



COWI A/S

Parallevej 2  
DK-2800 Kongens Lyngby  
Denmark

Тел.: +45 45 97 22 11

Факс: +45 45 97 22 12

[www.cowi.com](http://www.cowi.com)

Муниципалитет г. Орхуса,  
Международный отдел

## **Опыт развития местного самоуправления в Дании**

Отчет

4 сентября 2008 г.

## **Оглавление**

<b>1</b>	<b>Местное самоуправление в Дании</b>	<b>2</b>
1.1	Причины реорганизации датских муниципалитетов	4
1.2	Сотрудничество — стратегия преодоления проблем на муниципальном уровне	5
<b>2</b>	<b>Общие условия реорганизации</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Общие указания по проведению реформы</b>	<b>12</b>
<b>4</b>	<b>Опыт реформирования государственного сектора Дании: предварительные выводы</b>	<b>17</b>

# 1 Местное самоуправление в Дании

В Дании проживает около 5,5 миллионов жителей. После реформы местного самоуправления, которая была проведена 1 января 2007 г., в стране сложились три уровня государственной власти: центральный, региональный и муниципальный.

Датский муниципалитет

Датский муниципалитет управляется местным советом, члены которого избираются путем прямого голосования жителями территории, подведомственной муниципалитету.

Мэр избирается из числа членов совета простым большинством голосов.

Муниципальная администрация ответственна на внедрение решений, принимаемых местным советом. Во главе администрации стоит мэр.

В соответствии с Конституцией Дании, муниципалитеты являются самоуправляемыми единицами.

Все виды деятельности, осуществляемые датскими муниципалитетами, должны быть узаконены, а соответствующие законы должны быть одобрены Парламентом (Folketinget — аналог российской Думы).

Датские муниципалитеты не вправе заниматься теми видами деятельности, которые не упоминаются в законодательстве. Муниципалитеты имеют право предоставлять услуги и от имени государства; за это они получают отдельное вознаграждение.

В данной таблице представлен обзор функций органов власти различных уровней. Таблица не является исчерпывающей, но позволяет получить наиболее полное представление о ситуации.

*Таблица – Деятельность датских органов власти*

Уровень	
Центральный уровень	Законодательство, регулирующее все отрасли государственного управления и сферы обслуживания Общая экономическая политика Международные отношения, помощь развивающимся странам Национальная система обороны, гражданская защита и полиция Судебная система Тюремная система Национальная система контроля за качеством пищевых продуктов - мониторинг Рабочая среда - мониторинг Налоговое администрирование Национальные учреждения культуры Университеты, старшие классы общеобразовательной школы и

Уровень	
	<p>система профессионально-технического образования</p> <p>Служба занятости - бюро по трудоустройству (в сотрудничестве с муниципалитетами)</p> <p>Инфраструктура – дороги/автомагистрали высокого качества, железнодорожные пути</p> <p>Окружающая среда - общее планирование и мониторинг</p> <p>Система специализированного консультирования граждан и специалистов (люди с ограниченными возможностями)</p>
Региональный уровень	<p>Система вторичного медицинского обслуживания, больницы, врачи общего профиля и т.д.</p> <p>Инфраструктура – межмуниципальное автобусное сообщение</p> <p>Окружающая среда – планы регионального развития</p> <p>Социальные учреждения – специализированные учреждения для людей с ограниченными возможностями</p>
Муниципалитеты	<p>Система первичного медицинского обслуживания, обслуживание на дому, уход и т.д.</p> <p>Местные учреждения культуры</p> <p>Начальная школа и младшие классы общеобразовательной школы</p> <p>Служба занятости - бюро по трудоустройству (в сотрудничестве с центральными органами власти)</p> <p>Инфраструктура – местные дороги и автобусное сообщение (в сотрудничестве с региональными органами власти)</p> <p>Окружающая среда – соблюдение и мониторинг требований законодательства в сфере охраны окружающей среды на локальном уровне Вывоз и размещение отходов, водоснабжение и т.д.</p> <p>Градостроительное проектирование – инфраструктура, жилые зоны, промышленность и т.д.</p> <p>Социальная помощь, пенсии по старости и т.д.</p> <p>Социальные учреждения – учреждения для людей с ограниченными возможностями, помощь людям с ограниченными возможностями</p> <p>Дневной уход за детьми</p> <p>Жилье, выделение субсидируемого жилья/управление фондом субсидируемого жилья</p> <p>Библиотеки</p> <p>«Главный вход» для граждан - консультации, охрана, выдача паспортов, выдача водительских удостоверений</p>

Основной функцией государственной структуры является защита системы местного самоуправления и обеспечение оптимального распределения задач. В то же время важно отметить, что распределение задач зависит от различных политических интересов, интересов политической системы и негосударственных организаций (трудовых организаций, организаций, представляющих интересы работодателей, Ассоциации муниципалитетов Дании и т.д.).

## 1.1 Причины реорганизации датских муниципалитетов

Фундамент датской системы местного самоуправления сформировался в 70-х г.г. прошлого века в процессе проведения муниципальной реформы. К тому времени были сформированы 1300 сельских округов, 86 городских советов/муниципалитетов и 25 местных советов. Число местных советов было сокращено до 14; число муниципалитетов – до 275. В результате проведения реформы 2007 г. регионов (это преемники местных советов) стало 5, муниципалитетов – 98.

Проведение реформы 1970 г. было обусловлено двумя основными причинами. Во-первых, стирались границы между сельскими округами и городскими районами. Территории городских районов пересекали муниципальные границы и простирались вплоть до границ сельских округов. Во-вторых, территории сельских округов были недостаточно обширными для успешного решения возложенных на них задач.

В промежутке между реформами 1970 и 2007 г.г. осуществлялась двухуровневая децентрализация — передача полномочий от центральных региональным и муниципальным органам власти. В частности, полномочия по управлению социальным сектором (учреждения и услуги для людей с ограниченными возможностями) были переданы региональным и муниципальным органам. Целью этой стратегии было обеспечение максимальной доступности услуг на локальном уровне.

В ходе развития государства всеобщего благосостояния в период между двумя реформами — на протяжении почти 30 лет — была выявлена все возрастающая необходимость в проведении еще одной реформы, целью которой стало бы введение новой системы распределения полномочий между различными уровнями государственной власти. Было выявлено три слабых звена:

- административные подразделения были слишком малы для решения возложенных на них задач
- скоординированная, слаженная работа по обслуживанию граждан оказывалась затруднительной
- система распределения задач между различными уровнями государственной власти во многих случаях оказывалась неэффективной

Поэтому в 2002 г. Правительство создало специальную комиссию для оценки ситуации и выработки рекомендаций по реформированию структур, входивших в государственный сектор.

Целью этого шага было обеспечение демократического развития государственного сектора, что в свою очередь могло бы способствовать

дальнейшему развитию датской системы социального обеспечения. Средствами достижения этой цели должны были стать стабильно действующие административные отделы и четкое разграничение ответственности между различными уровнями государственной власти.

## 1.2 Сотрудничество — стратегия преодоления проблем на муниципальном уровне

Как было сказано выше, в период между двумя реформами (1970 и 2007 г.г.) от муниципалитетов требовалось предоставление качественных, эффективных услуг. Например, тенденция к децентрализации привела к тому, что на мелкие муниципалитеты возлагалось все больше и больше функций. Вследствие этого возрастала потребность в специализированных услугах и сотрудниках с высшим образованием, которые могли бы выполнять все более и более сложную работу.

Для местных советов этого означало, что стоимость основных услуг возрастет, а обеспечение требуемого уровня обслуживания окажется затруднительным.

Преодоление проблем путем сотрудничества

В ответ на это датские муниципалитеты заключили ряд межмуниципальных и муниципальных частных соглашений о сотрудничестве в тех областях, в которых самостоятельное выполнение возложенных на них задач по тем или иным причинам оказывалось невозможным.

### 1.2.1 Примеры форм сотрудничества

Неофициальные соглашения

В рамках деятельности ассоциаций и сетевых организаций проводятся встречи между политиками, руководителями, специалистами и т.д. Существуют ассоциации руководителей высшего звена, а также локальные муниципальные ассоциации. Важную роль в организации встреч, сетей и т. п. играет Ассоциация муниципалитетов Дании. Вопросы муниципального значения обсуждаются либо в рамках повестки дня, либо во внеплановом порядке. Типичными направлениями сотрудничества являются взаимные консультации, обмен знаниями и другой релевантной информацией, проведение совместных семинаров.

Согласованное межмуниципальное сотрудничество

Этот тип сотрудничества носит более обязательный характер, чем неофициальные встречи. В данном случае два или более муниципалитета договариваются о сотрудничестве в конкретной сфере. Степень обязательственной силы соглашений о сотрудничестве определяется самими соглашениями.

Примеры такого сотрудничества:

- Достигнута договоренность о том, что муниципалитет А может пользоваться услугами специалиста, работающего в муниципалитете Б, за соответствующую плату
- Достигнута договоренность о том, что муниципалитет А и муниципалитет Б могут привлечь определенного специалиста и оплатить его услуги поровну.
- Избыточные мощности социальных и иных учреждений могут использоваться другими муниципалитетами. При этом муниципалитеты платят за использование этих избыточных мощностей.
- Двумя муниципалитетами и местными бизнес-ассоциациями учреждается отдел промышленного развития.

Муниципалитет в роли подрядчика

Суть данной концепции в том, что один муниципалитет берет на себя обязательства по выполнению определенной работы для ряда других муниципалитетов.

Такая форма сотрудничества обычно используется в случаях, когда расходы по созданию рабочих мест (например, в сфере управления ИТ-системами, технического обслуживания дорог) очень велики.

Муниципалитеты платят за эти услуги.

Межмуниципальные компании

Муниципальные компании, учреждаемые при объединении муниципалитетов, бывают трех видов:

- 1 Публичные компании с ограниченной ответственностью или публичные /закрытые акционерные компании с ограниченной ответственностью
- 2 Межмуниципальные компании.

Обстоятельства, при которых учреждение компании является оптимальным решением:

- Сотрудничество сопряжено с большими инвестициями
- Существует потребность в узкоспециализированных сотрудниках.

В этой связи муниципалитеты, заключившие соглашение о сотрудничестве, сотрудничают в течение ряда лет.

### **Закрытые акционерные компании с ограниченной ответственностью**

Компании этого типа учреждаются двумя или более муниципалитетами. Их деятельность регулируется законодательством, которое регламентирует деятельность частных компаний.

### **Межмуниципальные компании**

Вот некоторые из характеристик датских межмуниципальных компаний:

- Компания является юридическим лицом. Компания может обращаться в суд и привлекаться к судебной ответственности.
- Структура компании определяется муниципальными советами (муниципалитетами-участниками).
- Компания управляется советом директором, члены которого назначаются советом муниципалитетов-участников.
- Устав определяет, какие решения должны утверждаться муниципалитетами. Как правило, это серьезные изменения в основной концепции, такие как принятие нового устава (например, если в состав компании желает войти новый муниципалитет), новая продукция, взятие ссуды или ликвидация компании.
- Поскольку компания является межмуниципальной (и в особенности в тех случаях, когда муниципалитеты-участники имеют гарантированное право на получение ссуды), она может взять ссуду под низкий процент, например в Европейском инвестиционном банке.

### **1.2.2 Сотрудничество после реформы**

Такая стратегия межмуниципального сотрудничества в сферах, в которых можно предоставлять более качественные и недорогие услуги при условии взаимного сотрудничества, не прекратила свое существование после реформы 2007 г. За последние 30 лет она продемонстрировала свою эффективность. Несмотря на то, что территории многих муниципалитетов существенно расширились, они продолжают сотрудничать в ряде сфер (специализированные социальные учреждения, удаление отходов, водоснабжение, информационные технологии и т.д.) Одна из важнейших сильных сторон этой стратегии — небюрократический путь решения вопросов, связанных с регулированием постоянно колеблющегося спроса на услуги, которые предоставляются муниципалитетами. Если один совет желает сотрудничать с другим, все, что им нужно сделать, — это заключить взаимовыгодное соглашение.

В связи с объединением и расширением территорий многих муниципалитетов, многие из аспектов межмуниципального сотрудничества устарели. Вновь созданные муниципалитеты и сами могут предоставлять эффективные услуги. Однако все еще существуют

муниципалитеты, которые нуждаются в сотрудничестве с другими муниципалитетами для обеспечения качественного обслуживания в конкретных сферах. Несмотря на проведенную реформу, некоторые сравнительно небольшие муниципалитеты (с численностью населения менее 30 тыс. человек) не объединились с другими муниципалитетами и продолжают с ними сотрудничать; а в некоторых случаях масштабы сотрудничества даже возросли.

## 2 Общие условия реорганизации

В 2004 г. Комиссия по реструктуризации государственного сектора разработала рекомендации, которые легли в основу политической дискуссии о способах организации государственного сектора. В 2005 г. Национальная ассамблея Дании (Folketinget) одобрила ряд законов, регулирующих работу новой структуры. Ниже представлены наиболее важные аспекты этой реформы.

Решение по вновь созданным муниципалитетам

Законом было установлено, что число регионов должно быть сокращено до 5, а основными задачами региональных органов власти являются оказание вторичной медицинской помощи, стационарное обслуживание, обеспечение работы врачей общего профиля и т.д. Что же касается муниципалитетов, их функции остались практически неизменными, за исключением полномочий по налоговому администрированию, которые были переданы центральным органам власти. Кроме того, муниципалитетам были переданы и многие из функций местных советов, в частности, в социальной сфере. Конкретной информации об общем числе муниципалитетов, которые планировалось создать в будущем, не было. Однако существовали определенные требования, которые должны были соблюдаться вновь созданными муниципалитетами. Численность населения муниципалитетов не могла быть меньше 20 тыс. человек. В случае соблюдения этого условия они должны были сотрудничать с другими муниципалитетами в конкретных сферах (например, по вопросам, связанным с деятельностью служб занятости). Более того, они должны были вести переговоры с другими муниципалитетами и, если требование о минимальной численности населения (20 тыс. человек) оказывалось для последних невыполнимым, добиваться объединения этих муниципалитетов с другими. Они также могли заключать соглашения о сотрудничестве с другими муниципалитетами. Как уже было сказано, это привело к сокращению числа муниципалитетов с 275 до 98. В ряде муниципалитетов на референдум выносились такие вопросы, как, например: «Стоит ли вообще объединяться с другими муниципалитетами?», «Если да, то с какими?», «Не лучше ли сохранить текущий статус?». После проведения реформы численность населения муниципалитетов выросла в среднем с 20 тыс. до 55 тыс. человек.

Для объединения одних муниципалитетов с другими и сохранения статуса существующих муниципалитетов требовалось одобрение Национальной ассамблеи Дании (Folketinget).

Уровень затрат	<p>Первоначальным условием проведения реформы было обеспечение умеренного уровня затрат, требуемых для ее проведения. Это означало, что:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• общий уровень обслуживания должен остаться на прежнем уровне</li><li>• все ресурсы (здания, материалы, сотрудники и т. п.) должны быть переданы новому поставщику услуг (муниципалитету, региону и т. д.).</li></ul>
	<p>Вместе с тем признавалось, что проведение реформы сопряжено с рядом затрат (переезд администраций, проведение различных видов анализа и т. д.). Регионы и муниципалитеты получали финансовые средства для покрытия этих затрат.</p>
	<p>Более того, регионам и муниципалитетам было обещано, что любой эффект финансовой синергии, который может возникнуть при объединении организаций, не распространится за пределы этих регионов и муниципалитетов. Для региональных и местных органов власти это стало одним из важнейших стимулов к проведению реформы.</p>
Политические условия	<p>В соответствии с Законом о реформе, для обеспечения преемственности между новыми и «старыми» представительными органами в процессе перехода на новый уровень была утверждена предварительная структура государственной власти на региональном и муниципальном уровнях.</p> <p>В 2005 г. в были избраны новые члены региональных и муниципальных советов. 1 января 2006 г. они уже приступили к выполнению своих новых обязанностей. Избранные ранее члены советов продолжали исполнять свои обязанности в течение 2006 г. и оставались на своих прежних должностях до 2007 г., вплоть до заключительного этапа реформы. «Старые» муниципальные советы сохраняли свои полномочия, но для принятия всех ключевых решений требовалось одобрение вновь сформированного совета. К январю 2007 г. вновь сформированные советы уже приняли на себя управление делами, а «старые» были расформированы.</p>
Участие граждан	<p>Законы, регулирующие проведение структурной реформы, не устанавливали каких-либо требований относительно участия граждан в формировании новых регионов и муниципалитетов. На региональном уровне законодательная база определялась законом; что же касается муниципалитетов, давать рекомендации по внесению каких-либо изменений вновь сформированному муниципалитету мог лишь конкретный совет. Но, как уже было сказано, лишь в немногих муниципалитетах проводились консультационные референдумы.</p>

## Система финансовой компенсации

На протяжении ряда лет между органами местного самоуправления и правительством, а также между муниципалитетами действовала система финансовой компенсации. Сложилось общее понимание того, что эту систему необходимо менять. Такое понимание существовало и до проведения структурной реформы и углубилось в процессе проведения реформ, когда функции государственного сектора были распределены между различными структурами.

Обычно доход муниципалитетов складывается из:

- налогов (подходный налог, налог на имущество и частично - налог с доходов компаний, расположенных на территории муниципалитета)
- дохода от взносов потребителей и продажи недвижимости
- дохода по ссудам
- компенсационных выплат по возмещению конкретных расходов и долевых взносов (система финансовой компенсации).

Система компенсации является сложной и учитывает множество показателей для расчета суммы компенсации, которая будет выплачена муниципалитету. Например:

- доход на душу населения
- демографические условия
- компенсация затрат на социальные нужды
- доход от корпоративного налога

В среднем, 20% всех расходов муниципалитета возмещается за счет системы компенсации. Однако это означает, что многие муниципалитеты отдают свой доход государству. Затем государство передает эти средства другим, «наименее обеспеченным» муниципалитетам. 50% доходов ряда муниципалитетов складывается из средств, выплачиваемых по системе компенсации, в то время как другие муниципалитеты отдают до 40% своего дохода.

Одной из составляющих реформы было создание новой системы финансовой компенсации, которую одобрила и Национальная ассамблея Дании (Folketinget).

### 3 Общие указания по проведению реформы

Ассоциация муниципалитетов Дании подготовила развернутую схему проведения реформы на политическом и административном уровнях. Схема разделена на 4 этапа: уточнение, планирование, принятие решений и реализация.

Эта схема стала практическим руководством по проведению реформ практически для всех муниципалитетов. Стоит отметить, что все муниципалитеты адаптировали ее к специфическим локальным условиям. Схема представлена ниже:

#### Фаза уточнения

Встреча представителей муниципалитетов	- Первичная дискуссия между представителями муниципальных советов для согласования цели объединения
Стратегия осуществления процесса: - Организация  - График  - Этические правила осуществления процесса  - Стратегия коммуникации	- Создание целевой рабочей группы, в состав которой входят представители муниципалитетов, для подготовки решений, которые должны приниматься советами - Разработка общего графика осуществления процесса - Разработка принципов межмуниципального сотрудничества и принципов осуществления процесса - Разработка стратегии коммуникации с заинтересованными сторонами
Перспективы на будущее с точки зрения вновь созданного муниципалитета	- Выработка новых перспектив на будущее для объединившихся муниципалитетов на политическом и административном уровне
Положение дел	- Предварительное описание целей, организационной системы, уровней обслуживания и методов работы
Усилия по налаживанию диалога	- Ознакомление заинтересованных сторон с принятыми решениями

**Фаза планирования**

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Подготовка решений в рамках тематических рабочих групп:</li> <li>- Организация/управление</li> <li>- Экономика</li> <li>- Сотрудники</li> <li>- ИТ</li> <li>- Обеспечение непрерывной деятельности</li> <li>- Практические вопросы</li> <li>- Определение сфер, которые будут затронуты реформой (например, социальная сфера)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Создание тематических рабочих групп для анализа и разработки рекомендаций по ключевым вопросам, связанным с объединением муниципалитетов</li> <li>- Как будет выглядеть организационная структура, структура департаментов и т.п.?</li> <li>- Анализ бюджета, основных показателей, расчеты по формированию нового бюджета - экономической основы вновь созданного муниципалитета</li> <li>- Анализ ситуации в сфере занятости, оценка компетенций сотрудников и рекомендации по обеспечению эффективного перехода к новой системе</li> <li>- Анализ сферы ИТ, разработка плана объединения, выработка стратегии и, возможно, разработка плана по приобретению нового программного обеспечения и оборудования</li> <li>- Обеспечение координации между различными рабочими группами с целью максимальной концентрации внимания на текущих делах. (Объединение не должно стать причиной перебоев в повседневной деятельности – услуги по уходу на дому должны быть доступны в любое время)</li> <li>- Вопросы, связанные с расположением новых рабочих мест, переездом офисов и т.п.</li> <li>- Анализ и рекомендации, касающиеся конкретных сфер, которые будут затронуты реформой (социальные учреждения, инфраструктура, налогообложение и т.д.)</li> </ul>
<p>Усилия по налаживанию диалога</p>	<p>- Ознакомление заинтересованных сторон с принятыми решениями</p>

**Фаза принятия решений**

<p>которые будут затронуты реформой</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Разработка централизованной организационной структуры</li> <li>- Назначение руководителей</li> <li>- Наем сотрудников</li> <li>- Разработка бюджета</li> <li>- Определение уровней обслуживания (граждан)</li> <li>- Выбор ИТ-системы</li> <li>- Использование зданий и т.п.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Выработка советом и руководством окончательного решения относительно организационной структуры</li> <li>- Назначение руководителей до уровня департаментов</li> <li>- Выработка советом окончательного решения по бюджету</li> <li>- Выработка советом окончательного решения по уровням обслуживания</li> <li>- Выработка советом окончательного решения по подбору программного обеспечения и ИТ-оборудования</li> <li>- Выработка советом окончательного решения по использованию и продаже зданий</li> </ul>
<p>Реализация решений</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Заключение/расторжение договоров</li> <li>- Объединение данных</li> <li>- Установка ИТ-системы</li> <li>- Обсуждение условий работы с сотрудниками</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Заключение новых договоров с поставщиками, аренда помещений и т.д.</li> <li>- Обеспечение объединения баз данных объединяющихся муниципалитетов (в сотрудничестве с поставщиком ИТ-услуг)</li> <li>- Выбор ИТ-системы, которая соответствовала бы структуре новой организации (после обсуждения с поставщиком ИТ-услуг)</li> <li>- Заключение трудовых договоров со всеми сотрудниками и представителями вновь сформированных органов власти/муниципалитетов</li> </ul>
<p>Усилия по налаживанию диалога</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ознакомление заинтересованных сторон с принятыми решениями</li> </ul>

**Фаза реализации**

<p>Переезд (на новое место)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Администрация занимается планированием и осуществлением переезда во вновь созданный муниципалитет, на новое место работы</li> </ul>
<p>Начало работы вновь созданного муниципалитета</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Осуществление непосредственного управления новой организацией (двери открываются)</li> </ul>
<p>Оценка структуры</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Администрация поводит последовательную оценку эффективности структуры с целью внесения необходимых изменений (более существенные изменения санкционируются советом)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Согласование уровней обслуживания (граждан)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Администрация руководствуется в своей деятельности/при принятии решений новой системой уровней обслуживания и наблюдает за тем,</li> </ul>

	действительно ли она работает так, как планировалось
- Обеспечение наличия необходимых профессиональных компетенций у руководителей и работников, обучение и т.д.	- Внедрение специальной программы для оценки профессиональных навыков и компетенций работников. В случае необходимости – организация различных программ повышения квалификации
Совершенствование политики	- Совет должен ознакомиться со всеми направлениями политики, чтобы выработать необходимые прогнозы и рекомендации для граждан и администрации
Развитие бизнеса	- И административные органы власти, и члены совета должны сфокусировать свое внимание на развитии бизнеса, для того чтобы основная цель реформы была достигнута и в результате объединения муниципалитетов проявился потенциальный эффект синергии
Оценка	- Через 1-2 года рекомендуется провести общую оценку ситуации
Усилия по налаживанию диалога	- Ознакомление заинтересованных сторон с принятыми решениями

Важно отметить, что в Дании существует традиция обширного участия работников в деятельности государственного сектора. Она подкреплена и законом, и практикой. Этим отчасти объясняется, почему усилия по налаживанию диалога были составной частью всех этапов процесса и почему были сформированы рабочие группы по рассмотрению конкретных вопросов, которые озвучивались в ходе проведения реформы, в основном работниками конкретных отраслей.

Другие принципы, охарактеризовавшие процесс объединения датских муниципалитетов, представлены в виде трех рекомендаций, которые должны были красной нитью проходить через всю концепцию:

- Развитие
- Обеспечение непрерывной деятельности
- Широкое соучастие и диалог

#### Соучастие и диалог

Опыт слияния и объединения датских муниципалитетов показывает, что успех зависит от положительного участия в процессе различных заинтересованных сторон — граждан, политиков, работников, руководителей и т.д. Конечно же, это не всегда возможно, ведь недовольство будет при любом раскладе. Однако все равно очень важно вызвать максимальное количество положительных чувств и эмоций. Один из способов обеспечения положительного участия — разъяснение

конкретных причин, по которым объединение является необходимым, и поддержание уверенности заинтересованных сторон в исходе процесса объединения.

Обеспечение непрерывной деятельности

Другим важным уроком стала необходимость постоянного сосредоточения на повседневной деятельности муниципалитетов. Существует риск, что внимание к процессу объединения будет отнимать у сотрудников муниципалитетов много времени и сил, отвлекая их от выполнения основной задачи — предоставления услуг и обеспечения соблюдения законных прав граждан. Кроме того, новые возможности, которые откроются в результате объединения муниципалитетов, также потребуют внимания со стороны сотрудников муниципалитетов.

Развитие

Третьим важным уроком, который был усвоен в результате проведения слияний и объединений датских муниципалитетов, стало понимание того, что слияние само по себе не гарантирует развития и не обеспечивает достижения потенциального эффекта синергии. Эти задачи должны решаться путем сотрудничества между высшим руководством, членами советов и другими заинтересованными сторонами, в частности работниками.

## 4 Опыт реформирования государственного сектора Дании: предварительные выводы

В связи с тем, что реформа государственного сектора была осуществлена в Дании сравнительно недавно, окончательных документов по результатам ее проведения нет. Однако множество дискуссий на эту тему ведут политики, чиновники и научные сотрудники высших учебных заведений. Предварительные выводы основаны в первую очередь на этих дискуссиях.

Ниже мы перечислим ряд сфер, в которых все еще предстоит накопить большой опыт и которые могут представлять интерес в процессе объединения муниципалитетов Ленинградской области.

Сокращение числа муниципалитетов

Решение о сокращении числа и преобразовании 14 местных советов в 5 регионов принимал исключительно Парламент Дании (Folketinget). Процесс шел на высшем политическом уровне, и роль местных советов была незначительной. Решение об объединении муниципалитетов также принимал Парламент Дании, однако в данном случае у различных муниципальных советов была возможность договариваться с другими муниципальными советами о выборе оптимальной формы партнерства. Таким образом большинству муниципалитетов удалось найти себе «партнеров», но в ряде муниципалитетов консенсус по вопросу о целесообразности объединения с другими муниципалитетами достигался с трудом. В этих случаях в качестве посредника между муниципалитетами назначался национальный арбитр. В конечном итоге лишь небольшую часть муниципалитетов заставили объединиться с другими муниципалитетами.

Процесс, в ходе которого муниципалитетам (советам) позволили играть важную роль в принятии решений, показал свою эффективность. Он дал возможность закреплять решения на политическом, управленческом и гражданском уровнях.

К вопросу о размерах

Вопрос определения наиболее оптимальных размеров муниципалитетов стал предметом множества дискуссий. Основной темой дискуссий, развернувшихся вокруг вопроса о размерах муниципалитетов, была техническая устойчивость и эффективность. В связи с очень большим разбросом в размерах некоторых муниципалитетов эта дискуссия сыграла

незначительную роль в самом процессе объединения муниципалитетов. Определяющим фактором были политические стремления и стратегии самих муниципалитетов. Все еще ведутся дискуссии по вопросам, связанным с определением «правильных размеров» муниципалитетов. Существенных доказательств, подтверждающих, что в 60 тыс. человек — лучше, чем население в 20 тыс., не найдено. Однако из-за существующего разброса в размерах муниципалитетов советам и руководству приходится решать различные сложные задачи. Вероятно, небольшим муниципалитетам стоит продолжать сотрудничество с другими муниципалитетами, в то время как более крупным муниципалитетам, возможно, стоило бы обратить внимание на возможную опасность превращения в бюрократические структуры. В соответствии с законом, каждый муниципалитет с численностью населения менее 20 тыс. человек должен вести сотрудничество с муниципалитетом, в котором проживает более 20 тыс. человек.

#### Уровень затрат

Вскоре после утверждения концепции реформы Парламентом очевидной целью парламентского большинства стало обеспечение умеренного роста затрат внутри государственного сектора в целом. Причиной этого был риск перегрева экономики. В качестве примера можно назвать уровень безработицы, который составляет в Дании менее 2%. В то же самое время Парламент установил для муниципалитетов высокие стандарты обслуживания на различных уровнях. Благодаря этим двум факторам муниципалитеты оказались под сильнейшим давлением, и представители Ассоциации муниципалитетов Дании постоянно говорят о том, что муниципалитеты с трудом сводят концы с концами. В то же время в Ассоциации утверждают, что реформа накладывает на них дополнительное финансовое время, так как объединение муниципалитетов является дорогостоящим предприятием.

Не существует однозначных выводов относительно того, какие факторы оказали наибольшее влияние на финансовое положение муниципалитетов — небольшой рост бюджета и новые потребности в услугах или же затраты, связанные с объединением муниципалитетов. Однако сложилось понимание того, что в течение переходного периода, на протяжении первых двух лет, процесс объединения муниципалитетов сопряжен с большими расходами. Относительно потенциального эффекта синергии, который может быть достигнут в результате объединения муниципалитетов, существуют различные точки зрения.

#### Эффекты синергии

Поскольку объединение муниципалитетов — редкое для Дании явление, документов, описывающих финансовые последствия таких объединений, не существует.

Сложилось общее понимание, что умение членов советов расставлять экономические приоритеты является важнейшим фактором для достижения эффекта синергии при объединении муниципалитетов. Если они смогут предоставлять ту или иную услугу более эффективно, то у них будет возможность использовать полученный доход для оказания других

услуг или направить эти средства на строительство нового здания муниципалитета.

Уже признано, что уровень первоначальных затрат, связанных с объединением муниципалитетов, является высоким, при этом члены советов и высшее руководство должны проявить превосходные управленческие качества для достижения потенциального эффекта синергии.

Обеспечение непрерывной деятельности

Одна из ключевых целей процесса объединения муниципалитетов заключалась в недопущении негативных последствий, которые могли бы отразиться на повседневной деятельности различных организаций. Это условие было важным, поскольку такие последствия отразились бы на доходах и здоровье населения.

В то же время важно отметить следующее: если в процессе объединения муниципалитетов все усилия будут направлены исключительно на достижение этой цели, то очень высока вероятность того, что потенциальный эффект синергии, который мог бы повлиять на развитие бизнеса, достигнут не будет.

Нет никаких документов, подтверждающих, что сосредоточение усилий на обеспечении непрерывной деятельности в процессе объединения муниципалитетов — слишком уникальное явление. Однако непрекращающиеся дискуссии, предметом которых является рост финансового давления на муниципалитеты, показывают, что эффект синергии в муниципалитетах пока не достигнут.

Временные советы

Опыт работы временных советов в целом оценивается как положительный. Правовая система обеспечивала преемственность на переходном этапе, а также постоянное присутствие руководящего органа на всех этапах процесса преобразования муниципалитетов. Она также обеспечивала политическую стабильность и поддерживала принятие рациональных решений. Существовало опасение, что еще до объединения «старые» муниципалитеты исчерпают все свои ресурсы или примут решение о строительстве новых производственных сооружений. В функции временных советов входило одобрение всех крупных инвестиционных проектов, которые были рекомендованы прежними советами. Такая система обеспечивала долгосрочный характер всех видов инвестиций, осуществляемых на территории объединяющихся муниципалитетов.

Система финансовой компенсации

В рамках проведения реформы была реформирована и система финансовой компенсации. Это означало, что многие муниципалитеты лишились больших субсидий, другие же стали получать больше субсидий, чем раньше. Невозможно сделать окончательных выводов касательно справедливости данной системы, поэтому дискуссии носили в основном политический характер. Но в рамках проведения реформы госсектора Дании трансформация этой системы наряду с проведением множества объединений оказалась непростой задачей, причем на всех уровнях.

## Опыт слияний

Вышеописанные Указания по проведению реформы широко использовались в датских муниципалитетах в качестве рекомендаций по осуществлению процесса объединения муниципалитетов. Однако стоит прокомментировать два важных момента.

И в частном, и в государственном секторе существует устоявшаяся традиция — привлекать работников к осуществлению перемен и развитию бизнеса. Работники сыграли свою роль и в процессе объединения муниципалитетов, при этом они имели множество возможностей повлиять на процессы принятия решений. Этот фактор сыграл важную роль в успешном объединении муниципалитетов, поскольку децентрализованный механизм принятия решений позволял решать многие сложные задачи, опираясь на представления работников о тех проблемах, с которыми пришлось бы столкнуться в будущем.

Процесс объединения муниципалитетов также показал, что стратегия предоставления всесторонней информации является чрезвычайно важной. Необходимо было воспользоваться этой стратегией в интересах работников и граждан. Постоянные перемены порождали множество слухов и недопонимание. В то же время возникла необходимость в том, чтобы члены советов проинформировали граждан о политических итогах.

## Ситуация глазами граждан

Поскольку объединение муниципалитетов прошло относительно недавно, общую оценку ситуации с точки зрения граждан дать непросто. Еще до реформы госсектора, в 2001 г., в Дании, на острове Борнхольм, произошло объединение 6 муниципалитетов и местного совета.

Сотрудники одного из датских научно-исследовательских институтов (AKF) проанализировали отношение граждан к объединению муниципалитетов. Вот что они выяснили:

- Сразу после объединения уровень поддержки муниципалитета значительно снизился. Одной из главных причин этого стало закрытие школ, что было связано со стремлением к централизации и обеспечению эффективности. Граждане не поддержали это решение.
- Спустя какое-то время уровень поддержки возрос, но из уст граждан звучит одно критическое замечание. Они считают, что политики уделяют слишком много внимания «старым» муниципалитетам, в то время как новые муниципалитеты следует рассматривать как одно целое.

Как уже было сказано, лишь в некоторых муниципалитетах были проведены референдумы для выбора партнеров по объединению. Реформа госсектора не требовала проведения референдумов. В ряде случаев после проведения референдумов местные советы прислушивались к мнению проголосовавших. В целом, реакция населения на проведение реформы оказалась положительной. С другой стороны, в ходе ее проведения, конечно же, велись дискуссии. Тот факт, что население не приняло участия в голосовании по вопросу об объединении муниципалитетов, не

вызвал серьезных дискуссий. В прошлом основная цель заключалась в том, чтобы убедить население в необходимости такого шага, а это было непросто. В этой связи один из выводов, сделанных в результате проведения реформы госсектора Дании, звучит так: процесс объединения муниципалитетов вызывает меньше затруднений, если одобрение граждан не является необходимым условием его осуществления.

#### Сотрудничество

Межмуниципальное сотрудничество является распространенной стратегией обеспечения эффективного и качественного обслуживания. Она также используется для установления связей с другими муниципалитетами. Вероятно, эти связи сыграли ключевую роль в процессе объединения муниципалитетов. Многие муниципалитеты сотрудничали как на политическом, так и на управленческом уровнях. Такой опыт сотрудничества стал основой для последующих шагов, сделанных в направлении укрепления межмуниципальных связей.

Опыт сотрудничества сыграл очень важную роль в подготовке реформы и объединении ряда конкретных муниципалитетов.

#### Достигнута ли цель?

Последний и, возможно, самый важный вопрос звучит так: «Достигнута ли основная цель реформы госсектора?»

В настоящий момент окончательных выводов по данному вопросу сделать нельзя. Однако по многим признакам, которые проявляются на политическом, управленческом и гражданском уровнях, легко понять, что для развития государственного сектора объединение муниципалитетов было необходимо.

Существует и другое мнение, согласно которому объединение муниципалитетов можно будет назвать успешным только после того, как будут пройдены последующие отрезки пути.