

8

Фактори успіху та вимірювання результатів діяльності муніципалітетів

У цьому розділі на основі проаналізованих ОЕСР даних та інформації визначено низку факторів успіху, які сприяють ефективності діяльності муніципалітетів в Україні. Вони, серед інших елементів, стосуються фінансової та адміністративної спроможності муніципалітетів і часу, який вони мали, щоб адаптуватися до нових повноважень і обов'язків, набутих з об'єднанням. У цьому розділі також надано рекомендації, які допоможуть уряду створити систему вимірювання результатів діяльності муніципалітетів. Все це може згодитися в процесі післявоєнного відновлення та уможливити прийняття обґрунтованих рішень щодо законодавчих, нормативних та фінансових заходів, а також заходів з розбудови потенціалу, необхідних для покращення рівня надання місцевих державних послуг, добробуту громадян і стійкості муніципалітетів по всій країні.

Вступ

Війна Росії проти України підкреслила роль муніципальних лідерів у наданні основних державних послуг і підтримці добробуту громад під час кризи. Окрім своїх довоєнних децентралізованих обов'язків, муніципалітети тепер також відповідають за нові та часто ресурсномісткі завдання, такі як забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб, підтримка територіальної оборони та організація розподілу гуманітарної допомоги (VOA, 2022^[1]). У майбутньому періоді відновлення вони, ймовірно, також відіграватимуть вирішальну роль у підтримці місцевих ініціатив з відбудови та відновлення. Для забезпечення здатності усіх муніципалітетів виконувати свої обов'язки та надання необхідної підтримки муніципалітетам, які стикаються з найнагальнішими проблемами, політики повинні мати широке та детальне розуміння відносних результатів діяльності різних муніципалітетів. Правильне уявлення про те, чому після реформ децентралізації деякі муніципалітети можуть працювати краще, ніж інші, також є дуже важливим при розгляді подальших реформ територіального та багаторівневого управління у складі роботи над національним відновленням.

Результати, розглянуті в розділах 6 і 7, показують, що до лютого 2022 року вже існували значні розбіжності в показниках діяльності різних типів муніципалітетів (міських, сільських і селищних) у таких сферах, як адміністративна спроможність, залучення громадськості, місцеві фінанси та інвестиції та ефективність місцевих витрат на державні послуги. Війна Росії проти України загострила багато які з цих розбіжностей. Хоча в деяких частинах країни муніципальні структури управління все ще функціонують відносно добре, а органи місцевого самоврядування продовжують надавати базові послуги громадянам, в інших частинах місцева влада стикається з серйозними проблемами у підтримці своїх структур управління, тоді як більшість їхньої інфраструктури зруйновано, а велика частина населення була змушена тікати. Ці відмінності можуть зруйнувати успіхи відповідних муніципалітетів. Відповідно до інтерв'ю, проведених ОЕСР з місцевими лідерами, багато з них вважають, що успіх залежить від двох елементів: а) покращення якості місцевих державних послуг і доступу до них і б) підтримки місцевого економічного розвитку (OECD, 2021^[2]).

У цьому розділі визначено низку факторів, які сприяють успішній діяльності муніципалітетів в Україні, а також представлені міркування, які можуть допомогти політикам краще підтримувати слабші муніципалітети в майбутньому періоді відновлення та відбудови. Визначені фактори успіху ґрунтуються на двох аналітичних компонентах: i) онлайн-опитуванні, яке ґрунтується на уявленнях респондентів (див. Розділ, Вкладка 7.3) та ii) даних про ефективність місцевих державних витрат (див. Розділ, Вкладка 7.8). Тенденції відносних результатів муніципалітетів, які висвітлюються цими двома аналітичними компонентами, дозволяють зробити попередні висновки щодо того, чому одні муніципалітети мають кращі показники, ніж інші.

У той же час, поточна відсутність даних на муніципальному рівні щодо широкого спектру показників (наприклад, якість і доступ до ключових державних послуг, таких як освіта, охорона здоров'я, водопостачання та управління відходами) становить особливу проблему для вимірювання результатів роботи на місцях в Україні. Ситуація ускладнюється відсутністю базових значень для широкого спектру показників (наприклад, кількість учнів, що навчаються у закладах середньої освіти, кількість закладів освіти та охорони здоров'я), необхідних для порівняння результатів діяльності органів місцевого самоврядування до та після об'єднання.

Ці обмеження необхідно буде розглянути в ініціативах з післявоєнного відновлення, враховуючи, що доступ до вичерпних даних про результати роботи буде важливим для визначення та вирішення конкретних місцевих потреб відновлення. Насправді, інвестиції в надійну структуру вимірювання результатів роботи мають вирішальне значення для періоду відбудови та відновлення, оскільки вона надає політикам національного та місцевого рівнів своєчасну інформацію для покращення процесу прийняття рішень. До прикладу, вона може допомогти муніципалітетам приймати обґрунтовані рішення про способи підвищення рівня місцевої економіки, виправлення ситуації з територіальною нерівністю та покращення добробуту місцевих громад. Вона також може допомогти

уряду на національному рівні посилити розробку регіональних і місцевих стратегій і проектів розвитку, які визначають конкретні прогалини в розвитку, що вимагають термінового втручання, картографувати активи різних місцевостей і згодом запропонувати територіально диференційовані політичні рішення. Водночас вона може надати неурядовим суб'єктам, у тому числі громадянам, необхідну інформацію, яка дозволить їм вимагати від політиків звітувати про свої дії.

Цей розділ має дві мети. По-перше, в ньому зроблена спроба на основі обмежених доступних даних визначити ряд факторів успіху, які, як видається, позитивно впливають на діяльність муніципалітетів в Україні. По-друге, в ньому надаються рекомендації, які можуть допомогти уряду розробити ефективну систему вимірювання результатів роботи муніципалітетів, що може сприяти продуктивному післявоєнному відновленню.

Вкладка 8.1. Рекомендації ОЕСР щодо покращення системи вимірювання результатів роботи муніципалітетів в Україні

Наведені нижче рекомендації слід розглянути в часові рамки, які відповідатимуть поточному контексту війни та післявоєнної відбудови та відновлення.

Для підтримки процесу прийняття обґрунтованих рішень на національному та місцевому рівнях з метою покращення результатів муніципального розвитку Україні рекомендовано:

- Розробити набір муніципальних показників результатів роботи та розвитку (наприклад, соціально-демографічних, фінансових, операційних, політичних систем), застосовних до всіх 1 469 муніципалітетів, які охоплюватимуть:
 - Показники віддачі, за допомогою яких можна встановити наявність офіційних чи неформальних механізмів, практик, правил, структур, які сприяють результативній роботі муніципалітету.
 - Показники результату, за допомогою яких можна встановити, наскільки різні муніципалітети здатні ефективно та результативно виконувати свої цілі та обов'язки.
- Прив'язати доступні статистичні дані щодо муніципальних доходів, витрат і боргу до оновлених даних про чисельність населення кожного муніципалітету, щоб полегшити проведення всебічних міжмуніципальних порівнянь.
- Забезпечити широкий доступ і регулярне оновлення даних про результати роботи і розвиток муніципалітетів.
- Інвестувати у формування, аналіз та поширення інформації про рівень задоволеності громадян наданням державних послуг.

Фактори успіху муніципальної діяльності в Україні

ОЕСР визначила фактори успіху діяльності муніципалітетів в Україні на основі даних, що передували широкомасштабній війні Російської Федерації проти України. Як зазначалося вище, навіть для охопленого періоду (2016-2021 рр.) дані були обмеженими і не могли представити цілісну картину результатів роботи муніципалітетів до та після об'єднання. Хоча опитування в рамках проекту ОЕСР дає змогу зрозуміти, як муніципалітети сприймають різні аспекти власної діяльності, проте дані є вразливими з огляду на суб'єктивність респондентів. Крім того, аналіз охоплення даних ОЕСР (АОД) надає цінну інформацію про рівень ефективності муніципалітетів в управлінні місцевими державними фінансами, проте він не враховує результативність надання місцевих державних послуг в ширшому плані, наприклад, те, як реформи децентралізації (включно з

об'єднанням) покращили якість послуг та/або доступ до послуг, і чи призвели вони також до кращих результатів у наданні послуг, до прикладу: у сфері освіти, охорони здоров'я, умовах життя тощо. Тим не менш, об'єднані набори даних вказують на фактори, що сприяють успішній діяльності муніципальних органів в Україні, з наслідками для післявоєнного відновлення. Ці фактори включають інституційну, фінансову та інвестиційну спроможність, а також результативну міжмуніципальну співпрацю.

Успіхи муніципалітетів пов'язані з чисельністю населення та достатнім часом для створення інституційної спроможності

За результатами оцінки АОД ОЕСР чисельність населення є ключовим показником ефективності муніципалітету. Загалом, муніципалітети з більшою кількістю населення в Україні, як правило, були більш ефективними розпорядниками місцевих державних витрат, тоді як кожен муніципалітет у нижніх 5% індексу ефективності мав населення менше 10 500 жителів. Ці результати можуть пояснюватися цінністю ефекту масштабу на муніципальному рівні. Це може здатися інтуїтивно зрозумілим. Проте не існує чіткого правила щодо найкращого розміру муніципалітету з точки зору оптимізації його економічної ефективності. Дослідження впливу розміру муніципалітету на вартість послуг у різних країнах представляють неоднозначну картину, яка значною мірою залежить від місцевого інституційного контексту, тоді як вважається, що оптимальний масштаб залежить від сфери надання послуг. Наприклад, одне з досліджень, проведених у Новій Зеландії, показало, що економія в результаті об'єднання є більш помітною у сфері послуг, для яких важливу роль відіграють постійні витрати, наприклад, водопостачання та водовідведення (Dollery, Grant and Kortt, 2013^[3]; Faulk, Schaal and Taylor, 2013^[4]; Sinnewe, Kortt and Dollery, 2016^[5]; Tran and Dollery, 2019^[6]; Gendźwiłł, Kurniewicz and Swianiewicz, 2020^[7]). Позитивний зв'язок між чисельністю населення та ефективністю муніципалітету також був підтверджений результатами онлайн-опитування в рамках проекту ОЕСР. Якщо 39% опитаних міських муніципалітетів вважали, що вони вже ефективно виконують усі свої завдання та обов'язки, то серед сільських та селищних муніципалітетів ця цифра була нижчою (28% та 33% відповідно).

Крім того, час виявляється важливим фактором, що лежить в основі покращення результатів роботи муніципалітету. Як обговорювалося в розділах 6 і 7, багато великих міських муніципалітетів, які раніше були віднесені до категорії міст районного та обласного значення, вже мали широкі повноваження на початку процесу реформи децентралізації. Таким чином, ці муніципалітети, які в середньому продемонстрували відносно високі показники ефективності, мали більше часу для розбудови свого інституційного потенціалу, ніж багато інших. І навпаки, деякі менші муніципалітети отримали свої обов'язки лише у 2020 році в результаті обов'язкового об'єднання.

У контексті післявоєнного відновлення уряд має визнати, що посилення муніципальної спроможності та покращення результатів роботи потребують часу, особливо враховуючи, що інституційна спроможність багатьох муніципалітетів значно постраждала від війни. Муніципалітетам знадобиться постійна підтримка у розбудові потенціалу в таких сферах, як управління фінансами та державними інвестиціями, стратегічне планування та міжмуніципальна співпраця. Їм також знадобиться достатньо часу, щоб повністю зрозуміти та виконати додаткові адміністративні обов'язки та обов'язки з надання послуг, а також ефективно виконати свій мандат.

Достатня фінансова спроможність є необхідною умовою успішної роботи муніципалітету

Оцінка ОЕСР показує, що наявність достатньої фінансової спроможності є передумовою успішної роботи муніципалітету. Як обговорювалося в попередньому розділі, за результатами АОД муніципалітети з вищою часткою власних надходжень були визначені як більш ефективні розпорядники місцевого державного фінансування.

Дослідження показали, що сильніша залежність муніципалітетів від власних надходжень може сприяти підвищенню рівня підзвітності та ефективності надання місцевих державних послуг (OECD, 2019^[8]). Традиційно муніципалітети суттєво залежать від міжурядових дотацій (часто цільових) і трансфертів, що зменшує їхню здатність витратити кошти на територіально-специфічні потреби та може знизити стимул для отримання власних надходжень. Створення умов для збільшення муніципалітетами власних надходжень має бути пріоритетом.

Збільшення надходжень із власних джерел залежатиме від додаткових фіскальних реформ з боку уряду та, зокрема, від реформи податку на доходи фізичних осіб (див. Розділ 5), а також від розширення повноважень муніципалітетів щодо встановлення податкової бази та ставок податків з власних джерел. Це можна зробити в межах діапазону, встановленого на державному рівні, щоб уникнути занадто великої різниці між муніципалітетами, тобто «гонки уступок» щодо певних податкових ставок (наприклад, податку на майно). Це можна було б поєднати з реформами, які нададуть муніципалітетам більше повноважень самостійно стягувати податки за умови наявності відповідних механізмів нагляду. Такі реформи покращили б їхню фіскальну спроможність, надали б їм більше гнучкості для вирішення питань місцевих пріоритетів, а також могли б посилити рівень державної підзвітності. Відповіді на опитування в межах проекту ОЕСР показали, що муніципалітети розглядають розширення своїх повноважень щодо встановлення бази або ставки місцевих податків як особливо актуальну сферу фіскальної реформи. Паралельно уряд міг би також підтримати формування муніципалітетами доходів з власних джерел, розширивши їхні повноваження встановлювати плату за певні адміністративні послуги – як-от реєстрація бізнесу – у межах загальнодержавного діапазону.

І нарешті, забезпечення достатнього фіскального потенціалу муніципалітетів має вирішальне значення для уникнення нефінансованих або недофінансованих мандатів, коли місцеві органи влади несуть відповідальність за надання послуг або управління політикою без необхідних ресурсів. Це буде особливо важливим у процесі відбудови та відновлення України, враховуючи значні витрати, пов'язані з відновленням або відбудовою муніципальної інфраструктури та найму нового муніципального персоналу, який зможе керувати діяльністю з відновлення. Ризик недофінансування повноважень можна знизити через збільшення центральних державних трансфертів (наприклад, блокових трансфертів), виділення більшої частки податку на доходи фізичних осіб муніципалітетам або збільшення повноважень муніципалітетів встановлювати базу та ставку податків з власних джерел, зборів з користувачів і комісій, як обговорювалося раніше (див. розділи 5 і 6) (OECD, 2019^[8]).

Збільшення державного інвестиційного потенціалу сприяє успіхам муніципалітетів

Крім здатності генерувати доходи з власних джерел, ще одним фактором успіху муніципалітетів є інвестиційна спроможність як з точки зору доступу до інвестиційного фінансування, так і з точки зору продуктивного управління інвестиціями. Останнє буде особливо важливим, враховуючи значне впливання коштів, якими муніципалітети, ймовірно, повинні будуть управляти – продуктивно та відповідально – у рамках процесу відбудови та відновлення. У той же час важливо забезпечити, щоб усі муніципалітети мали справедливий шанс на доступ до фондів регіонального розвитку, які можуть забезпечити цінне фінансування для інвестування у проекти місцевої інфраструктури та підтримати місцеву економічну цілісність.

Лише 50% з опитаних ОЕСР у 2021 році муніципалітетів, які раніше подали заявки на отримання фінансування від провідного Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), повідомили, що вони отримали через нього якісь кошти, тоді як 28% вказали, що не отримали, і ще 22% не мали певності (OECD, 2021^[9]). Ці результати показують, що певні муніципалітети можуть систематично втрачати ключове джерело інвестиційного фінансування, що може посилити територіальну нерівність. Така ситуація може бути пов'язана з тим, що від муніципалітетів вимагається надання

співфінансування, щоб вони могли конкурувати за фінансування від ДФРР, що є проблематичним для бідніших з них. Конкурентні механізми фінансування також вимагають високоякісних проектних пропозицій. Це може стати проблемою для багатьох менших або неблагополучних муніципалітетів, оскільки їм часто не вистачає необхідного досвіду для розробки проектних пропозицій достатньої якості, і вони не мають ані внутрішніх ресурсів, щоб заповнити цю прогалину в можливостях, ані фінансових засобів для найму зовнішніх консультантів.

У наступний післявоєнний період політикам необхідно буде забезпечити усім муніципалітетам рівні можливості для доступу до державного інвестиційного фінансування, щоб задовольнити значні потреби у відбудові та сприяти підвищенню територіальної єдності та стійкості у довгостроковій перспективі. Це завдання може включати заходи щодо зміцнення спроможності бідніших муніципалітетів подавати заявки на конкурсні кошти, наприклад, шляхом надання їм більшої ясності щодо відповідності вимогам та підвищення їхніх технічних навичок для розробки конкурсних пропозицій.

Потенціал стратегічного планування має важливе значення для спрямування муніципального розвитку

В ході оцінки ОЕСР було виявлено значні відмінності в інституційній спроможності муніципалітетів розробляти, впроваджувати та контролювати місцеві стратегії, а також управляти державними інвестиціями. До прикладу, понад 25% опитаних муніципалітетів припустили, що їм бракує спроможності розробити стратегію, тоді як 40% зазначили, що вони не змогли розробити реалістичну структуру моніторингу з чіткими цілями та показниками. Існували також значні типологічні варіації в цьому питанні. Наприклад, лише 52% сільських муніципалітетів зазначили, що вони змогли розробити реалістичну систему моніторингу, порівняно з 68% міських муніципалітетів (OECD, 2021^[9]).

Ці виявлені прогалини в спроможності можна пояснити тим, що до 2021 року законодавство не зобов'язувало муніципалітети розробляти стратегію місцевого розвитку (Verkhovna Rada, 2015^[10]). Насправді до кінця 2021 року лише близько половини всіх муніципалітетів мали затверджену стратегію, що обмежувало їхню здатність керувати зусиллями з місцевого розвитку (OECD, 2021^[2]). Інтерв'ю ОЕСР з представниками муніципалітетів, які розробили стратегію місцевого розвитку, показали, що цей планувальний документ дозволив їм більш ефективно взаємодіяти з громадянами та місцевим приватним сектором щодо заходів, необхідних для досягнення конкретних цілей розвитку. Він також допоміг їм сформулювати пропозиції щодо конкурентних фондів регіонального та місцевого розвитку (OECD, 2021^[2]).

Існує ризик, що прогалини в спроможності муніципального планування можуть підірвати зусилля з територіального розвитку в майбутньому. Масштаб соціального, інфраструктурного та економічного розвитку, який є і надалі буде потрібний муніципалітетам по всій країні в рамках процесу відбудови та відновлення, вимагатиме великих можливостей для всіх фаз циклу стратегічного планування: від проведення точної діагностики потреб процесу відбудови до визначення цілей розвитку та розробки реалістичних планів заходів і суворих систем моніторингу та оцінки. Ці можливості необхідні для того, щоб муніципалітети могли краще розробляти та впроваджувати місцеві проекти відбудови, отримувати кошти на відновлення та проводити моніторинг результатів проектів для підтримки процесу відновлення своєї економіки та покращення рівня надання послуг. Удосконалення муніципального стратегічного планування також вимагає постійних інвестицій у здатність муніципалітетів отримувати доступ, генерувати, аналізувати та обмінюватися даними щодо широкого спектру економічних, соціальних і демографічних показників, а також щодо фінансування на відновлення та витрат за секторами та регіонами.

Міжмуніципальна співпраця може сприяти успіхам муніципалітетів

Міжмуніципальна співпраця може зробити значний внесок в успіхи муніципалітетів, оскільки вона може посприяти створенню ефекту масштабу та забезпечити більш рентабельне надання послуг. З муніципалітетів, опитаних ОЕСР, лише меншість (29%), які офіційно не співпрацювали з іншим муніципалітетом, повідомили про наявність спроможності продуктивно виконувати всі свої завдання та обов'язки. І навпаки, більшість муніципалітетів (56%), які офіційно співпрацювали з іншим муніципалітетом, зазначили, що вони мали таку спроможність (OECD, 2021^[9])¹.

Міжмуніципальна співпраця є найвигіднішою у невеликих муніципалітетах, які стикаються з прогалинами в адміністративних і людських ресурсах та інфраструктурі, що перешкоджає наданню послуг, і які можуть не мати ефекту масштабу. Серед трьох муніципальних типів частка сільських і селищних муніципалітетів, які повідомили, що реформи децентралізації мали позитивний вплив на їхню співпрацю з іншими муніципалітетами (48% і 52%, відповідно), була значно вищою, ніж у міських муніципалітетах (33%) (OECD, 2021^[9]). Крім того, муніципалітети різних типів вказують, що міжмуніципальна співпраця є особливо корисною у сферах надання послуг, де можуть знадобитися великі інвестиції для розвитку та підтримки фізичної інфраструктури, такої як інфраструктура охорони здоров'я та управління відходами.

В міру того, як Україна оговтуватиметься після російської війни, продуктивна співпраця між муніципалітетами стане ще важливішою. По-перше, на етапі відбудови міжмуніципальна співпраця може гарантувати, що місцеві державні послуги продовжуватимуть надаватися муніципалітетам, в яких громадська інфраструктура (наприклад, школи, лікарні тощо) була серйозно пошкоджена або навіть зруйнована та/або людські ресурси є дуже обмеженими. Крім того, через викликане війною переміщення населення деякі муніципалітети можуть мати більшу потребу в міжмуніципальній співпраці, ніж до 24 лютого 2022 року, з огляду на відповідні зміни у фінансових і людських ресурсах та попиті на надання державних послуг. По-друге, в контексті додаткових обмежень, накладених на місцеві бюджети війною, міжюрисдикційна співпраця може допомогти в управлінні витратами, одночасно забезпечуючи однакові рівні якості та доступ до місцевих послуг.

Уряд міг би розглянути можливість дещо втрутитись політично для посилення використання міжмуніципальної співпраці (див. Розділ 6 і Розділ 7). Такі втручання можуть включати інвестиції в донесення до муніципалітетів інформації про цінність міжмуніципальної співпраці, а також надання додаткових допоміжних матеріалів (наприклад щодо відповідного законодавства, передових практик, проектів угод про співпрацю тощо) та навчання на тему налагодження міжмуніципальної співпраці та керування нею. Асоціації органів місцевого самоврядування можуть також сприяти обмінам між муніципалітетами, зацікавленими у міжмуніципальній співпраці в конкретних сферах обслуговування, таких як охорона здоров'я, і муніципалітетами, які мають практичний досвід створення та управління такими механізмами міжюрисдикційного співробітництва. Уряд також міг би розглянути можливість збільшення фінансових і функціональних стимулів для міжмуніципальної координації (див. Розділ 7). Фінансові стимули включають виділення більшої частки податку за надання спільних послуг. Функціональні стимули включають встановлення певного розміру муніципалітету як передумови для надання різних послуг, таким чином заохочуючи міжмуніципальну співпрацю між меншими муніципалітетами (COE/UNDP/LGI, 2010^[11]). Нарешті, як у прикладі Греції, уряд також міг би розглянути можливість зобов'язати невеликі муніципалітети співпрацювати в таких сферах, як містобудування (OECD/UCLG, 2018^[12]).

Інші потенційні фактори успіху, що лежать в основі результатів діяльності муніципалітетів, слід вивчити додатково

Елементи, вказані вище, не є вичерпним переліком факторів, які визначають, чому деякі українські муніципалітети показали кращі результати в контексті об'єднання, ніж інші. Ймовірно, інші фактори

теж впливають. Вони включають велику фінансову та технічну підтримку, яку деякі муніципалітети отримали від одного чи кількох міжнародних партнерів з розвитку. Крім того, важливу роль відіграють досвід і навички муніципальних лідерів під час і після процесу об'єднання, включаючи їхню здатність розуміти переваги різних механізмів територіального управління, таких як міжмуніципальна співпраця, а також залучати й утримувати кваліфікований персонал. Необхідні подальші дослідження, наприклад, шляхом проведення всебічних інтерв'ю з керівниками муніципалітетів та представниками неурядових організацій у муніципалітетах-лідерах у післявоєнний період, щоб виявити, якою мірою такі фактори впливають на ефективність муніципалітету. Інші елементи, які, ймовірно, також впливають на результати роботи муніципалітету, включають рівень громадської довіри до місцевої влади, а також місцеві економічні показники.

Географічне розташування муніципалітетів є ще одним фактором, який, ймовірно, матиме принаймні певний вплив на результати їх діяльності. Це пов'язано з тим, що в різних регіонах серед інших факторів значно відрізняються рівні продуктивності, моделі зайнятості та освіти, а також економічна спеціалізація, як підкреслювалося в попередніх дослідженнях ОЕСР (OECD, 2014^[13]; OECD, 2018^[14]) і Розділі 3. Оцінка АОД ОЕСР наводить на думку, що географічне розташування муніципалітету має значення і робить висновок, що в середньому муніципалітети з областей на заході України були, як правило, більш ефективними розпорядниками місцевого фінансування порівняно з їхніми колегами в інших частинах країни. Водночас у відповідях на онлайн-опитування в рамках проекту ОЕСР муніципалітети із заходу України найрідше вказували, що вони вже ефективно виконують усі свої завдання та обов'язки (OECD, 2021^[9]). Таким чином, буде необхідно провести подальше дослідження на основі об'єктивних даних, зібраних у післявоєнний період, щоб визначити, наскільки муніципалітети з певної частини країни є більш ефективними у наданні місцевих послуг та сприянні економічному розвитку, а також визначити, які конкретні фактори можуть пояснити цю відмінність. Такі заходи мають бути частиною постійних інвестицій у створення надійної системи моніторингу ефективності муніципалітету.

Більш надійна система вимірювання результатів роботи може підтримати процес післявоєнного відновлення

Для періоду післявоєнного відновлення доцільним буде створення комплексної системи вимірювання результатів роботи, оскільки вона дозволить приймати рішення на основі фактичних даних для найкращого задоволення місцевих потреб відбудови та відновлення. На додаток до показників ефективності та самооцінки результатів роботи, дуже важливо мати більш повну картину результативності та справедливості надання послуг на місцях (Public Policy Forum, 2014^[15]). Першим кроком у цьому відношенні було б проведення базової оцінки результатів роботи та розвитку муніципалітетів, за якою з часом можна було б відслідковувати поступ муніципалітетів у виконанні своїх обов'язків щодо надання послуг на місцях.

Дані про результати політики, включаючи інформацію про доступ до місцевих державних послуг і їх якість, були дуже потрібними ще до лютого 2022 року, враховуючи, що переважна більшість муніципалітетів, опитаних ОЕСР, вважали, що вони не виконують усіх своїх завдань і обов'язків продуктивно (OECD, 2021^[9]). Крім того, дані про результати є важливими для тих, хто розробляє політику, щоб вони могли правильно спрямувати політичне та програмне втручання та зміцнити спроможність муніципалітету. Потреба в таких даних є набагато важливішою в контексті війни, враховуючи, що географічна концентрація російських руйнувань в Україні призвела до значних відмінностей у здатності муніципалітетів продовжувати виконувати повсякденні функції. Це призводить до потреби в індивідуальній підтримці для задоволення різноманітних місцевих потреб. Також буде важливо визначити та поширити передову практику муніципального управління та надання послуг у таких сферах, як стратегічне планування, оцінка проектів, управління інвестиціями,

залучення громадськості, управління місцевими даними тощо для покращення продуктивності по всіх напрямках у післявоєнний період.

Окрім проливання світла на результати роботи муніципалітетів, надійні системи вимірювання ефективності також можуть сприяти досягненню інших цілей. Наприклад, системи вимірювання продуктивності можуть допомогти у процесах національного та місцевого стратегічного планування шляхом визначення чітких орієнтирів для досягнення коротко-, середньо- та довгострокових цілей. Вони також можуть інформувати осіб, які приймають рішення, про необхідність коригування механізмів багаторівневого управління або інших механізмів для покращення політики та/або надання послуг, ефективності, нагляду, підзвітності та прозорості. Останнє буде особливо важливим після війни, оскільки розробка, впровадження та моніторинг регіональних і місцевих ініціатив з відновлення, ймовірно, залежатиме від продуктивної координації та співпраці між рівнями влади та донорами. Крім того, загальнодоступні системи вимірювання продуктивності можуть допомогти активізувати місцеву підзвітність, надаючи мешканцям інформацію про те, чи виконуються стратегічні пріоритети та цілі обраними ними муніципальними представниками.

Рекомендації щодо покращення якості вимірювання продуктивності на муніципальному рівні в Україні

Для того, щоб забезпечити належну підтримку всіх муніципалітетів у післявоєнний період відновлення, уряд повинен розробити комплексну структуру моніторингу та оцінки, яка уможливить перехресне порівняння діяльності місцевих органів влади та зможе допомогти визначити прогалини в потенціалі. У зв'язку з цим політикам буде важливо розробити показники, які можуть охопити: а) віддачу (наприклад, наявність офіційних чи неформальних механізмів, практики, правил, структур, які сприяють продуктивності муніципалітетів) і b) результати (наприклад, наскільки різні муніципалітети здатні ефективно та результативно виконувати свої цілі та обов'язки) (Ebinger, Grohs and Reiter, 2011^[16]).

Показники віддачі, які визначають рівень створення/існування багаторівневих механізмів врядування для сприяння координації та співпраці між рівнями управління, були б дуже корисними. За їх допомогою можна буде з'ясувати, чи співпрацюють різні муніципалітети з іншими урядовими структурами, щоб виконати свої обов'язки щодо надання послуг і, якщо так, то до якої міри. Вони можуть включати показники, що встановлюють існування та функціонування координаційних органів або договірних угод і партнерств для здійснення державних інвестицій на різних рівнях управління. Що стосується горизонтальної координації між муніципалітетами, вони можуть включати показники, які б допомогли з'ясувати, чи існують та функціонують міжюрисдикційні інвестиційні партнерства, такі як спільні місцеві інвестиційні органи чи скоординовані інвестиційні стратегії між муніципалітетами (OECD, 2019^[17]).

Показники віддачі можуть також включати оцінку практик або структур, створених муніципалітетами для покращення результатів своєї діяльності. Що стосується стратегічного планування, яке може допомогти муніципалітетам визначити потреби та пріоритети розвитку та спрямовувати інвестиції, тут можуть використовуватись відповідні показники, які виявлятимуть, чи стратегії місцевого розвитку включають оцінку територіальних потреб, сильних сторін і запланованих проєктів, а також містять структуру результатів із чіткими показниками та реалістичними цілями (OECD, 2019^[17]). Інші відповідні показники віддачі включають наявність центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) і старост у муніципалітетах, щодо яких точні дані є обмеженими або навіть недоступними. Такі показники можуть допомогти визначити, чи існують структури для підтримки надання послуг і місцевої підзвітності. Крім того, показники віддачі можуть включати показники, які встановлюють існування місцевих систем управління інформацією (наприклад, програмне забезпечення для збору, організації та представлення муніципальної статистики).

У той же час, показники результатів необхідні, щоб отримати уявлення про муніципальну результативність. Вони охоплюють вимір, який, як очікується, зміниться в результаті втручання (політики, програми чи проекту) (див. Розділ 4). Вони демонструють реальні зміни, які спричиняють практичні результати (наприклад, частка людей, які отримують психіатричну допомогу, є результатом будівництва психіатричної клініки). Таким чином, показники результатів можуть виміряти ступінь, до якого муніципалітети здатні досягти політичних цілей у різних секторах, за які вони відповідають, – таких як освіта, охорона здоров'я, управління житлово-комунальним господарством. Приклади показників результатів у сфері освіти включають кількість студентів, які навчаються в різних навчальних закладах (наприклад, дитячих садках, початкових та середніх школах, університетах) або частку населення муніципалітету працездатного віку, яке має вищу освіту. У сфері охорони здоров'я можна розглянути такі показники, як кількість лікарів на 10 000 жителів або кількість людей, які отримують підтримку психічного здоров'я (наприклад, для лікування посттравматичного стресового розладу) або лікарняні послуги для пацієнтів, що зловживають психоактивними речовинами. Для вимірювання результатів роботи муніципалітету в управлінні комунальними послугами уряд може використовувати такі показники, як очищені стічні води (м³), частка домогосподарств, охоплених системою водовідведення, або частка домогосподарств, які мають доступ до електроенергії.

Показники результатів відносно важко виміряти, оскільки конкретні політичні заходи, такі як будівництво школи чи лікарні, потребують часу для досягнення відчутних результатів у цільовій групі населення (наприклад, покращення результатів у сфері освіти чи охорони здоров'я). Таким чином, показники віддачі та результату є взаємодоповнюючими. Обидва вони будуть ключовими для оцінки спроможності муніципалітету надавати послуги місцевим жителям у період відновлення. Вони також можуть допомогти національним і місцевим лідерам визначити сфери, де може знадобитися додаткова фінансова підтримка та підтримка з нарощення потенціалу. Міжнародні стандарти та індикатори, такі як Індикатори Управління Інфраструктурою ОЕСР, також можуть служити корисною основою для розробки інструментів оцінки та моніторингу діяльності муніципалітетів з часом, особливо в умовах, коли регіони та муніципалітети України відновлюють пошкоджену або зруйновану комунальну інфраструктуру (OECD, 2021^[18]).

Показники муніципальної ефективності можуть допомогти виміряти економічну ефективність місцевих державних витрат

Індикатори муніципальної ефективності, як правило, спрямовані на вимірювання кількості суспільних благ, які кожен муніципалітет здатний виробити відносно наявних ресурсів (наприклад, співвідношення введених ресурсів та віддачі при наданні послуг). Це відображає підхід Аналізу охоплення даних (АОД), застосований ОЕСР, за допомогою якого оцінювалась відносна ефективність різних муніципалітетів у підтримці соціальної інфраструктури (наприклад, лікарень, шкіл) з огляду на їхні місцеві доходи.

Беручи до уваги масштабні потреби відбудови та дефіцит ресурсів, з якими стикаються багато українських муніципалітетів, вимірювання муніципальної ефективності буде особливо важливим для того, щоб переконатися, що місцеві проекти відбудови не призводять до перевитрат коштів і неефективного розподілу ресурсів (Public Policy Forum, 2014^[15]). Показники, які можуть допомогти оцінити ефективність муніципалітету, включають дані про доходи, видатки та борг, а також інформацію про те, скільки об'єктів соціальної інфраструктури (наприклад, первинної медичної допомоги, закладів освіти) було побудовано або реконструйовано на кожній території. Велика кількість інформації вже доступна через Портал «Прозорий бюджет» Міністерства фінансів, який дає змогу як урядовим, так і неурядовим суб'єктам отримувати інформацію з таких питань, як залежність муніципалітетів від міжбюджетних дотацій або місцевих податків і профілі витрат. Однак наразі такі дані не враховують відмінностей чи змін чисельності населення, що обмежує можливість провести порівняння між муніципалітетами. Якщо дані Міністерства фінансів будуть належним

чином пов'язані з актуальною статистикою щодо населення кожного муніципалітету – з використанням унікальних кодифікаторів, розроблених Мінрегіоном, – можна буде розрахувати доходи, витрати та борг на душу населення, що полегшить міжмуніципальне порівняння фінансового стану та цільових втручань для підтримки слабших муніципалітетів.

Показники результативності муніципалітетів можуть стати в нагоді для вимірювання якості послуг і доступу до них

Що стосується муніципальної результативності, то показники зазвичай вимірюють якість, рівність і доступність місцевих громадських послуг та інфраструктури для конкретної території. У світлі масштабних руйнувань, спричинених війною, ці показники також мають вирішальне значення для підтримки процесу післявоєнного відновлення. Вони можуть допомогти оцінити, до якої міри пошкодження місцевої інфраструктури чи проблеми з ресурсами могли підірвати можливість надання місцевих послуг, а також точно визначити області, де потрібна додаткова підтримка. Показники продуктивності часто є відносними показниками, спрямованими на об'єктивну оцінку ефективності функціонування місцевих послуг (Public Policy Forum, 2014^[15]). Наприклад, кількість кубічних метрів питної води, що постачається муніципалітетом, і частка домогосподарств, охоплених питною водою, є показниками, які можуть допомогти визначити справедливість, кількість і якість місцевого водопостачання на кожній території. Ці типи операційних показників можуть бути доповнені даними про задоволеність громадян, отриманими шляхом опитувань, щоб визначити, як користувачі сприймають надання державних послуг. Дані про задоволеність, як правило, збираються, обробляються та поширюються швидше та дешевше, ніж об'єктивні показники результатів роботи. Це може зробити їх привабливим варіантом для України в короткостроковій перспективі у міру того, як вона розширятиме свої можливості для створення, аналізу та поширення даних щодо показників результатів роботи.

Окрім вимірювання ефективності та результативності надання послуг на місцевому рівні, показники віддачі також можуть допомогти охопити економічні результати на муніципальному рівні. Розробка даних для відстеження безробіття на місцевому рівні та ВВП на душу населення буде особливо важливою для визначення, на яких територіях економіка найбільше постраждала від війни. Це також матиме вирішальне значення для адаптації підтримки таким чином, щоб вона була максимально корисною для муніципалітетів, коли вони плануватимуть роботу над місцевим відновленням з урахуванням місцевих потреб і можливостей. Доцільність показників економічного розвитку ще більше посилюється, коли вони існують поряд із даними про чисельність населення з територіальною розбивкою, які можуть допомогти прояснити зв'язок між змінами чисельності населення та змінами в економічних показниках на місцевому рівні. Це особливо значимо з огляду на суттєві демографічні зміни, які відбулися внаслідок війни.

Розробка структури, яка дозволила б збирати достовірні дані щодо вищезазначених показників, допомогла б отримати повну картину результативності муніципалітету та проблем і сильних сторін місцевого розвитку, підвищивши здатність усіх рівнів влади оцінювати результати своїх ініціатив і підтримувати прийняття обґрунтованих рішень щодо майбутніх ініціатив. Однак це вимагатиме подальшого інвестування у спроможність національних і місцевих урядів виробляти, аналізувати та обмінюватися надійними даними. Крім того, перелік показників, для яких доступні дані з територіальною розбивкою, має бути значно розширений за межі показників, які наразі представлені на Платформі моніторингу діяльності «Громада». Це завдання має поєднуватися із заходами щодо сприяння інституційній культурі на всіх рівнях управління, орієнтованій на використання результатів моніторингу та оцінки для прийняття рішень. Приклади типів показників, які уряд міг би збирати щорічно та поширювати через загальнодоступну цифрову платформу, показано в таблиці нижче разом із пропозиціями щодо того, яке відомство могло б керувати інформацією (Таблиця 8.1). Інформація, отримана за допомогою таких показників, може допомогти політикам на національному рівні прийняти обґрунтовані рішення про те, які законодавчі та регуляторні реформи, зміни до

Бюджетного кодексу та підтримка розвитку потенціалу можуть знадобитися для покращення надання послуг на місцях та добробуту громадян по всій країні, підвищуючи при цьому територіальну єдність. Дані про такі показники також можуть проілюструвати муніципалітетам їх власну продуктивність і надати інформаційну підтримку при розробці стратегій муніципального розвитку.

Таблиця 8.1. Приклади показників для вимірювання результатів роботи та розвитку муніципалітетів

Категорія	Підкатегорія	(Опис) показника	Можлива державна установа для управління інформацією
Загальні показники	Горизонтальна координація	- Кількість міжюрисдикційних муніципальних партнерств	Мінрегіон
	Стратегічне планування	- Кількість затверджених стратегій місцевого розвитку, які включають оцінку територіальних потреб, сильних сторін, запланованих проєктів та мають структуру результатів із чіткими показниками та цілями	Мінрегіон
		- Кількість загальнодоступних звітів про моніторинг та оцінку стратегії місцевого розвитку	
	Старости	- Кількість старост на муніципалітет; кількість муніципалітетів з принаймні одним старостою	Мінрегіон за підтримки Всеукраїнської асоціації старост
	Довіра	- Частка населення, яке довіряє меру	Мінрегіон за підтримки різних асоціацій місцевого самоврядування
		- Частка населення, яке довіряє міській раді	
Соціально-демографічні та економічні показники	Населення	- Загальна кількість населення	Державна служба статистики
		- Населення на квадратний кілометр	
		- Частка населення працездатного віку	
		- Частка населення старше працездатного віку	
		- Частка населення молодше працездатного віку	
	Економічний розвиток і робота	- ВВП на душу населення	Міністерство економічного розвитку і торгівлі
- Рівень безробіття			
Бюджетні показники	Доходи	- Загальні муніципальні доходи	Вже зібрано Мінфіном
		- Муніципальні доходи від трансфертів	
		- Муніципальні доходи від спільних податків	
		- Власні муніципальні доходи	
	Витрати	- Муніципальні видатки (функціонально-економічна класифікація)	
		Трансфери	
	- Капітальні трансферти		
Борг	- Чистий муніципальний борг		
Оперативні показники	Людські ресурси	- Кількість штатного персоналу	Мінрегіон
	Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП)	- Кількість ЦНАП	Національний уряд / Мінрегіон за підтримки Асоціації центрів надання адміністративних послуг
		- Кількість основних послуг, що надаються ЦНАП	
		- Кількість виданих паспортів на душу населення	
		- Середній час обробки запитів на ключові адміністративні послуги (наприклад, реєстрація бізнесу)	
		- Частка населення, яке повідомило, що задоволене доступом до послуг та якістю послуг, що надаються ЦНАП	
	Кількість учнів	- Частка дітей відповідного віку, зарахованих до дошкільних закладів	Мінрегіон, а також галузеві міністерства, відповідальні за освіту, соціальні послуги, охорону здоров'я тощо.
		- Частка дітей відповідного віку, зарахованих до закладів початкової освіти	
- Частка дітей відповідного віку, зарахованих до загальноосвітніх навчальних закладів			

Показники політичної системи	Первинна медична допомога	- Частка населення, що має доступ до центрів первинної медико-санітарної допомоги.	Мінрегіон та/або МБС
		- Дитяча смертність	
		- Кількість людей, які мають доступ до психіатричної допомоги (або тих, хто лікується від психічних розладів, таких як посттравматичний стресовий розлад)	
		- Частка населення, яке повідомило, що задоволене доступом до місцевих медичних послуг та їх якістю	
	Суспільні послуги	- Частка працівників, які сплачують соціальні внески	
		- Частка населення, яке отримує соціальні виплати	
		- Частка населення, яке повідомило, що задоволене доступом до місцевих соціальних послуг та їх якістю	
	Житлове господарство	- Частка соціального орендного житла у відсотках від загального житлового фонду	
		- Частка населення, яке повідомило, що задоволене доступом до житла та його якістю	
	Комунальні послуги	- Постачання питної води (м ³); частка домогосподарств, яким постачається питна вода	
		- Очищені стічні води (м ³) та частка домогосподарств, яким постачаються послуги з водовідведення	
		- Частка населення, яке повідомило, що задоволене доступом та якістю різних комунальних послуг (наприклад, енергія, вода, збір відходів)	
	Інше	- Частка вулиць з вуличним освітленням в муніципалітеті	
		- Кількість виданих дозволів на будівництво на 100 000 жителів	
		- Міські парки та зелені зони (км ²)	
		- Кількість умисних злочинів із заподіянням тяжких тілесних ушкоджень на 100 тис. жителів	
		- Кількість умисних вбивств на 100 тис. жителів	
	Участь у виборах	- Явка виборців у відсотках від зареєстрованих виборців	

Джерело: розробка автора.

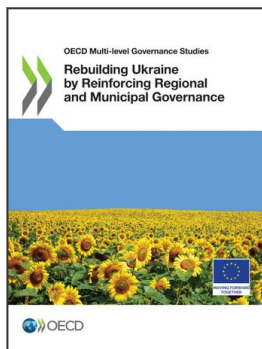
Джерела

- COE/UNDP/LGI (2010), *Toolkit Manual. Inter-municipal Co-operation*, <https://rm.coe.int/imc-intermunicipal-co-operation/1680746ec3>. [11]
- Dollery, B., B. Grant and M. Kortt (2013), "An Evaluation of Amalgamation and Financial Viability in Australian Local Government", *Public Finance and Management*. [3]
- Ebinger, F., S. Grohs and R. Reiter (2011), *The Performance of Decentralisation Strategies Compared: An Assessment of Decentralisation Strategies and their Impact on Local Government Performance in Germany, France and England*, Routledge, <https://doi.org/10.1080/03003930.2011.604557>. [16]
- Faulk, D., P. Schaal and C. Taylor (2013), "How Does Local Government Amalgamation Affect Spending? Evidence from Louisville, Kentucky", *Public Finance and Management*. [4]
- Gendźwiłł, A., A. Kurniewicz and P. Swianiewicz (2020), *The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies*, Taylor & Francis, <https://doi.org/10.1080/13562576.2020.1747420>. [7]

- OECD (2021), *Indicators*, <https://infrastructure-toolkit.oecd.org/indicators-overview/> (accessed on 14 October 2022). [18]
- OECD (2021), *Interviews with Ukrainian stakeholders*. [2]
- OECD (2021), *Online survey: Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022 project*. [9]
- OECD (2019), *Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing the OECD Principles*, https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Public_Investment_Implementation_Brochure_2019.pdf. [17]
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>. [8]
- OECD (2018), *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264301436-en>. [14]
- OECD (2014), *OECD Territorial Reviews: Ukraine 2013*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264204836-en>. [13]
- OECD/UCLG (2018), *2018 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment - Country Profiles. Greece*. [12]
- Public Policy Forum (2014), *Changing the Game: Public Sector Productivity in Canada*. [15]
- Sinnewe, E., M. Kortt and B. Dollery (2016), “Is Biggest Best? A Comparative Analysis of the Financial Viability of the Brisbane City Council”, *Australian Journal of Public Administration*, <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12118>. [5]
- Tran, C. and B. Dollery (2019), “Council type and the determinants of municipal expenditure: A semiparametric analysis of South Australian local government”, *Australian Journal of Public Administration*, <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12399>. [6]
- Verkhovna Rada (2015), *Закон України Про засади державної регіональної політики [Law “On the Principles of State Regional Policy]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (accessed on 12 February 2022). [10]
- VOA (2022), *Latest Developments in Ukraine: Sept. 6*, <https://www.voanews.com/a/latest-developments-in-ukraine-sept-6/6732758.html> (accessed on 12 September 2022). [1]

Примітки

¹ Примітка. З 741 муніципалітету, який заповнив опитування ОЕСР, 57% зазначили, що вони офіційно співпрацюють з іншими муніципалітетами для надання однієї чи кількох послуг, причому охорона здоров'я та соціальні послуги були названі найпоширенішими сферами співпраці (OECD, 2021^[9]).



From:

Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/63a6b479-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2023), “Фактори успіху та вимірювання результатів діяльності муніципалітетів”, in *Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/4b9f5336-uk>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.