



Административно территориальная реформа в Латвии

Марис ПУКИС

Старший советник АСЛ, Др. экономики



Особенность Латвии

- После распада СССР в других странах демократизация происходила сперва на центральном уровне а местные реформы осуществлялись потом - сверху вниз
 - Особенность Латвии – децентрализация власти произошла в самом начале процесса (до выборов парламента уже в декабре 1989 года Народный фронт Латвии победил на выборах 594 местных и районных советов из 597)
 - Децентрализация стала инструментом смены тоталитарного режима
 - В 1990м 54% расходов публичного бюджета были расходами самоуправлений



В результате этого

- 21 апреля 1990 года собрание депутатов самоуправлений поручило новоизбранному парламенту на первом же заседании провозгласить восстановление независимости
- Не возник вопрос об административной способности – самоуправления переняли множество центральных функций и осуществляли важнейшие государственные реформы на местах с самого начала
- На опыте было доказано, что учителя, врачи, учёные способны сменить номенклатуру



АТР – это только часть реформы самоуправлений

Административно территориальная реформа (АТР) – это часть более масштабных задач преобразования системы власти, в том числе – в масштабе местного и регионального управления. Большинство составляющих реформы руководило ответственное министерство, частью – АСЛ (например: обучением депутатов и работников) или АСЛ в сотрудничестве с центральным правительством.



История: первая концепция реформ

Концепция реформ самоуправления, разработанная совместно представителями парламента, правительства и АСЛ и одобренная на 2ом Конгрессе АСЛ весной 1993 года, выделила следующие 9 основных элементов:

- Демократизация
- Институциональная реформа
- Реформа территориального деления



- Разграничение функций с государством и частным сектором
- Внедрение финансовой автономии
- Определение границ способствования предпринимательству и участия в предпринимательстве
- Способствование укреплению АСЛ
- Создание системы обучения депутатов и работников
- Реформа законодательства о самоуправлениях



АТР пришлось отложить

- Часть предусмотренных реформ самоуправления уже были решены до 1993 года
- Часть предусмотренных реформ самоуправления удалось решить в течении нескольких лет
- Возникли уточнения, которые так и не решены:
 - Глава о самоуправлениях в Конституции не введена
 - Первоначально существующий доступ к рынку капиталов не восстановлен
- АТР пришлось отложить из за противоречий. После 14 лет приготовлений (в 2009ом) осуществили только половину реформы



АТР как борьба интересов

- Большие группы населения и часть предпринимателей проигрывают от реформы (эффект возникновения окраин, ускорение депопуляции сельской местности и малых городов)
- Численно превосходящая часть населения прямого ухудшения не чувствует (административная централизация создает впечатление улучшения услуг)
- Чиновники центрального правительства получают большее влияние



АТР как мода

- В международной литературе по реформам публичной администрации большое внимание уделено реформам территориального деления
- При обсуждении последовательности реформ часто утверждается, что сперва надо объединить территории, административная способность управлять укрупненными ресурсами возникнет впоследствии
- В Латвии тоже так начали говорить уже 20 лет после исторического опыта, доказавшего противное



АТР как борьба идеологий

- Сторонники централизации верят, что
 - Большая организация лучше маленькой
 - Экономия масштаба существенней ценностей многообразия
 - Специализация в основном дает преимущества
- Сторонники децентрализации верят, что
 - Маленькое прекрасно
 - Многообразие позволяет открыть преимущества каждой территории и принять оптимальные решения
 - Генерализация способствует инновациям



АТР как борьба ЭКОНОМИЧЕСКИХ ВЗГЛЯДОВ

- Сторонники централизации верят что:
 - Прогресс экономики зависит от больших предприятий
 - Развитие технической инфраструктуры возможно только в укрупненном масштабе
 - Освоение Европейских фондов возможно только при специализации, что затруднено в малых муниципалитетах
- Сторонники децентрализации верят что:
 - Оптимальные решения используют ресурсы всей территории, не только отдельных центров
 - Задачи большего масштаба достижимы при кооперации и других формах сотрудничества



АТР как способ политической борьбы

- Партии – укрупнение самоуправлений как средство запретить предвыборные списки избирателей и перейти к соревнованию только политических партий
- Партии выигравшие на местных выборах пытались устранить региональные выборы, где преимущество было у противников (борьба парламентской позиции между собой)
- Реформирование территорий с расчетом победить на следующих выборах



Два взгляда на региональную реформу

- Сторонники централизации – боятся образования эффективных регионов, тогда придется передать ресурсы от центрального правительства регионам
- Сторонники децентрализации – понимают, что равномерное развитие территории возможно только при достаточной автономии регионов, при ответственности региональных политиков перед своими избирателями
- Муниципалитеты и большие города не уверены, что после возникновения еще одного уровня власти фонды ЕС будут столь же доступны



Мудрость в политике

- Понять, что доля правды содержится в каждом из противоположных взглядов
- Найти баланс между взглядами и интересами, который соответствует конкретной территории и конкретной исторической обстановке



Последовательность проведенных реформ самоуправления или существенных изменений компетенции самоуправлений

Каждый следующий шаг сопровождался развёрнутыми дискуссиями с участием АСЛ:

- 1992 - ликвидация исполнительных комитетов (подчинение администрации совету)
- 1993 – создание Учебного центра самоуправлений (собственность самоуправлений и АСЛ)



- 1993 – централизация зарплат учителям
- 1993- неудачная попытка ввести централизованное управление районами
- 1994 – централизация столицы Риги (1 самоуправление вместо 7)
- 1994 – принятие закона «О самоуправлениях», установление системы функций, прав и обязанностей близко к Европейской Хартии местного самоуправления



- 1995 – фискальная реформа, подоходный налог по месту регистрации жительства, система выравнивания финансов по демографическим критериям,
- 1995 - лишение районов собственных отчислений от подоходного налога, введение финансовой зависимости районов от местных самоуправлений – доноров
- 1996 – добровольное объединение самоуправления города Кандавы с двумя соседними погостами



- 1995,1996 - Пропаганда против районов в качестве децентрализованного управления первичным и вторичным здравоохранением
- 1997 – отмена прямых выборов районных советов – понижение демократического статуса региональных самоуправлений
- 1997 – централизация ответственности за первичное и вторичное здравоохранение



- 1996, 1997 – споры правящей коалиции о количестве региональных самоуправлений 5 или 9
- 1997 – передача законопроекта об АТР парламенту без единого мнения правительства, какой должна быть реформа
- 1998 – закон об АТР:
 - 2 составляющих, региональная реформа и местная реформа; полное разграничение региональных и местных функций и финансов;
 - Принудительный период после добровольного сотрудничества или объединения



- 2000 – правительство уклонилось от передачи пакета законопроектов о региональном самоуправлении парламенту, под предлогом что некоторые местные самоуправления против
- 2000-2009 – компромисс о компенсации (принцип Калдора-Хикса) тем, которые добровольно объединяются, компенсация постепенно достигла 300 000 евро каждому, кто объединяется



- 2000-2009 борьба центрального правительства против сотрудничества (совместных институций)
- 1996-2008 процесс добровольного объединения, образовался 41 муниципалитет, признанный добровольно реформированным
- 2005 – исключение из закона главы о регионах, оставив обязанность центральному правительству подготовить закон о региональной администрации (норма систематически нарушается, и существующее правительство эту норму нарушит)
- 2007 – приняты поправки, установившие правила принудительной местной реформы



- 2008 – правительство нарушает процедуры и для спасения от отрицательного решения в Конституционном суде, парламент отменяет закон об АТР
- 2008 - Поручение подготовить закон о региональных самоуправлениях переносится в закон «Об административных территориях и населенных местностях»



- 2009 – выборы в новых территориях местного самоуправления, Конституционный суд уклоняется от отмены реформы
- 2009 – разрешение на сотрудничество самоуправлений и введение норм, регулирующих создание и работу совместных институций
- 2009 – 2018, прекращение собирания и анализа статистики о волостях, муниципальных городах и муниципалитетах для скрывания результатов реформы



- 2009 – уменьшение автономии персонала, отмена прав думы свободно назначать зарплату
- 2009 – 2013, стремительная депопуляция, которую пытались списать на мировой 2009 – 2013, стремительная депопуляция, которую пытались списать на мировой экономический кризис
- 2011 – принятие политики «полицентрического развития», ущемляя интересы малых территорий
- 2013 – анализ результатов реформы, используя только качественные опросы и уклоняясь от собирания и анализа количественных данных



- 2013 – изменение системы выравнивания финансов, уменьшается интерес способствовать росту местной экономики
- 2017 – ограничение прав издавать муниципальные газеты и информационные издания
- Дискуссии о реформе образования, запрещая открывать средние школы при недостаточном количестве учеников
- 2015-2018 – предложения по организации 29 «территорий сотрудничества», как прообраза нового административного деления



Деление до и после реформы





Анализ: почему реформа состоялась?

- Идея реформы никогда не была популярной, все опросы общественного мнения давали реформаторам отрицательный результат
- Жители будущих окраин четко сознавали, что после присоединения развитие сохранится только в новом центре
- Рост цен на недвижимость перед мировым экономическим кризисом 2008 года вызвал давление на политические партии усилить свое влияние на решения по разрешенному использованию земли



Итоги реформы 2009 года

- В 1990 году – 564 волостей и малых городов, 7 республиканских городов, 26 районов
- После местной реформы – ликвидированы (юридически - реорганизация) районы в качестве региональных самоуправлений, образованы 109 муниципалитетов и 9 республиканских городов
- Статус для бывших волостей и малых городов – территории внутреннего управления, которые закреплены в Законе об административных территориях и местах проживания
- Регионы планирования – региональные самоуправления переходного периода



Были ли достигнуты

официальные цели реформы?

- Выравнивание экономического развития регионов не было достигнуто, ибо реформа условий развития никак не коснулась, но она стимулировала эмиграцию
- Улучшение доступности услуг не было достигнуто, параллельно территориальным реформам стимулировалось отдаление жителей от услуг: концентрация здравоохранения, давление закрывать школы, концентрация государственных учреждений
- Специализация и рост административной способности были достигнуты



Регионы планирования





Новейшие предложения

- 36 вместо 119
- Самые крупные в ЕС местные самоуправления
- 2 города и 34 муниципалитета
- Выборы в 2021 году
- После выборов: пересмотр функций и финансов



Альтернативное предложение:

- Новые подходы к региональному развитию
- Создание региональных самоуправлений (округа)
- Децентрализация и централизация на округа
- Пересмотр критериев для местных самоуправлений



Развитие сетей сотрудничества

- Особенность Латвии – процесс депопуляции по прежнему является основной угрозой развитию
- АСЛ развила систему сетей сотрудничества, самоуправления обмениваются опытом и ищут инновативные решения для каждого случая по отдельности
- В повестке дня – практическое внедрение различных способов сотрудничества для решения задач, где усилия одного самоуправления недостаточны



Рекомендации другим странам, готовящим АТР

1. Не откладывать меры по введению финансовой и административной автономии после реформы, иначе будет больше сопротивления, чем поддержки
2. Способствовать не только объединениям, но параллельно развивать сотрудничество
3. По мере возможности способствовать созданию и укреплению единой ассоциации самоуправлений, проводить с ней консультации при каждом шаге реформы



Рекомендации другим странам, готовящим АТР

4. Консультироваться с каждым самоуправлением и компенсировать тем, кто может оказаться на окраине
5. Децентрализовать отдельные функции вместе с реформой



Спасибо за внимание!

