



Kongres
Inicjatyw
Europy
Wschodniej



DECENTRALIZACJA WŁADZY

Panel dyskusyjny: **Rola Polski w procesie decentralizacji ukraińskich samorządów szczebla lokalnego**

Уроки польської реформи
децентралізації для України

Lublin

29 września - 1 października 2016





ВСТУП



Україна задекларувала провести масштабні реформи у всіх сферах суспільного життя
Республіка Польща стала однією із перших, хто відгукнувся у 2014 році:

- 31 березня в Україну прибули перші польські експерти
- 7 грудня - підписання у Варшаві Меморандуму про співпрацю з підтримки реформи місцевого самоврядування
- у рамках Вишеградської четвірки Польща взяла на себе опікунство над сферою децентралізації та реформування влади на регіональному рівні

Минуло більше двох років. Згідно зі Звітом Національної ради реформ ситуація в Україні виглядає достатньо оптимістично. При цьому вважається, що:

- реформа децентралізації є найбільш успішною серед розпочатих 62-х реформ, здатною змінити економічну ситуацію в Україні та протидіяти найбільшій проблемі – корупції;
- польська модель децентралізації є найбільш наближеною до українських реалій і досвід польських реформ може бути найбільш повно використаний в Україні.

Ознаки проблеми



Процес децентралізації у 2016 році в Україні загальмувався

- у 2015 році в Україні об'єднались 159 громад (орієнтовно 10%)
- до 30 вересня 2016 року – додатково об'єднались ще 25 громад
- на вибори до місцевих рад (11 грудня) готуються ще 43 громади

Бюджетний процес-2017: ризики децентралізації

15 вересня 2016 року сформований проект Державного бюджету України на 2017 рік. Питання перерозподілу ресурсів між державним та місцевими бюджетами може спричинити негативні тенденції перенесення повноважень на вищий рівень і нівелювання вже докладених зусиль з децентралізації

Офіційні заяви вищих посадових осіб

«Реформа децентралізації влади зараз фактично припинена через зрив Мінських домовленостей і, відповідно, неможливості реалізації особливостей здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської області» (ICTV, спікер Верховної Ради Андрій Парубій).



Можливі причини проблеми



1. Недостатня відповідність польської моделі децентралізації українським реаліям
2. Відмінність стартових умов проведення реформ в Україні і Польщі
3. Відмінності процесу проведення реформ в Україні і Польщі
4. Недостатня ефективність інструментів польської допомоги Україні
5. Програми співпраці між Україною та Польщею не повністю орієнтовані на реформи в сфері децентралізації
6. Недостатнє поширення інформації щодо польських реформ в Україні



1. Недостатня відповідність польської моделі





2. Відмінність стартових умов



1970 р. – із 4313 громад було створено 2394 гміни, включаючи 247 міст, 26 міських районів, 1546 сільських гмін і 575 утворень змішаного характеру.

1990 р. – запровадження самоврядування в гміні (виборні місцеві уряди). Повіт і воєводство – під управлінням державної місцевої адміністрації.

1999 р. – запровадження адміністрації самоврядування на всіх трьох рівнях – гміни, повіту й воєводства. Запроваджено трирівневий територіальний поділ – 16 воєводств, 308 сільських і 65 міських повітів (міста на правах повітів) і 2489 гмін.

2015 рік – в Україні одночасний старт двох реформ: реформа адміністративно-територіальної системи на базовому рівні (об'єднання громад) та реформа місцевого самоврядування (перерозподіл повноважень та ресурсів на користь об'єднаних громад).

Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади

Закон «Про **добровільне** об'єднання територіальних громад»



3.Управління і координація реформою



Під час проведення реформи в Польщі діяв **єдиний штаб реформ («Urząd i Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Samorządu Terytorialnego»)** на чолі з Єжи Регульським – уповноваженим з питань реформи.

- **«Urząd»** підпорядковувався прем'єр-міністрові
- **«Biuro»** – в структурі уряду
- **«Komisję Samorządu Terytorialnego Komitetu Obywatelskiego»** – у Сенаті
- **«Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej»** – у громадському просторі

В Україні **на центральному рівні** кожна гілка влади має «центри управління»:

- при Президентові України – 4 структури;
- при Верховній Раді України – 3 структури;
- при Кабінеті Міністрів України – 2 структури;
- при Мінрегіоні України – 4 структури.

На регіональному рівні:

Регіональні офіси реформ та заступники голів облдержадміністрацій



5. Програми співпраці Україна-Польща

- I. Програми, які безпосередньо відносяться до реформи децентралізації в Україні
- II. Програми Міністерства закордонних справ Польщі («Program współpracy rozwojowej» Ministerstwa Spraw Zagranicznych)

I. Програма DOBRE (Decentralization Offering Better Results and Efficiency)

Бюджет - 50,0 млн. дол. США, термін: 2016–2021 роки, донор - USAID.

Відбір 75-и об'єднаних громад із 7-и областей та надання допомоги - стратегічне планування, місцевий економічний розвиток, адміністративні послуги населенню, співпраця з громадянами та громадськими організаціями.

Виконавець проекту - Консорціум, який очолює американська компанія Global Communities та 5 учасників, у тому числі:

- Фундація підтримки місцевої демократії (FSLD)
- Краківський університет економіки



5. Програми співпраці Україна-Польща



II. Програма «U-LEAD with Europe: місцеве розширення прав і можливостей, підзвітність та розвиток»

Програма стартувала 15 вересня 2016 року і розрахована на 5 років, орієнтовний бюджет – 97 млн. євро

Два основні компоненти:

- підвищення рівня інституційного розвитку органів влади на всіх рівнях для ефективної реалізації децентралізації та регіональної політики. Координатор – Німецьке товариство з міжнародного співробітництва (**GIZ Ukraine**);
- створення Центрів надання адміністративних послуг та забезпечення активної участі громадян у місцевому розвитку (Координатор – Шведське агентство з міжнародного розвитку (**SIDA**)).

Особливість програми дольова участь в бюджеті: ЄС – 60 млн. євро, Швеція – 30 млн. євро, Німеччина – 6 млн. євро і **Польща – 1 млн. євро.**



5. Програми співпраці Україна-Польща



III. «Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012-2015»

Пріоритет 1 – публічна безпека і управління кордонами

Пріоритет 2 – регіональний розвиток, розвиток потенціалу публічної і самоврядної адміністрації

Пріоритет 3 – малі і середні підприємства також створення нових робочих місць

(млн.зл.)

	2013 рік		2014 рік		2015 рік	
	Сума	%	Сума	%	Сума	%
Загальний бюджет	5,80	-	8,34	-	9,86	-
Бюджет пріоритету 2	2,42	41,7	3,99	47,8	3,45	35,0
Проекты пріоритету 2	9	42,8	16	66,7	14	63,6

Висновки

- 
1. Моделі місцевого самоврядування та територіальної організації влади ідентичні в Польщі та Україні – інститут самоврядування є основою політичного устрою, елементом громадянського суспільства.
 2. В Україні одночасно стартували дві реформи – реформа адміністративно-територіальної системи та реформа місцевого самоврядування.
 3. Принцип добровільності об'єднання громад в Україні значно ускладнює процес.
 4. В Україні реформа децентралізації опинилася не в експертному полі, а в політичному.

Висновки



5. Успішне впровадження польських реформ значною мірою завдячувало ясному «поділу праці» між Сенатом, Урядом, експертами та неурядовими організаціями, які виступали разом як єдиний «штаб реформ».
6. В Україні – значна кількість центрів управління на національному рівні, які слабо взаємодіють. Польська сторона представлена в них відомими діячами та експертами, однак їх зусилля розрізнені.
7. На регіональному рівні спостерігається недостатній рівень забезпечення управління і координації процесу.
8. Польща активно підтримує реформи в Україні через міжнародні і власні програми, лідерами серед яких є програми Міністерства закордонних справ Польщі.
9. Інформація щодо досвіду польських реформ в українському медіа-просторі представлена достатньо широко і доступно