

Синклер Т.

Некоторые вопросы объединения органов местной власти (на примере округа Брум, штата Нью Йорк)

Одним из неизменных символов американской демократии является городское собрание – форма государственного управления, характерная для штатов Новой Англии. Знаменитое полотно Нормана Рокуэлла «Свобода слова» (1942 г.), на котором изображен обращающийся к собранию горожан рабочий, передает суть демократии маленького городка – института, дорогого сердцу каждого американца. Это джефферсоновское понятие стало основополагающим в рассуждениях об американском государственном устройстве от Токвиля до Кеммиса и Путнама. Условием, необходимым для претворения в жизнь этого американского идеала, является сравнительно небольшой размер города, так как только в этом случае его жители будут знакомы друг с другом и смогут легко собираться для дебатов, дискуссий и голосования. До сих пор геополитическое устройство северо-востока Соединенных Штатов удовлетворяло этим требованиям. Однако демократии маленьких городов создают лишние системы управления, которые не способны решать современные политико-экономические проблемы. Таким образом, традиционно считающаяся идеальной форма государственного управления противоречит современным требованиям эффективного управления.

Попытаемся рассмотреть экономические, управленческие и политические аспекты выбора подходящей формы оказания государственных услуг на местном уровне на примере округа Брум, штат Нью-Йорк, где предпринимается попытка объединить органы местной власти (далее – местное правительство – пер.). Защитники этой реформы рассчитывают, что результатом будет лучшее (более дешевое) правительство.

Округ Брум, штат Нью-Йорк (территория около 1269,1 кв.км.) имеет одно окружное правительство и 24 муниципальных органа управления, включающих правительства одного большого города (Бингамтон), шестнадцати небольших городов и семи деревень. Округом управляет представитель исполнительной власти, который разделяет власть с 19 представителями законодательной власти, представляющими географические районы. Избиратели округа также выбирают шерифа и секретаря округа. Каждый муниципалитет имеет выборного мера или руководителя, являющегося главным чиновником от исполнительной ветви власти, выборного секретаря и выборный законодательный совет. Таким образом, округ имеет более 150 частично занятых выборных чиновников, представляющих 200.536 жителей округа. В соответствии с переписью США 2000 г. количество жителей самой крупной муниципальной юрисдикции, Юнион (the Town of Union), насчитывало 56.298 человек, в то время как самое маленькое муниципальное подразделение, поселок Лисл (the Village of Lisle), имело 302 жителя. Более 70% всего населения живет в пяти муниципальных подразделениях, составляющих городское ядро округа.

Подобно многим другим муниципальным юрисдикциям в Соединенных Штатах, округ Брум и его муниципальные органы власти испытывают серьезные финансовые трудности. Последние связаны с ситуацией, когда, с одной стороны, уровень затрат на существующие службы постоянно растет, а, с другой – налоги понижаются, а значит сокращаются и налоговые поступления, что и приводит к дефициту бюджета. На территории города Бингамтон в марте 2003 г. официальный уровень безработицы составил 5,8 %. Несколько ведущих компаний уволили рабочих и закрылись в ответ на медлительность экономики страны в целом, мешающей местным правительствам

полагаться на экономический рост для получения высоких доходов. Потребность в услугах, предоставляемых местными органами власти, соответственно возросла. В округе Брум с 2002 г. по 2003 г. бюджет государственной программы бесплатной/льготной медицинской помощи (Medicaid) вырос с 26 млн. до 33,2 млн. долларов США, что связано с увеличением числа охваченных данной программой людей. Подобным образом, местные органы власти для того, чтобы компенсировать падение стоимости портфелей ценных бумаг, вынуждены были увеличить долю своего вклада в пенсии по возрасту. При этом правительство штата Нью-Йорк, имеющее серьезные бюджетные трудности, намерено сократить финансовую помощь местным правительствам в будущем году. Местные органы власти при планировании своего бюджета на 2003 фискальный год отсрочили капитальные закупки, временно уволили рабочих и увеличили налоги.

Политически важная часть избирателей даже до нынешнего бюджетного кризиса жаловалась на то, что местные налоги и законы являются тяжелым бременем для частных компаний и ставят их в невыгодное положение в конкуренции с предпринимателями других штатов и местностей. В общей ситуации недоверия правительству местные органы власти, повсеместно испытывающие большие финансовые трудности, представляют собой готовые цели для реформ. В округе Брум организовано два комитета для изучения перспектив сокращения затрат путем объединения служб и местных правительств.

Сторонники объединения местных правительств доказывают, что в условиях, когда на расстоянии получаса езды на автомобиле друг от друга действуют двадцать четыре органа местной власти, имеет место дорогостоящее дублирование служб. Например, в соответствии с законодательством штата все городские правительства должны иметь руководителя, законодательный орган, двух городских судей, секретаря, начальника автодорог, налоговую инспекцию. Сторонники укрупнения доказывают, что службы местных органов власти часто владеют человеческими и техническими ресурсами, которые не используются эффективно и создают избыточные мощности. Они настаивают на том, что подобно тому, как торговец, испытывающий финансовые трудности, должен закрыть убыточные магазины, так и правительства должны объединиться, чтобы экономить деньги.

Прежде чем делать вывод о том, что объединение местных правительств позволит сэкономить налоговые доллары, необходимо учесть следующие обстоятельства: во-первых, некоторые правительственные службы имеют неиспользуемые ресурсы, которые должны быть перемещены либо уничтожены. Слияние служб муниципальных органов власти, которое объединит две или более единицы, работающие на полную мощность, вряд ли приведет к значительному сокращению затрат, поскольку все их ресурсы по-прежнему будут востребованы. Только в том случае, если в результате объединения освободятся избыточные мощности, которые могут быть сокращены, это объединение позволит сэкономить деньги. Во-вторых, экономия финансовых средств, полученная в результате объединения, должна настолько сократить расходы, чтобы стала возможной экономия средств налогоплательщиков. Объединение маленьких правительственных единиц, даже если они дают большой процент экономии, не даст значительных результатов в плане сбережений средств налогоплательщика. Усилия по объединению должны быть направлены на единицы с большими расходами. Третьим требованием для сбережения налоговых долларов посредством объединения является то, что центральными задачами внедрения плана объединения должны быть сокращение расходов и повышение эффективности.

Местные бюджеты являются хорошим источником информации об относительных размерах правительств и типах услуг, которые они предлагают. Однако бюджетные данные ограничены. В частности, постатейные бюджеты, которые

используются всеми местными правительствами в округе Брум, являются эффективным средством контроля за расходами, но они не много дают в плане отражения информации о выполнении правительством функций управления или планирования. Эффективность работы правительства не может измеряться только как простая сумма стоимости разного рода затрат.

Показатели налогообложения и расходов на душу населения обычно используются как показатели деятельности правительств. При использовании совместно с итоговыми цифрами по налогообложению и затратам, данные на душу населения способны показать, насколько один вид деятельности важнее другого в рамках одной юрисдикции, или по сравнению с тем же самым видом деятельности в других юрисдикциях.

Бюджет города Бингемтон, составляющий 62618000 долларов США, более чем на 47% состоит из бюджетов юрисдикций метрополии, при том, что его население составляет только 30% населения метрополии. В противоположность бюджету Бингемтона, Юнион с населением более 35% потребляет только 11% полного муниципального бюджета. При внимательном рассмотрении бюджета на душу населения обнаруживается, что общецелевой бюджет (на главные цели) не столь уж отличается от бюджета двух поселков городской зоны: 842 доллара США по сравнению с 712 для Джонсон Сити и 848 для Эндикотт. Сравнивая эти бюджеты с бюджетами двух городских правительств, 199 долларов для Юниона и 276 – для Вестала, можно прийти к заключению, что города функционируют эффективнее поселков.

Однако такой вывод будет ошибочным. Показатели на душу населения не являются показателями эффективности, они просто предоставляют данные о вложениях с учетом численности населения. И что более важно, суммарные показатели на душу населения отражают решения местных политиков относительно количества предоставляемых услуг.

Все муниципалитеты, кроме муниципалитета г. Юнион имеют департаменты полиции. Однако поскольку и Эндикот, и Джонсон Сити расположены в границах города, их поселковые полицейские департаменты обслуживают 51% жителей города. Остальная часть горожан находится под защитой департамента окружного шерифа и/или полиции штата Нью-Йорк, и расходы на обеспечение их безопасности ложатся бременем на всех жителей этих больших юрисдикций. Таким образом, жители Эндикотта содержат свой полицейский департамент, и, кроме того, их доля в окружных налогах также помогает оплачивать полицейские услуги, предоставляемые тем жителям Юниона, которые живут за пределами поселка. В то же время житель города платит только окружной налог и не вносит никакого вклада в обеспечение работы полиции поселка.

Данные о расходах на душу населения показывают только то, что правительством было принято решение предоставить такие дорогостоящие услуги, как, скажем, полиция и пожарная охрана, но ничего не говорят об относительной эффективности работы правительственных подразделений, предоставляющих эти услуги. Сравнение расходов на душу населения только тогда способно дать достаточную информацию для сравнения эффективности работы разных подразделений, когда тип предоставляемых услуг очень близок. Из общих правительственных функций, только законодательная, исполнительная, юридическая, строительная и функция клерка предоставляются всеми пятью правительствами, при этом в Эндикотте офис клерка также служит офисом казначейства поселка.

Укрупнение местных правительств не приведет к значительной экономии для налогоплательщиков сливаемых юрисдикций без сокращения расходов на дорогостоящие услуги. Пять самых дорогих функций в пяти самых крупных муниципалитетах округа Брум поглощают более 50% всех затрат каждого из

правительств. В основном это главные услуги местных правительств США, такие как полиция, пожарная охрана, вода и канализация, дополнительные льготы и долговые услуги.

Местные органы власти, подлежащие процедуре слияния или укрупнения, должны обсудить новые трудовые соглашения со своими сотрудниками, а также пересмотреть налоговые ставки и коммунальные платежи для жителей. Естественно, работники захотят получить наиболее выгодные предложения по зарплате и льготам в своих трудовых соглашениях, а жители захотят сохранить низкие налоговые ставки. Если политики и чиновники примут эти соглашения, то может оказаться, что в результате расходы превысят сэкономленные средства, поскольку объединенная система будет существовать в условиях более высоких затрат. Если, например, муниципалитеты округа Брум сливаются, возможно, возникнет необходимость заменить департаменты пожарной охраны Юниона и Вестала, работающие на общественных началах, профессиональными штатными пожарными. Такой результат не приведет к экономии денег налогоплательщиков, но сможет обеспечить лучшую пожарную охрану.

Другой важный фактор в реализации объединения правительств может быть проиллюстрирован на примере Нью Тауна. Предполагая, что никакой более или менее значительной экономии средств объединение муниципалитетов округа Брум не даст, пример Нью Тауна показывает, что укрупнение приведет к расслоению (кто-то выиграет, а кто-то проиграет) в пределах сообществ. Если одним из результатов объединения является выравнивание налогов на собственность, то для жителей Бингемтона, Джонсон Сити и Эндикотта налоговые счета уменьшатся, в то время как налоги на собственность в городе Вестал и непоселковой зоне Юниона возрастут в расчете на душу населения. Скорее всего, никакой план объединения, который потенциально может резко увеличить налоги, не будет ратифицирован голосованием в этих юрисдикциях. Таким образом, процедура оценки возможной финансовой выгоды от слияния местных правительств должна включить механизмы, выравнивающие налоговый вклад граждан.

Может оказаться, что создание общей модели, способной дать определенные ответы на вопросы о том, будут ли сэкономлены деньги налогоплательщиков и повысится ли эффективность работы служб, практически невозможно. Конкретные финансовые условия конкретного местного правительства являются результатом историко-политического развития, экономических условий, физической и социальной географии местности. Все эти факторы определяют современное устройство финансовых институтов местных правительств и налагают определенные ограничения на возможность институциональных изменений.

Объединенные правительства должны быть лучше оснащены для того, чтобы быть в состоянии решать современные сложные управленческие задачи. Годовые бюджеты муниципалитетов, в которые входят окружные центры, превышают 15 миллионов долларов США, в то время как бюджеты семи местных правительств в округе Брум в 2003 г. не достигали и 1 миллиона долларов США. Эти небольшие правительства очень редко состоят из штатных сотрудников, а их выборные чиновники получают символическую плату за то, что, в сущности, представляет собой общественную работу. У них нет ни времени, ни знаний, необходимых для того, чтобы быть на уровне последних достижений в области государственного управления. Для этих правительств, затраты на внедрение новых систем могут перекрыть все то положительное, что эти системы способны дать. Пять самых больших муниципалитетов в округе Брум, напротив, имеют высококвалифицированные профессиональные кадры и знания, необходимые для внедрения финансирования с учетом результатов деятельности и тому подобных управленческих инноваций, и при

этом, однако, эти правительства могут оказаться также неспособными вводить новшества. Например, внедрение финансирования с учетом результатов деятельности предполагает составление новой ИТ программы, переподготовки персонала, реорганизации видов информации, необходимых для составления бюджета. Если нет достаточных доказательств того, что новая система является выгодной и что внедрение ее не потребует привлечения внешних ресурсов, управленческие реформы, подобные финансированию с учетом результатов деятельности не должны стоять в списке первоочередных задач.

Объединение может привести к необходимости и других управленческих реформ. Успешное объединение потребует направленного политического и технического руководства, основанного на использовании инновационных управленческих систем. Одним из возможных результатов введения этих ресурсов будет увеличение организационной мощности при решении других проблем.

Замена нескольких управленческих структур меньшего размера большими может дать неожиданные результаты. Главным принципом реорганизации государственного управления в США является попытка ввести конкуренцию в правительственный сектор. В сущности, ликвидация местных правительств понижает конкуренцию, поскольку ограничивает выбор местонахождения для новых предприятий и граждан. Однако сторонники объединения настаивают на том, что, правительства должны обращать внимание не на межрегиональную конкуренцию, а на конкуренцию внутри региона, игнорируя тот факт, что, на самом деле, определяющими факторами в принятии решений о лучшем местоположении является то, насколько округ Брум сопоставим с другими местностями штата Нью Йорк или вообще в мире. Они считают, что объединение правительств даст полную картину конкуренции в регионе и облегчит процессы поддержки инициатив экономического развития, что в свою очередь приведет к экономическому росту.

Объединение местных органов власти – маловероятное явление в штате Нью-Йорк. Поскольку в обоих действующих правительствах план объединения должен быть одобрен голосованием, меньшая юрисдикция способна наложить вето на слияние, даже если подавляющее большинство крупной юрисдикции поддерживает акцию. Предлагаемое объединение может быть обосновано серьезными финансовыми и управленческими исследованиями, но отвергнуто голосующими.

В округе Брум жители привязаны к тем или иным его районам благодаря семейным отношениям. Они утверждают, что каждый район имеет свой самобытный характер. Для многих объединение несет угрозу разрушения существующих сообществ, угрозу их чувствам социального самоопределения и принадлежности. Отсюда, объединение неизбежно вызовет отрицательную эмоциональную и политическую реакцию. Для того чтобы преодолеть это сопротивление, сторонники объединения должны создать и предложить образ нового сообщества, учитывающий потребности жителей всех районов.

Местные правительства штата Нью-Йорк институционально стабильны. Статутные ограничения усиливают устоявшиеся нормы и уверенность жителей в том, что политические изменения в пределах их сообществ вряд ли возможны. Объединение правительств может привести к сокращению расходов налогоплательщиков и осуществлению необходимых управленческих реформ, однако, будущее объединения будет зависеть от общественных и политических ценностей членов затронутых сообществ.