

ВІСНИК ЦЕНТРУ

Адміністративна реформа: польський досвід

28 листопада 2000 року Міжнародний центр перспективних досліджень разом з польським дослідницьким центром Instytut Spraw Publicznych провели семінар "Впровадження адміністративної реформи в Україні в процесі європейської інтеграції: використання досвіду Польщі". На зустріч було запрошено радника міністра зовнішніх справ Польщі Олександра Неліцького та президента Аудитної комісії міста Білостоку Станіслава Сроцького. Цей семінар став першим заходом, здійсненим у межах проекту "Європейський вибір України: використання польського досвіду реформ у контексті європейської інтеграції". Проект втілюють за підтримки програми Freedom House "Партнерство за реформи в Україні"

Проблеми місцевої влади в Польщі схожі на українські

Президент Аудитної комісії Білостоку Станіслав Сроцький розповів українським фахівцям про перебіг польської адміністративної реформи 1998–1999 років, зокрема, про зміну територіального устрою країни, про реформування органів державної влади регіонального та місцевого рівня.

Недоліки системи державного управління Польщі, що залишалися після першої хвилі реформ початку 90-х років і які підштовхнули країну до реформ у 1998 році, багато в чому були схожі на нинішні проблеми України в цій сфері. Йдеться, зокрема, про такі:

- хаотичність та конфліктність поділу завдань і компетенції між державною адміністрацією та органами територіального самоврядування, а також нечіткі межі відповідальності між різними рівнями влади;
- відсутність впливу громадян на розробку політики та слабкий контроль громадськості за діяльністю органів державного управління;
- високий ступінь централізації бюджетної системи;
- фінансування з державного бюджету всіх установ бюджетної сфери;

• велика мережа органів державного управління. Структура цієї системи великою мірою суперечила засадам територіального поділу, тому різні органи влади часто діяли не скоординовано.

Усунення перелічених недоліків, підвищення ефективності органів державної влади, краща якість державних послуг, а також збільшення частки бюджетних коштів, якими розпоряджаються місцеві та регіональні органи влади, — такі цілі ставили перед собою ініціатори реформ.

Реформа мала відбуватися за такими головними напрямками:

- зміна територіального устрою: запровадження триступеневого адміністративного поділу (замість двоступеневого), територіального самоврядування на рівні повіту та воєводства (раніше органи самоврядування існували тільки на рівні міст та селищ);

Впровадження реформи державного управління: розподіл завдань

Секретаріат Голови Ради Міністрів:

- координація законодавчої роботи (закони про устрій та про повноваження);
- інформування громадськості.

Міністерство внутрішніх справ та управління:

- координація впровадження законів;
- координація робочих груп з питань адміністративної реформи у воєводствах;
- моніторинг процесу впровадження реформ на місцевому рівні.

Міністерство фінансів:

- координація виконання законів про доходи територіальних одиниць самоврядування;
- підготовка перших бюджетів територіальних одиниць самоврядування.

Уповноважені уряди воєводств:

- безпосередня робота з передачі установ, майна і працівників новим територіальним одиницям самоврядування

- децентралізація функцій державної адміністрації: новий розподіл повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, зміна системи бюджетного фінансування (збільшення частки територіального самоврядування в державних витратах).

Одним з найскладніших завдань у процесі реформування стала проблема розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Спираючись на два принципи розподілу повноважень — за споживачами послуг органів державного управління та за адміністративними функціями, вдалося чіткіше визначити межі відповідальності кожного з територіально-адміністративних органів. Про масштаби реформи свідчать такі цифри: майже 70 тисяч працівників регіональних державних адміністрацій змінили місце роботи, а близько 7,5 тисяч організаційних одиниць, що належать насамперед до сфери освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення та культури, перейшли із загальнодержавного сектору у відання органів самоврядування.

Формула адміністративної реформи

В процесі реформування передбачали виділити три сегменти державної влади, для кожного з яких визначили коло специфічних завдань. Органи державної влади загалом мають виконувати три головні функції:

- адміністрування: ухвалення рішень щодо конкретних питань, встановлення адміністративних правил та норм, контроль за дотриманням законів;

- управління процесом перетворень: вироблення політики розвитку, а також стратегії для кожної сфери суспільного життя;

- керівництво наданням громадських послуг: освітою, охороною здоров'я тощо.

Реформа мала на меті закріпити за кожним сегментом державної влади певний вид діяльності.

Центральні органи виконавчої влади — уряд та центральні відомства — відповідають за процес перетворень та адміністративну діяльність. Громадські послуги центральні органи влади надають тільки в деяких випадках, зокрема, встановлюючи загальнодержавні норми та стандарти.

Регіональний сегмент державної влади в Польщі формують дві складові — державна адміністрація (інститут воєводи) та орган самоврядування (уряд воєводства). До обов'язків воєводи належать контроль за дотриманням законів у межах воєводства і гарантування безпеки та громадського порядку. Головним завданням органів самоврядування воєводства є управління процесом перетворень, тобто вироблення та втілення стратегії розвитку регіону.

Місцевий рівень державної влади складають органи самоврядування повітів та гмін. Внаслідок реформи на проміжному рівні між гміною та воєводством виникла ланка, якої бракувало, — самоврядування повітів, що дає змогу ефективніше управляти процесом надання державних послуг громадянам. Діяльність місцевого сегменту державної влади зосереджена переважно на наданні громадських послуг. Однак, через відсутність державної адміністрації на цьому рівні влади, частину адміністративних завдань також покладають на органи місцевого самоврядування.

Обов'язковою умовою створення трьох чітко розмежованих сегментів державної влади було запровадження в Польщі нового, триступеневого територіального поділу. Як переконув польський досвід, важливою складовою реформування є моніторинг заходів та змін, пов'язаних з цим процесом. У такий спосіб можна вчасно виявляти помилки та проблеми реформування і відповідно коригувати його перебіг.

Реформа державного управління — крок на шляху до ЄС

Радник міністра зовнішніх справ Польщі Олександр Неліцький у своїй доповіді розкрив питання про те, яке значення має реформа державного управління для інтеграції Польщі в Європейський союз.

Пан Неліцький наголосив, що Євросоюз не нав'язує країнам-членам конкретної форми державного управління. А проте ЄС висуває "вимоги результативності": система державного управління мусить працювати ефективно. Доповідач зауважив, що адміністративну реформу здійснюють передусім для досягнення внутрішньодержавних цілей — запровадження

Семінар і публікацію підготовано завдяки програмі *Freedom House* "Партнерство за реформи в Україні", яку виконують за сприяння Агенції США з міжнародного розвитку (*USAID*).

Погляди авторів публікації не завжди збігаються з точкою зору *Freedom House* або *USAID*.

"Вісник Центру" є щотижневою публікацією Міжнародного центру перспективних досліджень, що розповсюджується електронною поштою. Якщо Ви хочете бути внесеними до списку розсилання бюлетню, надішліть інформацію про себе на адресу: marketing@icps.kiev.ua.

"Вісник Центру" видає Група публікацій Міжнародного центру перспективних досліджень.

Редактор "Вісника Центру" Олександр Царенок
e-mail: pr@icps.kiev.ua

Телефон: (044) 463-6337

Передрук матеріалів дозволено з відома Центру.

Труднощі впровадження адміністративної реформи

Характер реформи:

- одночасне впровадження чотирьох ключових реформ: у сфері державного управління, охорони здоров'я, освіти та пенсійного забезпечення;

- складний характер реформи державного управління: кардинальні зміни в територіальній системі — новий трирівневий територіальний поділ, запровадження самоврядування на рівнях повіту та воєводства.

Політичний контекст:

- відсутність згоди між партіями в парламенті;

- непослідовність законодавства через зміни в складі парламенту.

Спротив в органах влади:

- деякі галузеві міністерства та відомства не погоджувалися передавати повноваження, приміщення та майно органам самоврядування.

Інституційна спроможність:

- нерівномірність інституційної спроможності в масштабах країни: різний обсяг наявних ресурсів нових органів самоврядування;

- брак аналітичної інформації про державний сектор.

ефективного управління державним сектором і забезпечення суспільного контролю над органами влади. Водночас належить висувати завдання, що впливають з потреби впровадження правових засад ЄС: підготовка законодавчих актів, які відповідають таким засадам, а також дотримання стандартів Союзу.

Перспективи польських реформ

Олександр Неліцький зосередив увагу також на перспективах побудови сучасної системи державного управління в Польщі. На думку радника, важливим завданням уряду є вироблення та запровадження регіональної політики, яка спирається на нові засади. Умови для здійснення такої політики якраз і було створено під час адміністративної реформи 1998-99 років. Відтак залишилося зробити лише кілька додаткових кроків, насамперед — ухвалити новий закон про доходи органів місцевого самоврядування та закон про підтримку регіональної політики.

Серед завдань найближчого часу треба назвати такі: завершення реформи центральних органів виконавчої влади, зокрема перегляд структур центральної влади відповідно до децентралізації державних завдань, а також подальший розвиток державної служби. ■

За додатковою інформацією та з питань отримання запрошень на наступні семінари просимо звертатися до Ольги Шумило (e-mail: oshumylo@icps.kiev.ua) або до Андрія Беги (e-mail: abega@icps.kiev.ua), телефон: (044) 463-5967

Міжнародний центр перспективних досліджень — незалежна неприбуткова дослідницька організація, що має на меті інтелектуальну підтримку процесу прийняття політичних рішень в Україні. Центр сприяє створенню процедур змістовного діалогу між представниками законодавчої влади, виконавчої влади та громадськості.

Директор Центру Віра Нанівська.

Адреса: 04070, Україна, м. Київ, вул. Волоська, 8/5

Телефон: (044) 462-4937/38/58

Факс: (044) 463-5970

Web: <http://www.icps.kiev.ua/>