

Социальные и публичные услуги на муниципальном уровне:
от коммунального/государственного сектора к частному сектору и обратно?¹

Хельмут Вольманн

1. История вопроса

1.1 Муниципальная социальная политика и социальные услуги

Немецкой модели местного самоуправления присуще свойство быть социальным государством на местном уровне, исторически восходящем к политике в отношении бедности, существовавшей в средневековых городах и являвшейся предтечей государственной социальной политики. В результате этого законодательство времен канцлера Бисмарка, касающееся социальной сферы и принятое после 1871, стало причиной знаменательного для социального государства разногласия, поскольку вновь введенное в качестве всеобщей системы социальное страхование (и связанная с ним обязанность платить взносы) была увязана наличием статуса занятого (работника), в то время, как муниципальные образования и впредь оставались ответственными за то, чтобы за счет собственных средств финансировать социальную помощь (в соответствии с новой терминологией) всем нуждающимся, выступая в роли последней социальной сети.

Эта характеристика «местного (локального) социального государства», традиционно присущая муниципальной традиции Германии, была закреплена в федеральном законе о предоставлении социальной помощи 1961 года (как "обязательная задача самоуправления") и затем в начале 70-х годов нашла свое наивысшее отражение в законодательном расширении понятия "помощь в особых жизненных обстоятельствах", а также в готовности многих муниципальных образований "добровольно" нести существенные расходы по финансированию социальных услуг.

¹ Первый вариант данного сочинения был представлен в ходе Российско-германской конференции "Современный муниципалитет - фабрика услуг или платформа для гражданского общества?", организованной Эмилем Марквартом 7 декабря 2013 г. в г. Перми. Переработанный вариант текста переведен на русский язык Дмитрием Лавриновичем и Эмилем Марквартом"

Оказание социальных услуг (детские сады, дома престарелых и т.п.) на муниципальном уровне традиционно определяется принципом *субсидиарности*. Согласно ему указанные задачи должны будут решать так называемые независимые благотворительные союзы, т.е. негосударственные, общественно полезные некоммерческие организации или фонды. Прежде всего, к ним относятся каритативные организации (благотворительные организации католической церкви, содержащие приюты для инвалидов и пенсионеров, оказывающие консультации и помощь бездомным, наркоманам, имеющие спасательные службы); т.н. диаконии (благотворительные организации протестантских общин), а также "Arbeiterwohlfahrt" - немецкие союзы занимающихся частной благотворительностью лиц, базирующиеся на местных объединениях. Муниципальные образования обязаны *обеспечивать* оказание (согласно широко распространенной сейчас терминологии) социальных услуг, но *не предоставлять* самим эти услуги.

1.2. *Жизнеобеспечение на муниципальном уровне*

Начиная с самого раннего этапа капиталистического развития и связанной с ним индустриализации и урбанизации перед быстрорастущими городами встала задача обеспечения безопасности и снабжения местного населения и народного хозяйства путем строительства и эксплуатации водопроводов, канализационных сетей и энергоснабжающих предприятий. Первопроходцем в этом деле была Великобритания, где сферу коммунальных услуг приняли на себя города, прежде всего Бирмингем. Это движение, сопровождавшее социальные реформаторские требования «фабианства», было названо «муниципальным социализмом».

И в Германии города рано начали играть решающую роль в оказании публичных услуг. Именно в Германии муниципальные образования сформировали зачаточные формы и содержание т.н. «локального социального государства»; здесь также обсуждался «муниципальный социализм» (положительно оценивавшийся с позиции социальных реформ и вызывавший критику сторонников консервативных взглядов). Так, в 1908 году на территории Германии муниципальные образования, насчитывавшие свыше 50 000 жителей, эксплуатировали 93 % водопроводов, 86 % газоснабжающих предприятий, 74 % электростанций и 41 % трамвайных путей. Поскольку оказание этих широкомасштабных коммунальных услуг было связано с волеизъявлением самих муниципальных образований и их представительных органов, можно, вероятно,

исходить из определяющей роли «политического рационализма», которая находила свое отражение в учете местных, и не в последнюю очередь социальных, потребностей.

Организационные формы, в которых муниципальные образования предоставляют услуги для жизнеобеспечения, начиная от так называемых *управляемых предприятий* в качестве вариантов внутреннего структурного подразделения администрации и *собственных предприятий муниципалитета*, которые действуют как организации публичного права, не имеющие статуса юридического лица, но организационно и экономически управляемые самостоятельно, а в финансово-экономическом плане составляющие т.н. обособленное имущество муниципального образования, и заканчивая *юридически самостоятельными хозяйственными обществами*. Последние управляются как хозяйствующие общества частного права, в частности как общества с ограниченной ответственностью (GmbH) или акционерные общества (AG), т.е. как предприятия со статусом юридического лица в плане организационной и экономической самостоятельности.

Прототипом хозяйственной деятельности муниципальных образований в сфере жизнеобеспечения могут служить так называемые *Stadtwerke* (предприятия городского хозяйства), на которых сконцентрированы такие отрасли обеспечения жизнедеятельности, как электро-, газо-, тепло- и водоснабжение.

Положенное в основу коммунального жизнеобеспечения политическое сознание состоит в том, что достигнутые в «прибыльных» областях сферы коммунальных услуг (особенно в секторе электро- и газоснабжения) доходы, используются для того, чтобы субсидировать «убыточные» сферы деятельности (например, сферу общественных пассажирских перевозок).

2. Приоритет публичного сектора в прогрессивном (национальном) государстве всеобщего благосостояния

Развитие современного государства всеобщего благосостояния, которое особенно быстро шло после Второй мировой войны и наиболее ярко проявилось в начале 70-х годов, носило на себе («социал-демократический») отпечаток убежденности в том, что общественный сектор (как государственного, так и муниципального образования) и его персонал наилучшим образом в состоянии претворять в жизнь крупномасштабные

инфраструктурные и социальные задачи по оказанию услуг и к достижению целей всеобщего благосостояния, которые ставит перед собой такое государство. Эта убежденность и стратегия нашли свое отражение, с одной стороны, в огосударствлении («национализации») энергетического сектора (в 1945 году в Великобритании, в 1946 году во Франции и в 1962 году в Италии) и сектора водоснабжения (в 1946 году в Великобритании), а с другой стороны, в продолжающемся вовлечении муниципальных образований и их предприятий в сферу оказания публичных услуг. Последнее было справедливо в особенности для Германии именно в силу наличия у здешних муниципальных образований множества многофункциональных предприятий городского хозяйства, большая часть которых по-прежнему оказывает услуги жизнеобеспечения. Туда вошел сектор энергоснабжения (электро- и газоснабжения), в котором «муниципальные» предприятия утвердились наряду с региональными и надрегиональными энергоснабжающими предприятиями.

В процессе обслуживания муниципальными образованиями и их предприятиями своих «локальных рынков» они вызвали к жизни тенденцию к образованию так называемых «закрытых» или «изолированных рынков», что дало повод упрекать их в создании «локальных монополий». Одновременно такой характер развития дал муниципальным образованиям и их представительным органам стимул и возможность формировать сферы коммунальных услуг в зависимости от конкретных местных и, не в последнюю очередь, социальных потребностей, т.е. проявлять «политический рационализм».

3. Расширение частного сектора с начала 80-х годов

3.1. Социальные услуги

В Германии, как упоминалось выше, предоставление коммунальных услуг обычно базировалось на принципе субсидиарности (в отличие от Великобритании и Швеции), что в основном ограничивало деятельность муниципальных образований организацией, регулированием и контролем ("enabling-Rolle" выражаясь терминологией современной науки публичного администрирования), в то время как сами услуги оказывали организации негосударственного сектора, а именно: некоммерческие благотворительные объединения или союзы (в англо-саксонской терминологии NGO = неправительственные организации). Однако благотворительные объединения в течение многих лет в различных формах (в рамках корпоративного взаимодействия с органами

местного самоуправления) разграничивали и согласовывали свои локальные рынки (в известной мере, олигопольные).

С открытием рынка по оказанию услуг по уходу (что под влиянием либерализации рынка, проводившегося комиссией ЕЭС, было предписано законом 1994 года о страховании на случай возникновения необходимости в уходе) прежние олигопольные рынки предоставления услуг некоммерческими благотворительными объединениями ликвидировались, уступив место частным организациям и группам само- и взаимопомощи и тем самым – многообразию предлагаемых услуг.

3.2. Жизнеобеспечение (коммунальные услуги)

С другой стороны, муниципальные образования и предприятия городского хозяйства, традиционно оказывавшие услуги по т.н. жизнеобеспечению (публичные услуги водоснабжения, энергоснабжения, общественных перевозок, утилизации отходов) в условиях, как правило, изолированных (квази-монопольных) локальных рынков, оказались в состоянии конфликта, связанном с политикой Евросоюза по либерализации рынков. Это также справедливо, в частности, для таких сфер жизнеобеспечения, которые согласно терминологии ЕС называются «услугами общезаинтересного характера», в которых Евросоюз был нацелен на создание единого рынка, упраздняя тем самым локальные («монопольные») рынки.

Под давлением политики ЕС по либерализации рынка, направленной на создание единого европейского рынка, возросшей конкуренции отечественных и иностранных фирм и компаний, оперирующих в сфере снабжения и пр., и, наконец, в не меньшей мере, проблемы собственных бюджетов вынудило муниципальные образования провести масштабную реорганизацию сферы жизнеобеспечения. Если еще в прошлом муниципальные образования Германии использовали в этой сфере деятельности набор различных организационных форм, начиная от внутреннего управления решением задач (в форме управляемых и собственных предприятий муниципальных образований) и заканчивая созданием юридически и экономически самостоятельных хозяйственных обществ, то на данном этапе произошла волна изменений в организационных структурах, направленных на создание юридически самостоятельных хозяйствующих обществ (особенно форме обществ с ограниченной ответственностью), т.е. так называемая «формальная приватизация». В настоящее время лишь половина служащих муниципальной сферы работает непосредственно в администрации, а другая половина занята в подобных выделившихся организационных структурах.

Далее, муниципальные образования проявляли все большую готовность перепоручить выполнение задач в сфере коммунальных услуг частным лицам и предприятиям, т.е. речь идет о т.н. аутсорсинге или «функциональной приватизации».

К тому же все большее число муниципальных образований считает необходимым отчуждать свои предприятия, включая *предприятия городского хозяйства (Stadtwerke)* в пользу частных компаний или допускать их к участию в качестве миноритарных акционеров. Здесь речь идет о «материальной приватизации». С учетом прессинга, оказываемого таким ходом дел, казалось, что угроза дальнейшему существованию Stadtwerke настолько велика, что речь идет о «смерти» таких предприятий.

4. Последняя тенденция в развитии: маятник качнулся назад к «рекоммунализации»?

Имеющиеся эмпирические данные свидетельствуют о том, что в последние годы началась некоторая «рекоммунализация» публичных услуг, имеющая, однако, существенные особенности в каждой стране и в каждом секторе предоставления услуг (см. Wollmann/Marcou 2010, Wollmann 2011, Hall 2012, Bauer 2012, Roeber 2012, Bauer 2012, Wollmann 2013, Libbe 2013). Муниципальные образования переживают «ренессанс» в своем качестве «обязанных сообществом» институтов по оказанию коммунальных услуг. «Маятник качнулся назад» утверждают многие, имея в виду предыдущую фазу (функциональной и материальной) приватизации.

4.1. Факторы, стимулирующие рекоммунализацию

«Экономический рационализм» в сфере предоставления коммунальных услуг

Волна приватизации, начавшаяся в 80-е годы под концептуально-идеологическим лозунгом «частное лучше государственного» и обещавшая, что решение проблем частными акторами лучше как с финансово-экономической точки зрения, так и с точки зрения качества, дала отрезвляющие результаты во многих местах, что, в свою очередь, привело к разочарованию. Вместо этого в муниципальной практике стало формироваться убеждение, что выполнение этих задач муниципальными образованияами силами собственных предприятий с привлечением собственного персонала дает экономически выгодные и качественные результаты, а также по своему «экономическому рационализму» превосходит частный сектор или, во всяком случае, находится на таком же уровне.

Эта оценка нашла свое яркое выражение в опросе, недавно проведенном *Association for Public Service Excellence (ASPE)*² среди 140 *местных администраций* в Англии, Шотландии и Уэльсе, показавшем, что «необходимость в совершенствовании эффективности услуг и в снижении связанных с ними расходов является наиболее часто упоминающейся причиной для инсорсинга» (APSE 2011:11). Согласно этому сокращение расходов ожидается также благодаря тому, что путем рекоммунализации устраняются именно такие транзакционные издержки, которые при передаче заказов на коммунальные услуги сторонним организациям возникали, в связи с необходимостью контроля (*мониторинга*) муниципальными образованиями (качества и пр.) предоставляемых этими субъектами услуг и из-за необходимости осуществлять управление размещением заказа (см. APSE 2011: 11).

Далее, муниципальные образования исходят из того, что они смогут получать дополнительные постоянные поступления за счет платежей за услуги. Опрос, недавно проведенный университетом Лейпцига среди немецких городов с населением более 20 000 жителей (см. Lenk и др., 2011) с целью выяснения причин рекоммунализации показал, что желание муниципалитетов получить дополнительные доходы от услуг опережает все прочие причины (74 % опрошенных).

Такое растущее доверие к потенциалу коммунального сектора, и прежде всего к его экономической эффективности, основано, главным образом, на том, что муниципальные образования и их предприятия под давлением либерализации рынка и конкуренции проводят модернизацию своего управленческого аппарата и привлекают квалифицированных специалистов. Если в прошлом руководящие должности на предприятиях городского хозяйства считались своего рода «синекурой» для муниципальных чиновников, то отныне эти должности занимают инициативные квалифицированные кадры – профессиональные менеджеры.

В этой связи можно сослаться на некоторые международные исследования, базирующиеся на обширных статистических данных, которые подвергают сомнению прежние утверждения поборников неолиберализации о «выдающейся» экономической эффективности частнохозяйственных способов предоставления публичных услуг. Вот к каким выводам пришел Всемирный банк в результате международных исследований в

² APSE является некоммерческой организацией, поддерживающей 300 муниципальных образований и ставящей своей задачей, наряду с прочим, оказание консультативной помощи муниципальным образованиям по вопросам предоставления коммунальных услуг (см. <http://www.apse.org.uk/>)

сфере использования водных ресурсов: «нет никакой существенной разницы между эффективностью деятельности публичных и частных организаций в данном секторе» (World Bank, 2004). К подобному же выводу пришли при изучении результатов приватизации большого числа секторов коммунальных услуг в Великобритании: «существует лишь немного свидетельств того, что приватизация вызвала существенное улучшение в сфере предоставления коммунальных услуг. В основном, завышенные ожидания от приватизации, звучавшие в речах министров, не нашли практического подтверждения» (см. Estache и др., 2005). В заключение имело бы смысл сослаться на сравнительный международный анализ (включающий США) в сферах водоснабжения, а также сбора и удаления отходов, по обобщенным результатам которого были сделаны следующие выводы: «Получено довольно незначительное подтверждение связи между приватизацией и сокращением издержек. В сфере водоснабжения не установлено никакого сокращения издержек... Поскольку отсутствует системное обоснование оптимального выбора между публичным и частным способами предоставления услуг, то управленцам следует прагматично (в зависимости от ситуации) подходить к решению этого вопроса» (Bel/Warner 2008).

«Политический рационализм» оказания коммунальных услуг

«Политический рационализм» (ориентация на действие), направленный на достижение, наряду с экономическими, и других (социальных, экологических и пр.) целей в сфере муниципальных услуг можно продемонстрировать несколькими точками зрения.

При самой организации предоставления услуг собственными силами (органы местного самоуправления или муниципальные организации) получают возможность влиять на цену и качество предоставляемых услуг, а также на связанную с этим кадровую политику. Так, в упомянутом опросе муниципальных образований, проведенном университетом Лейпцига, желание улучшить контроль высказало подавляющее большинство респондентов (94 %) (см. Lenk и др., 2011).

Определяя содержание муниципальных услуг, муниципальные образования одновременно создают возможность учитывать наряду с экономическими целями (относящимися к «экономическому рационализму») непосредственно также и цели, которые выходят за экономические рамки (социальные, экологические и пр.) и которые

служат общим интересам и конкретным потребностям «местного сообщества» (см. Bauer, 2012 28).

При этом муниципальные образования имеют возможность, используя прибыль, которую можно получить за счёт собственной хозяйственной деятельности в одном секторе (например, в энергоснабжении), субсидировать дефицитные секторы муниципальных услуг (например, общественные пригородные пассажирские перевозки), и тем самым добиваться решения социально-политических задач.

Переоценка политических и культурных ценностей

Тенденция к рекоммунализации услуг неоднократно стимулировалась или поддерживалась политическими инициативами «снизу», которые формировались на местном (или даже на региональном и федеральном) уровне с целью воспрепятствовать приватизацию услуг или аннулировать таковую (см. подробный обзор Kuhlmann/Wollmann 2013). В этом находит свое отражение глубокая переоценка политико-культурных ценностей, в ходе которой публичному сектору, в особенности сектору предоставления муниципальных услуг, (вновь) оказывается больше доверия по сравнению с частным сектором. Согласно опросу, проведенному по заданию Союза предприятий городского хозяйства (VKU) в 2008 году Институтом общественного мнения, граждане высказали публичным предприятиям больше доверия, чем предприятиям частным.

В качестве впечатляющего примера этому следует упомянуть национальный референдум, проведенный в Италии в июне 2011 года, в ходе которого проект приватизации водоснабжения (наряду со строительством атомной электростанции) был отклонен подавляющим большинством населения.

Изменившиеся общие политические условия

К тому же общие политические условия изменились самым решительным образом по самым различным направлениям (аспектам). Оказалось, что не только немецкое правительство, но и комиссия Евросоюза заинтересованы, например, в том, чтобы в секторе энергоснабжения иметь в своем распоряжении муниципальные предприятия энергетического хозяйства в целях обеспечения конкуренции в борьбе с крупными энергетическими компаниями, а также в качестве проводников альтернативной политики в сфере энергоснабжения. Одновременно Евросоюз пытается путем

наложения на крупные энергетические компании обязательств по конкуренции и декартелизации побудить их выйти из акционерных обществ, учрежденных муниципальными образованиями, в которых они имеют долю участия.

Окончание действия концессионных соглашений как «окно возможностей»

Поскольку передача внешним субъектам задач по оказанию муниципальных услуг (аутсорсинг, делегирование полномочий) происходит, как правило, на основе ограниченного по времени соглашения/контракта, то окончание действия последнего является для муниципальных образований уникальным случаем провести новые переговоры по контрактам и определенных случаях вновь взять на себя предоставление коммунальных услуг (т.е. провести рекоммунализацию). Фактически такое «окно возможностей» используется муниципальными образованиями все чаще. (Союз предприятий городского хозяйства (VKU, Германия) исходит из 20 000 концессий на электроэнергию и газ, из которых только в 2011 и 2012 годах истек срок действия около 950 и 1200 контрактов соответственно (см. Bauer 2012: 19)).

4.2. Факторы, препятствующие рекоммунализации

Отсутствующие у муниципальных образований организационные, кадровые и финансовые возможности

Серьезным препятствием на пути рекоммунализации во многих случаях является то, что муниципальные образования в результате приватизации в сфере предоставления коммунальных услуг (неважно какой - материальной или функциональной) сократили соответствующие организационные и кадровые ресурсы, и теперь для повторного принятия на себя задач по оказанию этих услуг должны, прежде всего, восстановить этот потенциал (для сектора водоснабжения во Франции см. Bordonneau и пр., 2010: 136). Кроме того, возникает, как правило, необходимость осуществления значительных финансовых выплат прежним частным собственникам, предоставлявшим муниципальные услуги (в качестве компенсации за инвестиции, осуществленные этими субъектами, и т.п.).

"Асимметричное" соотношение сил между муниципальными образованиями и частнохозяйственным сектором

Когда муниципальные образования пытаются по истечении срока действия концессионного договора взять в свое управление предоставление коммунальных услуг, а также договориться с прежним концессионером о техническом исполнении договора (косвенных финансовых затратах, приеме персонала и т.п.), они неоднократно оказываются в условиях «асимметричного» соотношения сил, так как им противостоят «крупные международные концерны, которые обладают таким техническим и финансовым потенциалом, с которым не идет ни в какое сравнение потенциал муниципальных образований» (Duval 2006, цитируется по Kuhlmann 2009: 154). К тому же часто муниципальные образования оказываются во власти «хитросплетений контракта, которые трудно разгадать» (Bauer 2012: 14). И, наконец, упомянутые частные компании часто самым решительным образом защищаются от попыток лишить их возможности заключить выгодную сделку, нередко путем мобилизации своих сотрудников.

Библиография

APSE 2011, UNISON insourcing update. The value of returning local authority services in-house in an era of budget constraints. <http://www.unison.org.uk/acrobat/20122.pdf>.

Bauer, Hartmut 2012, Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung, in: Bauer, Hartmut/ Büchner, Chistiane/ Hajasch, Lydia (Hrsg.) 1212, Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge. Potsdam: Universitätsverlag, S. 11-31

Bel German/Warner M., 2008, Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies, in Resources, Conservation and Recycling, vol. 52 1337-1348.

Bordonneau, Marie-Agnès/Canneva, Guillem/Orange, Gerard/Gambier, Dominique 2010, Le changement de mode de gestion des services d'eau, in: Droit et Gestion des Collectivités Territoriales, Annuaire 2010, Editions le Moniteur, Paris, pp. 131-147

Estache, A./Perelman, S./Trujillo, L. 2005 ,Infrastructure performance and reform in developing and transition economies: evidence from a survey of productivity measures. World Bank Policy Research Working Paper 3514, February 2005. http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/03/06/000090341_20050306101429/Rendered/PDF/wps3514.pdf

Hall David 2012, Remunicipalizatsija munitsipal'nykh uslug v Evrope,
http://www.epsu.org/IMG/pdf/Redraft_DH_remunicipalization_RU_.pdf

Kühl, Uwe Hrsg. 2001, Munizipalsozialismus in Europa, Paris

Kuhlmann, Sabine 2009, Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa, Nomos
Baden-Baden.

Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut 2013, Verwaltung und Verwaltungsreform in Europa,
Einführung in vergleichende Verwaltungswissenschaft, VS Verlag (im Erscheinen)

Lenk, R./Rottmann, O/ Albrecht R. 2011, Rekommunalisierung in der Energieversorgung, in:
Public Governance, no. 1, pp. 6-11

Libbe, Jens 2013, Rekommunalisierung in Deutschland – Eine empirische
Bestandsaufnahme, in: Matecki, Claus/ Schulten, Torsten, Hrsg. 2012, Zurück zur
öffentlichen Hand? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen, VSA-Verlag (im
Erscheinen)

Röber, M. (2012): Rekommunalisierung lokaler Ver- und Entsorgung. Bestandsaufnahme und
Entwicklungsperspektiven. In: Bauer, H., C. Büchner, L. Hajasch (Eds.): Rekommunalisierung
öffentlicher Daseinsvorsorge. Potsdam: Universitätsverlag, 81-98.

Wollmann, Hellmut 2011, Provision of Public Services in European countries: from
public/municipal to private and reverse?, in: Comparative & Croatian Public Administration,
vol. 11, no. 4, pp. 898-911 http://en.iju.hr/ccpa/ccpa/downloads_files/001-Wollmann.pdf.

Wollmann, Hellmut 2013, Rekommunalisierung in europäischen Nachbarländern?, in:
Matecki, Claus/ Schulten, Torsten, Hrsg. 2012, Zurück zur öffentlichen Hand?
Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen, VSA-Verlag (im Erscheinen)

Wollmann, Hellmut/Marcou, Gérard 2010, From public sector - based to privatized service
provision. Is the pendulum swinging back?. In: Wollmann, Hellmut/Marcou, Gérard (eds.),
The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market,
Edward Elgar, pp. 168-182.

World Bank 2004, International Monetary Fund Public-Private Partnerships March 12, 2004
<http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>.