципальных услуг, предоставляемых на контрактной основе?
2. Какова эффективность муниципальных услуг по контрактам в сравнении с внутренним производством?
3. Каковы основные факторы, определяющие эффективность заключения контрактов на оказание муниципальных услуг на местах?

Что касается первого вопроса, то данные, полученные за 20 лет, свидетельствуют о том, что, в отличие от западноевропейских стран, в которых происходит процесс регенерации, в условиях обследованных стран в сфере услуг доминируют контракты, доля которых за рассматриваемый период увеличилась. Этот факт, по всей видимости, является отражением высокой степени раздробленности муниципальной структуры и низкой готовности муниципалитетов сотрудничать в осуществлении своих полномочий (Klimovský, 2014).

В отношении второго вопроса – эффективности заключения контрактов в сопоставлении с эффективностью внутреннего производства – полученные данные свидетельствуют о том, что в среднем использование внешних поставщиков, как представляется, позволяет добиться незначительной экономии, которая, несомненно, может быть значительно больше. Из-за методологических проблем и ограниченной надежности вводимых данных не представляется возможным установить приоритетность заключения контрактов для внутреннего производства или наоборот: агрегированные данные являются недостаточными, а местные результаты для одних и тех же механизмов существенно различаются.

Применительно к третьему вопросу мы можем доказать, что потенциальное повышение эффективности за счет заключения контрактов однозначно ограничивается низким уровнем управления контрактами, который нисколько не улучшился за последние десять лет (по крайней мере, наши два словацких образца дают такую картину). Относительно потенциальных рисков, связанных с управлением контрактами, наибольшие улучшения можно увидеть в процедурах государственных закупок услуг (частый отбор котировок цен или прямых решений о заключении контрактов в качестве процедуры публичных закупок, несмотря на тот факт, что с учетом характера и масштабов закупаемой деятельности наиболее подходящей процедурой является публичная процедура; зачастую отсутствует четко определенный предмет публичных закупок; единственным критерием оценки тендерных заявок является самая низкая цена) и, следовательно, в процессе контроля за предоставлением внешних услуг и решении выявленных проблем (нерегулярный контроль за внешней поставкой, «мягкий» регрессный иск к внешним поставщикам за нарушение контракта поставщиком услуг, ограниченные возможности для переговоров, изменения в поставщике, вызванные недостаточной продолжительностью контракта).



ЛИТЕРАТУРА

1. Alchian A.A., Demsetz H. Production, Information Costs, and Economic Organization // American Economic Review. 1972. No. 62. P. 777–795.
2. Arrow K.J. The Economics of Agency. In: Pratt, J.W. and Zeckhauser, J. (eds). Principals and Agents: The Structure of Business. Boston, Harvard Business School Press. 1985. P. 37–51.
3. Balazova E. Benchmarking sluzieb miestnej samospravy na Slovensku [Benchmarking of Local Government Services in Slovakia]. Transparency International Slovensko. Presov, Adin. 2006.
4. Bailey S.J. Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice. Basingstoke, UK, Palgrave Macmillan. 2001.
5. Beblavy M., Sicakova-Beblava E. Institucionalne dilemy pri zabezpecovani verejnych sluzieb [Institutional Dilemmas of Delivery of Public Services]. Transparency International Slovensko. Presov, Adin. 2006.
6. Bel G., Costas A. Do Public Sector Reforms Get Rusty? Local Privatization in Spain // The Journal of Policy Reform. 2006. Vol. 9. No. 1. P. 1–24.
7. Bel G., Fageda X. Big Guys Eat Big Cakes: Firm Size and Contracting in Urban and Rural Areas // International Public Management Journal. 2011. Vol. 14. No. 1. P. 4–26.
8. Bel G., Fageda X., Warner M.E. Is Private Production of Public Services Cheaper Than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services // Journal of Policy Analysis and Management. 2010. Vol. 29. No. 3. P. 553–577.
9. Benito B., Guillamón M.D., Bastida F. Public versus Private in Municipal Services Management // Lex Localis. 2015. No. 13. P. 995–1018.
10. Bortolotti B., Fantini M., Siniscalco D. Privatisation: Politics, Institutions, and Financial Markets // Emerging Markets Review. 2001. No. 2. P. 109–137.
11. Brown T.L., Potoski M. Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments // Public Administration Review. 2003. Vol. 63. No. 2. P. 153–164.
12. 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. No. 3. P. 393–419.
13. Cooper P.J. Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers. Washington, DC, CQ Press. 2003.
14. DeHoog R.H. Competition, Negotiation, or Cooperation Three Models for Service Contracting // Administration & society. 1990. Vol. 22. No. 3. P. 317–340.
15. Domberger S., Meadowcroft S.A., Thompson D.J. Competitive Tendering and Efficiency: The Case of Refuse Collection. Fiscal Studies. 1986. No. 7. P. 69–87.
16. Grega M. Analyza verejneho obstaravania vo vybranom slovenskom meste v roku 2012 [Analysis of Public Procurement in Selected Slovak City in 2012] // Acta Aerarii Publici. 2013. Vol. 10. No. 2. P. 25–38.

17. Hodge G.A. *Privatization: An International Review of Performance*. Boulder, CO, Westview Press. 2000.
18. Kadecka S. *Local Government in the Czech Republic*. In: E.M. Moreno (Ed.). *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*. Madrid, SP, INAP. 2012. P. 121–135.
19. Kettl D.F. *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington D.C., USA, Brookings Institution Press. 1993.
20. Kishimoto S., Steinfort L., Petitjean O. *The Future is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services*. Amsterdam, Transnational Institute. 2020.
21. Klimovský D. *Inter-Municipal Cooperation in Slovakia: The Case of Regions with Highly Fragmented Municipal Structure*. Novo Mesto, Faculty of Organization Studies. 2014.
22. Kopric I., Wollmann H., Marcou G. *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe*. Cham, Palgrave Macmillan. 2017.
23. Laffont J.J., Tirole J. *Privatization and Incentives* // *Journal of Law Economics and Organisation*. 1991. No. 7. P. 84–105.
24. Lane J.E. *New Public Management: An Introduction*. London, UK, Routledge Taylor Francis Group. 2002.
25. MacNeil I.R. *The Many Futures of Contracts* // *Southern California Law Review*. 1974. No. 47. P. 696–816.
26. Majlingova L. *Sposoby zabezpecovania sluzieb odpadoveho hospodarstva v SR* [Methods of Delivery of Waste Management Services in Slovakia]. Banska Bystrica, EF UMB. 2005.
27. Marlin J.T. *Contracting Municipal Services: A Guide for Purchase from the Private Sector*. New York, USA, Wiley. 1984.
28. Martin L.L. *Contracting for Service Delivery: Local Government Choices*. Washington, D.C., International City/County Management Association. 1999.
29. Merickova B., Nemec J., Sicakova-Beblava E., Beblavy M. *Kontrahovanie sluzieb vo verejnom sektore* [Contracting-out Public Services]. Presov, SK, ADIN. 2010.
30. Monteduro F. *Public-Private Versus Public Ownership and Economic Performance: Evidence from Italian Local Utilities* // *Journal of Management and Governance*. 2014. No. 18. P. 29–49.
31. Ochrana F., Sumpikova-Fantova M., Pavel J., Nemec J., Klazar S., Merickova B., Rousek P. *Efektivnost zabezpecovani vybranych verejnych sluzeb na urovni obci* [Efficiency of Delivery of Selected Local Public Services]. Praha, Oeconomica. 2007.
32. Pavel J. *Efektivnost a transparentnost obecnich obchodnich spolecnosti* [Efficiency and Transparency of Local Companies]. Prague, Transparency International Czech Republic. 2006.
33. Pollitt Ch., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. London, UK, Oxford University Press. 2017.
34. Rehfuss J.A. *Contracting Out in Government*. San Francisco, Jossey-Bass. 1989.
35. Romzek B.S., Johnston J.M. *Effective Contract Implementation and Management: A Preliminary Model* // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2002. Vol. 12. No. 3. P. 423–453.

36. Savas E.S. *Privatisation: The Key to Government*. New York, USA, Chatman House. 1987.
37. Saaty T.L., Vargas L.G., Wendell R.E. Assessing Attribute Weights by Ratios // *The International Journal of Management Science*. 1983. Vol. 2. No. 11. P. 9–13.
38. Sclar E.D. *You Don't Always Get What You Pay for: The Economics of Privatization*. Ithaca, Cornell University Press. 2000.

CONTRACTING FOR MUNICIPAL SERVICES IN THE CZECH REPUBLIC AND SLOVAKIA: WHAT HAS CHANGED OVER THE PAST 20 YEARS?

Juraj Nemec

Ph.D., Professor at Masaryk University Brno, Czech Republic.
Adress: 41/a Lipova, 60200 Brno, Czech Republic.
E-mail: juraj.nemec@umb.sk

Beata Merickova Mikusova

Ph.D., Professor at Masaryk University Brno, Czech Republic;
Professor at Matej Bel University Slovakia.
Adress: 41/a Lipova, 60200 Brno, Czech Republic.
E-mail: beata.mikusovamerickova@umb.sk

Jana Soukopova

Ph.D., Docent at Masaryk University Brno, Czech Republic.
Adress: 41/a Lipova, 60200 Brno, Czech Republic.
E-mail: Jana.Soukopova@econ.muni.cz

Marketa Sumpikova

Ph.D., Docent at AMBIS Prague, Czech Republic.
Adress: 575/1 Lindnerova, 180 00 Praha 8 – Liben, Czech Republic.
E-mail: sumpik@seznam.cz

Valeriya G. Vysotskaya

Associate Professor of the Department of Customs,
Institute of State and Law, Tyumen State University.
Adress: 6 Volodarskogo Str., 625003 Tyumen, Russian Federation.
E-mail: v.g.vysockaya@utmn.ru

Abstract

Contracting out public services represents one of the very frequent forms of alternative service delivery. Current literature is more and more skeptical regarding the potential of contracting related to the efficiency of public service delivery. The goal of this article is to analyse (based on data collected by the authors during the last 20 years in two countries) the efficiency of contracting local service delivery.

The study addresses three research questions: What is the proportion of contracted local public services? Does contracting improve the efficiency of local service delivery? Which factors determine the efficiency of contracting? Concerning the first question, the data show that the role of contracting in delivery of local public services is still very significant in selected countries when compared to Western countries. Concerning the second question, research findings suggest that contracting may deliver limited efficiency improvements, but its full potential is not confirmed and utilised. This is especially (third research question) the result of the very low quality of contract management.

Keywords: contracting; local public services; Czech Republic; Slovak Republic; efficiency.

Citation: Nemeč, J., Mericková Mikusová, B., Soukopová, J., Sumpíková, M. & Vysotská, V. (2020). *Zaklyucheniye kontraktov na predostavleniye munitsipal'nykh uslug v Chekhii i Slovaki: Chto izmenilos' za posledniye 20 let? [Contracting for Municipal Services in the Czech Republic and Slovakia: What Has Changed Over the Past 20 Years?]*. *Public Administration Issue*, no 3, pp. 23–48 (in Russian).

REFERENCES

1. Alchian, A.A. & Demsetz, H. (1972). Production, Information Costs, and Economic Organization. *American Economic Review*, no 62, pp. 777–795.
2. Arrow, K.J. (1985). The Economics of Agency. In: Pratt, J.W. and Zeckhauser, J. (eds). *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press, pp. 37–51.
3. Balázová, E. (2006). *Benchmarking slúžieb miestnej samosprávy na Slovensku* [Benchmarking of Local Government Services in Slovakia]. Transparency International Slovensko. Presov: Adin.
4. Bailey, S.J. (2001). *Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
5. Beblavý, M. & Šicáková-Beblavá, E. (2006). *Institucionálne dilemy pri zabezpečovaní verejných slúžieb* [Institutional Dilemmas of Delivery of Public Services]. Transparency International Slovensko. Presov: Adin.
6. Bel, G. & Costas, A. (2006). Do Public Sector Reforms Get Rusty? Local Privatization in Spain. *The Journal of Policy Reform*, vol. 9, no 1, pp. 1–24.
7. Bel, G. & Fageda, X. (2011). Big Guys Eat Big Cakes: Firm Size and Contracting in Urban and Rural Areas. *International Public Management Journal*, vol. 14, no 1, pp. 4–26.
8. Bel, G., Fageda, X. & Warner, M.E. (2010). Is Private Production of Public Services Cheaper Than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 29, no 3, pp. 553–577.
9. Benito, B., Guillamón, M.D. & Bastida, F. (2015). Public versus Private in Municipal Services Management. *Lex Localis*, no 13, pp. 995–1018.

10. Bortolotti, B., Fantini, M. & Siniscalco, D. (2001). Privatisation: Politics, Institutions, and Financial Markets. *Emerging Markets Review*, no 2, pp. 109–137.
11. Brown, T.L. & Potoski, M. (2003). Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments. *Public Administration Review*, vol. 63, no 2, pp. 153–164.
12. Brudney, J.L., Fernandez, S., Ryu, J.E. & Wright, D.S. (2005). Exploring and Explaining Contracting Out: Patterns Among the American States. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol 15, no 3, pp. 393–419.
13. Cooper, P.J. (2003). *Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers*. Washington, DC: CQ Press.
14. DeHoog, R.H. (1990). Competition, Negotiation, or Cooperation Three Models for Service Contracting. *Administration & society*, vol. 22, no 3, pp. 317–340.
15. Domberger, S., Meadowcroft, S.A. & Thompson, D.J. (1986). Competitive Tendering and Efficiency: The Case of Refuse Collection. *Fiscal Studies*, no 7, pp. 69–87.
16. Grega, M. (2013). Analyza verejneho obstarania vo vybranom slovenskom meste v roku 2012 [Analysis of Public Procurement in Selected Slovak City in 2012]. *Acta Aerarii Publici*, vol. 10, no 2, pp. 25–38.
17. Hodge, G.A. (2000). *Privatization: An International Review of Performance*. Boulder, CO: Westview Press.
18. Kadecka, S. (2012). Local Government in the Czech Republic. In: E.M. Moreno (Ed.). *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, pp. 121–135. Madrid, SP: INAP.
19. Kettl, D.F. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington D.C., USA: Brookings Institution Press.
20. Kishimoto, S., Steinfort, L. & Petitjean, O. (2020). *The Future is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services*. Amsterdam: Transnational Institute.
21. Klimovský, D. (2014). *Inter-Municipal Cooperation in Slovakia: The Case of Regions with Highly Fragmented Municipal Structure*. Novo Mesto: Faculty of Organization Studies.
22. Kopric, I., Wollmann, H. & Marcou, G. (2017). *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan.
23. Laffont, J.J. & Tirole, J. (1991). Privatization and Incentives. *Journal of Law Economics and Organisation*, no 7, pp. 84–105.
24. Lane, J.E. (2002). *New Public Management: An Introduction*. London, UK: Routledge Taylor Francis Group.
25. MacNeil, I.R. (1974). The Many Futures of Contracts. *Southern California Law Review*, no 47, pp. 696–816.
26. Majlingova, L. (2005). Sposoby zabezpecovania sluzieb odpadoveho hospodarstva v SR [Methods of Delivery of Waste Management Services in Slovakia]. Banska Bystrica: EF UMB.
27. Marlin, J.T. (1984). *Contracting Municipal Services: A Guide for Purchase from the Private Sector*. New York, USA: Wiley.

28. Martin, L.L. (1999). *Contracting for Service Delivery: Local Government Choices*. Washington, D.C.: International City/County Management Association.
29. Merickova, B., Nemec, J., Sicakova-Beblava, E. & Beblavy, M. (2010). *Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore* [Contracting-out Public Services]. Presov, SK: ADIN.
30. Monteduro, F. (2014). Public-Private Versus Public Ownership and Economic Performance: Evidence from Italian Local Utilities. *Journal of Management and Governance*, no 18, pp. 29–49.
31. Ochrana, F., Sumpikova-Fantova, M., Pavel, J., Nemec, J., Klazar, S., Merickova, B. & Rousek, P. (2007). *Efektivnost zabezpecovani vybranych verejnych služeb na úrovni obcí* [Efficiency of Delivery of Selected Local Public Services]. Praha: Oeconomica.
32. Pavel, J. (2006). *Efektivnost a transparentnost obecnich obchodnich spolecnosti* [Efficiency and Transparency of Local Companies]. Prague: Transparency International Czech Republic.
33. Pollitt, Ch. & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. London, UK: Oxford University Press.
34. Rehfuss, J.A. (1989). *Contracting Out in Government*. San Francisco: Jossey-Bass.
35. Romzek, B.S. & Johnston, J.M. (2002). Effective Contract Implementation and Management: A Preliminary Model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 12, no 3, pp. 423–453.
36. Savas, E.S. (1987). *Privatisation: The Key to Government*. New York, USA: Chatman House.
37. Saaty, T.L., Vargas, L.G. & Wendell, R.E. (1983). Assessing Attribute Weights by Ratios. *The International Journal of Management Science*, vol. 2, no 11, pp. 9–13.
38. Sclar, E.D. (2000). *You Don't Always Get What You Pay for: The Economics of Privatization*. Ithaca: Cornell University Press.