

**“Реструктуризация муниципалитетов:  
можно ли извлечь уроки из опыта Канады?”**

Тезисы доклада в Институте Экономики Переходного Периода

[www.iet.ru](http://www.iet.ru)

Москва, Россия

25 сентября 2003 года

Гарри Китчен

Факультет экономики, Университет Трента

г. Петерборо, провинция Онтарио, Канада

K9J 7B8

В последние десять лет в муниципальном секторе всех канадских провинций наблюдается стремление к увеличению доли финансирования из собственных источников и снижению роли грантов от властей провинций, сопровождаемое усилиями провинций по реструктуризации муниципалитетов, включая их объединение или слияние в некоторых провинциях, а также выраженный или подспудный интерес к слиянию муниципалитетов в остальных провинциях. В частности, наибольший всплеск активности наблюдается в провинции Онтарио,<sup>1</sup> с менее значительными инициативами в провинциях Нью-Брансуик, Новая Шотландия и, в самое последнее время, в Квебеке. Исследования в области реструктуризации были также проведены в Эдмонтоне и Калгари (провинция Альберта), и в Ньюфаундленде, где были созданы новые региональные зоны обслуживания.

Хотя слияния и объединения муниципалитетов уже происходили и раньше, последние тенденции являются куда более масштабными, чем процессы, наблюдаемые в 50-х, 60-х и 70-х годах. Инициативы тех лет, как правило, являлись ответом на резкое ускорение темпов урбанизации и, как следствие, проблем с местными расходами и финансированием. Результатом тех более ранних реформ явилось уменьшение числа муниципалитетов путем их слияния, а также образование региональных или окружных органов власти. Наиболее часто упоминающиеся реформы включают в себя слияние в 1968 году тринадцати муниципалитетов низшего уровня с вышестоящим органом власти, приведшее к созданию Большого Торонто, включавшего в себя шесть районных муниципалитетов и региональное правительство; слияние четырнадцати муниципалитетов с целью создания города Лаваль в Квебеке в 1965 году; и объединение двенадцати муниципалитетов низшего уровня с вышестоящим органом власти, приведшее к появлению нового города Виннипег в 1972 году. Между 1965 и 1967 годами правительство провинции Британская Колумбия создало ряд региональных округов по всей провинции, включавших те районы, которые не входили в какой-либо муниципалитет. Самым известным региональным округом Британской Колумбии является Региональный Округ Большого Ванкувера,

---

<sup>1</sup> В Канаде имеются десять провинций и три территории.

который был создан в 1967 году. Здесь за ряд функций отвечали несколько специальных организаций.

В начале семидесятых, в провинции Онтарио были созданы десять новых двухуровневых структур региональных органов власти. Каждая из них включала в себя вышестоящий орган власти и несколько подчиненных ему органов. В каждом из данных регионов определенное число новых муниципалитетов низшего уровня было создано путем слияния ряда бывших поселков, деревень и, в некоторых случаях, городов.

Исторически все крупномасштабные слияния муниципалитетов инициировались властями провинций, как правило, под предлогом снижения расходов и повышения эффективности наряду с возможностью координации экономического развития. Хотя каждая выдвигаемая властями провинций инициатива по реструктуризации сопровождалась изрядной толикой политических дебатов и критики со стороны общественности, страсти по большей части утихали после принятия правового акта, узаконивающего реструктуризацию. Например, когда власти провинции Онтарио постановили образовать новый мегаполис в Торонто в 1997 году, многие оппоненты утверждали, что данная реформа приведет к тому, что ряд членов парламента провинции (а именно консерваторы, которые были правящей партией, инициировавшей слияние) потеряют свои кресла на следующих выборах. Этого не случилось. Выборы в провинции прошли в 1999 году, и в ходе предвыборной кампании не было отмечено ни одного критического выпада по поводу проведенного слияния. Большинство налогоплательщиков данная проблема больше не интересует, хотя эту тему продолжают муссировать ряд ученых, местных действующих и бывших политиков, а также прочих заинтересованных лиц. В опросе жителей, организованном газетой Торонто Стар осенью 2000 года, через три года после реформы, шестьдесят процентов опрошенных отметили, что объединение было правильным решением.

Хотя большая часть споров вокруг слияний муниципалитетов, как правило, ведется вокруг политических проблем и аспектов, с аналитической точки зрения более оправданным является обсуждение эффективности и степени подотчетности альтернативных видов муниципальных структур. Доклад на данную тему разбит на следующие разделы:

- В разделе А описывается современная структура муниципальных органов власти в Канаде.
- В разделе В оцениваются сильные и слабые стороны трех возможных структур.
- В разделе С суммируется опыт работы докладчика в качестве уполномоченного правительством Комиссионера.
- В разделе D идентифицируются некоторые проблемы фискального характера, возникающие при слияниях.
- В разделе E рассказывается о реакции местных жителей.
- Раздел F содержит описание уроков, которые можно извлечь из опыта Канады.

## **А. Современная структура муниципальных органов власти в Канаде**

В общем и целом, структуры муниципального управления в Канаде являются собой смесь одноуровневых и двухуровневых муниципалитетов. В рамках одноуровневой структуры каждый муниципалитет отвечает за все виды услуг. Однако, чаще всего для разделения бремени оказания данных услуг с соседними муниципальными образованиями эти муниципалитеты полагаются на межмуниципальные соглашения или соглашения по совместному использованию, а также на специально созданные структуры.

Наиболее распространенным типом структуры муниципалитетов является двухуровневая система. Она включает в себя определенное число муниципалитетов низшего уровня или поселенческих муниципалитетов – городов, деревень и поселков – и вышестоящие органы власти на уровне графства, региона или района. В данном случае подразумевается, что муниципалитеты более низкого уровня несут ответственность за определенный набор услуг, который отличается не только от провинции к провинции, но зачастую различен и в разных регионах (графствах, районах) одной провинции. В ряде случаев муниципалитеты низшего уровня полагаются на межмуниципальные соглашения (пожарные и дорожные службы являются наиболее распространенными примерами). Более высокий уровень власти несет ответственность за остальные услуги и, вследствие своего географического покрытия, как правило, более самостоятелен и менее зависим от межмуниципальных соглашений.

### ***А.1. Недавние крупномасштабные слияния***

Реструктуризация муниципалитетов может принимать различные формы. Наиболее часто упоминаемыми, обсуждаемыми и критикуемыми инициативами являются крупномасштабные слияния, инициируемые властями провинций. Проводимые муниципалитетами-участниками добровольные слияния меньшего масштаба (нескольких близлежащих муниципалитетов) привлекают намного меньше внимания и подвергаются намного меньшей критике.

В числе недавних примеров крупномасштабных слияний, инициированных властями провинций, можно отметить нижеследующие:

*1995:*

- Галифакс, Новая Шотландия (слияние трех городов, одного графства и городского округа) – население около 260,000 человек.
- Кейп Бретон, Новая Шотландия (слияние одного города, шести городков и одного сельского муниципалитета) – население около 95,000 человек.
- Мирамичи, Нью-Брансуик: (консолидация 11 муниципалитетов) – население около 20,000 человек.

1998:

- Торонто, Онтарио: (слияние муниципалитета более высокого уровня с 6 муниципалитетами низшего уровня) – население около 2.5 миллионов человек.
- Чатем-Кент, Онтарио: (слияние муниципалитета более высокого уровня с 20 муниципалитетами низшего уровня и отдельным городом) – население около 120,000 человек. Графство Принца Эдуарда, Онтарио: (слияние муниципалитета более высокого уровня с 10 муниципалитетами низшего уровня) – население около 25,000 человек.
- Эдмунстон, Нью-Брансуик: (слияние 6 муниципалитетов) – население около 18,000 человек.

1999:

- Графство Брант, Онтарио: (слияние муниципалитета более высокого уровня с 6 муниципалитетами низшего уровня) – население около 25,000 человек.

2001:

- Гамильтон, Онтарио: (слияние муниципалитета более высокого уровня с 6 муниципалитетами низшего уровня) - население около 500,000 человек.
- Оттава, Онтарио: (слияние муниципалитета более высокого уровня с 11 муниципалитетами низшего уровня) - население около 600,000 человек.
- Садбери, Онтарио: (слияние муниципалитета более высокого уровня с 7 муниципалитетами низшего уровня) - население около 160,000 человек.
- Озера Каварта (бывшее графство Виктория), Онтарио: (слияние муниципалитета более высокого уровня с 18 муниципалитетами низшего уровня) – население около 73,000 человек.
- Халдименд и Норфолк, Онтарио: (преобразование муниципалитетов высшего и низшего уровня в 2 муниципалитета) - население около 100,000 человек.

2002:

- Монреаль, Квебек: (слияние 28 муниципалитетов) – население около 2 миллионов человек.

В дополнение ко всему, значительная часть реструктуризации (в большинстве своем добровольной) происходит путем слияния двух или трех мелких муниципалитетов с существующей вышестоящей структурой. Данный процесс, как правило, инициируется на местном уровне, чаще всего по причине того, что для муниципалитетов нет иных способов получить гранты от провинции. Все это очень схоже с реструктуризацией во Франции, где число муниципалитетов постепенно уменьшается вследствие того, что федеральные гранты предоставляются только тем муниципалитетам, которые прошли процесс реструктуризации.

Чтобы проиллюстрировать последствия реструктуризации отметим, что с июля 1996 по январь 2002 года в Онтарио число муниципалитетов снизилось с 815 до 447

(или на 45%), а число избранных политиков местного уровня упало с 4,586 до 2,804 (или на 39%).

## **В. Разновидности муниципальных структур**

В рамках последних инициатив по слиянию или консолидации муниципалитетов в Канаде, как правило, предлагается один из трех нижеследующих вариантов.

### ***В.1 Двухуровневая структура***

Двухуровневая модель подразумевает наличие вышестоящего органа власти (как правило, на уровне региона, района или городского округа), покрывающего относительно большую географическую зону, и муниципалитетов низшего уровня или поселенческих муниципалитетов (включающих города, деревни, поселки и т.п.)

#### ***а. Предоставляемые услуги и финансирование***

*Кто отвечает за что в сфере расходов?*

Вышестоящий орган власти должен нести ответственность за услуги:

- эффект от которых распространяется на большую территорию, чем та, что занимает муниципалитет низшего уровня;
- которые генерируют эффекты перелива через границы муниципалитетов низших уровней;
- которые выигрывают от экономии от масштаба;
- которые преимущественно подразумевают перераспределение доходов;
- которые должны соответствовать единым стандартам на значительной географической территории.

Муниципалитеты низшего уровня должны отвечать за услуги:

- которые не обладают вышеупомянутыми характеристиками и эффект от которых, по большей части, распространяется только на местное сообщество, где жители могут выбирать между услугами различного типа и качества.

*Кто отвечает за что в сфере доходов?*

- Налоговые ставки, устанавливаемые муниципалитетами высшего уровня, едины на территории всего региона (района, округа), и вклад каждого муниципалитета низшего уровня в доходы муниципалитета высшего уровня зависит от размера налоговой базы первого, что порождает некоторое перераспределение доходов от богатых к бедным муниципалитетам.
- Налоговые ставки муниципалитетов низшего уровня могут различаться,

поскольку муниципалитеты сами определяют уровень качества услуг и устанавливают свои собственные налоговые ставки.

- Органы власти обоих уровней должны устанавливать размер платежей пользователей для услуг, где такие сборы применимы и уместны.

### ***б. Система управления***

Наличие двух выборных советов – высшего и низшего уровня ставит ряд важных проблем.

- Назначаемые советники против избираемых.
- Избираемые напрямую (только на один уровень власти) против избираемых в оба уровня власти одновременно.
- Права и обязанности советников по сравнению с правами и обязанностями управляющих.

#### ***Преимущества двух уровней:***

- Позволяют осуществлять некоторое перераспределение в пределах территории
- Обладают потенциально важными преимуществами в сферах отчетности, эффективности и местных полномочий.

#### ***Недостатки двух уровней:***

- Более высокий уровень расходов, поскольку имеют место непроизводительные расходы и дублирование услуг при их предоставлении властями двух уровней.
- Два уровня управления менее прозрачны и вводят в заблуждение налогоплательщиков, которые не могут понять, кто несет ответственность за какие услуги.
- Бытует мнение, что существование двух муниципальных советов (высшего и низшего уровня) ведет к пререканиям и принятию неэффективных решений, а также к частым задержкам или отсрочкам во внедрении процедур, от которых могли бы выиграть налогоплательщики во всей зоне ответственности местных органов власти

### ***В.2 Большие одноуровневые муниципалитеты***

Большие одноуровневые муниципалитеты в Канаде почти всегда создавались путем слияния всех муниципалитетов низшего уровня в пределах существующего графства, региона или района в один муниципалитет, или путем слияния ряда отдельных близлежащих одноуровневых муниципалитетов в один большой. Поскольку образуется только один уровень муниципальной власти на всей рассматриваемой территории, данный вновь образованный муниципалитет несет ответственность за предоставление всех муниципальных услуг. И только один политический орган несет ответственность за принятие решений. Данный подход не подразумевает введение единых стандартов и уровня предоставления услуг на всей территории. Различия могут возникать в результате применения

территориальных ставок, специальных сборов и платежей пользователей услуг.

**Преимущества:**

- Рост экономической эффективности (снижение расходов из-за меньшего числа политиков, более эффективной процедуры предоставления услуг, меньшей бюрократии) базируется на устранении дублирования административных функций, укрупнения масштабов страхования, снижения закупочных цен в связи с большими объемами закупок, большей возможности использования сложного и специализированного технического оборудования.
- Более справедливое финансирование предоставляемых муниципальных услуг возникает из-за того, что расширенная налоговая база ведет к разделению издержек на предоставление услуг между налогоплательщиками всей территории. Для тех услуг, получатели которых сконцентрированы на определенных территориях, могут использоваться территориальные ставки, специальные платежи и сборы на благоустройство территорий.
- Эффективность в сфере политики ведет к уменьшению издержек в результате расформирования структур управления на уровне территориальных муниципалитетов. Двухуровневая структура зачастую менее эффективна, чем могла бы быть, поскольку политики и администраторы муниципалитетов низшего уровня препятствуют передаче услуг на вышестоящий уровень, даже если имеются веские причины считать, что данная передача привела бы к увеличению эффективности и снижению расходов для налогоплательщиков.
- Качество отчетности и распределение ответственности улучшены за счет того, что существует только один уровень муниципального управления, и налогоплательщикам известно, кто отвечает за предоставление тех или иных местных услуг. При двухуровневой структуре налогоплательщики зачастую не знают, кто собственно за что отвечает.
- Более эффективно ведется работа по созданию единой усовершенствованной материальной (шоссе и дороги, водоснабжение, канализация и электричество), а также социальной и рекреационной (парки, зоны отдыха, библиотеки) инфраструктуры.
- Устраняется неэффективная и дорогостоящая конкуренция, которая зачастую имеет место в тех случаях, когда соседствующие муниципалитеты конкурируют между собой за какие-либо проекты, не понимая того, что не так важно, где именно будет расположен новый объект, поскольку в выигрыше оказывается население более обширной территории.

Чтобы ответить на доводы критиков, утверждающих, что большая одноуровневая муниципальная структура может выглядеть далекой и недоступной, нередко предлагается организовать сеть “местных комитетов, консультаций или дополнительных офисов”. Данные отделения могли бы иметь минимальный штат служащих, которые предоставляли бы оговоренный набор услуг или отвечали бы на вопросы местных жителей.

### ***Недостатки:***

- Устраняет конкуренцию между муниципалитетами и уменьшает стимулы к росту эффективности и снижению издержек
- Размер органа управления, обеспечивающего максимальную эффективность и наименьшие издержки, может отличаться для разных видов услуг; т.е. рост эффективности и снижение издержек могут быть различными для дорожных работ, пожарной службы, полиции и для зон отдыха. Другими словами, некоторые виды услуг могут выиграть от экономии от масштаба (снижение издержек на единицу), если их будут оказывать более крупные органы власти, тогда как другие услуги могут пострадать от обратного эффекта (повышение издержек на единицу).
- Для тех услуг, эффект от которых проявляется только на местном уровне, количество и качество оказываемых услуг может не отражать местных предпочтений.
- Территория слишком велика и жители оказываются оторванными от местных депутатов, что ведет к снижению качества услуг.
- Снижение расходов, ожидаемое от устранения дублирования и непроизводительных затрат, может не быть достигнуто в случае, если все расходы сохраняются на уровне максимальных расходов предшествующих муниципалитетов.

### ***Ответ на критику:***

- Вышеперечисленные доводы, в основном, связаны с издержками предоставления услуг, а не со структурой управления. Например, конкуренция может быть достигнута путем более широкого использования альтернативных способов предоставления услуг, таких как заключение договоров на предоставление услуг со сторонними организациями.
- Дальнейшее увеличение эффективности может быть достигнуто путем сравнения издержек предоставления муниципальных услуг с величиной издержек на предоставление аналогичных услуг в муниципалитетах схожего размера в данной провинции или по всей стране. Результаты данного сравнения могут ежегодно сводиться в «отчетную карту», в которой приводятся себестоимость всех видов услуг по всем муниципалитетам сравнимого размера. Это дало бы налогоплательщикам возможность сопоставить показатели их местного совета с показателями других муниципалитетами, чтобы решить работает ли он с приемлемой эффективностью.

### ***В.3 Небольшие одноуровневые муниципалитеты***

Данная структура сравнивается с большими одноуровневыми муниципалитетами.

### ***Преимущества:***

- Меньшая территория каждого муниципалитета улучшает доступность, демократичность и отчетность перед налогоплательщиками.



- Более полно учитывается местная специфика, поскольку принимаются в расчет различия между городом и деревней, а также исторические связи.
- Общинам с разными интересами легче внедрить различные стандарты и качество услуг. Наблюдается меньшая тенденция к “выравниванию” затрат на предоставление муниципальных услуг.
- Существование многочисленных муниципалитетов обеспечивает более конкурентную среду и создает для каждого из них больше стимулов для более скрупулезного контроля за собственными затратами.
- И наконец, существует больше возможностей для сравнительного анализа затрат на предоставление тех или иных видов услуг разными муниципалитетами.

***Недостатки:***

- Степень дублирования и уровень издержек могут быть выше ввиду наличия определенного числа практически идентичных административных услуг.
- При данной структуре требуется наличие большего числа депутатов и персонала.
- Возникает дорогая и неэффективная конкуренция, поскольку муниципалитеты соперничают с другом, стараясь привлечь новые фирмы и проекты.
- Нет возможности извлекать пользу от экономии на масштабе для определенных видов услуг без подписания межмуниципальных соглашений или создания специальных органов или управленческих структур более высокого уровня.
- Для предоставления тех услуг, которые провинция передает на муниципальный уровень и которые должны предоставляться на территории большей, чем территория одного муниципалитета, требуется заключение межмуниципального соглашения или создание специального управляющего органа.
- Трудно обеспечить соблюдение требуемых властями провинции стандартов без подписания какого-либо соглашения всеми муниципалитетами.

Каким образом в рамках данной структуры налогоплательщики извлекают пользу от услуг, которые ведут к эффекту экономии от масштаба на всей территории или порождают эффект перелива через границы муниципальных образований? На этот вопрос, как правило, отвечают, что эти проблемы можно решить путем разумного использования межмуниципальных соглашений или советов по оказанию услуг. Но эти решения не являются наиболее эффективными.

**С. Мой опыт работы в качестве уполномоченного правительством Комиссионера**

***С.1. В начале...***

15 декабря 1999 года я был назначен Комиссионером Комиссии по реструктуризации графства Виктории. К моменту моего назначения там

существовали 18 поселенческих муниципалитетов (хотя было намечено снизить их число до 16 к 1 января 2000 года) с общей численностью населения около 72,000 человек. Эти 18 муниципалитетов включали в себя один город, пять деревень, и 12 поселков в составе графства. Целью Комиссии являлось:

- Разработать предложения по реструктуризации муниципалитетов в графстве Виктория; и
- Определить наиболее подходящую форму местных органов власти, а именно структуру муниципалитета, его границы, тип организации и принципы управления, а также полномочия.

### ***С.2 В конце...***

После оценки возможных вариантов я рекомендовал одноуровневую структуру для всего графства. Данный муниципалитет получил название «Город Озер Каварта». Совет вновь образованного города состоял из 17 членов – 16 советников и мэра, по одному советнику от каждого административного района. Каждый из новых районов имел примерно равное число избирателей и, по возможности, состоял из одной общины. Другим важным моментом при определении границ административных районов было установить их, по возможности, таким образом, чтобы они не совпадали с бывшими границами муниципалитетов низшего уровня. Установление границ административных районов таким образом имеет ряд преимуществ:

- Они более точно соответствуют принципу репрезентативности, который является фундаментальным принципом демократии
- Они дают большую гибкость в деле обеспечения репрезентативности по всей стране;
- Они снижают вероятность того, что новый совет будет преследовать узко местные интересы, поскольку у советников будет больше стимулов соблюдать всеобщие интересы, а не замыкаться на проблемах определенных районов, ограниченных территориями бывших муниципалитетов;
- Они обеспечивают большую гибкость в том случае, если возникнет необходимость в корректировке размера совета;
- Они позволяют вносить относительно быстрые коррективы в границы административных районов при возникновении в будущем неравномерности в распределении населения или электората.

### ***С.3 Между...***

Следуя положениям раздела 25.3 *Муниципального Акта*, определяющего принципы работы комиссии по реструктуризации, Комиссия встретила в январе 2000 года с каждым Советом и другими заинтересованными сторонами в графстве Виктория прежде, чем подготовить проект доклада, который был опубликован 7 февраля 2000 года. Как определено в законе, проект доклада послужил основой для следующей стадии консультаций с общественностью, которые включали в себя

отклики жителей во время презентаций на четырех публичных собраниях, переписку с Комиссионером и второй раунд встреч с местными Советами. Окончательный вариант доклада был опубликован 19 апреля 2000 года.

***a. Недостатки прежнего территориального устройства***

1. Наличие шестнадцати территориальных муниципалитетов, каждый из которых предоставлял схожий, если не идентичный набор услуг, являлось дорогим и неэффективным решением, поскольку полномочия по оказанию услуг были ограничены границами муниципалитетов, а не более логичными и рациональными зонами обслуживания.
2. Наличие многочисленных муниципалитетов, каждый из которых оперирует на небольшой территории, ведет к заключения ряда соглашений по совместному предоставлению услуг, причем многие из данных соглашений являются предметом спора и разногласий.
3. Самым значительным недостатком существовавшей ранее структуры являлось неготовность или нежелание передавать полномочия на предоставление услуг на тот уровень местного управления, который наилучшим образом осуществлял бы контроль за доходами и затратами на их предоставление в рамках своих границ (дорог) и вел бы к снижению затрат налогоплательщиков (административные услуги, такие как выставление счетов по уплате налогов и страхованию).
4. Имевшаяся налоговая и экономическая база большинства поселенческих муниципалитетов не обладала достаточным запасом прочности, чтобы встретить испытания и проблемы, которые могли бы встать перед жителями графства в ближайшем будущем.
5. Тот факт, что члены совета высшего уровня (Совета Графства) не избирались напрямую, мешал принятию эффективных решений.
6. Если бы имевшаяся система функционировала бы беспрепятственно и эффективно, вероятно, не возникло бы необходимости в создании Комиссии.

***b. Новая фискальная политика***

За последние несколько лет правительство провинции предприняло следующие шаги:

- Снизило гранты муниципалитетам;
- Передало дополнительные финансовые полномочия муниципалитетам, в основном, органам высшего уровня в двухуровневых структурах;
- Установила единые стандарты на уровне провинции для многих муниципальных услуг (социальные услуги, социальное жилье, служба скорой помощи там, где существовали некоторые полномочия по местному финансированию; пожарная охрана, образование и обучение; строительство и пожарная инспекция; правоохранительные органы и т.п.); и сделала невозможным для муниципалитетов предоставлять многие услуги в соответствии с собственными стандартами.

Кроме того, различия между муниципалитетами уменьшались ввиду:

- Требования предоставления многих услуг в соответствии со стандартами, установленными властями провинции.
- Усиления тенденции жить в одном муниципалитете, а работать в другом, которая устранила межмуниципальные различия, связанные с местными предпочтениями, и вызвала выравнивание требований жителей к количеству и качеству услуг, предоставляемых в разных муниципалитетах.
- Важности интеграции в рамках одного органа управления сельских, туристических и городских районов, поскольку городские районы являются местами сосредоточения большей части экономической, рекреационной и социальной активности на значительной географической территории.

***d. Рассмотренные варианты***

- Реструктурированная двухуровневая система
- Одноуровневая система
- Три отдельных муниципалитета

***e. Оценка снижения издержек***

В данной Таблице приведены оценки снижения издержек в рамках одного года при каждом из трех вариантов. Согласно данным оценкам, при одноуровневой модели ежегодно сберегаемая сумма превышает в два раза суммы, сэкономленные при любом из альтернативных вариантов. Затраты на переход к данным моделям (одноразовые издержки внедрения) были наиболее значительными для модели с тремя муниципалитетами и примерно равными для остальных двух вариантов.

Оцениваемое изменение издержек при рассматриваемых вариантах			
	Двухуровневая модель	Одноуровневая модель	Три муниципалитета
Изменение годовых операционных издержек	Экономия в размере \$ 1.6 млн.	Экономия в размере \$ 3.3 млн.	Экономия в размере \$ 1.7 млн.
Затраты на переход к данной модели	\$ 5.4 млн.	\$ 5.5 млн.	\$ 6.4 млн.
Источник: Оценки предоставлены компанией Day and Day, Chartered Accountants, Лондон, Онтарио, 3 февраля 2000 г.			

С точки зрения Комиссионера, оценка ежегодной экономии является разумной и достижимой. Более того, она относится лишь к экономии от слияния или консолидации (консолидация существующих муниципальных органов власти и устранение дублирования функций) и не включает экономию от повышения эффективности (снижение издержек от улучшения общей эффективности и изменения процедуры предоставления услуг). В действительности, Комиссия сделала вывод, что дополнительная экономия при выборе любого из рассмотренных вариантов может быть получена путем изменения процедуры предоставления услуг, в особенности в тех случаях, когда прогресс достигается за

счет предоставления услуг по единым стандартам (не ограниченным существующими границами муниципалитетов). Необходимо также отметить, что предполагаемая экономия за счет реструктуризации ограничена теми территориями, которые получают доход от налога на недвижимость. Данная экономия не включает в себя возможную экономию от снижения платежей пользователей услуг или тарифов на коммунальные услуги.

#### ***f. Финансирование нового муниципального образования***

Основная проблемой в сфере финансов для нового муниципального образования является тот факт, что ранее существовавшие муниципалитеты на уровне деревень, городов и поселков зачастую по разному финансировали предоставление услуг. Например, некоторые муниципалитеты в большей степени полагались на заимствования, и потому накопили больше долгов. Другие сильнее зависели от местных ставок налога на недвижимость. Иные больше полагались на платежи пользователей услуг. И, наконец, спектр и качество предоставления услуг существенно различались от муниципалитета к муниципалитету, а поэтому различались и ставки налога на недвижимость. Учесть существование различных методов финансирования и даже традиций при подготовке операционного плана для нового города явилось непростой задачей. Пришлось проявить некоторую изобретательность при нахождении правильной схемы финансирования для каждого вида услуг. В общем и целом, для того, чтобы новая муниципальная структура получила необходимую поддержку и была принята, было рекомендовано активно применять территориальные ставки и платежи пользователей услуг.

#### **D. Фискальные аспекты слияния**

##### ***D.1 Снижает ли слияние стоимость предоставления услуг и местные налоги?***

Необходимо ответить на два следующих вопроса. Во-первых, можно ли снизить издержки и налоги? Во-вторых, были ли они снижены во вновь образованных путем слияния муниципалитетах в Канаде?

Ответ на первый вопрос положителен. Ответ на второй вопрос положителен в одних муниципалитетах и неоднозначен в других. Это зависит от следующих факторов:

- качества и спектра предоставляемых после слияния услуг;
- стремления вновь избранного совета к контролю за издержками;
- степени унификации качества предоставляемых услуг и стоимости рабочей силы;
- желаний местных советов и управляющих избавиться от избыточной рабочей силы и оборудования;
- способа предоставления услуг – через возможную приватизацию и создание зон, в которых услуги предоставляются по единым стандартам.

*Снижение расходов:* Для большинства крупномасштабных слияний нет четких доказательств снижения расходов, поскольку с момента слияния не прошло достаточного числа лет, чтобы провести сравнение полностью интегрированного муниципалитета с ранее существовавшими муниципальными образованиями. Для тех муниципалитетов, по которым имеются данные, выводы неоднозначны. Простое сравнение себестоимости услуг в периоды до и после слияния не дает нам четкой картины, поскольку в то же время произошли другие важные изменения; например, гранты от провинций уменьшились, а расходные полномочия местных бюджетов увеличились. Заключение ряда исследователей о том, что рост себестоимости муниципальных услуг в течение данного периода является свидетельством увеличившихся вследствие слияния издержек, ошибочен, поскольку не принимает в расчет изменения других факторов, произошедшие в тот же период времени. Предварительные оценки, в которых предприняты попытки отделить влияние на издержки эффекта слияния от влияния других изменений, свидетельствуют о следующем:

- Чатем-Кент доложил о ежегодной чистой экономии в размере \$6.8 млн. или 13 процентов от налоговых доходов в 1997 году.
- Торонто заявил о снижении расходов на \$136.5 млн. в год.
- Садбери заявил о снижении расходов по меньшей мере на \$11 млн. в год
- Гамильтон заявил о снижении расходов по меньшей мере на \$32.5 млн. в год

*Снижение налогов:* Там, где сообщалось о снижении расходов, это зачастую не приводило к снижению налогов, поскольку сэкономленные средства, как правило, шли на покрытие дополнительных расходов на исполнение переданных властями провинции полномочий; на повышение качества услуг или на увеличение резервов.

***D.2 Является ли снижение расходов единственным стимулом для слияния?***

Ответ - нет! Слияния практически всегда приводят к повышению уровня местных общественных услуг, причем как их номенклатуры, так и качества. Они расширяют налогооблагаемую базу, распределяя затраты на предоставление услуг среди налогоплательщиков на более обширной географической территории. Это важно, если жители пригородов или обитатели сельской местности пользуются услугами, предоставляемыми в более урбанизированных центрах, не платя за них. Некоторые исследования, проведенные в США, свидетельствуют о том, что жители пригородов не платят за предоставляемые городом общественные услуги, которыми они пользуются.

***D.3 Должны ли налогоплательщики платить за местные услуги, которыми они не пользуются?***

В общем и целом, ответ – нет. Это зависит от видов услуг. Для тех видов услуг, где можно идентифицировать индивидуальных пользователей (водоснабжение и канализация, сбор и вывоз мусора, электроэнергия, места общественного отдыха и т.п.) и определить связанные с этим издержки, платежи пользователей услуг можно считать справедливыми, эффективными и уместными. Те услуги, которые связаны

с перераспределением дохода или приносят пользу жителям всей общины (и индивидуальные пользователи которых не могут быть идентифицированы), должны финансироваться из налогов, уплачиваемых всей общиной – местный подоходный налог, налог с продаж и налог на недвижимость. Те услуги, для которых нельзя установить платежи пользователей, и себестоимость которых разнится в зависимости от типа собственности и ее местоположения в границах муниципалитета, требуют введения дифференцированных ставок налога на недвижимость (часто называемых территориальными ставками), чтобы отразить различия в себестоимости. Если муниципальные услуги финансируются таким образом, налогоплательщики платят только за те услуги, которыми они пользуются.

#### ***D.4 Каким образом следует поступить с активами и долгами после слияния?***

Это наиболее больной вопрос для местных жителей и политиков после слияния. Для того, чтобы прийти к всеобщему согласию на предмет того, что представляют собой активы и обязательства муниципалитета и как с ними следует обращаться, их необходимо разделить на две категории – материальные и финансовые.

*Материальные активы и обязательства* включают в себя землю, здания, все муниципальные сооружения и оборудование (стадионы, общественные здания и сооружения, пожарные части, офисное и административное оборудование и т.д.), а также все автомобили (пожарные машины и оборудование, спецтехнику и т.п.). Поскольку данные активы приносят пользу всем жителям объединенного муниципалитета, они становятся его собственностью без выплаты компенсации.

*Финансовые активы (резервы и долговые обязательства)*: Резервы и долгосрочные долговые обязательства обычно отдаются обратно первоначальным муниципалитетам путем взимания компенсации или снижения налогового бремени. Сторонники данного подхода утверждают, что резервы создавались из налогов, выплаченных налогоплательщиками бывших муниципалитетов, а деньги, взятые в долг, были потрачены на проекты, приносящие пользу жителям бывших муниципалитетов. Кроме того, решения по созданию резервов и выпуску долговых обязательств были приняты советами бывших муниципалитетов, а не вновь созданными советами объединенных муниципалитетов.

#### **E. Реакция общественности**

На местном уровне в Канаде ничто не вызывает столь бурную реакцию общественности как реструктуризация, особенно в тех случаях, когда крупномасштабное слияние инициируется властями провинции. Каждое крупное слияние приобретает ряд сторонников и огромное число критиков. Их комментарии выливаются в многочисленные газетные статьи, отчеты и даже книги, приводящие аргументы за и против реструктуризации. Как сторонники, так и критики не представляют какого-то определенного сегмента общества – в число

как тех, так и других, входят политики уровня провинции, муниципальные политики, местные жители, ученые и политические аналитики. Реакция общественности, как правило, бывает резкой и эмоциональной. Рациональные дебаты и взвешенные дискуссии крайне редки. Напротив, зачастую выдвигались нелогичные и эмоциональные аргументы, которые нередко спускались до уровня политических инсинуаций, личных выпадов и даже угроз.

#### **Е. Можно ли извлечь уроки из опыта Канады?**

Из недавнего канадского опыта крупномасштабных слияний можно извлечь ряд уроков, связанных и не связанных с финансами.

1. Никогда не принижайте значимости публичного критицизма и негативной реакции общественности, которые проявляются при обсуждении возможного слияния, в особенности, если оно инициировано правительством провинции или штата.
2. Крупномасштабные слияния муниципалитетов редко происходят на добровольной основе. Они должны быть инициированы высшим органом власти (провинцией в Канаде или штатов в США). Стимулом для более мелких слияний может являться предоставление грантов от властей провинций/штата тем муниципалитетам, которые сливаются, и срезания финансовой помощи тем, которые пытаются остаться независимыми. Данная «морковка» была использована в Онтарио и во Франции для стимулирования процесса слияний.
3. Муниципальные чиновники должны быть готовы к изменению своего образа мышления – им следует пытаться стать более креативными и изобретательными в области выработки политики и методов управления, если они хотят успешно справляться с будущими трудностями.
4. Снижение расходов является важным фактором и может быть достигнуто в том случае, если местные чиновники эффективно управляют новым муниципалитетом и правильно используют положительный эффект от унификации предоставления услуг (общественных или частных), не ограниченных рамками местных муниципалитетов. Однако, снижение затрат не является единственным стимулом для слияния. Существуют другие причины, включая возможности:
  - Повысить стандарты качества предоставления услуг на более обширной территории;
  - Обеспечить более справедливую налоговую базу для финансирования тех услуг, от предоставления или снижения стоимости которых выиграют жители территории большей, чем отдельный муниципалитет; и



- Расширить ту налоговую базу, что была у муниципалитетов до слияния, и сделать их более приспособленными к будущим испытаниям.
5. Более широко использовать практику взимания платы с пользователей тех видов услуг, для которых можно идентифицировать индивидуальных пользователей. Для финансирования услуг, приносящих пользу жителям всей общины, но индивидуальные пользователи которых не могут быть идентифицированы, следует использовать местные налоги, такие как подоходный налог, налог с продаж и налог на недвижимость. Для финансирования тех видов услуг, для которых индивидуальные пользователи не могут быть идентифицированы и которые приносят пользу определенным территориям или видам собственности, следует использовать “территориальные ставки”. Если муниципальные услуги финансируются таким образом, налогоплательщики платят только за те услуги, которыми они пользуются. В этом случае жители сельской местности не платят за услуги, предоставляемые городом, которыми они не пользуются, что в противном случае выступает в роли основной темы для дебатов при слияниях.
  6. Установить границы административных районов вновь избранных советов, которые не совпадают с границами прежних муниципалитетов. Если возможно, каждый из новых административных районов должен содержать городские, сельские и туристские территории. Все это дает стимул вновь избранным советникам сконцентрироваться на новом муниципалитете и его проблемах, и не спускаться до уровня старых муниципалитетов с их более узким кругом проблем и забот.
  7. Универсального рецепта не существует – для разных территорий могут подойти различные структуры.