

**Браун Т.
Потоски М.**

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ КОНТРАКТОВ
НА МУНИЦИПАЛЬНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ: ОЦЕНКА
ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕНЕДЖМЕНТА
ПРИ НАЛИЧИИ АЛЬТЕРНАТИВЫ
ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
НА ОСНОВЕ ДОГОВОРА**

Аннотация

Противники контрактной деятельности органов власти утверждают, что, обращаясь к внешним организациям для производства услуг, власти в результате становятся менее способными самостоятельно производить их и управлять ими. В данной статье авторы пытаются проанализировать процесс предоставления услуг, разложив его на составные части, такие как производство услуг (service production) и управление процессом предоставления услуг (service management). Заключая договор на производство услуг, органы власти могут включить в договор и частичное управление обслуживанием. Чтобы избежать предвзятости и получить полную картину о положении дел в этой сфере, мы провели сравнительный анализ управленческой деятельности властей, работающих с внешними организациями, властей, оказывающих услуги самостоятельно, и самих организаций–исполнителей услуг. В своем исследовании, основанном на опросе (x) директоров муниципальных служб по вывозу мусора и опросе руководства внешних организаций, оказывающих эти же услуги, мы показываем, что власти, заключая контракт на менеджмент с другой организацией, компенсируют тем самым имеющийся у них недостаток в менеджменте. Заключая контракт на производство услуг, власти могут «купить» менеджерские функции.

Перевод с английского языка Э.Г. Зверевой.

(С)2006. Ассоциация Анализа Государственной Политики и Управления.

Введение

Самой острой критике контрактная деятельность муниципальных органов подвергается за то, что она ослабляет их, сокращая производственные и управленческие возможности в сфере обслуживания населения (Kettle, 1993; Van Slyke, 2003). Критика игнорирует тот факт, что для успешного заключения контрактов требуются большая управленческая компетентность и умение (Kelman, 2002) и не всегда, чему есть доказательства, слабое управление является результатом привлечения других организаций и фирм к работе по контрактам (Van Slyke & Hammonds, 2003). Более того, одни органы власти, заключая контракты, сокращают свои управленческие функции ради экономии средств, а другие увеличивают эти функции за счет контрактов (Brown & Potoski, 2003a, 2003b; Oscar, 2001; Schambach & Duke, 2003–2004).

В этой статье, анализируя менеджерскую деятельность органов власти и организаций в сфере обслуживания населения, мы исследуем ту связь, которая возникает между ними при заключении контракта. Для этого мы разделили все обслуживание на производство услуг и на менеджмент и увидели, что какая-то работа выполняется хорошо собственными силами, а что-то делается лучше с помощью контракта в зависимости от стоимости услуги, от того, кто и как ее организует и осуществляет. По контракту внешние организации-исполнители должны не только производить слуги, но и выполнять важные менеджерские функции, такие как мониторинг качества исполнения и конечного результата. В этом направлении мы и проводили наше исследование.

Государственным органам нет необходимости осуществлять руководство всем процессом предоставления услуги, хотя в успешных контрактах одним из пунктов договора является сохранение за властью менеджерских функций (Behns & Kant, 1999; Brown & Potoski, 2003b; Kettl, 1993; Praeger, 1994). Передавая исполнителю право на частичное осуществление менеджерской функции, власти не должны уделять особое внимание той ее части, которая остается за ними, так как может возникнуть неправильное и ненужное впечатление о менеджерской способности органов власти предоставлять услуги по контракту. Иногда, когда в силу обстоятельств власти не могут принять участие в этом процессе, они «покупают» эти операции (management activities).

Чтобы объяснить, почему и при каких обстоятельствах власти делят обслуживание на производство услуг и на менеджмент, особенно такую его функцию, как мониторинг, мы воспользовались схемой стоимости сделки (transaction cost framework). Исходя из результатов исследования работы муниципальных органов власти в штате Огайо, мы определяем, как контракт влияет на мониторинговую деятельность властей в предоставлении услуги по вывозу городского мусора. Тут мы учитываем тип услуги и факторы государственного уровня, обращаем внимание на способы предоставления услуг и ряд других условий. Наши исследования показали, что власти, оказывающие услуги напрямую, имеют больше мониторинговых задач, чем те, которые работают по контрактам. Что касается внешних организаций, то их мониторинговая деятельность может вполне компенсировать недостаток в ней у органов власти.

В какой-то мере контрактное обслуживание несет на себе больше риска, чем обслуживание напрямую, поэтому ему требуется дополнительный мониторинг и менеджмент. В подтверждение этого мы приводим свои доказательства того, что чем меньше рынок предлагаемых услуг, тем более самостоятельно местные власти, заключающие контракты, осуществляют мониторинг. С другой стороны, благодаря экономии, обусловленной ростом масштаба деятельности группы фирм, и конкуренции между ними местные власти могут больше «покупать» мониторинг при заключении контракта.

Помимо Введения данная статья состоит из пяти частей. В первой части мы разделяем процесс обслуживания населения на производство услуг и менеджмент, уделяя особое внимание мониторингу. Обе эти операции, как производство услуг, так и менеджмент, могут передаваться внешним организациям на условиях контракта. Во второй части приводятся показатели и методы, которые мы применяем для оценки влияния разных факторов на мониторинговые задачи всех властей. В третьей части сообщается о результатах проведенных нами исследований. В четвертой части анализируются полученные результаты, и, наконец, в пятой части мы делаем выводы, суммируя результаты, и даем рекомендации о направлении будущих исследований.

Организация и управление процессом предоставления услуг

Процесс организации и управления процессом предоставления услуг сложный, и исследовать его трудно (Hill & Linn, 2003; Knott & Payne, 2004; Meier, O'Toole & Nicholson-Crotty, 2004; for a review, see Boyne, 2003). В публицистической литературе по менеджменту дается определение задач и функций руководства, необходимых для успешного управления процессом предоставления услуг. Сюда входят планирование и постановка стратегических задач; принятие решений; мобилизация финансовых ресурсов и составление бюджета; управление человеческими ресурсами (например, мотивация, общение, ведение переговоров, заключение сделок); оценка и контроль качества услуги (например, определение критериев производительности труда и мониторинг – контроль и слежение за выполнением от начала процесса до конца); руководство процессом (Perry, 1996; Painey, 1991; Starling 1998; Stilman, 1996). Так как предоставление услуг на контрактных условиях стало более востребованным, для успешного управления этим процессом возникла необходимость его изучения (Gansler, 2002; Kettl, 1993; Romzek & Johnston, 2002). Прежде всего потребовалось оценить правомерность самой услуги, передаваемой на контракт (Donahue, 1989), спланировать, структурировать процесс и просмотреть все предложения о заключении контракта, т.е. провести конкурсные торги (Lavery, 1999; Shetterly, 2000); изыскивать финансовые ресурсы и управлять ими (O'Looney, 1998); вести переговоры с внешними организациями и рабочими (Gooden, 1998; O'Leary, 1996); руководить внешними отношениями, чтобы обеспечить свою конкурентоспособность в условиях рынка (Sclar, 2000); измерять и оценивать эффективность деятельности внешних организаций–исполнителей услуг (Ballard & Warner, 2000; Praeger, 1994). Некоторые считают, что эти знания нужны

исключительно для составления контрактов, а органам власти нужна специальная, управленческая компетентность, такая, как, например, знание законов о контрактах, особенно когда они (власти) обращаются к внешним организациям. Не стоит преувеличивать разницу в требованиях к управленческой компетенции властей, работающих по контракту и без него. Эти требования практически одинаковы. В основные менеджерские задачи и функции входят планирование и принятие решений, мониторинг, управление финансовыми ресурсами и установление внешних отношений.

К сожалению, власти не всегда успешно справляются с предоставлением услуг при помощи контрактов. Выбирая эту систему обслуживания, они сокращают свои управленческие обязанности, равно как и производственные мощности, т.е. помимо сокращения обслуживающего персонала и оборудования власти, заключающие контракт, сокращают число муниципальных руководителей, отвечающих за эффективность и качество производства услуг. Браун и Бранди в 1998 г. проанализировали информационные системы местных органов власти в разных районах США (geographic information systems – GIS) и обнаружили, что в результате увеличения объема работа по контрактам в области предоставления услуг повлекла за собой ослабление управленческой деятельности органов власти, применение GIS сократилось, служащие стали меньше использовать новую технику и технологии. Ван Слайк в 2003 г. исследовал контрактное обслуживание социальных нужд в штате Нью-Йорк и пришел к выводу, что местные власти и государственные учреждения, заключающие контракты с внешними организациями на такое обслуживание, утратили способность контролировать и управлять растущим рынком социальных услуг, в результате чего для них возник риск иметь дело с подделками и злоупотреблениями и понизить качество своей работы. Все проведенные исследования приводят к одному выводу, что контрактная деятельность государственного сектора управления привела к ослаблению его управленческой способности, породив так называемые «пустые власти» (Milward, 1994; Milward, Provan & Else, 1993).

Вовсе не обязательно, что ослабление управленческой деятельности органов власти происходит повсеместно. Некоторые местные органы власти, напротив, инвестируют в нее, чтобы управлять и пользоваться плодами контрактной деятельности, такими как повышение эффективности труда, сокращение расходов, введение инноваций и т.д. На федеральном уровне, как отмечает Келман (2001–2002), происходит много положительных изменений в области законов и правил, необходимых для заключения контрактов. На уровне штата (штат Джорджия) Ван Слайк и Хэммондс заметили усиление менеджерской деятельности органов власти после приватизации парка штата. Что касается муниципальных властей, то, по утверждению Брауна и Потоски (2003a, 2003b), у них, оказывается, есть все необходимое, чтобы заключать контракты на обеспечение менеджмента.

Некоторые власти, вступая в деловые отношения с внешними организациями, действительно снимают с себя ответственность за руководство производством услуг, но делается это исключительно из соображения экономии: сокращаются управленческий аппарат и его деятельность. Однако это не следует рассматривать как ослабление способности органов власти

руководить. Когда работа выполняется на контрактной основе, происходит дезагрегирование услуг на отдельные задачи, ответственность за выполнение которых власти могут передавать внешним организациям или оставлять за собой (Williamson, 1981). Одни задачи связаны с производством услуг, другие – с управлением (менеджментом), а именно: планированием, переговорами, мониторингом обслуживания. С помощью контрактов власти решают вопросы, связанные как с дефицитом средств для производства услуг, так и с недостатком средств для обеспечения менеджмента этих услуг. Но эти задачи должны быть четко определены в контракте и соответственно выполнены. Это позволит муниципальным органам власти сохранить или увеличить свои руководящие функции, которые им, вероятно, выполнять самостоятельно было сложно. Чтобы понять, как, при каких обстоятельствах и с каким результатом власти могут «купить» дополнительные возможности для управления производством услуг, мы будем пользоваться схемой транзакционных издержек при заключении сделки.

Транзакционные издержки и предоставление услуг

Теория транзакционных издержек представляет интерес, так как она дает схему для понимания того, как власти принимают решение о предоставлении услуг. По этой схеме моделируется производство как функция финансовых и управленческих расходов (Coase, 1937; Williamson 1981, 1996). То есть перед совершением сделки власти сравнивают производственные расходы с транзакционными издержками или с расходами на организацию и управление в том случае, если они будут выполнять заказ собственными силами или привлекать внешних исполнителей на контрактной основе (Clingermayer, Feiock & Stream, 2003; Ferris & Graddy, 1991; Levin & Tadelis, 2004; Sclar, 2000; Stein, 1990)¹. Характер издержек при разных формах услуг зависит от нескольких факторов, включая специфику товара или услуги, то, насколько совпадают цели органов власти и внешних организаций и внешние условия, такие как рынок, а также конкуренция между провайдерами услуг (Ferris & Graddy, 1991; Hart, Shleifer & Vishny, 1997; Hodge, 1999; Sclar, 2000). В тех случаях, когда издержки сделки невелики, например, стоимость услуги легко измеряется и не требуется ее монопольное исполнение, и когда разногласия между органами власти и исполнителем заказа сведены к минимуму, тогда конкурентно-контрактное исполнение услуг имеет большое значение в борьбе с неэффективной работой чиновников, работающих напрямую, без посредников.

Поскольку транзакционные издержки обуславливают производство услуг, то и, соответственно, стоимость передачи менеджерских функций органов власти внешней организации тоже будет от них зависеть. Задачи производства услуг, также как и задачи менеджмента, зависят от величины и характера активов (специальные средства, предназначенные только для определенного использования, что приводит к монополии производства услуг), а также от измеряемости конечного результата. Более того, весьма вероятно, что в крупных городах (метрополиях) спрос на менеджерские услуги больше, чем в сельских районах. Когда транзакционные издержки

на выполнение менеджерских задач низкие, тогда органы власти пользуются услугами внешних организаций, и наоборот, при высоких ценах они не рискуют передавать управление производством услуг другим лицам или организациям.

Здесь важно определить, как эти транзакционные издержки влияют на заключение контракта на производство услуг и управление. Транзакционные расходы на организацию и управление частично отражают характер услуги. Чтобы спланировать выполнение производственной задачи с конкретным оборудованием, требуется опыт руководящей работы и проницательность менеджеров, которые, чтобы обеспечить качественное исполнение задачи, должны знать весь сложный производственный процесс. При высоких ценах на менеджмент заключать контракт очень рискованно. Органы власти в этих случаях будут участвовать в монопольных отношениях с исполнителем, как по производству услуги, так и по руководству ее исполнением. И наоборот, когда транзакционные цены низкие, то, заключив контракт, можно исполнять некоторые управленческие и организационные работы, например мониторинг производства, при этом все расчеты произведены и открыт доступ к производственным данным. Таким образом, все факторы, влияющие на заключение контракта на производство услуги, могут повлиять и на стоимость контракта на обеспечение руководства производством услуги, так что власти могут выбирать один тип контракта, как на производство услуги, так и на руководство ее производством. Заключая контракт на производство, власти часто склонны передавать выполнение некоторых руководящих функций исполнителю заказа.

Транзакционные издержки и мониторинг услуги

Авторы статьи не предполагают представить полный теоретический расчет контрактов на производство услуги и управления ее производством. Их интересует мониторинг качества предоставления услуги как одна из важных функций менеджмента независимо от того, производится услуга собственными силами муниципальных органов власти или через контракт с внешними организациями (Ballard & Warner, 2000; Behn & Kant, 1999; Brown & Potoski, 2003b; Kettl, 1993; Praeger, 1994). Основным положением теории транзакционных издержек является положение об отношениях между заказчиком и исполнителем (Ghosal & Moran, 1996), где исполнитель, будь то простой служащий или организация, всегда отстаивает только свои интересы. Организации, учитывая неизбежность таких отношений, должны проконтролировать процесс производства услуги и не допускать отклонения от исполнения работ, независимо от того выполняется заказ напрямую или по контракту. Власти могут контролировать и наблюдать процесс непосредственно или по доверенности через другие организации. Когда мониторинг проводится собственными силами, руководители госаппарата активно участвуют в нем, чтобы определить результат производства. Мониторинг по доверенности происходит тогда, когда местные власти передают право наблюдать за выполнением услуги другой структуре, разрешая клиентам общаться о качестве получаемых услуг (Barzelay & Maukheiber, 1996).

Из всех источников транзакционных издержек непосредственное влияние на качество мониторинга имеет измеряемость результата (Brown & Potoski, 2003c). Заключая контракты на легко измеряемые услуги, менеджеры могут сосредоточить больше внимания на мониторинге результата услуги и меньше на мониторинге процесса ее производства (Hainrich, 2002). В этих случаях для органов власти будет привлекателен мониторинг по доверенности с внешней организацией, так как их представители могут легко проверить верность отчетов, получаемых от внешних организаций. Поэтому в контрактах на предоставление услуг четко определяются требования к мониторингу и отчетам, которые должны выполнять внешние организации. Например, в существующем контракте на вывоз мусора между местной властью города Уортингтон штата Огайо и частным поставщиком услуги есть пункт, где говорится, что в случае жалобы со стороны получателя услуги вся ответственность возлагается прежде всего на эту организацию.

Подрядчик должен обеспечить телефонную связь на случай поступления жалоб и вопросов с понедельника до субботы, с 8:00 до 17:00. По пятницам телефонная связь должна работать до 18:00 или пока не будет выполнен график вывоза мусора. Если просьбы или жалобы поступали после окончания рабочего дня, то они должны быть записаны на автоответчик. Подрядчик обязан разбираться с жалобами вежливо, и в течение 24 часов (включая субботу) несобранный мусор должен быть вывезен. Информация о выполнении сообщается в местный орган власти².

Для легко отслеживаемых услуг контрактное исполнение позволит сократить издержки, и не только потому, что внешние организации лучше справляются с предоставлением этих услуг, но и потому, что они могут лучше выполнить такие важные менеджерские функции, как мониторинг. Власти могут прибегать к контрактной форме организации предоставления услуг для того, чтобы пользоваться менее монополизированным рынком труда, а также экономить на менеджменте в результате роста масштаба деятельности группы услугопроизводящих фирм. Местные власти, вступившие в контрактные отношения с внешними организациями, могут «купить» у них дополнительные услуги по мониторингу. И наоборот, если услуги сложно измерить, то руководители государственных учреждений вынуждены обходиться своими силами для управления процессом производства услуг. Если же власти наладили свое внутреннее производство, что весьма вероятно из-за сложности расчетов некоторых услуг (Brown & Potoski, 2003c), то все процессы будут обходиться дешевле, так как мониторинг процесса производства услуги по доверенности предполагает выход на внешние структуры, координацию действий с соответствующими государственными чиновниками, а это дорого. Есть и другой вариант, когда власти решают заключить контракт на производство услуг, но что касается передачи на контракт мониторинга, то здесь могут возникнуть трудности из-за неговорчивости организации, требующей для себя лучших условий, так как конкурентного рынка услуг нет, а отслеживать результат исполнения услуг сложно. В таком случае власти будут укреплять свою собственную мониторинговую деятельность.

До сих пор мы обсуждали в нашей статье важную проблему эмпирической оценки способности управлять при наличии альтернативных договоренностей на предоставление услуг. При анализе контрактной управленческой деятельности властей ученые должны учитывать и контрактную деятельность внешних организаций, особенно если стоимость услуг невелика. При таком подходе можно добиться сокращения диспропорции между органами власти, исполняющими услуги внутренними силами, и органами власти, производящими услуги с помощью контрактов, заключаемых с другими обслуживающими организациями.

Фактические данные и методы

Заключение контракта на производство и управление происходит при наличии невысокой цены сделки. После наших теоретических дискуссий мы пришли к выводу, что власти, вступающие в контрактные отношения, должны заниматься мониторингом меньше, чем власти, работающие без контракта. Внешние организации, предлагающие свои услуги на мониторинг, могли бы по крайней мере сбалансировать существующую ценовую разницу. Предлагаемая нами схема вряд ли будет работать в условиях более трудных, чем те, о которых говорилось выше. Мы рассматриваем и оцениваем возможности взаимосвязи между способом производства услуги и заключением контракта на менеджмент и проводим три исследования.

Во-первых, мы проверяем, влияет ли контракт на мониторинг, осуществляемый органами власти, одной общей для данного района услуги, такой как, например, сбор и вывоз мусора из частных домов. При оказании этой услуги легко подсчитать результаты: объемы работ и производительность (Ammons, 2001; Brown & Potoski, 2005), что делает ее услугой № 1 для успешного ее осуществления по контракту. А в конце 1960-х и 70-х гг. сбор мусора был тестовой услугой, чтобы показать, как контрактная деятельность может улучшить всю систему обслуживания (Savas, 1977). Мы исследуем различные способы оказания этой услуги населению с тем, чтобы узнать, передают ли власти внешним организациям мониторинговые функции и в каком объеме. Зависимой переменной является мониторинговая деятельность по вывозу мусора 71 муниципального органа власти в Огайо, 40 из которых работают по контрактам, а 30 обходятся своими силами. Независимые переменные включают пункт о том, заключают или не заключают власти контракты на предоставление услуги плюс ряд контрольных акций, чтобы выяснить, какие еще факторы могут повлиять на осуществление мониторинговой деятельности. В результате такого анализа видно, насколько меньше сами органы власти занимаются мониторингом качества оказания услуги после заключения контракта.

Во время второго исследования мы занимались муниципальными органами власти, которые работали по контрактам, и подсчитали, какой объем мониторинговой деятельности они выполняли бы до заключения контракта. Для такого подсчета мы использовали результаты первого исследования, чтобы избежать систематической ошибки, когда сравнивают реальные цифры с прогнозируемыми, так как число органов власти, рабо-

тающих по контрактам, все время меняется. Таким образом, власти в более крупных муниципальных округах, вероятнее всего, будут больше заключать контрактов и больше осуществлять мониторинговую деятельность. В предварительных подсчетах учитываются и другие факторы, помимо способа доставки услуги, влияющие на уровень мониторинга. Мы сравниваем предполагаемый объем мониторинга с реальным количеством мониторинговых действий, выполняемых внешней организацией в муниципалитетах, обслуживающих население по контрактам. Имея эту информацию, мы можем оценить, какой объем мониторинговой деятельности власти «покупают» по контрактам.

Во время третьего исследования мы проверяем, какие изменения происходят в мониторинговой деятельности разных властей, работающих с контрактами. Мы исследуем, какое влияние оказывают рыночная конкуренция и экономия, обусловленная ростом масштаба деятельности группы фирм, на органы власти, заключающих контракт, и на их партнеров-подрядчиков.

В мае–июле 2004 г. Социологический исследовательский центр университета штата Огайо провел телефонный опрос директоров государственных служб всех городов штата с населением 15 000 человек (согласно переписи населения в 2000 г.). Номера телефонов директоров нашли в Интернете и справочных службах городских советов. 105 из 111 городов участвовали в этом опросе, что составляет 95% опрошенных. Еще до опроса были разосланы письма каждому руководителю госучреждения с перечнем вопросов и тем, по которым планировалось получить информацию, а также с указанием продолжительности интервью. Вопросы были разные, от вывоза мусора из частных домов до организации и управления обслуживанием. Интервью продолжалось не более 10 минут, но если не удавалось получить информацию за один раз, то по договоренности с респондентом назначалось второе интервью.

В 30% муниципалитетов из 105 опрошенных мусор вывозится исключительно силами городских служащих, в то время как 54% муниципалитетов работают по контрактам, по особой привилегии (франшизе) с внешними организациями или с некоммерческими организациями³.

После этого Центр социологического опроса университета в штате Огайо связался для интервью с внешними организациями. И опять предварительно были разосланы письма с указанием содержания опроса и продолжительности интервью. Из 57 внешних организаций участвовали 40, что составило 71%. В приложении дается наглядная статистика всей выборки: 31 респондент оказывает услуги сам, и 40 респондентов пользуются контрактными услугами, для которых имеются соответствующие партнеры.

Мы выбрали города штата Огайо для проведения своих исследований потому, что они не являются типичными для США. Население в городах штата составляет от 15 237 до 711 470 человек, включая Цинциннати, старый торговый город, где число жителей сокращается, и Колумбус, относительно новый город с более развитой экономической базой и растущим числом населения. В штате афроамериканское население составляет 11,5%, 15% составляют национальные меньшинства; средний доход населения равен 40,956 амер. долл. По всей

стране национальные меньшинства составляют 25% (12,5% – афроамериканское население), и средний доход по стране равен 41,994 амер. долл. Мы считаем, что наше исследование, только в другом контексте, было бы полезным и для других штатов США, не только для штата Огайо.

Зависимые переменные: мониторинг

Во время исследования нас интересовали четыре случая мониторинговой деятельности по отслеживанию результата предоставления услуги и процесса ее производства, как собственными силами, так и по контракту с подрядчиками⁴. Во-первых, переменная *«произвольно производимая проверка»* показывает, сколько раз респонденты или их служащие проводили такую проверку вывоза мусора или отслеживали то, как производится уборка улиц⁵. Вторая переменная *«официальная проверка пропущенных улиц»* показывает, сколько раз респонденты или их служащие официально проверяли улицы и дома, которые не убирались, куда уборочные машины не заезжали. Все данные берутся за прошедший год. Третья переменная *«опрос населения»* показывает, сколько раз проводился опрос населения относительно качества уборки мусора. Четвертая переменная *«рассмотрение жалоб граждан и реагирование на них»* показывает, сколько раз органы власти официально зарегистрировали жалобы граждан на качество уборки мусора и отреагировали на них. Все муниципальные руководители регулярно получали жалобы от граждан, но эта переменная показывает, сколько времени органы власти уделили рассмотрению этих жалоб и исправлению ситуации⁶. Эта переменная очень важна. Ее надо воспринимать как сигнал о пожаре, так как она свидетельствует о недосмотре и плохой работе служб, и этот сигнал идет от получателя услуг. Местные власти или подрядчики могли бы и сами проводить такую регистрацию жалоб и следить за их исполнением. Мы записали эти переменные, включив ответы внешних организаций, которых власти нанимали по контракту вывозить мусор. Подрядчикам задавали точно такие же вопросы относительно их мониторинговой деятельности, переданной им органами власти по контракту⁷.

У таких измерений есть достоинства и недостатки. Достоинство в том, что, опрашивая респондентов о том, сколько раз в прошедшем году они или их служащие были заняты мониторингом, мы получаем различную информацию, что позволяет нам провести сравнение мониторинговой деятельности по общей, единой шкале. Недостаток такого подхода в том, что показатель проведения работ «число за прошлый год» не точен. В некоторых случаях точнее отражает положение дел такой показатель, как «в день», «в неделю» или «за месяц». Мы не сосредоточиваемся на отдельных отличиях в проведении мониторингов органами власти, работающими по контракту или без него. Наше внимание привлекают очевидные тенденции, выраженные в цифрах. Более того, можно даже усомниться в ответах подрядчиков относительно объема их мониторинговой деятельности. Респонденты, как это часто случается, могут преувеличивать, стремясь показать, как много они работают. Мы допускаем, что так могут вести себя все респонденты. Мы даем объяснение тем фактам, которые обнаружили и подсчитали.

Независимые переменные

Ключевой независимой переменной является способ предоставления услуг. Переменная «контракт» – временная переменная, обозначенная как 1, если власти заключают контракт на вывоз мусора, а в остальных случаях она имеет обозначение 0. Мы полагаем, что власти, заключающие контракты, договариваются и о мониторинге. Следовательно, при опросе они должны были сказать, что объем этой деятельности у них небольшой. Когда мы подключаем мониторинговую деятельность внешних организаций, то мы считываем, что у властей, работающих с ними, будет одинаковый или более высокий уровень мониторинговой деятельности по сравнению с властями, не работающими по контрактам. Наш анализ включает четыре важные контрольные переменные: характеристики власти; численность обслуживаемого населения; участие общественности в процессе обслуживания; исполнение обслуживания.

Характеристики власти. От общей компетентности и эффективности органов власти зависит и их способность выполнять как производственные, так и мониторинговые функции (Gargan, 1981; Honadle, 1981). Низкие доходы, недостаток рабочей силы вынуждают власти либо совсем отказаться от такого рода деятельности, либо искать более дешевые варианты, как в производстве услуг, так и в мониторинге. В 2003 фин. г. были произведены измерения расходов правительства на душу населения. Переменная «общие расходы на душу населения» стала единицей измерения производственной способности органов власти.

На выполнение мониторинговых задач оказывает влияние и тип правления. Все выступления за перестройку и реформы государственного управления направлены на повышение эффективности органов власти, которые должны действовать по законам и правилам бизнеса. Мы полагаем, что власти, структурированные по подобию частных фирм, скорее всего, будут работать как частные фирмы (Kearney & Scavo, 2001). Так, например, назначение президента фирмы советом директоров (который подчиняется избираемому правлению) представляет совещательно-управленческую форму правления, аналогичную структуре частной фирмы (council-manager). Отсюда следует, что власти с такой формой правления охотнее, чем власти во главе с полномочным мэром, занимаются мониторинговой деятельностью. Однако, составляя схему развития этих двух форм правления, Фредериксон, Логан и Вуд заметили, что различия между ними не так уж и велики. Так, совещательно-управленческая форма правления стала более политизированной, а правления «мэр-совет» (mayor-council) провели ряд таких процедурных и административных реформ, которые соответствуют совещательно-управленческой форме правления. Мы берем переменную правления «мэр-совет» и обозначаем цифрой 1, все другие формы правления – 0.

Участие населения. Если правительство предлагает более разнообразные услуги, то оно заключает больше контрактов на мониторинг. Более того, само население, если оно активно участвует в гражданских делах, может оказать давление на власть и потребовать больше услуг и большего мониторинга их результатов⁸. В 2000 г. прошли выборы. Процент общего числа

зарегистрированных избирателей, принявших участие в голосовании, составляет переменную «*явка избирателей*». Те, кто имеют более высокий доход, рассчитывают получить от властей более качественные услуги, так как они платят налоги, из которых и состоят различные общественные фонды. В богатых районах власти проводят мониторинг повсеместно и широко. Есть и такая переменная, как «*средний доход семьи*», установленный в 2000 г. во время переписи населения.

Число населения обслуживаемого государством. На мониторинговую деятельность органов власти может оказать влияние и количество клиентов. С увеличением их числа требуются более эффективные механизмы сбора информации (Natry, 1999), такие, как, например, опрос населения (Miller, 1994; Nightingale & Rossman, 1994). В этом преимущество государственных органов, работающих с большим количеством населения по сравнению с теми, чья клиентура невелика. Поэтому еще одной переменной в нашем исследовании является «*число хозяйств*» по переписи 2000 г.

Обслуживание. На мониторинг услуг оказывает влияние прошлый и настоящий опыт работы властей. Основной целью программы развития и мониторинга предоставления услуг является выявление управленческих проблем и их решений (Ho, 2003; Wang, 2002). Органы власти заинтересованы в улучшении качества обслуживания, и, возможно, через мониторинг и контроль предоставления услуг они добьются, что те организации и службы, которые непосредственно ими занимаются, будут отчитываться перед властями (Natry, 1996, 1999). Для оценки качества предоставляемых услуг вводится переменная «*количество жалоб за неделю в среднем*». За основу брались результаты опроса – жалобы населения, связанные с вывозом мусора и поступающие в муниципальные органы власти⁹. В таблице 1 приводится статистика указанных переменных.

Методы

Чтобы смоделировать управленческую деятельность органов власти, мы просчитываем (даем оценку) модели с помощью двузначного уравнения негативных показателей $E(Y) = \text{households}^{\alpha} \exp(X^* \beta) + \varepsilon$.

Где Y – количество управленческих дел, $E ()$ означает ожидаемые результаты, «*хозяйства*» – переменная, обозначающая число хозяйств в районе; X – вектор независимых и контрольных переменных, влияющих на количество управленческой деятельности; α и β – параметры, которые подлежат оценке (нужно составить смету), а ε – остаток (остаточная величина при чистом доходе).

Независимые переменные включают показатели степени обслуживания по контракту или без него (это не имеет значения) и контрольные действия. Мы остановились на функциональной форме потому, что нам нужна модель учета реальной деятельности для классификации различных мониторинговых действий, находящихся пока в разрозненном, несогласованном состоянии (King, 1989; Maddala, 1983)¹⁰. Ниже, проводя анализ этой деятельности, мы подсчитали, что $\alpha > 0$, а это означает, что предпочтение отдается не регрессии Poisson, а отрицательной двузначной

регрессии (Long, 1997). Однако нелинейные функциональные формы моделей затрудняют объяснение коэффициентов учетных моделей. Вслед за Лонгом мы объясняем каждый коэффициент подсчетом его «отдельных изменений, а это не что иное, как разница между числом прогнозируемых событий, связанных с ростом показателей в независимой переменной, и стандартным отклонением ниже средней величины до одного стандартного отклонения выше средней величины. При этом удерживаются все другие независимые переменные на уровне их средней величины. Мы оцениваем результаты контрактной управленческой деятельности путем сравнения городов, работающих по контракту (обозначая контрактную деятельность как 1), с городами, не работающими по контракту (0), все остальные переменные остаются на среднем уровне.

Таблица 1

Описательная статистика

Переменная	Средство	Обеспечение услуги	Min	Max	№
<i>Зависимые переменные</i>					
Произвольная проверка	108.19	107.13	0	260	68
Официальная проверка пропущенных улиц	80.04	106.75	0	260	71
Опрос граждан	1.38	5.07	0	33	71
Реагирование на жалобы граждан	102.25	115.44	0	260	71
<i>Независимые переменные</i>					
Предоставление услуг по контракту	0.56	0.50	0	1	71
Общий расход на душу населения	0.92	0.41	0 0.003	2.59	71
Мэр-совет	0.75	0.44	0	1	71
Явка избирателей на выборы	63.36	4.09	53.5	72.6	71
Средний доход 1-го хозяйства	45 039.39	14 309.46	17 122	91 162	71
Число хозяйств	22 002.76	45 202.9	5 976	327 175	71
Жалобы за неделю	5.21	5.51	0	25	70

Результаты

В целом результаты анализа показали, что органы власти, работающие по контрактам, занимаются мониторингом по указанным четырем направлениям в меньшей мере, чем органы власти с прямым, не контрактным обслуживанием, особенно невелика эта разница при мониторинге противопожарных услуг. Если же мониторинг осуществляют внешние организации,

то, как показал анализ, органы власти, работающие с контрактами, оказываются вовлеченными в мониторинг в большей степени, чем органы власти, не работающие с ними. В результате этого исследования подтверждается предположение, что существует зависимость между способом предоставления услуг и мониторинговым поведением властей.

Таблица 2

Результаты негативной двучленной регрессии влияния способа оказания услуг на применение мониторинговых инструментов

Независимая переменная	Произвольная выборочная проверка	Обнаружение пропущенных улиц	Опрос граждан	Рассмотрение жалоб
Контракт	-0.695* (0.322)	-2.088* (0.252)	-1.51* (0.692)	-0,366 (0.297)
Общие расходы на душу населения	-0.526* (0.181)	0.716* (0.327)	1.31 (1.10)	-0.200 (0.687)
Управление типа мэр-совет	-0.041 (0.292)	0.606 (0.322)	-1.05 (0.783)	-0.297 (1.09)
Участие на выборах	0.072* (0.019)	0.077* (0.037)	-0.094 (0.098)	-0.034 (0.034)
Средний доход одного хозяйства	2.20E-06 (8.48E-06)	-4.55E-06 (1.35E-05)	-2.09E-05 (2.72E-05)	-1.60E-05 (-2.30E-05)
Число хозяйств	4.87E-06* (2.24E-06)	2.38E-06 (1.33E-06)	-2.58E-05 (1.67E-05)	-1.12E-05 (1.24E-05)
Жалобы за неделю	0.029 (0.022)	0.215* (0.062)	0.127* (0.042)	0.0863* (0.033)
Постоянная	0.553 (0.1712)	-1.93 (2.71)	7.11 (7.26)	7.87 (4.41)
Alpha	0.488 (0.171)	439 (0.772)	1.78 (0.239)	1.25 (0.146)
Wald chin	113.96 70	145.03 70	16.76 70	12.58 70

* Стандартные ошибки в приложении Р меньше 0.5, тест двух областей больших отклонений.

В таблице 2 приводятся показатели негативной двучленной регрессии по всем четырем видам мониторинговой деятельности. Переменная «контракт» имеет большое статистическое значение и оказывает негативное влияние на все виды мониторинга, кроме одного – «мониторинг и отслеживание жалоб граждан», исходя из чего можно предположить, что контрактная работа ведет к сокращению мониторинговой деятельности органов власти, по крайней мере, тех, кто выполняет ее самостоятельно. «Жалобы за неделю» – это еще одна переменная, значения которой говорят о ее существенном влиянии на все виды мониторинга, кроме «выборочной проверки». Более высокие показатели переменной «жалобы за неделю» связа-

ны с интенсивным использованием всех видов мониторинга. Наконец, мы делаем вывод, что районы с низким общим расходом на душу населения, высокой активностью на выборах и с большим количеством хозяйств чаще проводят выборочную проверку, а с высоким расходом на душу населения и высокой активностью на выборах активнее реагируют на работу органов власти по обслуживанию населения, в частности, чаще сообщают органам власти о неубранных улицах.

В таблице 3 приводятся прогнозируемые показатели различных изменений в прогнозируемых оценках зависимых переменных в связи с изменением в независимой переменной «контракт», как при работе по контракту, так и без него. Во втором столбце таблицы даны цифры числа прогнозируемых мониторингов, когда переменная «контракт» равна 0, т.е. подсчитывается среднее количество мониторингов органов власти, не работающих по контрактам, – все остальные переменные сохраняют свои средние показатели. В третьем столбце содержится информация о количестве мониторингов при работе властей по контрактам, где переменная «контракт» равна 1, а все остальные переменные тоже сохраняют свои средние показатели. Во всех четырех случаях прогнозируемый уровень мониторинга значительно выше у органов власти при неконтрактном предоставлении услуг. Такой вывод соответствует утверждениям критиков контрактной работы властей, что расчет на внешние организации ослабляет менеджерские способности властей.

Таблица 3

Прогнозируемые результаты

Переменная	Прогнозируемый мониторинг властей, не работающих по контракту	Прогнозируемый мониторинг властей, работающих по контракту
Произвольная выборочная проверка	147.6	74.1
Официальная проверка пропущенных улиц	158.4	19.5
Опрос граждан	2.28	0.46
Рассмотрение жалоб граждан	117.9	83.2

В таблице 4 сравниваются прогнозируемые показатели мониторинга, осуществляемого органами власти по контракту и без него, с показателями мониторинга, исполняемого внешними организациями. Подчеркивается разница в показателях, что дает возможность определить, сколько власти могут купить мониторинговых исследований у внешних организаций. В первом столбце показана разница в результате сокращения собственной управленческой способности после перехода на работу по контрактам – расчеты сделаны в таблице 3, во втором и третьем столбцах. Сравнив показатели деятельности властей без привлечения и с привлечением других организаций для уборки мусора, мы подсчитали, что, работая по контрактам, региональные власти

совершают выборочных проверок на 73.5 меньше, на 1.82 меньше опросов населения, при этом обнаружено на 138.9 меньше необслуженных улиц и на 34.7 меньше случаев рассмотрения и выполнения жалоб от граждан; остальные переменные сохраняют свои средние показатели.

Во втором столбце таблицы 4 показано, сколько раз муниципальные органы привлекали к управленческой деятельности внешние организации для сбора и вывоза мусора, заключив с ними контракт. В каждом случае уровень мониторинга, «купленного» у внешней организации, намного выше показателей, приведенных в первом столбце, что подтверждает наше утверждение о возможности компенсировать недостаток управленческой деятельности властей за счет контрактов с внешними организациями. В среднем внешние организации выполняют 163.85 выборочных проверок, проводят 191.15 проверок пропущенных улиц, 5.03 опросов населения и 186.2 проверок рассмотрения и исполнения жалоб граждан.

Суммируя все сказанное, мы делаем выводы, что утверждение, будто контракты сокращают объем управленческой деятельности муниципалитетов, справедливо лишь отчасти, по крайней мере это касается проведения мониторингов. По нашим данным, власти, заключившие контракты, занимались самостоятельно мониторингом меньше, чем власти, сами предоставляющие услуги; остальные факторы (переменные) оставались постоянными.

Таблица 4

Сравнение прогнозируемых показателей мониторинга с реальными показателями мониторинга, осуществляемого внешними организациями

Переменная	Разница прогнозируемого мониторинга, исполняемого властями по контрактам и самостоятельно	Реальный уровень мониторинговой деятельности внешних организаций
Случайная выборочная проверка мест	73.5	163.85
Официальное выявление неубранных улиц	138.9	101.15
Рассмотрение жалоб граждан	34.7	186.20
Опрос граждан	1.82	5.03

Но, как показали наши исследования, власти, работающие с другими организациями по контрактам, могут укрепить свой менеджмент, «купив» некоторый объем менеджерской деятельности у этих организаций в рамках контракта на фактическое производство услуги. Вместе они могут сделать существенно больше, чем власти, производящие услуги лишь своими силами. Значительное увеличение объема мониторинговой деятельности властей, работающих по контрактам, и внешних организаций может произойти потому, что, во-первых, внешние организации, в отличие от администраций,

могут отказаться от исполнения работ, а во-вторых, эти организации могут выполнять мониторинг более эффективно, возможно в силу существующей «экономии масштаба», т.е. экономии, обусловленной ростом масштабной деятельности группы фирм. Мы рассматриваем оба случая.

Степень несговорчивости подрядчика при составлении контракта зависит от рынка услуг и сроков исполнения работ (Sclar, 2000). Отсутствие рынка опасно тем, что власти, заключающие контракты, могут вступить в монопольные отношения с внешней организацией, и здесь им надо быть особенно внимательными к тому, что эта организация предлагает, так как заменить ее новым провайдером уже будет нелегко.

Обследование деятельности муниципалитетов в штате Огайо подтвердило наше предположение, что слабый рынок услуг способствует большей мониторинговой активности местной администрации. Когда на заключение контрактов претендовали одна или две фирмы, тогда власти больше занимались опросом населения, в среднем один раз в год; уделяли больше времени рассмотрению жалоб граждан (113 вместо 74 раз в год); выборочной проверке (103 раза в год, а не 40). Сравнение дается с объемом мониторинговой деятельности властей, имевших больше четырех претендентов на предыдущий контракт.

Существуют аргументы в защиту того, что заключение контрактов на более долгие сроки тоже приводит к монопольным отношениям, подвергая власти риску, так как внешние организации в поисках новых предложений будут уклоняться от выполнения взятых на себя обязательств или перекладывать свою работу на других¹¹, что обычно происходит в конце срока контракта. Это подтверждается нашими исследованиями. Власти, заключившие долгосрочный контракт (на 4 и более лет), предпринимали опрос населения 1 раз в год самостоятельно и ни разу по краткосрочному контракту (1–3 года). В то же время выборочную проверку работы подрядчика по долгосрочному контракту власти проводили 68 раз в год, а по краткосрочному – 95 раз в год.

Частое проведение мониторинга при заключении контракта объясняется еще и тем, что власти передают часть мониторинговых функций внешним организациям, повышая тем самым эффективность своей менеджерской деятельности. Во многих случаях эти внешние организации, занимаясь вывозом мусора, обслуживают несколько муниципалитетов, извлекая таким образом для себя выгоду по масштабной экономии, как в производстве услуг, так и в менеджменте. Что касается организации труда, то здесь правила менее жесткие, хотя иногда с профсоюзами происходят конфликты. Следовательно, проведение мониторинга с помощью внешней организации-подрядчика обходится властям дешевле, чем своими силами.

Мы подсчитали, сколько мониторингов в среднем проводят власти после заключения контракта с подрядчиками и, чтобы проверить обоснование «масштабная экономия», исследовали мониторинговую деятельность тех муниципалитетов, которые заключали такой контракт с местной фирмой, и тех, кто заключал контракт с фирмой, оказывающей подобные услуги администрациям разных районов. Если в последнем случае власти купили более высокие уровни мониторинга, значит, выгода «масштабной экономии» очевидна, и наше исследование это подтверждает. Фирмы, обслуживающие администрации разных

районов, рассмотрели в среднем 188.12 жалобы граждан, в то время как фирмы, работающие на администрацию только одного района, рассмотрели 175.33 жалобы. Первые провели 4.25 опросов населения, а вторые – 9.17 опросов.

Дискуссия

Результаты наших исследований дают нам право утверждать, что органы власти, работающие с контрактами, часто «покупают» мониторинг и производство услуг у внешних фирм тогда, когда результат и общую стоимость всех услуг легко подсчитать. Это не значит, однако, что государственные чиновники, заключая контракты с фирмами, отказываются от своего права проводить мониторинг услуг самостоятельно и ответственности за его проведение. Они передают эти функции фирмам по таким вопросам, как вывоз мусора, – это обходится значительно дешевле. Бывает, что стоимость производства услуги и стоимость управления услугой значительно отличаются. Иногда управление может стоить дешевле, а производство услуги – дороже. А случается, что и то и другое может повлечь высокие транзакционные издержки. В таблице 5 приводятся все четыре общих типа договоренностей о производстве услуг и руководстве ими. Мы не стремимся дать теоретическое обоснование стоимости сделок на менеджмент и ее влияние на передачу некоторых функций внешним фирмам. Целью данной статьи является в общих чертах рассказать о наших исследованиях и наблюдениях и представить их результаты на примере проведения мониторинга. Если стоимость договора на управление и производство услуги невысока, то при прочих равных факторах он может заинтересовать власти. Особенности производства услуги и управления (в обоих случаях – небольшие средства и несложность расчетов) позволяют властям добиться эффективности работы в условиях рынка услуг и/или «экономии масштаба», т.е. экономии в результате масштабной деятельности группы фирм, так как в этих условиях подрядчики более сговорчивы и более аккуратны в выполнении условий контракта. Наши подсчеты доказывают, что главы местных органов власти могут выгодно передать производство и некоторые функции менеджмента внешним организациям, а подсчитать и оценить их работу администрации будет относительно легко, особенно когда получатели услуг будут информировать о качестве работы подрядчика¹².

Таблица 5

Традиционные издержки на организацию и производство услуг

Транзакционные издержки на менеджмент услуги		Низкие	Высокие
	Низкие	Контракт на менеджмент производства	Контрактный менеджмент, внутреннее производство
Высокие	Внутренний менеджмент, контрактное производство	Внутренний менеджмент и производство	

Мы рассматриваем вариант передачи предоставления услуг и управления этим процессом одной и той же фирме, но муниципалитеты могут распределять эти обязанности, заключая контракты с разными фирмами. На государственном уровне федеральные государственные учреждения нанимают оценщиков с третьей стороны, чтобы определить качество производственной деятельности, на которую подписан контракт, например информационные технологии.

Такую практику называют «независимый контроль и эксплуатационная оценка»¹³. В других случаях, когда стоимость сделки на производство услуги и менеджмент высокая, то рисковать и заключать ее вряд ли стоит. Всегда есть вероятность того, что фирмы станут создавать различные препятствия. Мы исследовали контрактное и сетевое предоставление услуг в социальной сфере и в сфере здравоохранения (лечение психических заболеваний, обеспечение благосостояния детей, разработка и проведение в жизнь программ лечения людей, страдающих наркоманией и алкоголизмом) и обнаружили, что такого рода услуги всегда оказываются монопольно. Они требуют скоординированных действий государственных и частных организаций и предполагают непростые измерения и расчеты (Milward, Provan & Smith, 1994; Provan, Isett & Milward, 2004; Provan & Milward, 1995; Smith, 1996; Smith & Smith, 1996; Van Slyke, 2003). Возвращаясь к вопросу о мониторинге, мы должны сказать, что отсутствие нормальной производственной информации препятствует заключению контрактов на производство и менеджмент услуг потому, что власти не могут оценить качество выполняемых услуг и надежность мониторинговой деятельности фирм-подрядчиков.

Когда транзакционные издержки на менеджмент низкие, а на производство услуг высокие (см. табл. 5), муниципальные власти могут заключать контракт на некоторые функции менеджмента, производство же услуг обеспечивать за счет имеющихся внутренних ресурсов. При таком варианте договариваться с фирмами об условиях производства услуги очень сложно и еще сложнее о менеджменте. Для производства услуги могут потребоваться специальные средства, при этом довольно легко определить объем работ и результаты. Некоторые государственные услуги (водоснабжение, работа очистительных сооружений) требуют высокотехнологичного и сложного производства, поэтому они монополизируют рынок, особенно в некрупных районах. Кроме того, власти располагают доступной системой измерения качества работ в метрических единицах. Потребность в специальном оборудовании ведет к интернизации производства, но органы власти могут отказаться от заключения субдоговоров и заключать контракты на выполнение управленческих задач, таких как мониторинг качества выполнения услуги. Например, некоторые федеральные государственные учреждения, такие как NASA и министерство энергетики, используют практику привлечения внешних организаций для оценки качества высокотехнологических процессов (практику «независимый контроль и эксплуатационная отметка», о которой говорилось выше)¹⁴. Более того, местные органы власти, выполняя технологически сложные услуги самостоятельно, пригла-

шают внешние организации для оценки качества их работы. Например, многие местные власти заключают договор с частными лабораториями о контроле и определении качества воды, поставляемой с помощью государственных производственных средств. И наконец, если стоимость производства услуги низкая, а стоимость менеджмента высокая, то власти могут заключать контракт на производство услуги, а менеджмент оставить за собой (см. табл. 5). В таких случаях можно избежать монополизации на производство услуг и добиться сговорчивости внешних организаций. Так, например, во время контроля за тем, как происходит слияние новых информационных технологий с существующими административными процессами, возможно, потребуются специальные знания о том, какими системами управления агентство располагает в настоящий момент (Chen & Perry, 2003). Если муниципалитету понадобятся информационные технологии, планирование и мониторинг, а он работает по контрактам, то он может в дальнейшем оказаться в зависимости от внешней организации, так как, выиграв первый контракт и имея опыт выполнения управленческих задач, эта организация будет получать долгосрочные выгодные предложения. Власть, вступающая в контрактные отношения, начинает рассчитывать на то, что работу по базовому планированию и оценке операции будет делать внешняя организация и что ей придется пойти на непростые условия контракта по менеджменту. Мы все время приводили примеры мониторинга, но мониторинг – это всего лишь часть управленческой деятельности, которую можно передать на контракт внешней организации. Следующей сферой заключения субдоговоров, вероятно, будут контракты о передаче административных функций и менеджмента. Сейчас власти штатов, а также федеральные органы власти активно заключают договоры на выявление годности контракта, стратегическое планирование, управление кадрами, на информационные технологии и операции по базовому обеспечению (Walters, 2004). На самом деле некоторые местные органы власти типа «совет–администратор» в США (council-manager local government) давно уже нанимают частные фирмы выполнять функции по общему руководству, включая кадры, планирование и составление бюджета (Zimmerman, 2005).

Важной проблемой нашей дискуссии является также проблема лингвистическая, так как управленческая деятельность выражается на языке контракта. У фирм может не быть стимула выполнять функции менеджмента, если они конкретно не определены в контракте. От этого страдает вся служба услуг. Органы власти хотят получить качественный менеджмент и хорошие результаты и в то же время сэкономить. Поэтому в контракте нужно точно определить объем и виды менеджерской деятельности, особенно что касается услуг, которые трудно поддаются измерению и оценке.

Тот подход к заключению контракта из расчета стоимости услуг, который мы кратко описали в статье, – это начало схемы для определения выгодных условий контракта на менеджмент, а также руководство по тому, как избегать ловушек, расставленных в контракте внешними организациями. Выгода от «покупки» менеджерской работы по контрактам не

слишком велика, поэтому иногда властям приходится поддерживать свою адекватную или даже более интенсивную менеджерскую деятельность. Специальные технические средства и несложность расчетов – это только два фактора из многих, которые учитываются при заключении контрактов и могут повлиять на передачу менеджерских функций фирмам. Еще нужно учитывать внешние обстоятельства, а именно рыночную конкуренцию. Как показали наши исследования, отсутствие таковой ведет к заключению большего количества контрактов на мониторинг. Для выполнения ряда менеджерских задач сложное оборудование, техника могут и не понадобиться, тогда их выполнение легко отслеживать, и, следовательно, их можно было бы передать внешней организации-подрядчику. В любом случае, власти должны быть «умными покупателями», будь то производство услуги или менеджмент.

Выводы

В данной статье дается оценка мониторинговой деятельности муниципальных властей при наличии альтернативных договоренностей. В результате нашего исследования обнаружено, что те муниципальные власти, которые не привлекают фирмы и агентства к обслуживанию по контракту, больше занимаются мониторингом, чем те, которые работают по контрактам. На первый взгляд может показаться (и это соответствует другим ранее проведенным исследованиям), что, когда власти заключают субконтракты с внешними организациями, они не только сокращают их предоставление за счет своих ресурсов, но и уменьшают свое участие в управлении этим процессом (Brown & Brudney, 1998; Van Slyke, 2003). Однако наши дальнейшие исследования показывают, что власти, работающие по контрактам, не только компенсируют дефицит управления, передавая ряд функций по руководству фирмам-поставщикам услуг, но вместе с ними проводят значительно большее число мониторингов в сфере предоставления услуг, чем те власти, которые производят услуги своими средствами. Таким образом, власти, работающие по контрактам, «покупают» мониторинговую деятельность, т.е. конкретизируют условия и правила, по которым организации-подрядчики обязуются проводить мониторинг и сообщать о результатах своей деятельности органам муниципальной власти. Однако это не значит, что управляющие в администрациях снимают с себя ответственность за мониторинг. Просто такая услуга, как, например, вывоз мусора, не требует сложных расчетов и поэтому они могут передать часть мониторинга другой организации. Нужно отметить, что в то же время вполне допустим и оправдан мониторинг, проводимый органами власти при заключенном контракте, если существует риск в производстве услуг. В общем, власти, работающие по контрактам, могут укрепить свою ослабленную управленческую деятельность, привлекая другие фирмы, внешние организации для выполнения ряда управленческих задач.

Мы предлагаем несколько важных направлений для будущих исследований. В нашем случае мы ограничились исследованием обслужи-

вания по вывозу мусора – недорогая по стоимости услуга, на которую беспрепятственно можно заключить контракт. Доходы от «покупки» менеджмента услуги могут быть разными в зависимости от типа услуг. Все услуги можно разделить на управление и на производство услуг, причем есть такие услуги, на управление и производство которых чаще заключаются контракты. Будущие исследования должны проводиться по более широкому спектру услуг, особенно тех, по которым трудно заключать контракт. В разделе «дискуссия» мы определили управленческие задачи, выполнения которых власти хотят добиться с помощью внешних субконтрактов. Чтобы определить, правильно ли они поступают, местным властям следует хорошо просчитать стоимость услуг по менеджменту и вообще связывать все расходы на менеджмент с оценкой результатов по контракту, таких как качество обслуживания и стоимость. Нужно поставить себе задачу выяснить: есть ли экономия расходов у властей, работающих по контрактам, и является ли сокращение производственной и управленческой деятельности источником экономии? Является ли «пробуксовка» в работе результатом менеджмента, «купленного» по контракту? До сих пор основной проблемой исследования процедуры заключения контрактов и управления была проблема измерения результатов услуги. Мы полагаем, что камнем преткновения в этом процессе является высокая цена, а не концептуальные трудности получения замеров качества производства «на выходе». Тем не менее нельзя не просчитывать результаты при исследовании контрактной деятельности, так как результат – очень важная часть контракта.

Описание выборки

Таблица 1. В ней показаны разные способы оказания услуги по вывозу мусора органами власти. Дается классификация этих способов и распределение их по респондентам. Из 105 респондентов 30% вывозят мусор напрямую силами служащих городских администраций, 55% заключают контракты или франшизы с фирмами. Ни одна администрация не заключала контракт или франшизу с другой администрацией, хотя 4% прибегали к услугам как городских служащих, так и других фирм по контрактам или франшизам. 11% из выборки не предлагают услуг.

Таблица 2. В этой таблице определяются категории населения и распределение респондентов по этим категориям. Основная часть респондентов (свыше 84%) из районов с населением менее 50 000. В нашем исследовании участвовали администрации почти всех районов Огайо, кроме Кливленда.

Таблица 3. Здесь представлена выборка по типу правления: администрация типа «совет–управляющий» (council-manager) составляет $\frac{2}{3}$ выборки, администрация типа «мэр–совет» (mayor-council) – $\frac{2}{3}$.

У одного респондента была форма правления местного органа власти – «управление или комитет». Степень активности респондентов была очень высока, поэтому мы уверены, что наша выборка местных властей отражает население штата Огайо.

Приложение

Таблица 1

**Способ обслуживания по вывозу мусора.
Распределение ответов по респондентам**

Способ предоставления услуги	Число респондентов	%
Исключительно городскими служащими	31	30
Исключительно по контракту или по франшизе с частной организацией	57	54
Исключительно по контракту или по франшизе с некоммерческой организацией	1	1
Исключительно по контракту или франшизе с другим органом власти	0	0
Совместно с городскими служащими с другой организацией по контракту или по франшизе	4	4
Город не предоставляет услуг	12	11
<i>Итого</i>	<i>105</i>	<i>100</i>

Таблица 2

**Категории населения по количественному признаку.
Распределение ответов по респондентам
по признаку населенности районов**

Население	Число респондентов	%
15,000-24,999	54	51
25,000-49,999	34	33
50,000-99,999	12	11
100,000+	5	5
<i>Итого</i>	<i>105</i>	<i>100</i>

Таблица 3

**Категории правления.
Распределение ответов по респондентам**

Тип администрации	Число респондентов	%
Совет-менеджер	30	29
Мэр-совет	74	70
Правление/комитет	1	1
<i>Итого</i>	<i>105</i>	<i>100</i>

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Заметьте, что существуют транзакционные издержки при самостоятельном и контрактном предоставлении услуг. Например, мониторинг фактического исполнения услуги требует финансовых расходов, независимо от того, по контракту или своими силами исполняется услуга, хотя расходы и неодинаковы. Когда задачи ясны, руководство муниципалитета в обоих случаях должно определять, что подлежит мониторингу, выработать критерии оценки качества исполнения услуги, осуществлять контроль и наблюдение за работой как собственных служащих, так и внешних организаций, с которыми заключен контракт. По контракту эти этапы подготовки и исполнения услуги могут быть более дорогими, так как органам власти приходится иметь дело с внешними организациями, хотя расходы на менеджмент присутствуют и в том, и в другом случае.
- ² Пункт 20.2. С. 23. Документы на технические условия сбора и вывоза твердого мусора. Контракты. Город Уортингтон, Огайо. Департамент госслужбы. Октябрь 2001.
- ³ 16% оставшихся районов нашей выборки приватизировали службу по вывозу мусора. Каждое хозяйство самостоятельно заключает контракт с частной фирмой на вывоз мусора.
- ⁴ Мы выбрали эти четыре случая мониторинга, хотя, конечно, есть и другие виды мониторинговой деятельности.
- ⁵ В случае работы органов власти без контрактов эта переменная означает, сколько раз менеджеры из органов власти проверяли своих собственных служащих произвольно, на местах. Для властей, работающих по контракту, эта переменная означает число произвольных проверок служащих подрядчика.
- ⁶ Учитывая, что в году 260 рабочих дней, мы записали все ответы респондентов больше этого числа для четырех задач мониторинга.
- ⁷ Общий счет показывает, сколько мониторинговых задач власти могут «купить» по контракту. Сложение двух показателей часто давало число большее, чем 260 раз в год; занимаясь неальтернативным мониторингом, мы тоже записывали цифру больше, чем 260.
- ⁸ Смотрите Navilton (1995), где приводится такой же аргумент об активности избирателей, о коллективных действиях, мониторинге (когда дело касается окружающей среды).
- ⁹ С этой переменной могут быть проблемы при решении вопроса, как практика обслуживания в прошлом может стимулировать мониторинговое поведение в настоящее время. Она подсчитывает лишь количество жалоб за неделю в настоящее время. Мы все-таки надеемся, что их количество будет таким же, как в прошлом году, если мы возьмем жалобы за любую неделю в прошлом году и сравним. Однако мы не стали бы делать поспешных выводов относительно прямой причинной обусловленности наших находок.

- 10 Каждая зависимая переменная дана в усеченном пересчете при 0 и 260.
- 11 Уклонение от работы в конце срока контракта весьма вероятно, когда подрядчик начинает искать новые заказы и предложения.
- 12 Что касается противопожарной безопасности, то предполагается, что граждане сами будут определять качество ее работы и информировать местные органы власти об этом, а по контрактам или не по контрактам работают пожарники, в данном случае не имеет значения. Однако могут быть и объективные причины, препятствующие быстрому и качественному выполнению работы: дороги могут быть заблокированы инвалидами, пожилыми людьми, иностранцами. В таких условиях получателям услуги (тушение пожара, например) трудно определить качество работы пожарников, поэтому полностью полагаться на их оценку работы не следует.
- 13 Мы благодарны одному из корреспондентов за указание на эту практику.
- 14 Мы благодарны анонимному автору за сообщение о том, что такая практика существует во многих странах, в том числе таких, как Китай, где государственные органы власти контролируют производственные средства, но заключают контракты на менеджмент.