О.Л. Лотиш, асп.

ПЕРЕШКОДИ НА ШЛЯХУ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ І СПОСОБИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

Наведено основні кроки успішного запровадження системи муніципального екологічного менеджменту (СМЕМ). Окреслено основні етапи процесу визначення перешкод на шляху запровадження СМЕМ і визначено коло основних перешкод. Представлено загальний огляд можливих способів подолання цих перешкод.

The basic steps of successful municipal environmental management system (MEMS) introduction are described. The key stages of the process of determining the barriers to introduction MEMS are outlined and the main barriers are determined. The overview of possible ways of overcoming these barriers is presented in the work.

Ключові слова: система муніципального екологічного менеджменту, сталий розвиток міст, перешкоди, способи подолання перешкод.

Keywords: municipal environmental management system, sustainable development of cities, barriers, ways of overcoming barriers.

На шляху запровадження будь-яких нових ідей, проектів завжди виникають перешкоди. Так і запровадження системи екологічного менеджменту на муніципальному рівні стикається з безліччю проблем, адже навіть запозичення передового досвіду виходу на шлях сталості європейських міст може виглядати для даного муніципалітету доволі складним, інноваційним чи затратним процесом. Навіть успішні, на даний час, європейські проекти запровадження системи муніципального екологічного менеджменту (надалі СМЕМ) на етапах розробки, впровадження і реалізації стикалися із різноманітними перешкодами. Так, серед них можна виділити: і відсутність зацікавленості в реалізації даного проекту в осіб, які приймають відповідні рішення в органах місцевої влади, а також в керівників програм; не підтримання впливовими політичними партіями чи органами центральної влади; і недостатність ресурсів чи небажання їх використання задля такої мети; і бачення в можливих змінах загрози традиційному веденню справ; і недостатність доступу місцевими органами влади до необхідних ресурсів, а також недостатній рівень технічних навичок, знань і компетенції працівників місцевих органів влади. Не варто забувати і про те, що постачальники продукції, ресурсів і послуг для місцевих потреб можуть чинити опір змінам, якщо вони перешкоджатимуть їх звичайній діяльності [2,3]. Окрім того, вплив будь-яких перешкод на формування і функціонування СМЕМ може змінюватися з плином часу і в залежності від особливостей муніципалітету.

Якщо ініціатива місцевого органу влади має підтримку серед службовців, політичних партій, громадськості і приватного сектору, передбачає їх готовність використовувати ресурси і надавати послуги з врахуванням впливу на довкілля, має достатній рівень фінансового забезпечення, тоді завдання із запровадження СМЕМ є

доволі простим. Але, як правило, це не так, тому місцевим органам влади приходитиметься долати як існуючі, так і можливі в майбутньому перешкоди.

Можна виділити п'ять *ключових кроків успішного запровадження СМЕМ*:

1. Легка перемога. Потрібно показати наочні зміни, адже дуже важливо, щоб люди могли побачити чи доторкнутися до чогось конкретного (наприклад, новий сміттєвий контейнер з наклейкою з проханням економити папір).

2. Принцип „відкритих дверей". Якщо департамент, управління, відділ, окремі службові особи чи інші дотичні до цієї справи особи та організації не хочуть співпрацювати, то потрібно знайти дійсно зацікавлених в реалізації задуму осіб чи організацій і налагодити з ними тісну співпрацю.

3. Успіх як стимул. Навіть незначні досягнення у будь-якому конкретному напрямі чи окремій ділянці необхідно пропагувати, адже причетні до них люди будуть пишатися ними і ще краще виконуватимуть розпочату роботу.

4. Різні шляхи і наполегливість. Намагатися йти різними шляхами для досягнення мети, навіть якщо більшість з них будуть невдалими.

5. Реальні вигоди. Визначити ті напрямки і способи діяльності, які дозволять побачити переваги від запровадження СМЕМ [4].

Незважаючи на складність, затрати часу та зусиль, кращим способом подолання будь-яких перешкод є протистояння їм і їх осмислення та аналіз. Ігнорування перешкод може звести нанівець попередні зусилля, значно підвищити ризик невдачі або створити серйозні проблеми в майбутньому[3].Тільки за умови формування чіткого уявлення про характер і масштаби перешкод, з якими, ймовірно, доведеться зіткнутися в процесі запровадження СМЕМ, можна знайти ефективні шляхи їх подолання і поліпшити перспективи успіху даного процесу.

На всіх етапах запровадження СМЕМ необхідно здійснювати заходи щодо виявлення та усунення перешкод, адже значна частина цих перешкод виникає і при подальшому функціонуванні СМЕМ.

Процес визначення перешкод включає в себе такі п'ять етапів:

1. *Застосування методу „мозкового штурму" для визначення ключових перешкод.* Передбачає швидкий, первинний огляд тих сфер, процедур, окремих осіб тощо, які можуть перешкодити ефективному впровадженню СМЕМ.

2. *Визначення масштабів роботи*. Оцінка сильних і слабких сторін, загроз і можливостей з метою розпізнавання та аналізу перешкод і можливостей запровадження СМЕМ.

3. *Визначення пріоритетних областей, які потребують змін,* а саме: перешкоди, які потрібно негайно подолати; сили і можливості для їх подолання; підрозділи чи рівні організації, які можуть бути найбільш/найменш чутливими до запровадження СМЕМ; формулювання і ранжування аргументів щодо необхідності запровадження СМЕМ.

4. *Розробка кращих практичних заходів*, *які будуть включені до плану запровадження СМЕМ.* Складання переліку управлінських кроків і змін в практичних діях та процедурах, який охоплюватиме шляхи подолання найважливіших перешкод,

передбачатиме використання в повній мірі переваг і можливостей та виявлятиме оптимальні практичні дії, які мають найбільший вплив на затратність процесу запровадження СМЕМ.

5. Реалізація кращих практичних заходів в процесі запровадження СМЕМ. Особливу увагу варто приділити тим сферам, в яких за результатами оцінки є вищі шанси на успіх [4].

Загалом, всі чинники, які впливають на СМЕМ і можуть створювати перешкоди варто розділити на дві групи:

1) за джерелом виникнення – внутрішні, зовнішні;

2) за напрямком – організаційні, політичні, фінансові [1].

Основні перешкоди на шляху запровадження СМЕМ пов'язані з фінансовими та трудовими ресурсами, а також мають організаційний, управлінський і політичний характер. Серед них можна виділити: бюджетні обмеження; відсутність значних обсягів фінансових ресурсів для реалізації такого проекту (на реєстрацію та запровадження СМЕМ); труднощі в залученні і мотивації персоналу; відсутність часу і відповідних навичок в службовців та керівництва місцевих органів влади; труднощі в розумінні і сприйнятті вимог Постанови ЄС EMAS; недостатність стимулів для запровадження СМЕМ і недостатній рівень розуміння вигод від такого кроку; організаційні перешкоди; інституційні перешкоди; відсутність політичної підтримки і поточних зобов'язань державних органів влади; необхідність залучення іноземних консультантів та аудиторів для надання консультацій щодо впровадження СМЕМ [5] тощо.

Виходячи з вище наведеної класифікації, враховуючи характер перешкод і рекомендації проекту ЄС NEST[11] [4] із створення мережі міст, які запроваджують систему екологічного менеджменту, нижче наведено можливі способи подолання таких перешкод.

1. **Способи подолання політичних**, **корпоративних та управлінських перешкод**

Значна частина перешкод пов'язана із небажанням вносити зміни у звичну діяльність органів місцевої влади особами, які приймають рішення, і тими, хто перебуває на керівних посадах. У гіршому випадку це може перешкодити впровадженню СМЕМ в цілому. Але навіть у такій ситуації можна знайти способи, щоб розпочати даний процес в муніципалітеті. Серед способів подолання таких перешкод можна виділити такі [на основі 2,3,4]:

1.Афішування переваг, які отримає муніципалітет від запровадження СМЕМ:

- скорочення витрат, підвищення ефективності діяльності муніципалітету;
- мотивація співробітників, партнерів і зацікавлених сторін;

[11] Проект ЄС, який реалізований в 10 муніципалітетах трьох країн – Греції, Польщі, Угорщині. Передбачає допомогу в запровадженні системи екологічного менеджменту в муніципалітетах, які маленькі за розмірами та відчувають брак фінансових ресурсів для такого процесу.

- підвищення іміджу місцевих органів влади і посилення довіри мешканців та інших сторін до них;
- підвищення політичного іміджу і рівня довіри виборців;
- збільшення масштабів співробітництва і можливостей для його нових видів;
- отримання можливостей для залучення нових джерел фінансування і отримання грантів;
- посилення відповідності діяльності муніципалітету нормативним вимогам і уникнення витратних судових процесів;
- зміцнення відносин з постачальниками і підрядниками та поширення передового досвіду муніципалітету через „ланцюжки постачання".

2.Акцентування на важливості СМЕМ в рамках виходу на шлях сталого розвитку міст або Місцевого порядку денного на 21 століття;

3.Вибір кращих практичних заходів, які дадуть змогу досягати стратегічних цілей і пріоритетів місцевих органів влади; використання СМЕМ як засобу ефективнішого надання послуг місцевими органами влади.

4.Посилення процесу запровадження СМЕМ через інтеграцію екологічних принципів в існуючі плани розвитку муніципалітету.

5. Отримання підтримки місцевих політичних сил і заохочення їх до підписання Ольборзької Хартії, Ольборзьких зобов'язань чи інших схожих документів.

6. Наведення прикладів кращої практики запровадження СМЕМ в Європі для наочного демонстрування переваг, які отримали муніципалітети запровадивши СМЕМ.

7. Проведення роботи з громадськістю та союзниками для визначення заходів, необхідних для отримання підтримки процесу запровадження СМЕМ серед керівників різних рівнів місцевих органів влади.

8. Використання практичних можливостей отримання підтримки громадськості завдяки співпраці з місцевими школами, молодіжними і громадськими організаціями, коледжами та університетами.

9. Привернення уваги осіб, які приймають рішення в даній сфері до важливості СМЕМ через прес-релізи, проведення круглих столів про результати роботи із запровадження СМЕМ, доповіді про хід засідань робочої групи, відповідальної за впровадження СМЕМ, нагородження за успіхи в даному процесі співробітників та ін.

2.**Способи подолання фінансових та ресурсних перешкод**

Однією з найбільших перешкод на шляху запровадження СМЕМ є брак коштів у бюджетах міст на такі цілі. Також часто перешкодою може стати переконання, що витрати на СМЕМ є значно більшими, ніж витрати на звичайну діяльність муніципалітету, тому вони недоцільні. Обидві перешкоди дуже важко подолати, але все ж можливо.

Серед шляхів подолання фінансових та ресурсних перешкод можна виділити наступні [на основі 2,3,4]:

1. Перегляд бюджету міста і перерозподіл коштів. Особливу роль потрібно відвести наголошенню на довгострокових перевагах від запровадження СМЕМ.

2.Вивчення можливості для спільного фінансування з іншими службами і зовнішніми партнерами поступового впровадження СМЕМ протягом більш тривалого періоду; концентрація уваги лише на одній чи декількох сферах; розвиток тих напрямків, які вже підтримуються місцевими органами влади; зосередження уваги на заходах, які дозволять якнайшвидше повернути інвестиції і в якнайбільшому обсязі.

3.Акцентування уваги на тих заходах, які можуть принести "легкий прибуток"; при цьому його можна швидко отримати при незначних зусиллях і фінансових витратах.

4.Акцентування уваги на економії фінансових ресурсів та інших видах ефективності діяльності муніципалітету в результаті запровадження СМЕМ;

5. Розгляд насамперед невеликих, низькозатратних заходів, які можуть в результаті реалізації дати поштовх прогресу в реалізації даного проекту.

6. Наведення доказів, що СМЕМ дозволить скоротити довгострокові поточні витрати муніципалітету за рахунок більш ефективної оперативної діяльності.

3. **Способи подолання перешкод**, **які виникають через недостатність знань**, **навичок та компетенції персоналу**

Недостатність знань про СМЕМ, її важливість та актуальність є ще однією з серйозних перешкод для виходу на шлях сталого розвитку міст. Серед шляхів подолання таких перешкод можна виділити наступні [на основі 2,3,4]:

1. Розробка "Еко-мережі" екологічних координаторів у всіх департаментах муніципалітету.

2. Підготовка кадрів. Передбачає пошук осіб, які б хотіли займатися просуванням ідеї запровадження СМЕМ серед службовців місцевого органу влади, доведення до них нових знань і постійна підтримка.

3. Введення спеціальної підготовки та інформаційно-просвітницьких програм для керівників всіх рівнів, практиків та постачальників послуг.

4.Проведення систематичного навчання працівників, які відповідальні за запровадження СМЕМ.

5.Запрошення постачальників ресурсів, продукції і послуг на території муніципалітету прийти і показати свої досягнення у сфері дотримання природоохоронних вимог, а також подивитися, як місцеві органи влади можуть допомогти їм у підвищенні рівня таких досягнень.

6.Підтимання зв’язку з представниками місцевих підприємств і бізнес-структур.

7.Інтеграція основних засад екологічного менеджменту в головні пріоритети навчання та сфери навчання (аудит, здоров’я, будівництво тощо) в місцевих органах влади.

8.Членство в європейських і національних мережах місцевих органів влади, які запровадили СМЕМ і запозичення їх досвіду.

9. Запровадження системи нагородження працівників за діяльність, яка сприяє виходу муніципалітету на шлях сталості.

4.**Способи подолання організаційних перешкод**

Незважаючи на підтримку керівництва та значної частини службовців місцевого органу влади, робоча група в процесі запровадження СМЕМ повинна також з часом заручитися підтримкою іншої частини працівників, на роботу яких хоча б опосередковано матиме вплив СМЕМ. Лише отримавши їх довіру і підтримку легше буде долати аналогічні перешкоди в інших структурних підрозділах місцевого органу влади та за його межами. Серед способів подолання таких перешкод можна виділити такі [на основі 2,3,4]:

1. Доцільно розпочинати роботу з вирішення тих питань, які в процесі розгляду отримали найбільшу підтримку або можуть бути вирішеними з найменшим опором інакодумців.

2.Переходити до вирішення більш складніших завдань варто лише після успішного вирішення простіших завдань. При цьому необхідно використовувати переваги, методи, контакти і т.д., накопичені на попередніх етапах роботи, а також постійно підвищувати рівень обізнаності службовців в сфері екологічного менеджменту. 3.Ознайомлення з політикою, пріоритетами, результатами практичної роботи, програмами, методами і т.д. тих структурних підрозділів муніципалітету, які успішно виконують роботу, передбачену в процесі створення системи екологічного менеджменту, з метою кращого розуміння основних труднощів, проблем і можливостей, з якими вони стикаються і для отримання довіри з їх сторони.

4.Заохочення службовців шляхом надання їм постійної підтримки, практичної допомоги та консультацій, що в результаті допоможе подолати такі проблеми, як недостатність часу для виконання певних завдань, пов’язаних з екологічним менеджментом поряд із основними службовими обов’язками.

5.Надання пріоритетності підходам екологічного менеджменту в відомчих і тарифних планах і програмах.

6.Інтеграція кращих відомчих досягнень у відповідні плани та щорічні бюджети. 7.Для досягнення екологічних вигод важливим інструментом є сфера закупівель ресурсів, товарів і послуг.

8.Використання економічних стратегій і програм розвитку з метою заохочення та підтримки місцевих підприємств, які спеціалізуються на створенні екологічних або інших інноваційних технологій в таких сферах, як виробництво продукції або надання послуг.

9.Забезпечення контролю і здійснення моніторингу на всіх етапах процесу запровадження СМЕМ, а також подальше оприлюднення інформації про вже існуючі досягнення.

10.З метою підтримки СМЕМ і подальшого просування ідеї важливості її існування потрібно не лише концентрувати увагу на екологічних вигодах, а й розглядати весь комплекс соціальних та економічних вигод і опубліковувати отримані результати (наприклад, зниження витрат на охорону здоров'я через поліпшення якості повітря тощо).

11.Вивчати досвід запровадження СМЕМ в інших схожих за параметрами муніципалітетах з метою аналізу перешкод і досягнень та використання отриманих знань в подальшому.

Запровадження СМЕМ є дуже актуальним питанням для багатьох європейських, в тому числі й українських муніципалітетів, які прагнуть розвиватися на засадах сталості. Цей процес, звичайно, не є простим, адже виникає безліч перешкод на шляху до його успішного завершення. Але вихід із цієї ситуації є і він полягає в ідентифікації перешкод і визначенні практичних заходів їх подолання.

Література:

1. Лотиш О. Стратегія муніципального екологічного менеджменту: сутність та чинники розвитку// Науковий вісник НЛТУ України: Збірник науково-технічних праць. – Львів: НЛТУ України. – 2010. - Вип. 12. – с.86-90.
2. Environmental Management Systems in European cities and EMAS delivering the EU 6th Environmental Action Program. Full report/ EMAS Peer Review for Cities project, 2004// http://www.ubc-environment.net/index.php/main:ubc_projects_publications.
3. Implementing EMAS in Europe's Local Authorities. Final technical report of EURO-EMAS project, October 2001 // http://www.eurocities.org/emas.
4. Overcoming barriers to implement best practice/ The EU Life funded NEST (Networking with EMAS for Sustainable Development) Project// http://www.emasnetwork.org.
5. Study on the Costs and Benefits of EMAS to Registered Organisations. Final report prepared by Milieu Ltd and Risk and Policy Analysis Ltd for DG Environment of the European Commission Study Contract No. 07.0307/2008/517800/ETU/G.2, October, 2009// http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/news/costs_and_benefits_of_emas.