

ЗВІТ ПРО РОБОТУ СЕМІНАРУ



Підтримка децентралізації в Україні: надання публічних послуг на місцевому рівні – приклад Польщі

понеділок, 25 вересня 2017 р.

Конференц-центр міста Люблін
вул. Гроттгера, 2
Люблін, Польща

■ ОРГАНІЗАЦІЯ ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА І РОЗВИТКУ

ОЕСР — це унікальний форум, у рамках якого державні органи співпрацюють задля розв'язання економічних, соціальних та екологічних проблем глобалізації. ОЕСР також концентрує зусилля на розумінні та наданні підтримки органам державного управління щодо їх реагування на нові процеси і проблеми, зокрема у сфері корпоративного управління, економіки, що базується на інформації, щодо проблем, пов'язаних зі старінням населення. Організація надає платформу для порівняння досвіду реалізації політики, пошуку розв'язання спільних проблем, виявлення кращої практики і роботи з координації внутрішньої та міжнародної політики. Членами ОЕСР є Австралія, Австрія, Бельгія, Канада, Чилі, Чеська Республіка, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Греція, Угорщина, Ісландія, Ірландія, Ізраїль, Італія, Японія, Корея, Люксембург, Мексика, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Польща, Португалія, Словацька Республіка, Словенія, Іспанія, Швеція, Швейцарія, Туреччина, Велика Британія та Сполучені Штати Америки. Європейський Союз бере участь в роботі ОЕСР. www.oecd.org

■ ПРОГРАМА ОЕСР «КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЬ ЄВРАЗІЇ»

Програма ОЕСР Конкурентоспроможність Євразії започаткована у 2008 році й має на меті прискорення реформ економіки та покращення бізнес-клімату для досягнення сталого зростання економіки та зайнятості у двох регіонах: у Центральній Азії (Афганістан, Казахстан, Киргизька Республіка, Монголія, Таджикистан, Туркменістан та Узбекистан) та у Східній Європі й на Південному Кавказі (Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Грузія, Республіка Молдова та Україна). Програма є складовою стратегії розвитку контактів ОЕСР, що її реалізує Секретаріат з глобальних відносин у тісному співробітництві із спеціалізованими експертними підрозділами ОЕСР. www.oecd.org/eurasia

■ КОМІТЕТ ОЕСР З ПОЛІТИКИ У СФЕРІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Комітет ОЕСР з політики у сфері регіонального розвитку (RDPC) був створений у 1999 році з метою визначати характер проблем територій і надавати допомогу органам державного управління, націлену на оцінку та вдосконалення територіальної політики. Сьогодні в рамках своїх повноважень Комітет прагне служити головним міжнародним форумом розробників політики на високому рівні для визначення, обговорення, розроблення та розповсюдження бачення політики щодо регіонального розвитку як багаторівневої, мультисекторної, інноваційної політики, яка відображає місцеві особливості та спирається на доказову базу. Комітет шукає шляхи підвищення рівня благополуччя й якості життя в усіх типах регіонів, як в містах, так і в сільській місцевості, а також прагне вдосконалювати свій інтелектуальний внесок у політику на загальнонаціональному рівні та у формування більш інклюзивного й життєздатного суспільства. www.oecd.org/regional

■ ПРОЕКТ: ПІДТРИМКА РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Цей проект буде працювати до 2018 року з метою надати підтримку органам державного управління України в процесі реалізації реформ у сфері децентралізації, а також зміцнити інституції державного управління на загальнонаціональному й регіональному рівнях по всій країні. У тісній співпраці з Урядом України, проект реалізують Комітет ОЕСР з політики у сфері регіонального розвитку разом із Програмою ОЕСР «Конкурентоспроможність Євразії». Проект фінансується спільно Європейським Союзом та органами державного управління Чеської Республіки, Фландрії (Бельгія) і Польщі.

ЗВІТ ПРО РОБОТУ СЕМІНАРУ

■ Загальний огляд

На цьому семінарі з розбудови спроможності були представлені кращі практики та підходи політики на підтримку вдосконалення надання публічних послуг на місцевому рівні, з використанням досвіду Польщі. Були розглянуті механізми вертикальної координації з метою ефективно надавати публічні послуги на рівні міста й громади. Аналіз прикладів управління транспортом та утилізації відходів показав, як саме Польща децентралізувала на місцевий рівень ресурси, функції та завдання.

Цей семінар – п'ятий у низці заходів в рамках реалізації проекту *Підтримка децентралізації в Україні*. Його організовано в контексті *Конгресу ініціатив Східної Європи* ([Eastern Europe Initiative Congress](#)), де, серед інших проблем, увагу було приділено й питанням розвитку територій сіл і міст. В заходах семінару брали участь розробники політики на рівні області та муніципалітету, - представники Львівської ОДА та Ради міста Львова, - а також представники Асоціації об'єднаних територіальних громад та Асоціації міст України.

■ Важливі висновки

- Запорука ефективної децентралізації – запровадження орієнтованого на громадянина підходу при наданні публічних послуг. Такий підхід сприяє об'єднанню зусиль органів місцевого врядування й громадян у сфері послуг, що задовольняють реальні потреби населення та зміцнюють засади компетентного надання високоякісних послуг.
- При розробленні стратегій регіонального розвитку важливо враховувати такі фактори, як демографічні зміни в регіоні, місцевий економічний і соціальний контекст, фінансові ресурси регіону, а також потенціал стратегічних і програмних документів бути реалістичними і дійовими.
- Розроблення на центральному рівні влади єдиної системи моніторингу надання послуг державою та запровадження фінансової системи, що дозволяє краще розподіляти ресурси, значно сприятимуть вдосконаленню надання публічних послуг на місцевому рівні.
- Інклюзивне стратегічне планування, що відображає конкретний контекст у секторах транспорту й утилізації відходів, є важливим для забезпечення високої якості послуг у цих сферах.
- Для організації громадського транспорту на місцевому рівні органи місцевого врядування повинні мати регуляторні повноваження щодо встановлення стандартів послуги, моніторингу їх виконання, а також мають бути спроможними впливати на маршрут і розклад руху перевізника з метою забезпечити найбільш сприятливу логістику та уникнути перевантаження окремих шляхів і автобусних станцій.
- Публічно-приватне партнерство (ППП) та міжмуніципальне співробітництво можуть бути ефективними інструментами надання послуг у сфері утилізації відходів на місцевому рівні, з огляду на високу вартість послуг з утилізації відходів та складності утримання таких об'єктів.
- Для України польський досвід децентралізації є особливо цінним через подібність історичного й культурного контекстів реформування. Цей досвід пропонує практичні рішення нагальних проблем в Україні. Подальше технічне співробітництво Польщі та України у сфері надання публічних послуг на місцевому рівні може зробити внесок у запровадження більш ефективної системи надання послуг державою.

■ Вітання та представлення

Модератором семінару була **пані Габріела Міранда**, менеджер проектів в Україні, Євразійська програма ОЕСР. Пані Міранда нагадала цілі проекту *Підтримка децентралізації в Україні*, в рамках якого Україна отримує аналітичну підтримку, підтримку з розбудови спроможності та платформу для діалогу й обміну міжнародним досвідом.

Із вступним словом виступили **пан Вільям Томпсон**, керівник Євразійської програми ОЕСР, та два представники Міністерства закордонних справ Польщі, - **пан Мачей Фальковскі**, Заступник директора, Департамент економічного співробітництва та **пан Марек Куберскі**, Заступник директора, Департамент співробітництва у сфері розвитку. Пан Вільям Томпсон подякував Міністерству, організаторам *Конгресу ініціатив Східної Європи* та органам влади Любліна за підтримку в процесі організації цього семінару та підкреслив важливість процесу децентралізації в Польщі для результативності семінару в контексті децентралізації в Україні. Він також зазначив, що саме децентралізація була однією з головних рекомендацій *Територіального огляду ОЕСР: Україна 2014 року*, і що в процесі децентралізації йдеться не тільки про політичну владу, а й про надання послуг на місцевому рівні.

Пан Марек Куберскі також привітав учасників семінару, доповідачів і підкреслив готовність Уряду Польщі допомагати Україні реалізовувати реформи децентралізації, а також що Україна є пріоритетом співробітництва Уряду Польщі у сфері розвитку. Він відмітив, що децентралізація надає Україні важливу можливість сталого розвитку, усунення регіональної нерівності та консолідації інших реформ завдяки розширенню повноважень місцевого врядування.

Пан Мачей Фальковскі наголосив на важливості обміну досвідом між Україною та Польщею на прикладі міста Люблін та 25 років децентралізації в цьому регіоні. Він ще раз підтвердив, що Україна була й є пріоритетом політики Уряду Польщі з багатьох причин (а саме, - географічне положення, спільні історія, цілі та проблеми, а також спільна відповідальність в регіоні Східної Європи). Він зазначив, що підхід *знизу догори* у державному управлінні - це шлях до сильнішої процвітаючої України.

■ Сесія 1: Надання ефективних публічних послуг на місцевому рівні

Пані Марія-Варінія Міхалун, менеджер проекту, підрозділ політики регіонального розвитку, ОЕСР, зробила презентацію, фокусом якої став **орієнтований на громадянина підхід при наданні публічних послуг**. Пані Міхалун наголосила, що важливо переглянути підходи до системи надання публічних послуг та окремо виділила необхідність перейти **від моделі, яка базується на пропозиції, до моделі, яка зорієнтована на попит**, бо саме така модель ставить в центр системи громадянина. Приклад міста Куопіо, Фінляндія, продемонстрував як сектори публічних послуг можна реформувати для задоволення потреб громадян, та як організувати послуги відповідно до життєвого циклу й категорій потреб для покращення доступу громадян до цих послуг.

Пані Міхалун також представила **підхід 5C (5C's approach: consulting, co-commissioning, co-design, co-delivery, co-assessment)**, який передбачає фокус системи надання послуг на громадянину та практику підходу *знизу догори*, що передбачає спільне вироблення послуг. Підхід 5C охоплює *консультації*, до яких громадяни долучаються через опитування та громадські слухання; *спільне замовлення послуг*, що передбачає роботу організацій державного сектору з громадянами та іншими користувачами публічних послуг над визначенням, пріоритизацією та фінансуванням суспільних продуктів; *спільне розроблення послуг*, що передбачає долучення громадян до покращення публічних послуг чи дійові громадські ініціативи задля розв'язання важких для вирішення проблем ('хитромудрих проблем'); *спільне надання послуг* - спільні дії державного сектору та громадян задля покращення результативності послуг; а також *спільна оцінка*, в рамках якої провайдери публічних послуг працюють з громадянами, які виконують моніторинг та оцінку якості й результативності публічних послуг. Підхід 5C спряє розбудові більш орієнтованих на громадянина послуг, вдосконалює практику долучення громадян, піднімає на вищий рівень інноваційний характер послуг, прозорість та підзвітність.

Пані Міхалун також представила **Засади ОЕСР щодо обслуговування громадян (OECD Serving Citizens Framework)**. Цей інструмент самооцінки охоплює три аспекти надання послуг, - доступ, реагування на потреби громадян та якість послуг, - і дозволяє виконати оцінку результативності міста чи громади у сфері надання публічних послуг. Надання публічних послуг – одна з важливих складових належного державного управління, що значно впливає на довіру громадян до державних установ та на їх задоволення державним управлінням на всіх рівнях. Таким чином, безпосередній досвід громадян щодо користування такими нагальними публічними послугами, як охорона здоров'я, освіта, транспорт, юстиція, зайнятість, адміністрування податків, тощо потім знаходить відображення в оцінці громадянами діяльності державних установ, що ці послуги надають.

Пані Малгожата Люблінська, делегат Польщі в Комітеті ОЕСР з регіонального розвитку та експерт Департаменту макро-регіонального аспекту та Департаменту розроблення стратегій Міністерства розвитку Польщі представила **точку зору центральних органів влади на шляхи вдосконалення публічних послуг на місцевому рівні**. Пані Люблінська зауважила, що **демографічні зміни** по всій Польщі становлять головні проблеми у сфері надання публічних послуг. Згідно даних головного управління статистики Польщі, до 2030 року населення громад з чисельністю менше 1000 громадян зменшиться на 10% (більшою мірою на північному сході Польщі, тоді як загальне скорочення чисельності населення країни очікується в цей час на рівні 5%). Інші проблеми у сфері надання публічних послуг: **низька якість стратегічного планування на місцевому рівні**, що не враховує фінансовий прогноз і планування територій; недостатнє залучення громадян та нестача відкритих консультацій з громадськістю; структура місцевих фінансів, яка робить громади дуже залежними від структурних фондів і дотацій, бо громади скоротили чи обмежили доходи з власних джерел; правові рамки, такі як галузеве законодавство, структуроване навкруги концепції єдиного підходу для всіх, що значно обмежує повноту реалізації орієнтованої на громадянина системи публічних послуг та не враховує місцеві соціальні й економічні умови; а також відсутність правових засад, що стимулювали би співробітництво органів врядування на місцевому рівні не тільки згідно закону про міжмуніципальне співробітництво на стадії планування проекту, а й в процесі його реалізації.

Далі пані Люблінська поінформувала про **рішення центральних органів влади Польщі**, націлені на розв'язання цих проблем. Одне з таких рішень – підсилити роль стратегічного планування на місцевому й регіональному рівнях (наприклад, на центральному рівні ухвалено середньострокову Стратегію сталого розвитку до 2030 року; визначені функціональні сфери на засадах інтересу спільно надавати певні публічні послуги; вдосконалюється залучення громадян і зацікавлених сторін до розроблення та реалізації публічних послуг; стимулюють горизонтальну та вертикальну координацію із сусідніми органами місцевого врядування; запроваджені нові вимоги до місцевих стратегій, які мають узгоджуватися з плануванням територій з метою залучати більше інвестиції. Ще одне рішення - **розвивати систему моніторингу публічних послуг**, що її спільно реалізовуватимуть Головне управління статистики, Міністерство регіонального розвитку, міністерство внутрішніх справ та Асоціація міст Польщі. Це має бути єдина система моніторингу якості публічних послуг для національного і місцевого рівнів. Недавнє запропоноване Урядом Польщі рішення стосується **запровадження раціональної системи фінансування надання публічних послуг**, якою передбачені наступні заходи: зміна механізму фінансування самоврядування, що залишатиме фінансовий ресурс на місцевому рівні, а не направлятиме його до центру для перерозподілу; запровадження пілотних проектів на засадах облігацій впливу (тобто, органи місцевої влади не сплачують за послуги компанії протягом трьох років, а коли наприкінці дії контракту досягнуто застановлених цілей, гроші повертають інвестору); виконання оцінки місцевих потреб та потенціалу прибутковості; встановлення стандартів для певних послуг; створення напрямів спеціальних інтервенцій (наприклад, програма для міст середнього розміру, що втрачають свої соціальні та економічні функції в рамках державної Стратегії сталого розвитку).

Також пані Люблінська наголосила, що Міністерство економічного розвитку є єдиним відповідальним органом у сфері координації розроблення регіональної політики, політики територіального планування та політики згуртованості у Польщі. Координаційна функція виконується в рамках наявних стратегічних

документів, механізмів міжміністерської координації, програм управління та ефективної системи моніторингу, оцінки й звітування щодо надання публічних послуг.

■ Сесія 2: Покращення мобільності на місцевому рівні шляхом підвищення ефективності роботи транспорту й транспортної інфраструктури

Під час другої сесії пан Міхал Квятковскі, керівник відділу, Департамент стратегії розвитку транспорту та міжнародного співробітництва, Міністерство інфраструктури та будівництва Польщі, **представив систему планування розвитку транспорту на загальнонаціональному рівні**. Пан Квятковскі зазначив, що *Стратегія сталого розвитку на період 2020 року* (з перспективою до 2030 р.) є головним інструментом держави для забезпечення високої якості транспортної інфраструктури й обслуговування. Стратегію ухвалили після широких консультацій з громадськістю на національному, регіональному й місцевому рівнях. До Стратегії було отримано 1 800 коментарів від 250 установ, і це сформувало базу для формування *Стратегії розвитку транспорту* та інших програм у цьому секторі. *Стратегія розвитку транспорту на період 2020 року* (з перспективою до 2030 р.) – це документ середньострокового планування, ухвалений після консультацій з громадськістю (надано більше 750 коментарів) у 2013 році, що має на меті розширення доступності, підвищення безпеки та ефективності у секторі транспорту шляхом створення узгодженої, стабільної, дружньої до користувача транспортної системи. Для досягнення такої цілі поставлено два головних завдання: створити інтегровану систему транспорту і забезпечити безперебійне функціонування транспортних ринків і ефективних транспортних систем. *Стратегія розвитку транспорту* охоплює специфіку сектору та всі компоненти логістики й мобільності. Серед всіх розроблених секторних програм **Національна програма розвитку залізниці** – це пріоритет держави. Ця програма націляє на підсилення ролі залізничного транспорту на загальнонаціональному та міжнародному рівнях. Ця програма отримуватиме фінансування від ЄС (61%), з Державного бюджету Польщі (31%), від залізничної компанії PKP (1%) та з інших джерел. Серед очікуваних результатів реалізації програми – залізничні колії для потягів, що розвивають швидкість до 160 км/год. Ще один важливий проект – розбудова *Транс-європейської транспортної мережі* (TEN-T) у Польщі. До TEN-T належить низка найбільш важливих автомобільних, залізничних, повітряних і водних шляхів ЄС. Регіональні органи врядування брали участь в обговоренні конфігурації мережі, яка отримала ухвалення як Уряду Польщі, так і Європейської Комісії. Мережа TEN-T має охопити й країни Східного партнерства (Україна, Молдова, Білорусь) після голосування на Саміті Східного партнерства у листопаді 2017 року.

Пан Квятковскі також торкнувся *Національної стратегії розвитку території міст*, яка впроваджуватиметься на місцевому рівні. Цією стратегією передбачено **новий підхід до планування міської мобільності** з фокусом на доступності транспорту, підвищенні його ефективності, комфорту та безпеки, на привабливості міського середовища, на його впливі на якість життя та на зменшенні негативного впливу транспорту на довкілля та суспільство. Розроблення *Плану сталого розвитку міської мобільності* стало передумовою для *Плану міської мобільності*. Ці Плани передбачають практику надання орієнтованих на громадянина транспортних послуг, залучення відповідних зацікавлених сторін, настановлення цілей з акцентом на ефективне використання коштів, запровадження механізмів міждисциплінарного планування, більшу увагу до ефективності та оптимізації транспортної системи, тощо.

Пан Міхал Волянські, PhD, Департамент транспорту, Варшавська школа економіки, продовжив презентацію транспортної політики Польщі та розповів про **розподілення функцій між різними рівнями місцевого врядування у сфері надання транспортних послуг**. Пан Волянські пояснив, що муніципалітети (*гміни*), райони (*повіти*) та регіони (*воєводства*) Польщі, - всі відповідають за управління комунальними/районними /регіональними дорогами, а також за ліцензування й укладення контрактів на надання відповідних послуг громадського транспорту. На додаток громади відповідають за **надання транспорту до школи**, а повіти відповідають за всю мережу доріг, і це також стосується Любліна - міста із функціями повіту, тоді як воєводства відповідають за окремі залізничні лінії та за управління регіональними програмами, що фінансуються спільно з ЄС. На

загальнонаціональному рівні відбувається управління мережами автошляхів й залізниць національного значення, ліцензування й укладення контрактів на надання послуг транспорту на теренах всієї країни (зокрема, це стосується перевезень залізницею), а також управління загальнонаціональними програмами, що фінансуються спільно з ЄС.

Коли йшлося про деталі надання громадами послуг шкільного транспорту, пан Воляньські відмітив, що це - **закріплений законом обов'язок**, при виконанні якого повстають проблеми. У гмін є кілька варіантів розв'язання таких проблем. Перший, - власними силами надавати послуги шкільних перевезень, що передбачає володіння автобусом та винайм водія. Пан Воляньські зауважив, що незалежно від привабливості цього варіанту, можна потрапити в ситуацію нестабільного надання послуг чи низької якості наданих послуг (наприклад, нестача кваліфікованих водіїв, складності заміщення водія у разі його хвороби, тощо). Другий варіант, - замовити надання послуг (аутсорсинг), і за результатами тендеру визначити компанію-перевізника дітей до школи. Однак, як показує досвід, якість наданих послуг у цьому випадку не завжди відповідала очікуванням. Третій варіант, - громада закупляє квитки на проїзд громадським транспортом, і ці квитки виставляють перевізникам на тендер. Останній варіант –відшкодування громадянам вартості квитків на проїзд громадським транспортом, коли громадяни придбали квитки безпосередньо у перевізника. Пан Воляньські відмітив, що ідеального варіанту не існує, а рішення кожного разу відображає місцевий контекст та поєднує кілька варіантів (приклад Брвінува).

Сільський транспорт – це одна з головних проблем Польщі у сфері надання транспортних послуг. Пан Воляньські пояснив, що для цього типу перевезень не встановлені мінімальні стандарти. І надання цих послуг у сільській місцевості відбувається по законам вільного ринку. Проте, місцеві органи влади можуть розглянути три моделі надання послуг: надання виключно державою, надання на вільному ринку, надання на засадах вільного ринку при наявності розширених повноважень державних органів. Остання модель на разі виглядає найбільш життєздатною. Органи врядування на місцях можуть співпрацювати при наданні транспортних послуг в рамках існуючих асоціацій регіонального громадського транспорту та у форматі інтеграторів громадського транспорту, а також через договори між органами місцевої влади та асоціаціями/приватним сектором на використання окремих доріг, громадського транспорту й квитків.

Пан Воляньські також детально представив **фінансування місцевого транспорту**. Він зазначив, що головний інструмент у цій сфері – це встановлена законом компенсація знижок на позаміські перевезення автобусами й залізницею. Однак, це правило на стосується міського транспорту, і система знижок тут дуже різна, й не встановлено максимального тарифу. Інший інструмент фінансування – заходи інвестиційного характеру. Пан Воляньські наголосив, що органи місцевого врядування фінансують більшість операційних видатків, і це заставляє місцеву владу ретельно продумувати розподілення наявних фінансових ресурсів. Аналіз прикладів надання транспортних послуг Варшавою та Люблінном надав картину існуючої системи публічних послуг та висвітлив проблеми Польщі.

На завершення презентації пан Воляньські окреслив кілька важливих напрямів вдосконалення надання публічних послуг в країні: пріоритет операцій, а не інвестицій; аутсорсинг послуг у приватного сектора; реформування системи сільських автобусних перевезень; а також заміна фінансування, що базується на знижках, контрактами, що акцентують якість послуг.

Під час обговорення розглядали можливі **способи більш ефективної організації транспортних перевезень в Україні**. На разі ця система значно дерегульована через наявність чисельних приватних операторів, що надають послуги низької якості. Польська сторона запропонувала для надання послуг задіяти функціонуючі транспортні компанії як субпідрядники міст. У цьому випадку органи місцевої влади мають отримати широкі регулятивні функції стосовно формування стандартів надання послуги, розкладу руху транспорту операторів, тощо. Громадам потрібно мати інструменти регулювання всієї мережі транспорту, її поділення на лоти для конкретних операторів. Ще одна рекомендація стосувалася запровадження інтегрованої системи фінансування транспортних послуг (наприклад,

користувач створює місячний квитковий рахунок, і гроші надходять безпосередньо оператору, який надає транспортну послугу).

Коли обговорювали **надання транспортних послуг поза межами певного міста чи муніципалітету**, надано роз'яснення, щодо наявності у Польщі двох основних форм організації перевезень між містами, муніципалітетами, повітами й воєводствами. На рівні права рішення полягає в можливості для органів місцевої влади обмежити кількість кінцевих зупинок, доступних для інших (сільських, регіональних) автобусів, або встановити мінімальну ціну, за яку приватні автобуси возитимуть людей на довші відстані. Практичне рішення вбачає, що дві адміністративні одиниці мають підписати угоду і створити спільну транспортну мережу. Проте, у цьому випадку виникає інша проблема: різниця в потребах перевезень у міст і муніципалітетів та умов роботи сільських і міських перевізників.

Стосовно **стимулювання міжмуніципального співробітництва у сфері транспорту**, відмічена конкуренція між муніципалітетами за контракти з містами та між собою стає головною рушійною силою механізму співпраці.

■ Сесія 3: Вдосконалення утилізації відходів на місцевому рівні: проблеми й краща практика надання високоякісної послуги

Проблеми на місцевому рівні у Польщі з наданням послуг утилізації відходів висвітлював **пан Артур Моджеєвські, PhD**, факультет права, університет Білостоку. Пан Моджеєвські розповів, що до реформи 2011 року, в ході якої відповідальність за утилізацію відходів перейшла до муніципалітетів, і це дозволило їм встановлювати рівень податку для фінансування цієї послуги, кожне домогосподарство окремо укладало контракт з компанією, що надавала послуги у сфері утилізації відходів. Це мало наслідком дуже обмежену роль муніципалітету щодо управління об'єктами для утилізації відходів та контролю над системою утилізації відходів.

Одна з цілей **реформи 2011 року з “муніципалізації” функції утилізації відходів** стосувалася задоволення вимоги ЄС щодо збільшення частки перероблених муніципальних відходів та скорочення незаконного захоронення відходів. Таким чином, застановлена у 2011 році нова система передбачала, муніципалітети запроваджують **тендерну процедуру на відбір виконавців з приватного сектору або серед комунальних підприємств для надання послуг збирання відходів та їх переробки на договірних засадах**. На центральному рівні було створено правові засади і виконувався нагляд за діяльністю місцевих органів влади у секторі утилізації відходів, а надання самих послуг було передано на місцевий рівень.

Як пан Моджеєвські пояснив, головне джерело фінансування послуг з утилізації відходів – це **місцевий податок**. Коли встановлюють ставку цього податку, Рада муніципалітету може вибрати з кількох дозволених методів розрахунку. Розрахунок ставки податку можна обчислити на базі кількості мешканців у домогосподарстві, або в залежності від обсягу споживання води домогосподарством чи від площі помешкання, або брати з родини податок, рівень якого враховуватиме чисельність населення муніципалітету, загальний обсяг його відходів та вартість утилізації. Пан Моджеєвські зазначив, що рівень податку на утилізацію відходів може становити від PLN 10 до PLN 25 на місяць на домогосподарство і залежить від розміру помешкання, розміру міста, тощо. **Існують і додаткові джерела фінансування**, до яких належать: додаткові внески з доходів муніципалітету у формі субсидії, інфраструктурні фонди на загальнонаціональному рівні та ЄС, а також публічно-приватні партнерства (ППП). Застановлено, що податок на утилізацію відходів має забезпечити фінансування системи утилізації муніципальних відходів і не може фінансувати інші потреби муніципалітету. Однак, як демонструє досвід Польщі, часто встановлений рівень цього податку є недостатнім для фінансування послуг утилізації відходів, і муніципалітет має перерозподіляти кошти з інших джерел на цей напрям видатків, що говорить нереалістичні підстави пріоритизації публічних послуг органом влади (наприклад, охорона здоров'я чи освіта можуть вважатися більш важливими напрямками, ніж утилізація відходів).

Одним із засобів забезпечити достатність фінансування послуг з утилізації відходів може стати міжмуніципальне співробітництво у двох наступних форматах: i) міжмуніципальне об'єднання чи асоціація, що формує юридичну особу для виконання конкретного завдання, а також ii) угода між муніципалітетами, що передбачає розподіл функцій між сторонами щодо фінансування й надання послуги (один з муніципалітетів фінансує функцію, яку виконує інший муніципалітет), без створення юридичної особи.

Міжмуніципальне співробітництво більш поширене для надання послуг з утилізації відходів, а ППП – це, головним чином, формат для переробки відходів, бо зазвичай муніципалітети не можуть дозволити собі самостійне будівництво об'єкту переробки відходів. Коли пан Моджеєвські говорив про укладання контракту на надання послуг утилізації відходів, він зазначив, що, по визначенні переможця тендеру, останній має розробити проект установки для утилізації відходів, забезпечити фінансування її будівництва та експлуатації протягом встановленого часу, а по сплину такого періоду компанія-переможець може стягувати з муніципалітету плату за доступ до установки.

ППП тільки починають використовувати як формат надання послуг утилізації відходів, проте вже є чисельні випадки. Наприклад, у Познані завод зі спалювання муніципальних відходів (проект вартістю EUR 180 млн) був спроектований, побудований та експлуатується приватною компанією в рамках контракту, укладеного з муніципалітетом на строк 25 років.

Наприкінці цієї презентації пан Моджеєвські окреслив **деякі важливі проблеми в системі утилізації відходів у Польщі**: потреба у більш ефективній системі моніторингу виробництва відходів та нечесність деяких провайдерів послуги при обробці відходів (наприклад, звалища у лісі, у зелених зонах, тощо); встановлення адекватного рівня оподаткування утилізації відходів та розширення підтримки муніципалітетів з центрального рівня на виконання вимог ЄС щодо утилізації відходів; скорочення кількості звалищ, які залишаються у Польщі переважним способом утилізації відходів (наразі це 53%), з метою досягти екологічного показника ЄС - 25%.

Під час відповідей на питання пан Моджеєвські пояснив, що він вважає **перехід до системи контрактів на збирання і переробку відходів приватними компаніями менш вигідним та дорожчим рішенням**. На його думку, система контракту домогосподарства з надавачем послуги до 2011 року була більш конкурентною, більш стимулюючою за меншою ціною. Єдиним недоліком тої системи був недостатній контроль з боку муніципалітетів, бо органи влади не могли вибирати місце контролю через те, що вибір установки для утилізації відходів був прерогативою приватної компанії. Сучасна система породила занадто велику кількість установок для спалювання відходів, бо міста й муніципалітети не дають достатнього обсягу відходів, щоб безперервно експлуатувати такі установки. Така ситуація стала наслідком відсутності зв'язку між рівнем податку на утилізацію відходів та обсягом відходів, а це заважає впровадженню сталої системи утилізації відходів.

■ Висновки та заключні коментарі

Підсумки обговорення зробили **пані Марія-Варінія Міхалун**, менеджер проекту, підрозділ політики регіонального розвитку, ОЕСР та **пані Ганна Костжева-Миштал**, керівник відділу підтримки ринків СНД, Департамент економічного співробітництва, Міністерство закордонних справ Польщі.

Пані Міхалун зазначила, що цей семінар широко охопив проблеми надання публічних послуг на місцевому та центральному рівнях і знову акцентував роль децентралізації у цьому процесі. Ефективність системи державного управління є передумовою надання високоякісних публічних послуг на місцевому рівні, бо в централізованій системі, яка не враховує регіональний контекст і керується підходом *згори вниз*, важно покращити надання послуг громадянам через відірваність системи від потреб населення. Через це децентралізація відкриває можливості надавати якісні послуги, що більше націлені на громадянина.

Пані Костжева-Миштал додала, що Польський національний фонд управління водними ресурсами та утилізацією відходів планує більш системно співпрацювати з містом Львів та з регіоном для створення

добре функціонуючої системи утилізації відходів. По багатьох аспектах досвід Польщі може стати в нагоді Україні з точки зору уникнення певних помилок в подібному культурному та історичному контексті. Пані Костжева-Миштал також зазначила, що даний семінар надав гарне підґрунтя для подальших обговорень в рамках навчального візиту.

ДОДАТОК А: ПОРЯДОК ДЕННИЙ

ПІДТРИМКА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: ПРИКЛАД ПОЛЬЩІ

Конференц-центр Любліна, вул. Гроттгера, 2
Люблін, Польща • понеділок, 25 вересня 2017 року

Модератор: пані Габріела Міранда, менеджер проектів в Україні, Євразійська програма ОЕСР

14:00-14:30

Вітання та вступне слово

- **пан Вільям Томпсон**, керівник Євразійської програми ОЕСР
- **пан Мачей Фальковскі**, Заступник директора, Департамент економічного співробітництва, МЗС
- **пан Марек Куберскі**, Заступник директора, Департамент співробітництва у сфері розвитку, МЗС

14:30-15:15

Сесія 1: Надання ефективних публічних послуг на місцевому рівні

Презентація досвіду країн-членів ОЕСР:

- **пані Марія-Варінія Міхалун**, менеджер проекту та аналітик політики, підрозділ політики регіонального розвитку, ОЕСР
- **пані Малгожата Люблінська**, делегат Польщі в Комітеті ОЕСР з регіонального розвитку; експерт Департаменту макро-регіонального аспекту та Департаменту розроблення стратегій, Міністерство розвитку Польщі

Відкрита дискусія з українськими партнерами за наступними темами:

- З якими головними проблемами стикаються на місцевому рівні в контексті надання публічних послуг?
- Яким чином міжмуніципальне співробітництво може сприяти покращенню надання публічних послуг?
- Які існують управлінські структури та механізми на підтримку міжмуніципального співробітництва?
- Які механізми можуть ефективно стимулювати координацію дій муніципалітетів, обласних адміністрацій та органів центрального рівня з метою забезпечити надання якісних публічних послуг?
- Як органи місцевого врядування об'єднують ресурси для підвищення ефективності надання якісних публічних послуг?

15:15-15:30

Перерва на каву

15:30-17:00	Сесія 2: Покращення мобільності на місцевому рівні шляхом підвищення ефективності роботи транспорту й транспортної інфраструктури Презентація досвіду країни-члена ОЕСР : • д-р Міхал Волянські, Департамент транспорту, Варшавська школа економіки, Польща • пан Міхал Квятковскі, керівник відділу, Департамент стратегії розвитку транспорту та міжнародного співробітництва, Міністерство інфраструктури та будівництва Польщі Відкрита дискусія з українськими партнерами за наступними темами: • Як функції надання послуг громадського транспорту поділені між регіонами, муніципалітетами, великими й малими містами та селами? • Як фінансується транспортна інфраструктура та послуги (бюджети, тарифи користувачів, знижки на послуги)? • Які механізми існують для співробітництва між видами транспорту в секторі? • Які механізми існують для співробітництва із сусідніми громадами, обласними адміністраціями та органами влади центрального рівня? • За яких умов на місцевому рівні ефективно надають якісні транспортні послуги? • Як організовано управління ремонтними роботами: розподіл функцій, фінансування, передача нових функцій громадам? • Як відбувається планування транспортних мереж та управління ними у міських метрополіях?
17:00-18:30	Сесія 3: Вдосконалення утилізації відходів на місцевому рівні: проблеми й краща практика надання високоякісної послуги Презентація досвіду країни-члена ОЕСР: • д-р Артур Моджеєвскі, університет Білостоку, факультет права, Польща Відкрита дискусія з українськими партнерами за наступними темами: • Як відповідальність за утилізацію відходів поділена між рівнямирядування? • Які головні проблеми утилізації відходів існують на місцевому рівні? Як можна їх вирішити (способи, краща практика, міжмуніципальне співробітництво, тощо)? • Які у цій сфері на місцевому рівні існують перешкоди ефективному наданню публічних послуг? (правові/технічні /організаційні) • Які механізми існують для залучення інвестицій в послуги з утилізації відходів?
18:30-19:00	Висновки й заключні коментарі • пані Марія-Варінія Міхалун, менеджер проекту та аналітик політики, підрозділ політики регіонального розвитку, ОЕСР • д-р Ганна Костжева-Миштал, керівник відділу підтримки ринків СНД, Департамент економічного співробітництва, Міністерство закордонних справ Польщі
19:00	ЗАВЕРШЕННЯ СЕМІНАРУ

ДОДАТОК В: СПИСОК УЧАСНИКІВ

пан Мачей Фальковскі, Заступник директора, Департамент економічного співробітництва, МЗС

пан Марек Куберскі, Заступник директора, Департамент співробітництва у сфері розвитку, МЗС

д-р Ганна Костжева-Миштал, керівник відділу підтримки ринків СНД, Департамент економічного співробітництва, Міністерство закордонних справ Польщі

пан Вільям Томпсон, керівник Євразійської програми ОЕСР

пані Габріела Міранда, менеджер проектів в Україні, Євразійська програма ОЕСР

пані Марія-Варінія Міхалун, менеджер проекту, підрозділ політики регіонального розвитку,

пані Людмила Таутієва, аналітик політики, Євразійська програма ОЕСР

пані Малгожата Любліньска, делегат Польщі в Комітеті ОЕСР з регіонального розвитку та експерт Департаменту макро-регіонального аспекту та Департаменту розроблення стратегій Міністерства розвитку Польщі

д-р Міхал Волянські, Департамент транспорту, Варшавська школа економіки, Польща

пан Міхал Квятковскі, керівник відділу, Департамент стратегії розвитку транспорту та міжнародного співробітництва, Міністерство інфраструктури та будівництва Польщі

д-р Артур Моджеєвскі, університет Білостоку, факультет права, Польща

пан Віталій Корецький, радник Голови Львівської ОДА з питань децентралізації

пані Надія Бажанська, керівник підрозділу стратегічного планування, Департамент економічної політики, Львівська ОДА

пан Богдан Барабаш, Голова, Грабовецька селищна громада, Асоціація ОТГ

пан Зіновій Гладун, виконуючий обов'язки Директора, Департамент утилізації відходів, Львівська міська Рада

пан Костянтин Баранюк, головний спеціаліст, Департамент транспорту, Львівська міська Рада

пан Василь Муравель, мер міста Новояворівськ, Асоціація міст України (АМУ)