

Соколова О.С.

Соколова Е.Д.

ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В МУНИЦИПАЛИТЕТЕ КОПЕНГАГЕНА

Аннотация

Статья основана на материалах Отчета о деятельности муниципалитета Копенгагена за 2007 г. Содержание информационно-аналитической деятельности по оценке и корректировке управленческих процессов в муниципалитете столицы Дании демонстрирует новые подходы к осуществлению местного самоуправления, позволяющие оптимизировать бюджетное администрирование: повысить результативность расходования бюджетных средств, упростить управленческие процедуры, привлечь население к оценке качества муниципальных услуг и непосредственному участию в решении вопросов местного значения.

Ключевые слова: информационно-аналитическая деятельность, оценка и корректировка управленческих процессов, оптимизация бюджетного администрирования, упрощение управленческих процедур, качество муниципальных услуг

Объем компетенции муниципалитетов Дании, в отличие от российского законодательства, не выражается в конкретном перечне вопросов местного значения, зафиксированных в одном законе. Данные полномочия закреплены в отдельных отраслевых законах, что отражает, по мнению исследователей, специфику скандинавской системы местного самоуправления,

такую ее особенность, как почти полную интеграцию местного управления в государственный механизм. Таким образом, развитое самоуправление дополняет государственную централизацию, не вступая с ней в конфликт¹.

В Российской Федерации интеграция муниципального управления в государственный механизм реализуется посредством передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, посредством сложных многоуровневых межбюджетных отношений, а также закрепления за органами местного самоуправления права участвовать по своей инициативе в реализации отдельных государственных полномочий, не переданных органам местного самоуправления². Поскольку предоставление услуг является основной составляющей муниципального управления, то для нашей страны особенно ценным является опыт скандинавских стран, в том числе Дании, достигших общепризнанных успехов в формировании и реализации высоких социальных стандартов предоставления услуг.

Поддержание таких стандартов в сфере муниципального управления достигается за счет системных мероприятий, направленных на повышение эффективности расходования бюджетных средств, ужесточение системного контроля на всех стадиях бюджетного процесса, развитие новых управленческих технологий, оптимизацию функциональной организации муниципального управления, улучшение качества муниципальных услуг без увеличения объема их финансирования.

Анализ опыта применения отдельных технологий экономического администрирования, используемых на практике в муниципальном управлении Дании, для России особенно актуален в условиях финансового кризиса, сокращения различных форм финансовой поддержки бюджетов муниципальных образований из бюджетов иных уровней.

При этом следует отметить, что во многих субъектах Российской Федерации в 2008–2009 гг. последовательно реализуется процесс укрупнения муниципальных образований, вызванный необходимостью сокращения расходов на содержание местных администраций, объединения ресурсов социальных учреждений.

Укрупнение муниципальных образований и изменение административно-территориального устройства имели место и в Дании: в 2007 г. это был один из промежуточных этапов масштабной муниципальной реформы Дании, которая продолжается и в настоящее время.

Стратегия и тактика современного экономического администрирования в муниципальном управлении Дании основаны на системной информационно-аналитической оценке деятельности управлений (структурных подразделений администрации муниципалитета Копенгагена), позволяющей определить приоритеты корректировки управленческих процессов в муниципальной экономике.

Эффективное экономическое администрирование и обеспечение баланса между расходами и доходами – ключевые задачи, которые необходимо решить, чтобы создать условия, способные обеспечить экономическое развитие и использование новых подходов в управлении экономикой муниципального образования³.

За последние годы муниципалитет Копенгагена выявил целый ряд случаев досадных нарушений, связанных с чрезмерным расходом бюджетных средств муниципальными управлениями, и в связи с этим уделил особое внимание оптимизации экономического администрирования и обеспечению баланса в экономике. В ходе обсуждения муниципального бюджета на 2008 г. Муниципальное собрание Копенгагена приняло Общий план действий «Управление экономикой», который будет реализован во всех муниципальных учреждениях в рамках указанных ниже направлений.

Упрощение и деbüroкратизация

И сотрудники муниципальных учреждений, и жители города сталкиваются с тем, что им приходится выполнять огромное количество ненужных требований по подготовке регистрации и оформлению различных документов. Поэтому в 2008 г. муниципалитет Копенгагена уделил особое внимание деbüroкратизации этих учреждений. Это позволит избавиться от сложных и порой ненужных правил и требований, которые увеличивают объем ежедневной административной и канцелярской работы тысяч сотрудников муниципалитета. Первые меры по деbüroкратизации были приняты уже весной 2008 г., в дальнейшем они будут конкретизироваться для целенаправленного решения наиболее острых вопросов.

Усиление контроля над внутренней работой муниципалитета⁴

Начиная с 2009 г. в муниципалитете города непосредственно под руководством Муниципального собрания проводится внутренний аудит. Это необходимо для обеспечения внутреннего систематического контроля над экономическим администрированием и позволяет вести финансовую отчетность внутри муниципалитета, для минимизации возможных ошибок и недостатков. Помимо этого, система внутреннего аудита оптимизирует проведение внешнего аудита. Муниципалитет Копенгагена объявил тендер на проведение внешнего аудита, и с 1 января 2009 г. новая аудиторская компания проводит независимый аудит годовой финансовой отчетности муниципалитета.

Внедрение единого модуля бюджетирования

Отсутствие в муниципалитете Копенгагена единого программного обеспечения для планирования бюджета усложняло реализацию бюджетного процесса. Модуль бюджетирования предназначен для организации, упрощения и унификации процесса распределения средств во всех муниципальных управлениях, участвующих в работе единой системы муниципального бюджета. Такой способ планирования бюджета применяется с середины 2008 г. Ожидается, что в полном объеме программное обеспечение для модуля бюджетирования будет готово к использованию уже в 2010 г.

Корпоративное обучение для сотрудников

Успешное и эффективное экономическое администрирование муниципальных учреждений напрямую зависит от уровня компетентности сотрудников, занимающихся решением вопросов экономического характера. Поэтому муниципалитет Копенгагена организовал специальные курсы для всех сотрудников, занятых в экономическом администрировании различных муниципальных управлений. Корпоративное обучение будет способствовать совершенствованию общих профессиональных навыков у сотрудников муниципалитета и в то же время обеспечит более надежное экономическое администрирование внутри управлений. Первый набор на такие курсы состоялся в марте 2008 г.

Создание единой информационной базы управления

Эффективное управление требует оперативной подачи достоверной информации о том, в каком направлении развивается деятельность муниципального учреждения. В связи с этим должна быть создана система единой информационной базы управления, которая ускорит работу всех муниципальных учреждений. Единая информационная база управления должна включать данные о внутреннем экономическом администрировании, сотрудниках и их отсутствии на рабочем месте по причинам болезни. При этом во всех муниципальных учреждениях должна использоваться одна и та же IT-платформа. В первом полугодии 2008 г. была начата оценка потребностей информационной базы управления в рамках этих трех составляющих. Также было проанализировано функциональное состояние имеющихся ресурсов, которые могут быть использованы в работе единой информационной системы муниципалитета Копенгагена.

Ниже приведены конкретные примеры оптимизации административного управления в ключевых сферах муниципального управления: детской и молодежной политики; образования; патронажного ухода; централизованного предоставления муниципальных услуг.

От дефицита к сбалансированному бюджету Управления по делам детей и молодежи

Зимой 2007 г. в средствах массовой информации появились публикации об экономических проблемах в недавно созданном Управлении по делам детей и молодежи. Как оказалось, за несколько лет перерасход бюджетных средств в управлении составил почти полмиллиарда крон.

В отчете, подготовленном новым руководством Управления, в частности, говорится об одной из причин сложившейся критической ситуации: в течение нескольких лет администрация занималась не прямым экономическим администрированием, а рассмотрением конкретных дел отдельных граждан. Это привело к тому, что в течение нескольких лет управление расходовало больше средств, чем выделялось из муниципального бюджета. К тому же их размер не отвечал реальным финансовым потребностям школ

и детских учреждений. Поэтому совместно с аудиторской и консалтинговой компанией «Делойт» Управление по делам детей и молодежи разработало программу восстановления своего бюджета. Благодаря реализации ряда предложенных решений бюджет с многомиллионным дефицитом удалось привести к балансу.

Положительная динамика развития стала возможной за счет тщательной ревизии и аналитической работы: были проверены и скорректированы все выплаты заработной платы, статьи баланса и сметы бюджета, а также разработаны новые, более прозрачные модели бюджета. Помимо этого, было полностью проверено экономическое администрирование в данном муниципальном органе. В 2008 г. запускается в действие новая модель экономического администрирования, которая должна обеспечить его эффективность и прозрачность. Наблюдение, упрощение и текущая отчетность – вот главные составляющие экономического администрирования Управления по делам детей и молодежи в будущем. Ведение отчетности о работе в течение одного года гораздо эффективнее, поскольку при регулярной отчетности ясно, как распределяются должностные полномочия и ответственность сотрудников; становится более прозрачной база данных, необходимая для экономического администрирования, четко обозначаются задачи и ход выполнения работы. Это позволит сотрудникам отделения по экономическим вопросам быть готовыми к решению поставленных задач.

Модернизация школ и детских дошкольных учреждений

29 ноября 2007 г. Муниципальное собрание Копенгагена приняло план под названием «Школы и детские дошкольные учреждения будущего». Его цель – развитие профессионального образования и расширение рынка педагогических услуг в Копенгагене. Реализация данного плана должна обеспечить набор и сохранение талантливых кадров. Помимо этого, благодаря принятой программе школы и другие образовательные учреждения Копенгагена должны стать эффективными в экономическом плане. В частности, согласно плану «Школы и детские дошкольные учреждения будущего», 10 городских школ будут объединены в 5, две школы будут закрыты, 97 детских дошкольных учреждений должны быть объединены, 6 из них – реорганизованы, а три закрыты. Для того чтобы количество зданий школ и детских дошкольных учреждений соответствовало данным изменениям, на реконструкцию имеющихся и строительство новых было выделено 600 млн. крон. И это финансирование далеко не единственный способ улучшить условия для маленьких жителей города.

В соответствии с планом «Профессиональное образование для всех» из муниципального бюджета города на 2007 г. было выделено 433 млн. 900 тыс. крон на модернизацию общеобразовательных школ, запланированную на период с 2007 по 2009 г. Здания многих школ обветшали и не соответствуют современным стандартам. План модернизации предусматривает прежде всего ремонт специально оборудованных классов, школьных дворов и туалетов.

Утвержденный на 2008 г. муниципальный бюджет предусматривает выделение 1,5 млрд. крон на создание комфортных условий пребывания и обеспечение эффективной организации учебного процесса в школах и детских

дошкольных учреждениях. Финансовые ресурсы на модернизацию и реконструкцию школ и детских дошкольных учреждений должны быть использованы в соответствии с ростом числа детей в Копенгагене, особенно в новых районах города. Помимо этого, бюджет на 2008 г. предусматривал выделение 50 млн. крон на оборудование новых столовых и буфетов в школах. Более того, при содействии копенгагенского Института общественного питания будет введен новый порядок организации школьного питания. Этот проект нацелен на то, чтобы дети ели здоровую пищу, а не покупали еду в небольших круглосуточных супермаркетах или гриль-барах.

Минимизация перерасходов в сфере патронажного ухода

В течение нескольких лет наблюдался перерасход средств муниципальными учреждениями, занимающимися оказанием помощи больным и престарелым на дому. До настоящего времени снизить расходы не удавалось. Перерасход средств объясняется, в частности, проблемой кадров – увеличением расходов на оплату труда сотрудников, временно замещающих должности в данной сфере. Помимо этого, необходимо решать проблемы управленческого характера. Наконец, приходится констатировать тот факт, что сумма выделенных из муниципального бюджета средств далеко не соответствует необходимым затратам на удовлетворение спроса населения в сфере патронажного ухода.

В 2007 г. Управление по социальным вопросам и Управление здравоохранения и патронажа, отвечающие за оказание помощи больным и престарелым на дому, запустили реализацию нескольких проектов, которые должны восстановить экономику учреждений патронажного ухода и оптимизировать управление в этой области. В частности, была разработана новая концепция стандартов качества предоставляемых услуг; работа. Управления по социальным вопросам была направлена на оптимизацию экономического администрирования, запуск единой информационной базы управления, а также формирование условий для создания новой системы патронажного обслуживания; Управление здравоохранения и патронажа начало реализацию проекта под названием «Сбалансированный подход к оказанию патронажных услуг». В этом проекте были сформулированы различные задачи для учреждений патронажного ухода.

Реализация подобных проектов будет продолжена и в 2008 г. Запланирована частичная реорганизация муниципальных учреждений данного профиля. Так, помощь на дому инвалидам и больным психиатрическими заболеваниями будет оказывать единая патронажная служба. В рамках еще одного проекта должно быть обеспечено взаимодействие патронажных служб при выяснении типа помощи, в которой нуждается человек, и ее непосредственном оказании, для определения того, какую помощь человек получает фактически и в каких видах помощи нуждается, согласно оценке, проведенной муниципальным управлением.

Некоторые реализованные инициативы не имеют сиюминутного эффекта и не могут сразу обеспечить экономическую стабильность, так как носят долгосрочный характер.

Единый сервисный центр

Муниципалитет Копенгагена – новатор в решении ряда административных проблем. В октябре 2006 г. Муниципальное собрание города приняло решение о создании общего муниципального центра обслуживания, который будет заниматься экономическими проблемами и вопросами, связанными с электронным управлением. Для этого 1 апреля 2007 г. был учрежден Единый сервисный центр. Благодаря созданию такого центра административная работа муниципальных управлений стала вестись значительно эффективнее. Общий подход к решению задач нужен, чтобы распределить административные полномочия между муниципальными учреждениями и управлениями, а также обеспечить использование финансовых средств не на администрирование, а непосредственно на обслуживание населения. Все это будет достигнуто, когда годовой показатель роста эффективности работы Единого сервисного центра составит 5%.

В 2007 г. Единый сервисный центр определил для себя в качестве основного направления экономическую деятельность и справился с этим. В 2008 г. упор делался на работу в области электронного управления, где существовали проблемы предоставления электронных услуг населению. Именно этим проблемам было принято решение уделять внимание в первую очередь, выполняя при этом все текущие задачи. Впоследствии развитие электронного управления и выполнение административных задач (управление персоналом, планирование бюджета, создание телефонии) в рамках разработанного совместного подхода планируется сделать приоритетным направлением.

Одним из нововведений 2007 г. стала возможность жителей Копенгагена получить паспорт или водительское удостоверение в Центре комплексного обслуживания населения. Ранее этим занималось отделение полиции, однако сейчас, к большой радости жителей Копенгагена, эти вопросы могут решаться в четырех Центрах комплексного обслуживания. Согласно последнему опросу, из всех граждан, обратившихся в центры обслуживания в Копенгагене, 95% остались довольны работой этих учреждений. Политическое видение этого проекта сводится к тому, чтобы сосредоточить все учреждения по обслуживанию граждан в одном месте.

В 2007 г. у жителей Копенгагена впервые появилась возможность использовать USB-носитель с образцом своей электронной цифровой подписи для входа в электронную систему Центров комплексного обслуживания населения, что заметно облегчит электронное самообслуживание граждан через Интернет, когда они находятся в отъезде.

По инициативе муниципалитета был также создан сайт www.borgerinddragelse.dk, на котором обсуждаются и предлагаются методы привлечения населения к муниципальному управлению. Более того, местные комитеты и другие муниципальные учреждения, заинтересованные в развитии принципов демократии, могут использовать этот сайт как средство обмена опытом и установления диалога с гражданами.

В 2008–2009 гг. технологии экономического администрирования были сконцентрированы на подготовке реализации «Стратегии повышения эффективности расходования бюджетных средств на 2010 г.».

В январе 2009 г. был опубликован Отчет о доходах и расходах муниципалитета Копенгагена за 2008 г.⁵, цель которого не только отследить механизм и причины увеличения бюджетных расходов, но и выявить потенциал повышения эффективности расходования бюджетных средств в различных сферах административного управления муниципалитета Копенгагена.

В процессе подготовки отчета затраты муниципалитета Копенгагена были соотнесены с затратами других крупных муниципалитетов (Орхус, Оденс, Ольборг, Ранес и др.). При этом затраты муниципалитета Копенгагена были признаны самыми высокими. Их анализ осуществлялся по показателям заработной платы муниципальных служащих, показателям расходов на административные ресурсы помимо кадровых ресурсов, показателям затрат на оказание административных услуг сторонними исполнителями (в рамках аутсоринга) и т.д.

Для анализа затрат были исследованы отдельные сферы (секторы) муниципального управления: культуры, образования, здравоохранения, патронажа и ухода, занятости и интеграции, а также сфера осуществления общеуправленческой деятельности. При этом оценивался уровень согласованности и скоординированности действий административных единиц управления различных секторов.

Сравнение расходов муниципалитетов нескольких городов позволило выявить наименее и наиболее затратные сферы управления, среди последних были отмечены расходы на осуществление общеуправленческой деятельности в муниципалитете Копенгагена – это так называемый «центральный административный сектор».

В результате проведения данного исследования, явившегося подготовительным этапом осуществления в Копенгагене «Стратегии повышения эффективности расходования бюджетных средств на 2010 г.», были приняты решения о сокращении в 2010 г. расходов на 650 млн. крон по сравнению с предыдущим годом, из них 550 млн. крон – это затраты на функционирование «центрального административного сектора», т.е. на общеуправленческую деятельность. При этом, в свою очередь, 440 млн. крон должно быть сокращено в части расходов на заработную плату сотрудников этого сектора. Данное сокращение будет сопровождаться процессом оптимизации функций муниципального управления – их сокращением, укрупнением, перераспределением.

Таким образом, экономическое администрирование в муниципалитете Копенгагена представляет собой целенаправленный управленческий процесс, основанный на оперативном, системном сборе и оценке информации о деятельности структурных единиц административного управления муниципалитета и муниципальных учреждений, обеспечивающий реализацию следующих функций:

- 1) планирования – определения долгосрочных и оперативных задач модернизации муниципального управления в целом и в отдельных его сферах;
- 2) контроллинга – корректировки локальных управленческих процессов на основе оценки оперативно поступающей информации;

- 3) комплексного аудита реализации бюджетного процесса на всех его стадиях – формирования, исполнения, корректировки, отчета об исполнении, аналитики отчета;
- 4) оценки эффективности деятельности отдельных структурных единиц муниципального управления, категорий должностных лиц и отдельных должностных лиц;
- 5) формирования системы оценки качества предоставления муниципальных услуг населению;
- 6) транспарентности муниципального управления, включающей:
 - обеспечение информационной открытости деятельности административных органов (управлений) муниципалитета Копенгагена;
 - повышение доступности и качества предоставления муниципальных услуг на основе IT-технологий;
 - цифровое (электронное) участие населения в муниципальном управлении посредством рациональной организации муниципального информационного пространства⁶.

Реализация данных функций отвечает общей стратегии реформирования муниципального управления в Дании⁷, очередной этап которой реализуется с 2005 г. и предусматривает в том числе обеспечение максимальной доступности услуг на муниципальном уровне, повышение качества услуг без увеличения затрат, вовлечение населения в муниципальное управление, совершенствование системы муниципального экономического администрирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Варминг Питер. Ассоциация муниципалитетов Дании. Местное самоуправление Дании. LGDK // http://www.snpf-rf.com/index.php?option=com_content&task=view&id=27&Ite.
2. Домбровский А.Н. Налоговое администрирование и резервы доходной базы бюджетов муниципальных образований в условиях финансового кризиса // Финансы. – 2009. – № 3. – С. 33-36.
3. Кудряшов С.В. Актуальные вопросы администрирования доходов // Финансы. – 2008. – № 10. – С. 28-30.
4. Петрова И.В. Бюджетные полномочия по формированию доходов бюджетов муниципальных образований // Современное состояние и тенденции российского законодательства в условиях преемственности государственно-правового развития России. Саратов: Наука. – 2008. – С. 268-274.
5. Пылин В.В. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник для ВУЗов. СПб.: Изд-во СЗАГС. – 2007. – С. 864.
6. Соколова О., Соколова Е. Уполномоченный по правам человека в Копенгагене // Сравнительное конституционное обозрение. – 2009. – № 2(69). – С. 16-21.
7. Старцев Я.Ю. Курс лекций «Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах». Тема 13. Системы местного управления // <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/49355>.
8. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 19.07.2009) // СЗ РФ.1998. № 31. Ст. 3823.
9. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 07.05.2009) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
10. Постановление Правительства РФ от 18.03.2008 № 182 (ред. от 15.06.2009) «Об условиях и порядке формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания» // СЗ РФ.2008. № 12. Ст. 1142.
11. Отчет о деятельности муниципалитета Копенгагена за 2007 г. // Københavns Kommunes Årsrapport 2007. Scanprint A/S. oplag: 650. P. 61.
12. Отчет о доходах и расходах муниципалитета Копенгагена за 2008 г. // Københavns Kommune. Analyse af administrationsudgifter. Januar 2009 // <http://www.kk.dk/FaktaOmKommunen/PublikationerOgRapporter/Rapporter/~media/9854A4ADC4B34D659DF2F5E940E093C0.ashx>.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Старцев Я.Ю. Курс лекций «Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах». Тема 13. Системы местного управления // <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/49355> · 44 КБ.
- ² См. ст. 14.1,15.1, 16.1, 18.1, 19, 61-63 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 07.05.2009) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
- ³ В статье использованы материалы Отчета о деятельности муниципалитета Копенгагена за 2007 г. *Københavns Kommunes Årsrapport 2007*, Scanprint A/S, oplag: 650. P. 61.
- ⁴ Эффективный и действенный внешний контроль за муниципальным управлением в столице Дании осуществляет в том числе и Уполномоченный по правам человека в Копенгагене. О содержании и видах его контрольно-надзорной деятельности см.: Соколова О., Соколова Е. Уполномоченный по правам человека в Копенгагене // Сравнительное конституционное обозрение. – 2009. – № 2(69). – С. 16-21.
- ⁵ См.: *Københavns Kommune. Analyse af administrationsudgifter. Januar 2009* // <http://www.kk.dk/FaktaOmKommunen/PublikationerOgRapporter/Rapporter/~media/9854A4ADC4B34D659DF2F5E940E093C0.ashx>.
- ⁶ См.: <http://www.kk.dk> – сайт муниципалитета Копенгагена; <http://www.borgerinddragelse.dk> – сайт участия населения Копенгагена в муниципальном управлении.
- ⁷ Питер Варминг. Ассоциация муниципалитетов Дании. Местное самоуправление Дании. LGDK // http://www.snpf-rf.com/index.php?option=com_content&task=view&id=27&Ite.