



RAHANDUSMINISTEERIUM

Реформы и местные самоуправления в Эстонии

Министерство финансов
Вяйно Тыэметс/Väino Tõemets
24.09.2019

Система государственно-общественного управления в Эстонии с 1 января 2018 года





RAHANDUSMINISTEERIUM

Местное самоуправление



Автономия МСУ – конституционная гарантия

- В Эстонии начиная с 1993 года используется одноуровневая система самоуправления. Все города и волости равны и выполняют равные задачи. В соответствии с Конституцией МСУ устраивают и решают все местные вопросы на основании законодательства самостоятельно.
- Задачи на МСУ можно возлагать лишь на основании закона или договорённости. Расходы на решение задач возложенных законодательством покрываются из госбюджета.
- Эстония присоединилась безоговорочно к Европейской Харте местных самоуправлений в 1994 г.

Задачи и компетенции: МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

- Образование
- Социальная помощь и услуги
- Культура и спорт
- Жилищно-коммунальное хозяйство
- Водоснабжение и канализация
- Работа с молодёжью
- Благоустройство
- Обработка отходов
- Территориальная планировка
- Внутри волостной или городской транспорт и содержание волостных и городских дорог

Работа местного самоуправления

Выборное собрание (совет)– избирается населением на 4 года

- Общие акты, единичные акты
- Право создания комиссий
- Надзор за работой правительства МСУ
- Правительство – создаваемый волостным старостой/мэром города и утверждаемый в Совете исполнительный орган

Совет избирает волостного старосту, мэра города на 4 года

Находящиеся в единоличной компетенции Совета (собрания) важнейшие вопросы

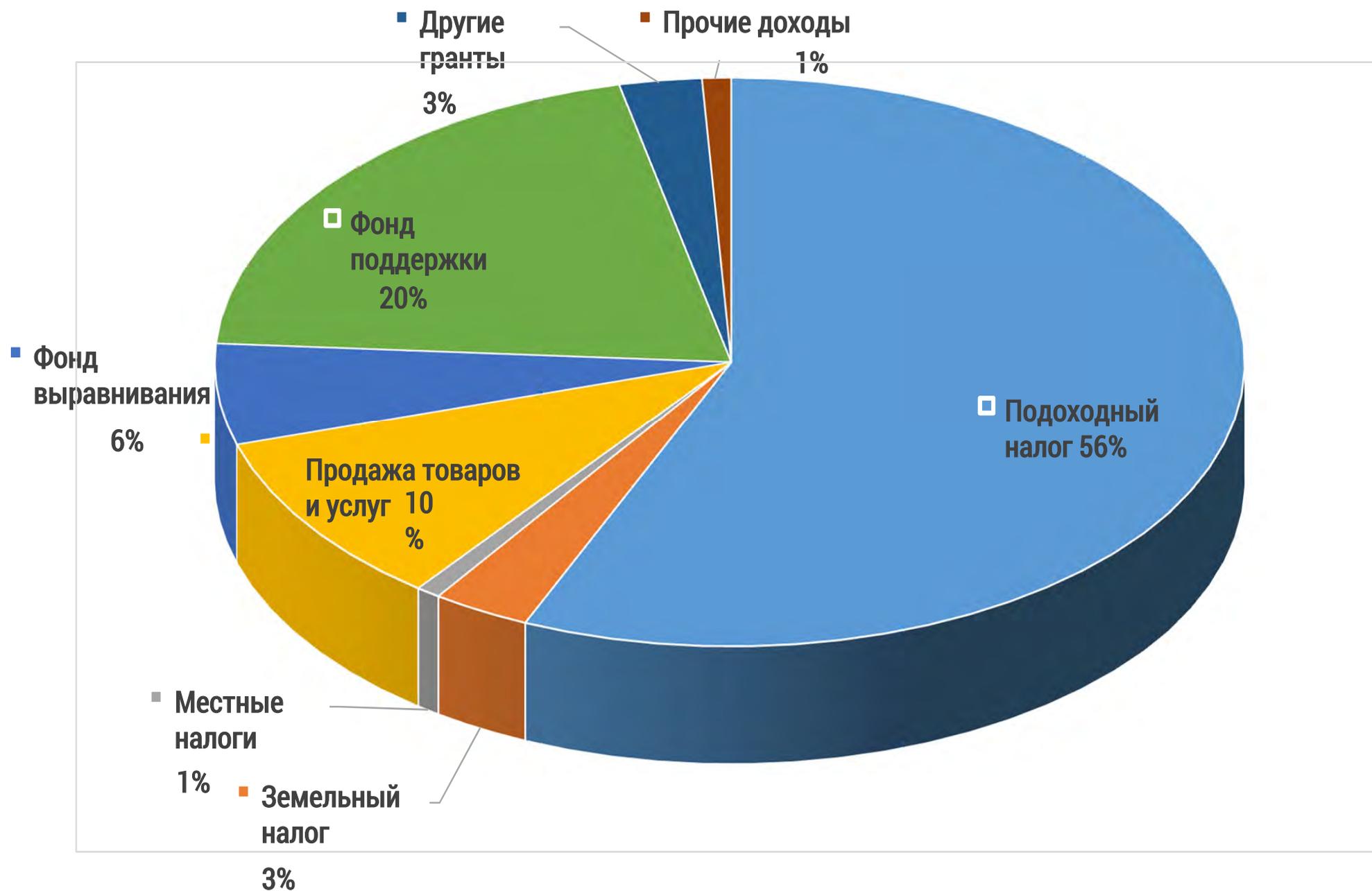
- Утверждение сметы
- Введение местных налогов
- Взятие займов
- Утверждение плана развития и общей планировки
- Утверждение устава, утверждение внутренней управленческой структуры МСУ
- Избрание волостного старосты, мэра города и председателя Совета, высказывание недоверия мэру
- Учреждение избирательных участков, определение числа членов Совета и пр
- Совет имеет право возбудить вопрос об изменении территориального управления (например, вопрос объединения с неким другим МСУ)

Доходы местных самоуправлений

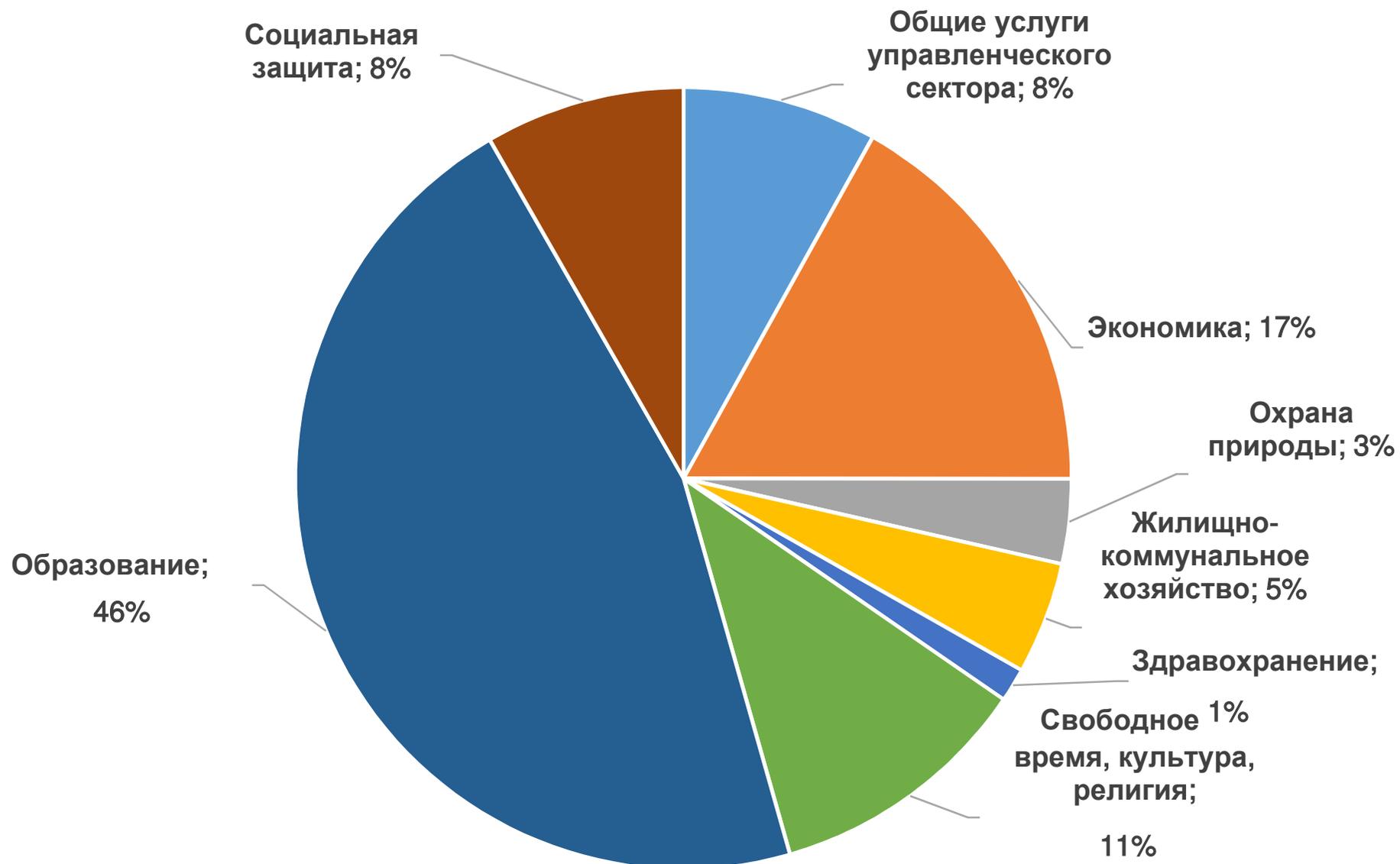
Основные источники доходов местных бюджетов

- 1) подоходный налог с физических лиц, 11,86 %(2018); 11,9%(2019); 11,93% (2020) от облагаемых налогом доходов физического лица (подоходный налог 20%)
- 2) земельный налог, который полностью поступает в местный бюджет (волостные и городские собрания дифференцируют земельный налог в пределах 0,1-2,5 % расчетной стоимости земли)
- 3) плата за право разработки месторождений (горючий сланец, песок, гравий, вода и тп.)
- 4) фонд выравнивания
- 5) Фонд поддержки
- 6) прочие доходы

Доходы местных самоуправлений 2018



Расходы местных самоуправлений 2018



Доходы гос. бюджета Эстонии	2018: 10 310 000 000 € 2019: 11 060 000 000 €
Бюджет местных самоуправлений	2018: 2 059 000 000 € 2019: 2 226 000 000 €

Союзы местных самоуправлений

Общегосударственные союзы

Представление интересов своих членов, содействие развитию системы самоуправления (в.т.ч. согласование законопроектов, переговоры по вопросам государственного бюджета и бюджетов единиц местных самоуправлений)

Союз Эстонских городов и волостей (27.02.2018)

~~Союз Эстонских городов~~

~~Союз сельских самоуправлений~~

Уездные союзы (15)

Представление интересов своих членов, через совместную деятельность содействие развитию уезда, развитие сотрудничества СУ, сохранение и развитие культурных традиций



RAHANDUSMINISTEERIUM

Административно – территориальная реформа местных самоуправлений





RAHANDUSMINISTEERIUM

Причины необходимости реформ



Причины реформы

- Демографические изменения



- Урбанизация и рост мобильности



- Качество местных услуг



Распределение местных самоуправлений по количеству жителей (по состоянию на 01.01.2016 г.)

В 81% МСУ менее 5000 жителей
Более чем в
половине самоуправлений менее 2000 жителей



Относительная численность чиновников и работников местных самоуправлений (2015 г.)



Предпосылки – новые ВОЗМОЖНОСТИ

- Развитие региона в логическое целое
- Духовный и прочий потенциал
- Единые услуги
- Уменьшение управленческих расходов
- Нет взаимного перерасчёта между самоуправлениями
- Специализация чиновников
- Рост способности инвестировать



RAHANDUSMINISTEERIUM

Процесс подготовки административной реформы местных самоуправлений



Временной график



April – новое правительство



May – экспертная комиссия



November – концепция реформы



July – закон о реформе



Переговоры об объединении МСУ



November – новое правительство



December – закон в верховном суде



January – срок подачи заявки правительству на объединение МСУ



February – правительство утвердило добровольные объединения МСУ



February – предложение правительства МСУ о необходимых дополнительных объединениях



May – МСУ представили свои мнения по предложениям правительства



July – правительство утвердило Дополнительные объединения



oktober – Верховный суд постановил, что все правительственные постановления об объединениях остаются в силе_



October – выборы МСУ, изменения в административном делении вступают в силу



January – другие законодательные изменения



January – реорганизация уездных управ

2015

2016

2017

2018

Разработка принципов и концепции

- **экспертная комиссия**

Под руководством министра гос. администрирования

- **правительственная комиссия**

Под руководством премьер - министра



Цель реформы

- Повышение качества управления МСУ
- Большая способность направлять развитие своего региона.

Административная реформа не изменила сущность и задачи местных органов власти

Выбор критериев основывался на цели реформы, с тем чтобы муниципалитеты имели лучшую способность выполнять задачи исходящие из законов



RAHANDUSMINISTEERIUM

Закон об административной реформе



Закон об административной реформе

вступил в силу 01.07.2016

- Критерий **минимального размера** местного самоуправления – **5000 жителей** (рекомендуемый – 11 000 жителей):
- Самоинициативное объединение до 1 января 2017 г.
- Не объединившимся самоуправлениям предложение об объединении Правительство республики 15 февраля 2017 г.;

Пособия на объединение

- Для МСУ, соответствующего критериям пособие на объединение: 100€ на жителя, мин. 300 000€, макс. 800 000€
- ПР поддерживает образование более крупных МСУ - МСУ с населением **не менее 11 000 жителей** или объединяющему целый уезд дополнительное пособие в размере 500 000€.
- Сохранение **бюджетного пособия 8 лет**
- Компенсация покидающим свои посты руководителям МСУ (волостной старейшина/мэр, председатель собрания) 12 месячных заработных плат (если проработал на посту не менее года). Для проработавших на посту менее года устанавливается компенсация в размере 6 месячных зарплат.
- При объединении по инициативе ПР пособие не выплачивается (речь идет о пособиях, способствующих добровольному объединению), в этом случае компенсируются только непосредственные сопутствующие расходы.

Исключения в законе об АР:

Исключения:

- объединяются как минимум 2 МСУ, площадь которых составляет не менее 900 км² и население - 3500 жителей;
- объединяются как минимум 4 МСУ или их части, в которых проживает не менее 3500 жителей, которые составляют культурную, историческую и географический общность и находятся на контрольной полосе (в смысле гос границы)
- МСУ является морской островной волостью;
- МСУ инициировали объединения мин. с 5000 жителей, но численность населения упала ниже 5000 (по состоянию на 01.01.2017 г.)



Что следовало учесть при объединении?

Вдобавок к критериям и целям установленным Законом об административной реформе при объединении следовало учесть следующие обстоятельства:

- историческую обоснованность;
- влияние на условия жизни населения;
- чувство сплочённости жителей;
- влияние на качество оказываемых общественных услуг;
- влияние на административную состоятельность;
- влияние на демографическую ситуацию;
- влияние на организацию транспорта и коммуникаций;
- влияние на предпринимательскую среду;
- влияние на ситуацию с образованием;
- слаженную работу самоуправления, как организации, при оказании услуг единому региону.

Эти принципы следовало учесть, взвешивая альтернативы объединения или делая исключения.



RAHANDUSMINISTEERIUM

Осуществление административной реформы



I этап реформы – объединение по собственной инициативе

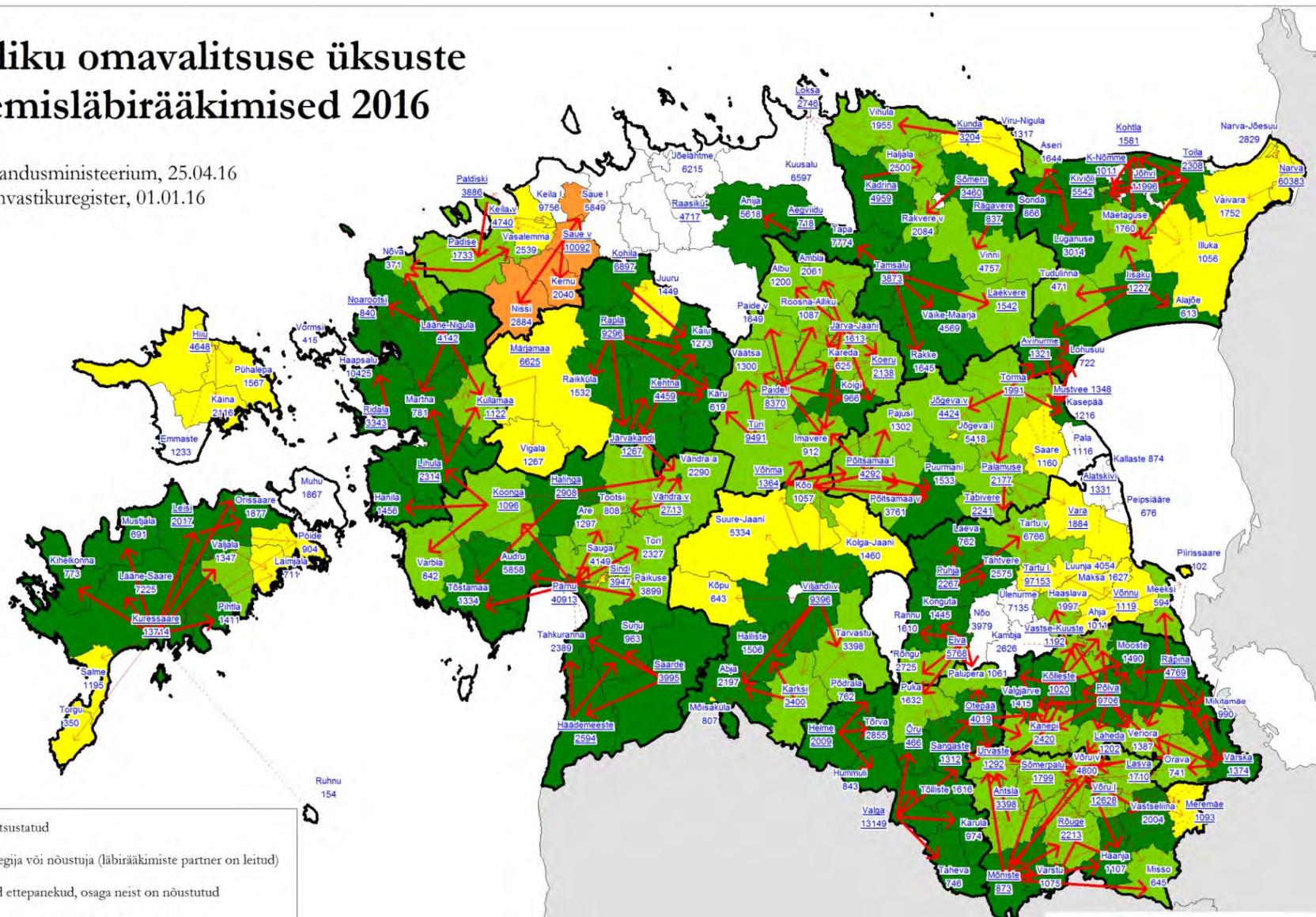
- ... – 1.01.2017 г. Подготовка объединений по собственной инициативе
- 1.01.2017 г. Срок представления решений собраний об объединении
- 1.02.2017 г. Постановление ПР (объединения вступают в силу 15.10.17 г.)



Переговоры 185 МСУ & 74

Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisläbirääkimised 2016

Allikas: Rahandusministeerium, 25.04.16
Rahvastikuregister, 01.01.16



- ühinemine otsustatud
- ettepaneku tegija või nõustuja (läbirääkimiste partner on leitud)
- alternatiivsed ettepanekud, osaga neist on nõustunud
- ettepanekuga nõustumine pole veel teada
- ettepanek, millega on nõustunud
- ettepanek, millest on keeldunud
- ettepanek, millega nõustumine või millest keeldumine pole teada
- KOV nimetus / elanike arv
- * - Raasiku tegi ettepaneku piiride muutmiseks

Договор об объединении

- Название, вид и символика самоуправления;
- Договорённости об изменении правовых актов и их действие до принятия новых;
- Вопросы персонала самоуправления;
- Вопросы бюджета и имущества;
- Число избирательных округов;
- Количество членов собрания (volikogu) нового самоуправления;
- Использование дотации по объединению (инвестиции);
- При желании создание волостных или городских районов;
- Срок действия договора об объединении (4 года);
- Прочие вопросы (например, центры услуг, сохранение учреждений и пр.).

Договор об объединении

- Договор об объединении следовало перед принятием опубликовать, предоставляя жителям возможность высказать своё мнение.
- Договор об объединении подтвердили своим решением все собрания (volikogu) объединяющихся самоуправлений.
- Договор об объединении действует 4 года.
- Для изменения договора об объединении необходимо не менее 2/3 голосов состава собрания (volikogu).
- Объединённым по инициативе Правительства действует договор об объединении только в случае, если у части объединённых он имелся и стороны так договорились (Сааремаа).

II этап – объединение по инициативе ПР

- **15.02.2017** ПР инициирует объединение МСУ, в которых по состоянию на 1.01.17 г. меньше 5000 жителей и не поданы ходатайства об объединении.
- **15.05.2017** У местных самоуправлений есть 3 месяца на предоставления своего мнения правительству. Отсутствие ответа считается согласием.
- **15.06.2017** Местные самоуправления должны закончить действия связанные с выборами.
- **19.07.2017** Если самоуправление не выполнит задачи волости связанные с выборами, то старейшина уезда проведет действия связанные с выборами за него.
- **15.07.2017** Правительство утверждает объединения новых местных самоуправлений(не позднее чем за 90 дней до выборов).
- **15.10. 2017** Выборы собраний местных самоуправлений, оба этапа объединения местных самоуправлений входят в силу.

II этап – объединение по инициативе ПР

- Предложение правительства может также объединять МСУ, которое отвечает критериям или инициировало объединение, если это необходимо для выполнения критерия минимального размера МСУ.
- К подготовке объединения привлекаются региональные комиссии, которые дают свою оценку.
- При изменении административно-территориального устройства по инициативе ПР помощь для объединения не выплачивается (кроме тех самоуправлений, которые на этапе личной инициативы ходатайствовали об объединении, но ПР на II этапе присоединило еще МСУ)



Ходатайства самоуправлений в Государственном суде в связи с объединениями, инициированными правительством

В Государственный суд
обратилисьЮ

1. волость Ракке,
2. волость Коэру,
3. **волость Люганузе,**
4. волость Ласва, Выру,
Вастселийна и Сымерпалу,
5. волость Пала,
6. волость Камбья и Юленурме,
7. **волость Иллука,**
8. волость Микитамяэ,
9. волость Тыстамаа,
10. волость Эммасте и Пюхалепа
11. волость Падизе и Вазалемма

Государственный суд не удовлетворил ходатайства самоуправлений, указав, что Правительство республики имеет широкое дискреционное право при принятии решений об объединении самоуправлений, объединение не противоречит Конституции, и при изменении административно-территориального порядка единицы самоуправления Правительство республики учитывало важные и целесообразные обстоятельства и не исходило из недостоверных фактов.



RAHANDUSMINISTEERIUM

Подготовка и поддержка реформы



Консультирование переговоров об объединении

Консультанты объединений МСУ

нанимало МСУ, оплачивало гос-ва и ЕС

(в 38 регионах объединения которые охватывали 140 МСУ)

- Консультирование и поддержка процесса переговоров
- Проведение небольших анализов ситуации (социально – экономических, демографических, анализ финансового воздействия)
- Консультация составления документов объединения и договора об объединении
- Помощь связанная с имущественные обязательства и бюджетными изменениями в образующемся МСУ

Координаторы объединений

(В 14 регионах объединения (где в номом МСУ мин. 11 000 жителей)

- Является руководителем всего проекта объединения
- Обеспечивает подготовку и проведение переговоров объединения
- Обеспечивает подготовку всей документации объединения



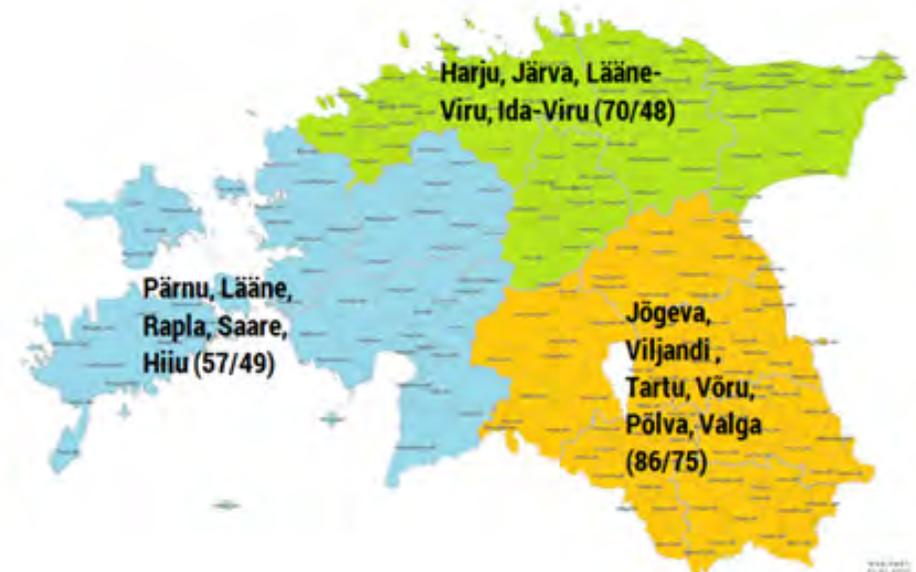
RAHANDUSMINISTEERIUM

Региональные комиссии

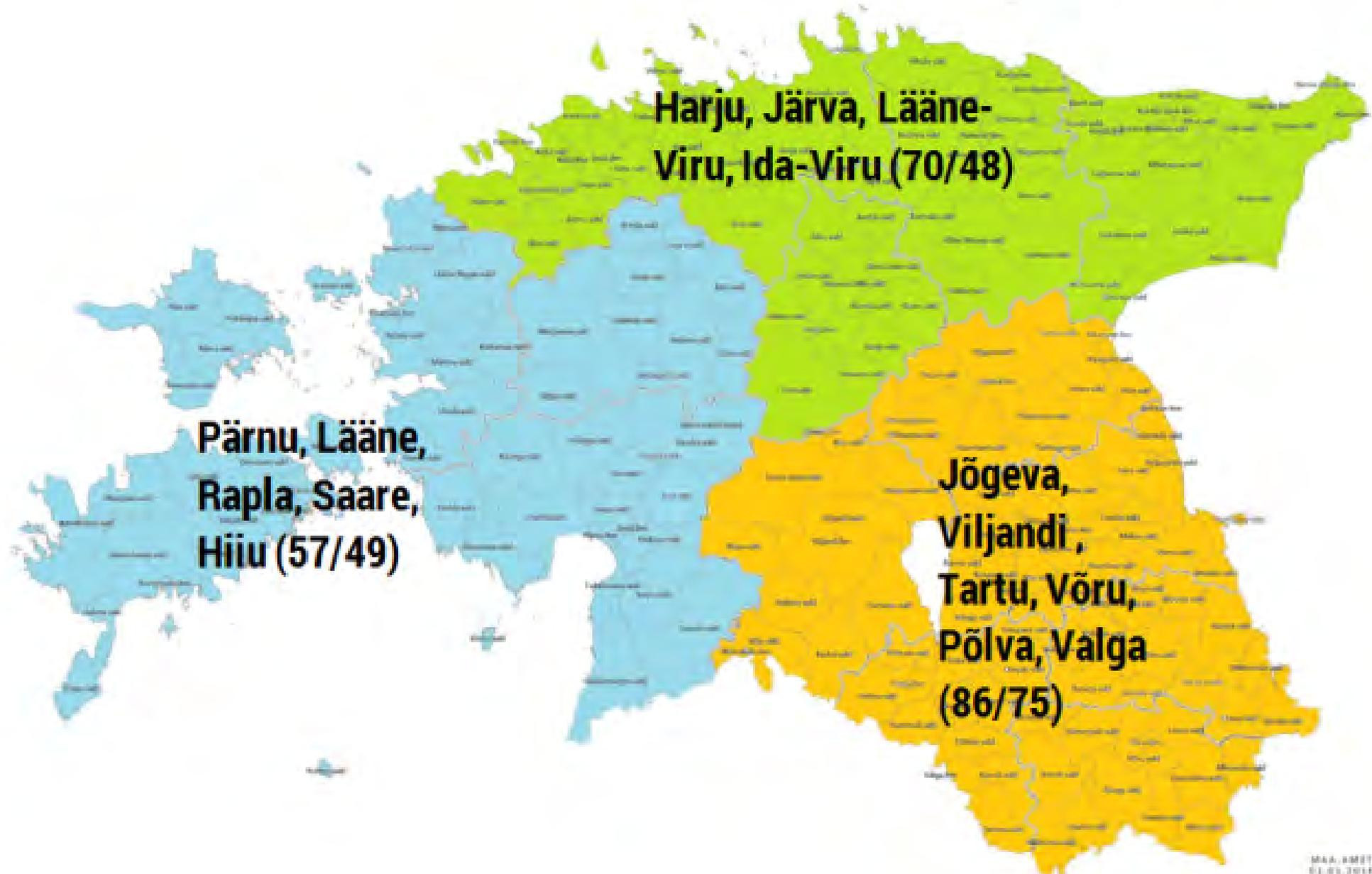


Роль и задачи региональных комиссий

- Составляет заключение об инициированных предложениях по объединению
- Консультирует собрания при заключении договоров
- Дает заключения министру по вопросам государственного управления:
 - для подачи предложения о привлечении дополнительных МСУ к объединению (на I этапе)
 - для инициации ПР объединения тех не отвечающих критериям МСУ, которые сами не подали ходатайств (на II этапе, в т. ч. для применения исключений).
- **Состав комиссии** утвержден распоряжением ПР
- (членами являются уездные губернаторы, эксперты, представители Министерства финансов)
- Всего 3 комиссии.
- В регионе 4-6 уездов



Региональные комиссии





RAHANDUSMINISTEERIUM

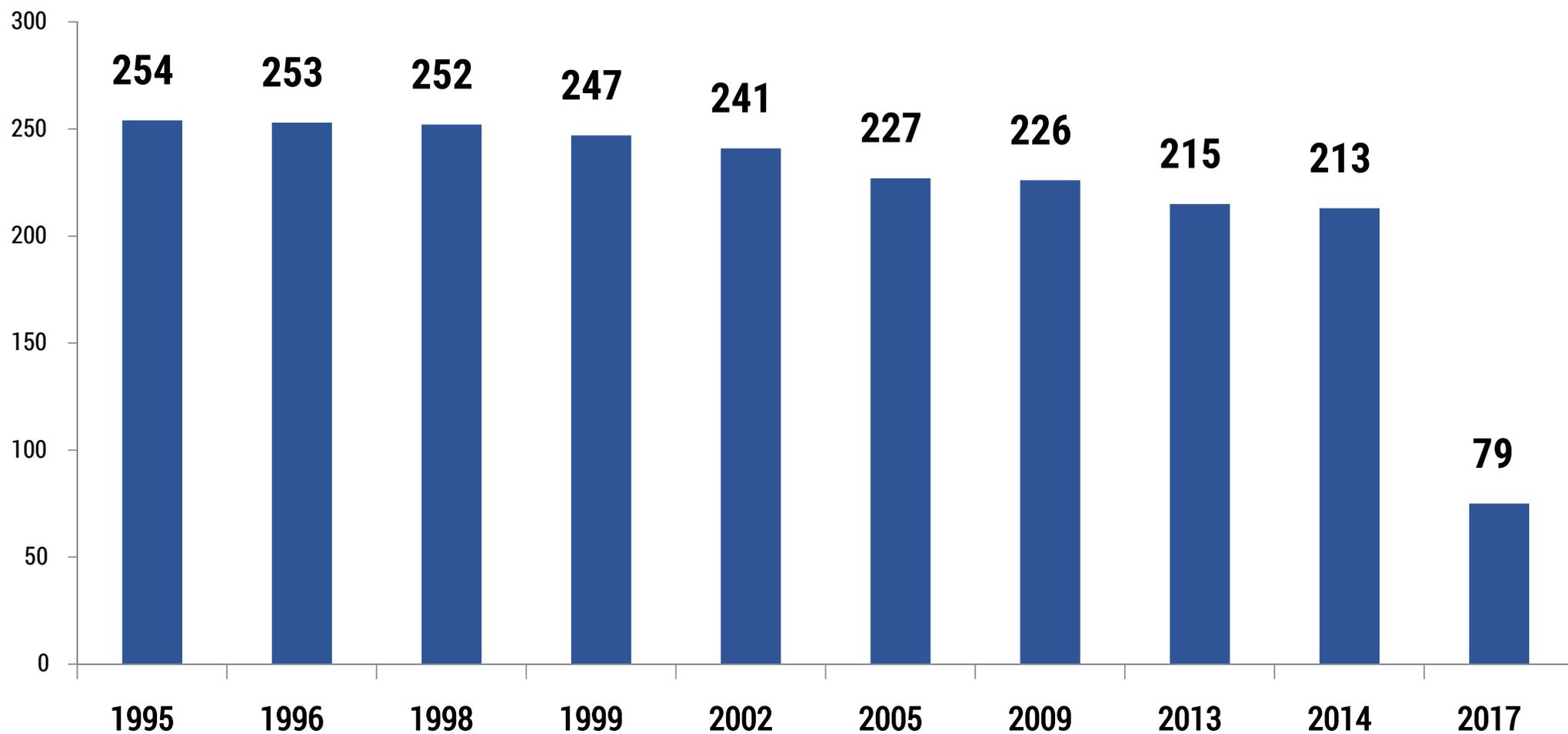
Некоторые результаты



Обзор объединения самоуправлений

- До реформы 213 МСУ, 183 волости и 30 городов.
- После административной реформы в Эстонии 79 МСУ, 64 волости и 15 городов.
- 15 октября 2017 г. состоялись выборы в собрания местных самоуправлений, объединения вступили в силу в день объявления результатов выборов.
- Объем пособий на объединение 66млн €.
- По своей инициативе объединились 160 местных самоуправлений
- 86% подлежавших объединению самоуправлений объединились добровольно.
- Правительство представило предложение всем не соответствующим критерию самоуправлениям, но отказалось от представленного предложения в части 10 не соответствующих критерию МСУ или группы объединившихся МСУ.

Изменение количества местных самоуправлений

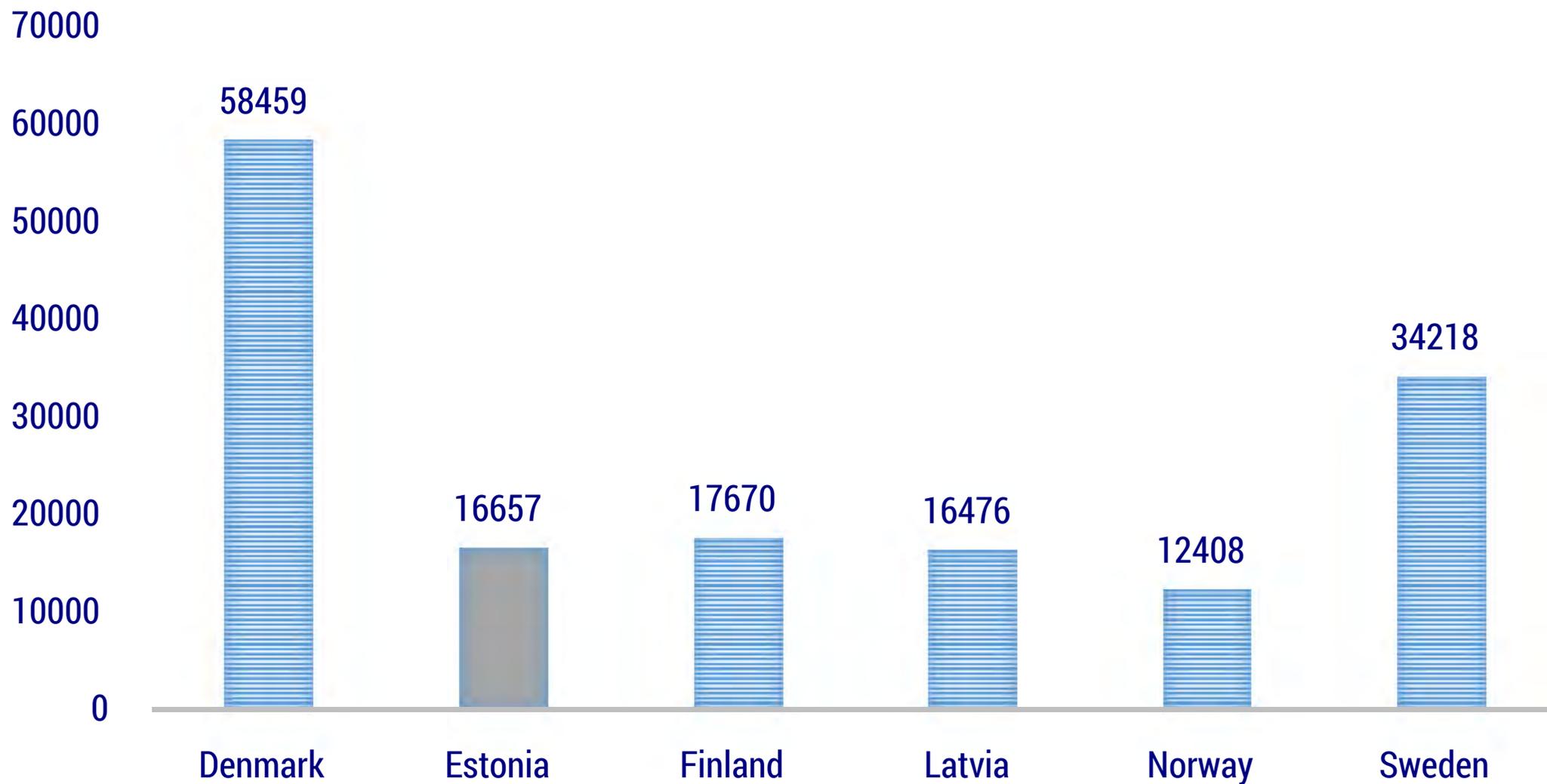


После объединения самоуправлений

	До объединения	После объединения
Менее 5000 жителей	169 МСУ	15 МСУ
5000-11 000 жителей	28 МСУ	36 МСУ
Более 11 000 жителей	16 МСУ	28 МСУ
Среднее количество жителей	6349	17 118
Медиана количества жителей		
Средняя площадь	1887	7865
	204 км ²	550 км ²
Медиана площади	180 км ²	512 км ²

Сравнение с другими странами

СРЕДНЕЕ КОЛИЧЕСТВО ЖИТЕЛЕЙ (ОЕСД, 2018)



Объединения через уезды

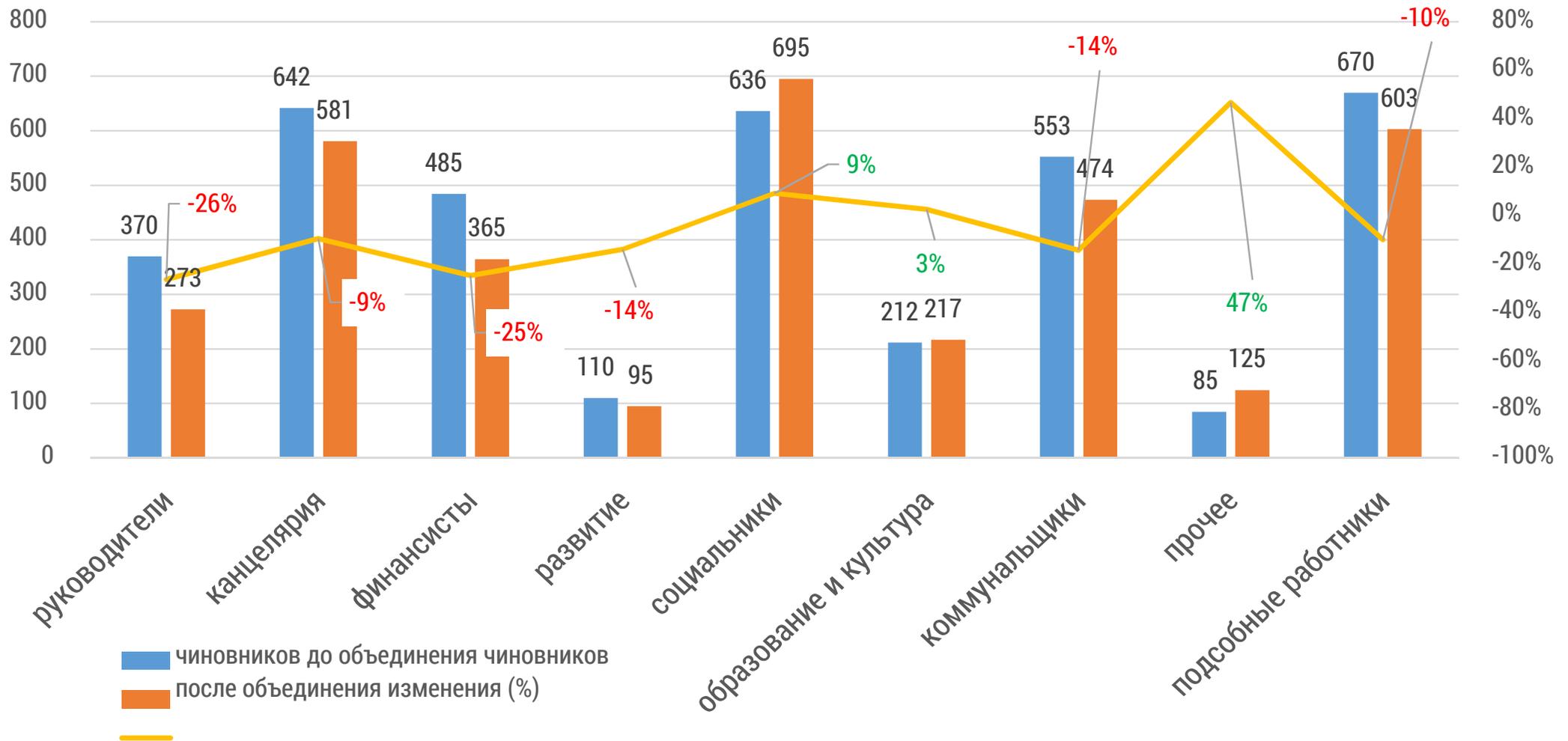
Уезд	количество жителей изменилось после объединения	количество жителей после объединения (по данным на январь 2017, данные на октябрь 2017 изменились)	Изменение (%)
Харью	-47	602 342	-0,008%
Хийу	-	9550	
Ида-Виру	-3577	144 874	-2,4%
Йыгева	-1359	30 008	-4,3%
Ярва	613	31 454	2,0%
Ляэне	-3656	21 292	-14,7%
Ляэне-Виру	1607	61 350	2,7%
Пылва	-2527	25 979	-8,9%
Пярну	3703	88 165	4,4%
Рапла	-613	34 000	-1,8%
Сааре	-	34 041	
Тарту	3804	153 968	2,5%
Валга	-1019	29 911	-3,3%
Вильянди	-	48 101	
Выру	3071	37 256	9,0%

Изменения в персонале после реформы

Сфера деятельности	до объединения	после объединения	изменения	
	чиновников до объединения	чиновников после объединения	изменения(количество)	изменения (%)
руководители	370	273	-97,50	-26%
канцелярия	642	581	-60,67	-9%
финансисты	485	365	-119,95	-25%
развитие	110	95	-15,30	-14%
социальники	636	695	58,90	9%
образование и культура	212	217	5,40	3%
коммунальщики	553	474	-79,00	-14%
прочее	85	125	39,65	47%
подсобные работники	670	603	-66,30	-10%
ВСЕГО	3761,63	3426,21	-335,42	-9%

Изменения в персонале после реформы

Изменения количества чиновников по сферам деятельности





RAHANDUSMINISTEERIUM

Уроки административной реформы местных самоуправлений



Уроки реформы

- Урок политикам: имей смелость принимать решения и будь выше сиюминутной выгоды пол. партии
- Не следует недооценивать эмоциональный аспект
- Недоверие между партнёрами делает проведение реформы сложным
- Результат реформы предопределяет поставленный критерий
- Продуманный и ясный закон уменьшит напряжённость и споры
- Открытого общения, объяснений направленных на каждого никогда не бывает много



RAHANDUSMINISTEERIUM

Eesti Euroopa
Liidu Nõukogu
eesistumine

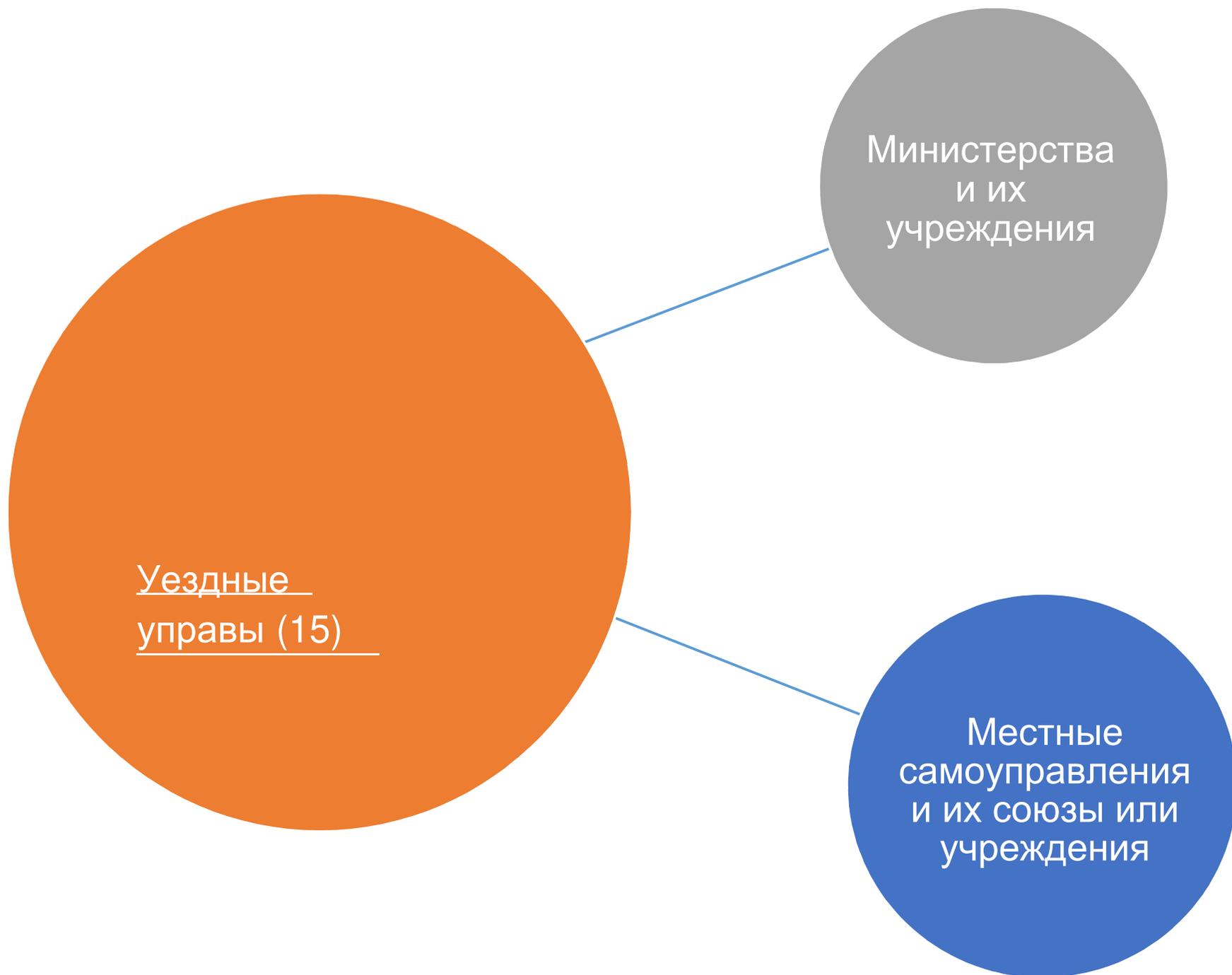


Реформа уездных управ



Реформа уездных управ

- Прекратить деятельность уездных управ с 01.01.2018 г. и распределить задачи уездных управ между отраслевыми министерствами, МСУ.
- Сохранить уезды в качестве административных единиц, в которых государство предлагает своим жителям необходимые услуги.
- Повысить доступность услуг в уездных центрах, обеспечить сохранение услуг и способствовать сотрудничеству учреждений в государственных домах.
- Внести вклад в создание государственных рабочих мест в регионах путем создания дистанционных офисов и в вывод учреждений и подразделений из столицы.



Задачи уездных управ министерствам/ведомствам

- надзор за учебными заведениями (МОН) – с 01.09.2017
- образовательно-организационные задачи (МОН и SA Innove) – с 01.09.2017
- выдача лицензий социальной сферы, надзор, сбор статистики (Департамент социального страхования)
- надзор за общественным транспортом (Департамент шоссейных дорог)
- земельная реформа, земельные процедуры (Земельный департамент)
- анализ работы с молодежью, программы и выделение пособий (МОН и ENTK)
- надзор за процедурами, связанными с народонаселением, и экзамены (Министерство внутренних дел)
- надзор за библиотеками (Министерство культуры)
- организация выборов (Государственная избирательная служба)
- надзор за административными актами МСУ (Министерство юстиции)
- **составление планировок и надзор за планировками МСУ (Министерство финансов)**
- **координация программ регионального развития (Министерство финансов)**
- **консультирование МСУ (Министерство финансов)**
- **объединения МСУ, изменения границ населенных пунктов (Министерство финансов)**
- **задачи реформы собственности (Министерство финансов)**
- задачи держателя земельной ипотеки (РТК)

Задачи уездных управ для уровня МСУ

- Процедуры, связанные с народонаселением (МСУ уездного центра)
- организация общественного транспорта через Центры общественного транспорта (МСУ)
- деятельность по развитию уезда: составление стратегии развития уезда, внешнее сотрудничество, проекты развития и пр. (МСУ совместно)
- развитие здоровья и координация сотрудничества в сфере безопасности уезда (МСУ совместно)
- задачи культурной сферы (МСУ совместно)
- работа смотрителя острова (МСУ)
- организация выборов (KOV)
- Заключение договоров по организации патронатного ухода (МСУ)



RAHANDUSMINISTEERIUM

Спасибо!

Вяйно Тыэметс
vaino.toemets@fin.ee