

Programmatic Cooperation Framework for  
Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus



# Формы и опыт межмуниципального сотрудничества в Польше

Томаш Потканский, доктор наук, Польша

Батуми, 7—8 июля 2016 г.

# Контекст ММС в Польше:

- Типичные основания для ММС в Европе:
  - Местные органы власти слишком малы, слабы или не имеют достаточных средств, чтобы обеспечивать эффективное оказание некоторых услуг (например, водоснабжение, канализация, утилизация отходов, транспорт, образование или предоставление определенных административных и социальных услуг и т.д.)
  - Местным властям требуется сотрудничество в сфере планирования строительства или поддержки экономического развития в субрегиональном масштабе: например, развитие туризма, определенной отрасли промышленности, поддержка бизнеса — консультации, кредиты для развития бизнеса, обеспечение банковских кредитов и т.д.)
  - Как обстоит дело в Польше?
- Характеристики ситуации с местными властями в Польше:
  - Польша (38 млн) является одной из самых децентрализованных стран в Европе и имеет достаточно крупные местные органы власти, которые, тем не менее, существенно различаются между собой (100 крупных + средних городов, 800 малых городов, 1500 сельских муниципалитетов):
    - Бюджетные расходы местных властей в Польше составляют 14% ВВП и 33% государственных расходов.
    - Бюджетные расходы местных властей в ЕС составляют 11,6% ВВП и 25% государственных расходов.
    - Бюджетные расходы местных властей в Грузии составляют 5,8% ВВП и 23% государственных расходов [2013 г.].
  - Органы местной власти в Польше — в среднем по 15 000 жителей
  - Органы местной власти в Грузии (за исключением городов с самоуправлением) — в среднем по 25 000 жителей
  - Значительная правовая и руководящая автономия местных властей в Польше, как и в большинстве децентрализованных стран, что помогает реализации ММС.

# Уровень финансовой децентрализации в ЕС и Грузии



## Существующие организационно-правовые формы и их использование

Название организационно-правовой формы ММС	Новое юридическое лицо?	Цели сотрудничества	Типы наиболее распространенных услуг	Статистика по Польше	Возможность привлечения партнеров из социального или частного сектора
Межмуниципальный союз (межмуниципальные предприятия)	Новое юридическое лицо — орган государственного права	Предоставляет один или два вида определенных услуг от имени соответствующих муниципалитетов	Водоснабжение, канализация, вывоз и утилизация отходов, местный пассажирский транспорт, бездомные животные и т.д.	330 зарегистрированных организаций с 1990 г., только 220 из них продолжают функционировать	Отсутствует
Ассоциация муниципалитетов	Новое юридическое лицо — орган частного права (даже если участники — государственные организации)	Свободная координация действий участвующих муниципалитетов, совместное продвижение, новые услуги (но не оказываемые участниками)	Подготовка совместных планов развития, продвижение туризма, управление местным туризмом, развитие определенной местной отрасли промышленности и т.д.)	Несколько сотен, данные о регистрации в Польше отсутствуют.	Косвенная: возможность поддержки участников (редко)

## Существующие организационно-правовые формы и их использование

Название организационно-правовой формы ММС	Новое юридическое лицо?	Цели сотрудничества	Типы наиболее распространенных услуг	Статистика по Польше	Возможность привлечения партнеров из социального или частного сектора
Соглашения о передаче задач другому муниципалитету	Нет, только форма сотрудничества. Подписывается соглашение на основании передачи функций местных властей	Один муниципалитет предоставляет услуги на территории другого муниципалитета, который покрывает расходы	Пассажирский транспорт, школы, детские сады, социальная помощь, бездомные животные	Каждый из 2500 муниципалитетов Польши ежегодно заключает несколько соглашений	Нет
Общества ММС с ограниченной ответственностью	Да, новая компания	Предоставление одного или двух определенных видов услуг от имени участвующих муниципалитетов — только на экономическом основании	Водоснабжение, канализация, вывоз и утилизация отходов, местный пассажирский транспорт	Нет данных — несколько сотен	Нет

## Существующие организационно-правовые формы и их использование

Название организационно-правовой формы ММС	Новое юридическое лицо?	Цели сотрудничества	Типы наиболее распространенных услуг	Статистика по Польше	Возможность привлечения партнеров из социального или частного сектора
Соглашения о партнерстве на основе Гражданского кодекса	Нет, свободное соглашение о сотрудничестве	Координация действий независимых муниципалитетов	Чаще всего реализация совместных проектов развития	Несколько сотен, включая 100 функциональных городских зон; 30% территории Польши	Широкие возможности
Государственные — частные — партнерства	Чаще да, зависит от конкретной формы	Предоставление новых услуг гражданам или предприятиям, в которые не могут инвестировать местные власти	Парковки, новые многофункциональные здания общественного пользования, энергетическая эффективность	Несколько сотен; потребность растет, но сложно реализовать	Широкие возможности
«Местные инициативные группы»	Да, новая ассоциация, объединяющая субъектов из различных отраслей	Развитие местной экономики и общества на основе сотрудничества (гранты ЕС)	Первоначально — управление малыми грантами ЕС для местных предприятий и НГО, создание местной социальной интеграции	Свыше 300 объектов практически по всей Польшей	По определению включает организации из государственного, частного и социального сектора

# Сравнение форм ММС в Польше и других странах ЕС:

## Вывод

• В Польше существуют практически те же формы ММС, что и в других странах ЕС, хотя в некоторых государствах ЕС имеются более развитые формы сотрудничества в так называемых мегаполисах — крупных городах и прилегающих муниципалитетах (как правило, один большой город с окружающими сельскими и пригородными муниципалитетами или группы средних городов с пригородами). В некоторых странах с более мелкими и слабыми местными органами власти эти формы являются обязательными. В Польше указанные формы сотрудничества являются добровольными.

## Комментарий по Польше:

• Число форм ММС, предоставляющих один или несколько видов услуг, по-прежнему находится на среднем уровне по сравнению с другими странами ЕС. Они играют значимую роль на местном уровне, но вследствие наличия достаточно крупных местных органов управления они не рассматриваются властями в качестве основного приоритета и осуществляются только по мере необходимости. Требуется дальнейшее развитие, в будущем будет необходимо сократить стоимость предоставляемых услуг.

• ММС, рассчитанное на планирование развития (соглашения о партнерстве на основе Гражданского кодекса), по-прежнему находится на низком уровне, но растет число примеров стратегического сотрудничества нескольких местных властей, направленного на развитие всего субрегиона. Возрастает важность привлечения учреждений из других секторов (частно-государственное партнерство, местные инициативные группы, соглашения о партнерстве).

# Международный контекст для ММС в Польше: Норвегия

- **Норвегия** — европейская страна, не входящая в состав ЕС.
- В Норвегии насчитывается 450 органов местной власти (50% малых — менее 5000). ММС поддерживается государством с 1960-х годов.
- Региональные советы состоят из представителей властей всех муниципалитетов региона. Они выступают в качестве органов планирования и координации всех действий, важных для местных властей (муниципалитетов) — планы развития, территориальное планирование, вопросы образования, транспорта и т.д. Если участники (мэры) регионально совета приходят к заключению о необходимости принятия официального решения муниципалитетами, они запрашивают такие решения в своих муниципальных советах.
- Широкое распространение ММС: в среднем, каждый местный орган власти участвует примерно в 10 ММС различной организационно-правовой формы: развитие сети канализации и водоснабжения, вывоз и утилизация отходов, образование для взрослого населения, специальные социальные услуги (дома престарелых, помощь безработным, несовершеннолетним, оставшимся без родителей), помощь людям, переживающим личный или семейный кризис, управление недвижимостью (муниципальное жилье, муниципальные офисы), совместное продвижение бизнеса и маркетинг для региона, содержание компьютерных сетей и баз данных органов местной власти, обеспечение их безопасности и экономической эффективности, совместные государственные закупки, центры помощи предпринимателям, совместное содержание архивов нескольких муниципалитетов, обучение новоприбывших беженцев и другие.
- Различные официальные формы сотрудничества: межмуниципальные компании (союзы), ассоциации, совместные межмуниципальные компании, соглашения о предоставлении услуг и т.д.
- Важно!!! Норвегия не получает финансирования ЕС, но в стране используются те же процессы и инструменты ММС, поскольку они универсальны!

## Проблемы и препятствия для ММС в Польше (и Грузии? — общие проблемы?)

- Недостаточная компетентность персонала местных органов власти для реализации ММС — роль центрального правительства, программы консультационной поддержки, спонсорские программы и собственные действия Ассоциации польских городов.
- Совместное предоставление услуг посредством ММС может способствовать повышению качества и доступности услуг.
- Ключевая цель ММС в Польше на сегодняшний день (демографический спад в сельской местности) — оказание совместных услуг (транспорт, социальные услуги, образование) для сдерживания роста их стоимости.
- ММС — это способ сдержать слияние? — Да. Без ММС в Польше через 10 лет пришлось бы осуществить масштабное слияние. Такая же ситуация отмечается во многих странах ЕС.
- Функциональные городские зоны! Важная роль ММС в развитии транспорта, социальных услуг, помощи бизнесу (собственные предприятия и внешние инвесторы). Новое направление — создание совместных агентств экономического развития, направление инвестиций в городские центры, которые также будут обслуживать прилегающие сельские районы.
- Недостаток новых, достаточно гибких правовых форм сотрудничества в функциональных городских зонах.
- Развитие ММС (планирование развития, реализация проектов поддержки местной экономики в сельской местности) может помочь с решением проблемы миграции из сельских районов путем создания новых возможностей для развития собственных предприятий или трудоустройства на других предприятиях, а также повысить энергоэффективность в государственных учреждениях и частных хозяйствах.

# Роль Ассоциации польских городов в продвижении ММС

- Программы, реализуемые совместно с Правительством (Министерство регионального развития)
  - Совместно с Министерством регионального развития — предоставление консультаций для кандидатов в ММС для содействия организации партнерства, а также в процессе работы над разработкой совместной стратегии.
  - Конференции и семинары, сеть контактов, обмен опытом.
  - База данных надлежащих практик в области ММС (раздел о ММС в нашей Базе данных надлежащих практик в сфере управления — <http://www.dobrepraktyki.pl/index.php?p1=6&p2=20> )
  - Публикации о текущем статусе, а также цели, преимущества и недостатки ММС и прочая информация: <http://www.zmp.poznan.pl/aktualnosc-1889-publikacja-zmp-o-wspolpracy-samorzadowej.html>
  - Разработка базовой модели ММС (10 стандартов успешного ММС) — глава 8 публикации (см. выше), а также инструмент для самооценки (насколько субъект соответствует модели).
  - Продвижение правовых изменений, которые помогут устранить препятствия для развития ММС — предложения по внесению поправок в законы, которые помогут использовать новые гибкие формы межмуниципального партнерства.
- Продвижение культуры ММС:
  - Информационный сайт, посвященный ММС — <http://www.partnerstwasamorzadowe.pl/> (будущий инструментальный ресурс).
  - Статьи в местных государственных СМИ, содействующие развитию ММС на уровне государственного управления.

# Модель кооперации ММС — 10 стандартов надлежащего сотрудничества в рамках территориальных партнерств

Комментарий: модель больше подходит для сотрудничества в области стратегического развития на конкретной территории (партнерства для развития), чем для организации сотрудничества по конкретным услугам (будут применяться только отдельные разделы)

## Направление стратегического управления в партнерстве (стандарты № 1—7)

### •Стандарт 1. Состав партнерства адаптируется к целям межмуниципального сотрудничества

Создается сотрудничество на основе партнерства на определенной территории для реализации определенных государственных целей, которое объединяет организации, работающие в 3 секторах (государственном, социальном и экономическом).

### •Стандарт 2. Анализ ситуации и потребности развития в функциональной зоне (ФЗ)

Сотрудничества на основе партнерства на определенной территории основаны на проведении надежного регулярного анализа проблем, ресурсов и конкурентной способности функциональной зоны, а также ключевого числа партнеров и общего партнерства.

### •Стандарт 3. Анализ функциональных связей с точки зрения государственных услуг на территории ФЗ

Ключевым элементом анализа ситуации партнерства, действующего на определенной территории, является анализ функциональных связей с точки зрения предоставления государственных и рыночных услуг в рамках ФЗ.

## Модель кооперации ММС — 10 стандартов надлежащего сотрудничества в рамках территориальных партнерств: продолжение (1)

- **Стандарт 4. Программирование развития функциональной зоны**

Цели партнерского сотрудничества на конкретной территории достигаются благодаря формулировке и реализации стратегии развития и отраслевых рабочих программ для функциональной зоны.

- **Стандарт 5. Интеграция государственных услуг и инфраструктуры в ФЗ**

Уровень сотрудничества и интеграции управления государственными услугами и инфраструктурой в ФЗ — это показатель долгосрочного успеха партнерского сотрудничества с точки зрения управления расходами.

- **Стандарт 6. Интеграция стратегических и рабочих документов партнерства и партнеров**

Чтобы обеспечить успешность сотрудничества на основе партнерства в рамках территории, необходимо, чтобы стратегические и рабочие документы вовлеченных партнеров соответствовали совместно определенным стратегическим и рабочим документам партнерства.

- **Стандарт 7. Мониторинг и оценка деятельности партнерства**

Сотрудничество на основе партнерства в рамках территории необходимо периодически оценивать и контролировать, особенно в отношении его соответствия потребностям, эффективности проводимой работы и реализации целей.

## Модель кооперации ММС — 10 стандартов надлежащего сотрудничества в рамках территориальных партнерств: продолжение (2).

- *Направление стратегического управления партнерскими отношениями (стандарты № 8—10)*

- **Стандарт 8. Взаимодействие с общественностью и прочими местными заинтересованными сторонами (например, с бизнесом)**

Сотрудничество на основе партнерства в рамках территории базируется на надежном обмене информацией и мнениями между партнерами, населением и прочими заинтересованными лицами, что помогает создать сильное сообщество.

- **Стандарт 9. Площадка для дебатов и диалога между партнерами, внутренние связи**

Эффективное сотрудничество с точки зрения территориального партнерства требует создания и развития площадки для дебатов и диалога между партнерами. Постоянное расширение масштаба и форм дебатов поможет развить сознательное и ответственное участие заинтересованных сторон в процессе планирования и управления развитием.

- **Стандарт 10. Взаимное доверие между партнерами**

Партнерское сотрудничество в рамках территории требует взаимного доверия, партнерского взаимодействия участников сотрудничества, а также принятие ответственности за текущее положение дел и будущее развитие ФЗ.

# Модель в действии — самооценка: как модель работает на практике?

*(Примечание: оценка выполняется в контексте партнерств для стратегического развития между органами местной власти — так называемых Соглашений о развитии партнерств)*

- Стандарт 1. Состав партнерств соответствует целям межмуниципального сотрудничества (большинство польских партнерств ММС достигли уровня 3 по пятибалльной шкале — уровень 3 из 5)
- Стандарт 2. Анализ ситуации и необходимости развития в функциональной зоне (уровень 4 из 5)
- Стандарт 3. Анализ функциональных связей с точки зрения государственных услуг на территории ФЗ (2 из 5)
- Стандарт 4. Программирование развития функциональной зоны (4 из 5)
- Стандарт 5. Интеграция государственных услуги и инфраструктуры в ФЗ (2 из 5)
- Стандарт 6. Интеграция стратегических и рабочих документов партнерства и партнеров (2 из 5)
- Стандарт 7. Мониторинг и оценка деятельности партнерства (3 из 5)
- Стандарт 8. Взаимодействие с прочими местными заинтересованными сторонами (например, с бизнесом) (2 из 5)
- Стандарт 9. Площадка для дебатов и диалога между партнерами, внутренние связи (3 из 5)
- Стандарт 10. Взаимное доверие между партнерами (2 из 5)