

7

Об'єднання та його вплив на результати діяльності муніципалітетів

У цьому розділі представлені результати оцінки ОЕСР щодо впливу реформ децентралізації в Україні на діяльність муніципалітетів. Для початку у ньому наводиться методологія, яка використовувалася для аналізу результатів діяльності муніципалітетів. Далі показані результати онлайн-опитування ОЕСР, яке зосереджувалося на впливі реформ децентралізації на різні аспекти роботи муніципалітетів до широкомасштабного вторгнення Росії в лютому 2022 року. Зокрема, у ньому розглядається, як покращилась ситуація з муніципальною адміністративною спроможністю, людськими ресурсами, наданням послуг, залученням зацікавлених сторін і координацією між рівнями влади, які проблеми все ще залишаються, і що це означає для післявоєнної відбудови та відновлення. І на кінець, у розділі досліджується ефективність муніципалітетів і яким чином поєднання якісного і кількісного аналізу може послужити джерелом інформації у дебатах про можливу потребу в об'єднанні у майбутньому.

Вступ

Децентралізація була однією з найважливіших і найскладніших реформ в Україні за останнє десятиліття. Створення більших муніципалітетів через об'єднання стало наріжним каменем процесу децентралізації та основою для зміцнення місцевих демократичних процесів. Вплив реформ децентралізації був далекосяжним – як, безперечно, в територіальному плані, так і з точки зору якості та доступності послуг, міжурядових відносин і партнерства, а також підзвітності на місцевому рівні. Об'єднані муніципалітети відзначають поступ у своїй спроможності ефективно надавати важливі державні послуги, такі як адміністративні, послуги у сфері освіти та охорони здоров'я, а також соціальні послуги. Однак проблеми все ще залишаються. Подальшої уваги потребують питання стратегічного планування та залучення зацікавлених сторін, крім того існують значні відмінності у впливі реформ децентралізації на сільські, селищні та міські муніципалітети. Надійна система вимірювання результатів діяльності, яка може допомогти на всіх рівнях управління визначити, де було досягнуто поступу, а де залишилися прогалини, завжди є надзвичайно важливою. А в часи, коли Україна аналізуватиме потреби своїх територій та громад у відбудові та відновленні від наслідків повномасштабного вторгнення Росії в лютому 2022 року, її цінність ще більше зросте.

Цей розділ складається з трьох частин. Для початку в ньому викладено методологію, яку ОЕСР використовувала для аналізу результатів діяльності муніципалітетів на основі наявних даних з територіальною розбивкою, що охоплює період 2015-2021 років. Далі у ньому обговорюються результати онлайн-опитування, яке у 2021 році пройшов 51% українських муніципалітетів до повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну в лютому 2022 року. І на кінець у розділі розглядаються результати аналізу охоплення даних (АОД) муніципальної ефективності.

Вкладка 7.1. Рекомендації щодо подальшого поступу у впровадженні реформ децентралізації

Наступні рекомендації доповнюють включені в Розділ 6. Їх слід розглядати в часові рамки, які відповідатимуть поточному контексту війни та післявоєнної відбудови та відновлення.

Для покращення професійного розвитку муніципальних державних службовців Україні рекомендовано:

- Розробити для муніципалітетів стратегію навчання у питаннях відбудови та відновлення, яка може бути адаптована до різних територіальних умов і потреб. Стратегія повинна віддавати пріоритет розбудові потенціалу в сферах, таких як стратегічне планування, оцінка проектів, закупівлі, реалізація, прозорість та залучення зацікавлених сторін (включаючи донорів), які є особливо актуальними для періоду післявоєнного відновлення. Одночасно мають бути внесені поправки до законодавства, які б забезпечували застосування до місцевої державної служби критеріїв найму та управління результатами діяльності, в основі яких лежатимуть заслуги.
- Започаткувати програми підготовки тренерів для створення та підтримки висококваліфікованої мережі муніципальних тренерів, які можуть ефективно локалізувати та поширювати набуті знання та навички у своїх громадах. У короткостроковій перспективі такі програми можуть бути зосереджені на темах, які мають особливе значення для відновлення, як-от згадані вище.
- Започаткувати навчальні ініціативи у форматі «рівний-рівному» (включаючи коучинг і наставництво) для сприяння обміну досвідом, інструментами та методологіями, пов'язаними зі стратегічним плануванням розвитку, залученням громадськості та моніторингом результатів діяльності між українськими муніципалітетами та органами місцевого самоврядування в Європі. Такі ініціативи мають бути адаптовані та спрямовані на конкретні проблеми кожного типу муніципалітету. Підтримка має бути рівномірно розподілена між різними типами муніципалітетів (наприклад, сільськими, селищними, міськими) і включати компоненти розповсюдження, щоб забезпечити обмін відповідними знаннями, практиками та інструментами між муніципалітетами.
- Просувати та сприяти спільному використанню адміністративних та людських ресурсів, наприклад, через:
 - Організацію тимчасових відряджень між більшими та меншими муніципалітетами або надання можливості менш досвідченим працівникам постежити за роботою досвідченіших працівників. Ці механізми слід застосовувати лише тоді, коли в післявоєнний період основні адміністративні та кадрові можливості найбільш постраждалих муніципалітетів будуть відновлені, і вони зможуть відправляти ключових співробітників навчатися у інших муніципалітетів, не підриваючи власних можливостей.

Для посилення рівня місцевої підзвітності та залучення громадськості Україні рекомендовано:

- Посилити чинне законодавство, щоб зробити консультації з громадськістю системним компонентом планування розвитку та інвестицій на місцевому рівні. Однак уряд має бути обережним, щоб не перевантажити муніципалітети вимогами щодо організації процесів залучення громадськості, оскільки це може загальмувати прийняття ними рішень та призвести до втоми від консультацій.

- Розробити методичні вказівки та провести навчання 1) щодо механізмів, які муніципалітети можуть використовувати для інформування, консультування, залучення, співпраці та/або надання повноважень різним зацікавленим сторонам (наприклад, сумісне планування та складання бюджету, подання петицій) і 2) щодо того, за яких обставин слід використовувати ці механізми, щоб забезпечити їхнє застосування за призначенням.
- Зробити інформацію про муніципальний бюджет (у тому числі про доходи та витрати на проекти відновлення) більш доступною та зрозумілою для громадськості («бюджет для громадян») і публікувати річний (або піврічний) звіт про виконання бюджету у зручному і доступному для громадськості форматі.

Для підвищення якості надання муніципальних послуг Україні рекомендовано:

- Прийняти та/або сприяти прийняттю гнучких і спільних моделей надання державних послуг, таких як взаємодія, співпраця, спільне виробництво, спільне розміщення та гнучке надання послуг.
- Надавати додаткову підтримку для розбудови спроможності муніципалітетів з метою демістифікації складних законодавчих та нормативних питань у міру впровадження нового законодавства, яке має вплив на муніципалітети. Це також стосується чинного законодавства щодо галузей, в яких, на думку муніципалітетів, не дуже зрозумілий розподіл завдань і відповідальності між рівнями влади (наприклад, громадський транспорт і дороги, підтримка малих і середніх підприємств, управління відходами та житлове господарство).
- Забезпечити, щоб муніципалітети не мали нефінансованих чи недофінансованих мандатів, наприклад:
 - Шляхом збільшення обсягу блокових дотацій чи розширення повноважень муніципалітетів для встановлення бази оподаткування та ставок податків на доходи з власних джерел, щоб забезпечити наявність у муніципалітетів достатніх фінансових ресурсів і необхідної гнучкості для розподілу витрат на задоволення конкретних місцевих потреб. Цей процес має ґрунтуватися на комплексному аналізі муніципальних адміністративних і службових обов'язків, а також на оцінці ступеня недофінансування цих обов'язків.
- Розширити інформаційно-роз'яснювальні роботи з муніципальними лідерами щодо цінності міжмуніципального співробітництва, посилити розбудову потенціалу муніципальних лідерів та забезпечити застосування фінансових та функціональних стимулів:
 - Фінансові стимули можуть включати виділення вищої частки податку за надання спільних послуг та надання додаткових балів у процесі відбору конкурсних дотацій на регіональний та місцевий розвиток для проектних пропозицій, розроблених двома чи більшою кількістю муніципалітетів.
 - Функціональні стимули можуть включати встановлення умов щодо чисельності населення для надання різних послуг, таким чином заохочуючи співпрацю між меншими муніципалітетами.

Аналітична структура ОЕСР для оцінки результатів діяльності муніципалітетів України

Оцінка впливу реформ децентралізації (включно з об'єднанням) на результати діяльності муніципалітетів України до лютого 2022 року може допомогти з розумінням факторів успіху, які

лежатимуть в основі результатів муніципального розвитку в процесі відновлення. Один із способів – розглянути досвід муніципалітетів, які після об'єднання значно покращили свої результати за широким спектром показників. Вона також може пролити світло на питання, чому деякі муніципалітети не отримали такої ж вигоди від реформ децентралізації, як інші. В ідеалі таку оцінку можна перетворити на інструмент, який допоможе «відстаючим» муніципалітетам «наздогнати» своїх більш успішних колег і покаже, як муніципалітети-«лідери» можуть і надалі покращувати результати своєї діяльності.

Однак для того, щоб муніципалітети отримали максимальну вигоду від такої оцінки, у майбутньому потрібно буде подолати деякі проблеми з наявністю даних. До прикладу, Портал моніторингу ефективності «Громада» надає дані про об'єкти соціальної інфраструктури, які муніципалітети збудували на своїй території (як-от школи чи лікарні), однак йому бракує даних, які б вимірювали рівень надання місцевих послуг, або даних часових рядів, що могли б допомогти оцінити динаміку ефективності та якості муніципальних послуг. Крім того, слід враховувати неузгодженість між ключовими наборами даних у міністерствах. Наприклад, Портал Мінфіну «Прозорий бюджет» не узгоджений з єдиними територіальними кодифікаторами муніципалітетів, які використовує Міністерство розвитку громад та територій (Мінрегіон). Це ускладнює політикам можливість пов'язувати набори даних і проводити поглиблений аналіз. Нарешті, знадобиться час, щоб розробити справедливую схему оцінки змін у ефективності. Поступовий характер процесу об'єднання (з 2015 по 2020 рік) і коригування стимулів децентралізації означали, що муніципалітети перебували на різних етапах нарощування потенціалу та отримували різний рівень підтримки з боку центральних органів влади. Ці міркування були враховані під час проведення наведеної нижче оцінки, в результаті чого було зосереджено увагу на трьох основних сферах: економічна діяльність, надання послуг і місцева демократія (наприклад, адміністративна та фінансова ефективність, рівень задоволеності громадян і демократії) (Вкладка 7.2).

Вкладка 7.2. Вимірювання успішності реформи об'єднання

Щоб оцінити успішність муніципальних об'єднань у різних країнах ОЕСР, дослідники часто зосереджуються на оцінці впливу об'єднання на три різні сфери діяльності місцевих органів влади: економічна діяльність, надання послуг і місцеві демократичні процеси.

Вимірювання показників економічної діяльності та ефективності

Показники, пов'язані з такими питаннями, як борг і витрати на душу населення, враховують ступінь економії витрат завдяки об'єднанню муніципалітетів. Таким чином, вони можуть допомогти перевірити гіпотезу про те, що муніципальне об'єднання покращує технічну ефективність на місцевому рівні шляхом створення ефекту масштабу.

Вимірювання показників надання послуг

Показники, пов'язані з інституційною спроможністю, а також результатами політики та/або наданих послуг (наприклад, покращення доступу до води або її якості, чисельність учнів у школі), враховують ступінь, до якого органи місцевого самоврядування здатні ефективно діяти як постачальники послуг. Таким чином, вони можуть допомогти визначити, чи сприяли муніципальні об'єднання покращенню надання послуг. Показники, пов'язані із задоволеністю громадян, є ще одним способом перевірити, чи якість місцевих державних послуг покращилася після муніципального об'єднання.

Вимірювання рівня демократії

Показники, пов'язані з рівнем демократії (наприклад, відсоток явки виборців), враховують, якою мірою муніципальне об'єднання збіглося зі змінами щодо участі громадян в демократичних процесах на місцях. Інші показники, такі як кількість проведених зустрічей у місцевій раді чи інші форми офіційної взаємодії між мешканцями та обраними ними посадовцями, оцінюють, чи муніципальні об'єднання збільшили чи зменшили можливості громади брати участь у прийнятті рішень на місцевому рівні.

Джерело: розробка автора на основі (Allers and Geertsema, 2016^[1]; Bikker and van der Linde, 2016^[2]; Buljan, Švaljek and Deskar-Škrbić, 2021^[3]; Haček and Bačlija, 2014^[4]; Hofmann and Rother, 2019^[5]; Roesel, 2017^[6]; Miriam and Petriková, 2015^[7]; Turley et al., 2018^[8]; van Houwelingen, 2017^[9]; Miyazaki, 2017^[10]).

Аналітична структура ОЕСР у контексті дефіциту даних

Щоб оцінити результати діяльності муніципалітетів після об'єднання, а також з огляду на описані вище обмеження щодо наявності даних, ОЕСР розробила аналітичну структуру, що складається з двох взаємодоповнюючих елементів: i) відповіді на онлайн-опитування, які надали понад 50% з 1 469 муніципалітетів України, та ii) аналіз охоплення даних (АОД) муніципальної ефективності. Обидва елементи враховують різні переваги та обмеження та доповнюють один одного. Онлайн-опитування ОЕСР українських муніципалітетів, розповсюджене серед усіх муніципалітетів у 2021 році (Вкладка 7.3), було спрямоване на оцінку результатів муніципалітетів у широкому діапазоні сфер, включаючи адміністративну спроможність, місцеві фінанси та інвестиції і місцеву демократію. Відповіді на опитування дозволили ОЕСР визначити, як муніципалітети оцінюють свою діяльність у різних сферах (включно з сильними сторонами та проблемами), а також як вони сприймають свою ефективність і проблеми в динаміці. Формат опитування з множинним вибором відповідей допоміг розділити відповіді за міськими, сільськими та селищними муніципалітетами¹, що дозволило провести міжмуніципальне порівняння. Однак природа опитування, яка базується на сприйнятті,

означає, що воно за своєю суттю є суб'єктивним, а отже потребує додаткового статистичного аналізу, який допоможе оцінити результати роботи муніципалітетів.

Вкладка 7.3. Онлайн-опитування ОЕСР українських муніципалітетів

Щоб краще зрозуміти результати реформ децентралізації, ОЕСР попросила муніципалітети заповнити онлайн-опитування. Метою опитування було оцінити вплив реформи об'єднання в Україні на результати роботи муніципальних органів. Зокрема, у ньому організація намагалася зібрати погляди на те, як реформи децентралізації, включаючи процес об'єднання, вплинули на надання місцевих послуг, фінансування та співпрацю з неурядовими учасниками, а також на поточні муніципальні проблеми.

Опитування, підготовлене за участю Мінрегіону, Кабінету Міністрів України (КМУ), а також міжнародних партнерів з розвитку U-LEAD та DOBRE, включало розділи, що стосувалися процесу об'єднання, створення центрів надання адміністративних послуг, адміністративної спроможності, місцевих фінансів та інвестицій, місцевої демократії та участі громадянськості тощо. За підтримки Кабміну та Мінрегіону та 24 областей опитування було надіслано всім муніципалітетам. Загалом 741 муніципалітет, що охоплює 119 районів, а також 24 області та місто Київ, пройшов опитування, що дозволило отримати високорепрезентативну вибірку.

Враховуючи оснований на сприйнятті характер результатів опитування і вище згадану обмеженість даних, також було розроблено аналіз охоплення даних (АОД) українських муніципалітетів. АОД — це інструмент оцінки результатів управління, який використовується органами місцевого самоврядування з кінця 1990-х років (De Borger and Kerstens, 1996^[11]). За його допомогою оцінюється відносна ефективність, з якою місцеві органи влади здатні надавати місцеві державні послуги. АОД ОЕСР спирається на дані з порталу моніторингу муніципальної ефективності Мінрегіону, такі як загальні місцеві доходи на душу населення, а також на статистику місцевої державної інфраструктури (наприклад, кількість середніх шкіл або закладів первинної медичної допомоги). Він також дозволяє розглянути різницю у результатах між областями та міськими, сільськими та селищними муніципалітетами. На основі цієї інформації використовувався регресійний аналіз для встановлення найпоширеніших рушійних факторів муніципальної ефективності.

Ця об'єднана якісна та кількісна структура дозволяє ідентифікувати тенденції на національному рівні, включаючи сфери, де муніципалітети покращили свою ефективність під час процесу об'єднання, а також сфери, де місцеві проблеми залишаються значними. Вона також підкреслює значні відмінності в роботі міських, сільських і селищних муніципалітетів. Крім того, вона свідчить про цінність орієнтованого на місце підходу у відповідь на виклики, які постають перед українськими територіями, а також вказує на елементи, які є ключовими для підвищення ефективності муніципалітетів по всій країні.

Самооцінка муніципалітетами реформ децентралізації в Україні

У цьому розділі представлено результати онлайн-опитування ОЕСР серед українських муніципалітетів, яке було проведено до широкомасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну 24 лютого 2022 року. Він розділений на п'ять частин, які охоплюють: i) адміністративний потенціал та людські ресурси; ii) надання послуг; iii) фінансову спроможність, iv) місцеву демократію та взаємодію з неурядовими учасниками; v) механізми координації та співпраці. У висновках підкреслюється, що перед війною муніципалітети значно підвищили свою спроможність реалізовувати бюджет, планувати розвиток і виконувати завдання, пов'язані з державними

інвестиціями. Крім того, значна частина з них повідомила, що реформи децентралізації підвищили якість соціальних, медичних та адміністративних послуг, що призвело до збільшення доходів, одночасно сприяючи кращій координації з вищими рівнями влади (вертикальна координація). У той же час, результати опитування показують, що наслідки реформи децентралізації відчули дуже по-різному в сільських, селищних і міських муніципалітетах. Те саме стосується сприйняття муніципалітетами різних типів своєї спроможності ефективно виконувати їхній мандат.

Розуміння природи недоліків потенціалу та потреб розвитку, з якими стикаються муніципалітети різних типів, буде корисним для національних і місцевих посадовців, а також для партнерів з розвитку в період відновлення. Така інформація може полегшити адаптацію фінансової та технічної підтримки, щоб прискорити поступ у роботі з відновлення, а також прислужитися при подоланні певних недоліків та/або задоволенні нагальних потреб. Крім того, результати також можуть стати джерелом інформації в ході дебатов щодо необхідності додаткових законодавчих, нормативних, фінансових і територіальних реформ для підтримки процесу надання послуг на місцевому рівні та добробуту громадян по всій країні.

Важливо зазначити, що руйнівний вплив війни, наслідки якої територіально дуже відрізняються, а також вирішальна роль, яку муніципалітети відіграють у підтримці військових зусиль, означають, що умови, за яких проводилося онлайн-опитування ОЕСР 2021, суттєво змінилися. Крім того, муніципалітети вже відіграють важливу роль у підтримці зусиль з відбудови під час війни та залишатимуться ключовими учасниками розвитку в післявоєнний період відбудови та європейської інтеграції. Таким чином, у цьому розділі вплив війни на муніципальні функції розглядається поряд із потребами відбудови та відновлення.

Вплив реформ децентралізації на адміністративну спроможність та людські ресурси

Адміністративна спроможність може означати як наявність достатньої кількості працівників для надання потрібних послуг, так і необхідну підготовку та навички, а також необхідні процеси та механізми для виконання завдань. Опитані ОЕСР муніципалітети загалом повідомили, що вони достатньо укомплектовані для виконання низки функцій, таких як фінанси, планування та державні інвестиції (OECD, 2021^[12]). Однак після проведення опитування прийшла війна, яка різко змінила ситуацію з адміністративною спроможністю і людськими ресурсами в багатьох регіонах. До липня 2022 року 5,8 мільйона людей покинули країну, а ще мільйони стали внутрішньо переміщеними особами (OHCHR, 2022^[13]). Населення деяких муніципалітетів, переважно розташованих на заході країни, з початку війни подвоїлося або навіть потроїлося. У той же час у багатьох муніципалітетах, які перебувають або перебували на лінії фронту, різко скоротилося населення. Керівників муніципалітетів на окупованих територіях викрадають, катують і вбивають. Війна посилює диспропорції між муніципалітетами, причому деякі муніципалітети стикаються з серйозними проблемами з людськими ресурсами, оскільки багато державних службовців виїхали або приєдналися до армії, а інші стикаються з різним тиском через наплив внутрішньо переміщених осіб. Органи місцевого самоврядування продовжують надавати послуги під час війни, а також складають переліки навичок, які знадобляться робочій силі для поточних зусиль з відновлення. Інноваційні моделі розвитку потенціалу та міжмуніципальна співпраця набувають нового значення в умовах цих викликів.

У цьому розділі обговорюється сприйняття самими муніципалітетами впливу реформ децентралізації на їх здатність виконувати завдання, пов'язані з бюджетуванням, стратегічним плануванням та державними інвестиціями. Також вивчається думка муніципалітетів щодо наявності у них необхідного досвіду і навичок для ефективного виконання своїх повноважень у цих трьох сферах, і демонструються помітні відмінності між різними типами органів місцевого самоврядування. Насамкінець, у цьому розділі надається серія політичних рекомендацій щодо того,

як підтримати муніципальну адміністративну спроможність для післявоєнної відбудови та відновлення.

До війни більшість муніципалітетів відчували себе достатньо укомплектованими кадрами для виконання своїх обов'язків

Серед муніципалітетів, опитаних у 2021 році, 72% повідомили, що вони мають достатньо персоналу для виконання своїх обов'язків (Додаток Рисунок 7.A.2). Проте між типами муніципалітетів спостерігалися відмінності: 83% міських муніципалітетів повідомили, що вони мають достатньо персоналу, порівняно з 73% селищних муніципалітетів і лише 62% сільських муніципалітетів. Однією з причин цієї невідповідності може бути те, що міським муніципалітетам легше, ніж сільським, залучати персонал із відповідною кваліфікацією, і вони мають більший резерв талантів, ніж їхні колеги з нижчою щільністю населення. Цим також можна пояснити, чому лише 15% міських муніципалітетів зазначили, що реформи децентралізації ускладнили найм кваліфікованого персоналу, у порівнянні з 28% селищних муніципалітетів та 40% сільських муніципалітетів (Додаток Рисунок 7.A.2).

Незважаючи на загалом позитивну самооцінку щодо рівня кадрового забезпечення, дослідження вказали на відсутність професійних менеджерів місцевого самоврядування та високу плінність кадрів як на основні проблеми, з якими стикаються українські органи місцевого самоврядування (Kolesnik and Samborska, 2020^[14]; Vasyliieva, 2020^[15]; Goncharuk, Orhiiets and Prokopenko, 2021^[16]). Забезпечення достатнього потенціалу державної служби з точки зору наявності людських ресурсів, досвіду та навичок, а також механізмів і структур для керівництва роботою є вирішальним моментом для майбутнього післявоєнного періоду відбудови. Потенціал муніципальної державної служби щодо оцінки, впровадження, прозорості та залучення зацікавлених сторін (включаючи донорів) буде особливо важливим, оскільки місцева влада може відігравати центральну роль у виконанні місцевих проектів відбудови. У зв'язку з цим важливо визнати, що рівень укомплектованості кадрами у післявоєнний період відновлення може сильно відрізнятись від тих рівнів, про які повідомлялося до лютого 2022 року, оскільки муніципальні працівники покинули свої громади або приєдналися до збройних сил. У червні 2022 року уряд підрахував, що близько 7 000 із приблизно 170 000 національних і місцевих державних службовців були переміщені за кордон, а 7 400 перебували на територіях, окупованих російськими військами (National Recovery Council, 2022^[17]; National Agency of Ukraine on Civil Service, 2022^[18]). Зміни в кількості місцевого населення в результаті війни також можуть призвести до збільшення у деяких муніципалітетів потреби в угодах міжмуніципального співробітництва в період післявоєнного відновлення через відповідне зменшення фінансових і людських ресурсів, які ці зміни можуть спричинити. Хоча деякі муніципалітети, особливо ті, що розташовані на заході України, все ще, ймовірно, матимуть необхідний персонал для виконання більшості адміністративних завдань і завдань з надання послуг, в інших муніципалітетах ситуація може бути протилежною.

Щоб вирішити цю проблему, уряд може вимагати від муніципалітетів вказати, чи здатні вони, принаймні тимчасово, виконувати певні функції. Спираючись на цю інформацію, національний уряд міг би, наприклад, заохочувати або навіть тимчасово вимагати посилення міжюрисдикційного співробітництва, за якого місцеві уряди ділитимуться персоналом та досвідом або надаватимуть послуги (див. Розділ 6). Крім того, в районах, які сильно постраждали, неурядові організації відіграють додаткову роль у підтримці процесу надання послуг та зусиль з відбудови та відновлення.

Муніципалітети мають достатні кадрові ресурси для виконання основних фінансових функцій

Значна частка опитаних муніципалітетів повідомила про наявність необхідних людських ресурсів для: i) підготовки бюджету, ii) виконання бюджету та iii) моніторингу виконання бюджету

(Рисунок 7.1). Відмінності між міськими, сільськими та селищними муніципалітетами мінімальні, понад 90% кожної категорії повідомили, що вони мають значний потенціал людських ресурсів для виконання таких завдань. Це свідчить про те, що муніципалітети загалом були добре оснащені для виконання основних фінансових функцій, які підкреслюють процес реформи децентралізації. Такий потенціал є інструментом для дієвого пом'якшення «ефекту ножиць» (тобто збільшення муніципальних витрат і зменшення муніципальних доходів), який війна створила для муніципальних бюджетів України. Дійсно, багато муніципалітетів борються зі зростанням витрат і фінансовим тиском, оскільки вони намагаються відновити місцеву інфраструктуру та підтримувати свою територіальну оборону. Є приклади муніципалітетів, які розробили плани заходів щодо скорочення несуттєвих видатків, одночасно забезпечуючи безперервне надання ключових послуг (U-LEAD, 2022^[19]). Водночас за підтримки міжнародних донорів місцеві державні службовці загалом продовжували отримувати свою зарплату під час війни (Atlantic Council, 2022^[20]).

Рисунок 7.1. Наявність кадрового потенціалу для виконання завдань, пов'язаних з бюджетом



Примітка: Запитання: Чи має ваш муніципалітет необхідні людські ресурси (включаючи знання та досвід) для ефективного виконання наступних завдань, пов'язаних із процесом бюджетування? Повний перелік завдань: Підготовка бюджету; Залучення приватного сектору, громадянського суспільства чи наукових кіл до процесу бюджетування; Взаємодія з центральним урядом для вирішення питань бюджетування; Моніторинг виконання бюджету; Виконання бюджету. Варіанти відповідей: Так, Ні. Відповіді надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів в Україні у 2021 році).

Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Бюджетна спроможність є також важливим аспектом для післявоєнного періоду, оскільки багато муніципалітетів, ймовірно, отримають кошти на місцеві проекти відбудови. Відносно низька частка опитаних муніципалітетів повідомила, що вони мають достатні людські ресурси для взаємодії з приватним сектором, громадянським суспільством або науковими колами в процесі бюджетування (63%). Примітно, що 71% міських муніципалітетів вказав на достатній потенціал у цій сфері, що є значно вищим показником порівняно з 59% сільських і селищних муніципалітетів. Ці відмінності можуть частково пояснюватись тим, що багато колишніх міст обласного та районного значення мали відносно багато часу для розвитку цих можливостей на відміну від селищних та сільських муніципалітетів. Однак слід зазначити, що не всі міські об'єднані муніципалітети є колишніми містами обласного та районного значення. Ті, які ними не були, після об'єднання швидше за все зіткнулися з проблемами у розбудові своїх спроможностей у сфері планування, бюджетування та інвестицій, схожими на проблеми селищних та сільських муніципалітетів.

Такі адміністративні функції, як взаємодія з неурядовими організаціями, координація з донорами, а також моніторинг і оцінка, набудуть підвищеного значення для зусиль з відбудови та відновлення, що спричинить потребу в додатковій підтримці для розбудови потенціалу. Крім того, муніципалітети можуть захотіти вивчати механізми залучення, які допоможуть забезпечити урахування в зусиллях з відбудови конкретних потреб громадян та дадуть неурядовим учасникам уявлення про те, як витрачаються кошти (на відновлення).

Більшість муніципалітетів мають достатньо кадрів для здійснення планування розвитку

Майже три чверті всіх опитаних муніципалітетів зазначили, що вони мають спроможність розробляти стратегії місцевого розвитку (73%) і проводити їх моніторинг та оцінку (74%). Проте сільських муніципалітетів, які повідомили про наявність людських ресурсів для виконання цих завдань, було менше ніж міських та селищних (Рисунок 7.2). До 2022 року законодавство не зобов'язувало муніципалітети розробляти стратегію місцевого розвитку (Verkhovna Rada, 2021^[21]). Таким чином, у 2021 році лише близько половини всіх муніципалітетів мали затверджену стратегію, що обмежувало їхню здатність керувати зусиллями з місцевого розвитку (OECD, 2021^[22]). Зважаючи на це, не дивно, що понад чверть муніципалітетів вважають, що вони не в змозі ані розробити стратегію, ані проводити моніторинг її виконання. Крім того, планування муніципального розвитку, як правило, обмежувалося розробкою однорічних планів із вузьким галузевим фокусом, які часто стосувалися лише поточних, невідкладних заходів і не враховували довгострокові цілі і заходи (OECD, 2021^[22]).

Рисунок 7.2. Наявність кадрового потенціалу для виконання завдань у сфері розвитку, пов'язаних з плануванням



Примітка: Запитання: Чи має ваш муніципалітет необхідні людські ресурси (включаючи знання та досвід) для ефективного виконання наступних завдань, пов'язаних із процесом планування розвитку? Повний перелік завдань: Розробляти прогностні та програмні документи з соціально-економічного розвитку територіальної громади, зокрема стратегію розвитку територіальної громади; Залучати приватний сектор, громадянське суспільство чи наукові кола до підготовки плану соціально-економічного розвитку муніципалітету; Розробляти реалістичну систему моніторингу та оцінки з чіткими цілями та показниками; Залучати приватний сектор, громадянське суспільство чи наукові кола до впровадження плану соціально-економічного розвитку муніципалітету; Проводити періодичний моніторинг та оцінку плану соціально-економічного розвитку муніципалітету. Варіанти відповідей: Так, Ні. Відповіді надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів в Україні у 2021 році).

Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Опитані муніципалітети повідомили, що вони мали менше можливостей для: а) розробки реалістичної системи моніторингу з чіткими цілями та показниками (60%) та б) залучення приватного сектору, громадянського суспільства чи наукових кіл до розробки (61%) та реалізації (60%) стратегії муніципального розвитку. Існують також важливі відмінності між різними типами муніципалітетів. Наприклад, лише 52% сільських муніципалітетів вважають, що вони змогли розробити реалістичну структуру моніторингу порівняно з 60% селищних муніципалітетів і 68% міських муніципалітетів – відмінність, яка може пояснюватись більшим потенціалом людських ресурсів у міських муніципалітетів порівняно з їхніми колегами.

Існує ризик, що великі розбіжності в потенціалі планування можуть підірвати територіальний розвиток у майбутньому. Масштаби соціального, інфраструктурного та економічного розвитку, який знадобиться багатьом муніципалітетам, вимагатимуть великого потенціалу планування та суворих систем моніторингу та оцінки. У липні 2022 року були ухвалені зміни до Закону «Про засади державної регіональної політики», якими було формалізовано трирівневу систему стратегічного планування та передбачено обов'язкову розробку стратегій розвитку муніципалітетів. Ці законодавчі зміни ще більше актуалізують потребу у вдосконаленні потенціалу муніципального планування (Verkhovna Rada, 2021^[23]). Мінрегіон разом з різними асоціаціями місцевого самоврядування, агенціями регіонального розвитку та міжнародними партнерами з розвитку має надавати муніципалітетам, особливо сільським, підтримку для покращення їхньої спроможності розробляти, впроваджувати та проводити моніторинг стратегій місцевого розвитку, які відображатимуть місцеві потреби та будуть узгодженими з національними та регіональними пріоритетами, у тому числі включеними в національний план відновлення. Зокрема, уряд має розглянути можливість створення розширеного переліку стандартизованих навчальних програм, адаптованих до муніципальних обов'язків у післявоєнний період відновлення. Точніше кажучи, зміст навчання має підлягати ефективному контролю якості (див. Розділ 6). Необхідно буде періодично переглядати спрямованість навчальних програм у міру того, як потреби муніципалітетів у розбудові спроможності змінюватимуться, коли Україна переходитиме від фази негайного післявоєнного відновлення до довгострокового відновлення. Робота над посиленням спроможності муніципального стратегічного планування також має включати проведення оцінки потреб місцевої державної служби та заохочення муніципалітетів до підготовки планів навчання, які відображатимуть їхні особливі потреби для кожної з фаз циклу стратегічного планування. Подібним чином уряд має забезпечити, щоб керівні принципи з розробки місцевих стратегій наголошували на необхідності коротких та адаптованих місцевих стратегій. Цього можна досягти шляхом коригування офіційної методології з розробки стратегій місцевого розвитку.

Для сприяння обміну досвідом, інструментами та методологіями, пов'язаними зі стратегічним плануванням розвитку, залученням громадян та моніторингом результатів між українськими муніципалітетами та місцевими органами влади в Європі можуть бути створені навчальні ініціативи у форматі «рівний-рівному». Одним із таких прикладів є Європейський альянс міст та регіонів для відбудови України. Міжнародні мережі, такі як проект «Партнерство для місцевого економічного розвитку та демократичного врядування», який реалізує Федерація канадських муніципалітетів, також можуть сприяти цій роботі (Вкладка 7.4). Політики та донори повинні забезпечити адаптованість та спрямованість таких ініціатив на конкретні проблеми кожного типу муніципалітету, оскільки їхні конкретні потреби, ймовірно, відрізнятимуться. Вони також повинні забезпечити рівномірний розподіл підтримки, що випливатиме з цих ініціатив, між різними типами муніципалітетів (наприклад, сільські поселення та міста), і включення в них вбудованих компонентів розповсюдження, щоб забезпечити обмін відповідними знаннями, практиками та інструментами між муніципалітетами. Україна також може отримати користь від інструменту Twinning ЕС, який уможливорює інституційну співпрацю між державними адміністраціями держав-членів ЕС та країн-бенефіціарів або партнерів. Цей інструмент, бенефіціаром якого стала Україна, спрямований на підвищення адміністративної спроможності державного управління країн-бенефіціарів або країн-партнерів шляхом навчання державних службовців. Він також надає підтримку для приведення

національних законів, нормативних актів і стандартів якості у більшу відповідність до бази держав-членів ЄС, що є особливо актуальним, оскільки в червні 2022 року Європейська Рада надала Україні статус кандидата в ЄС (European Commission, 2022^[24]).

Вкладка 7.4. Партнерство для місцевого економічного розвитку та демократичного врядування

Проект «Партнерство для місцевого економічного розвитку та демократичного врядування», який реалізує Федерація канадських муніципалітетів, підтримує розробку та впровадження стратегій розвитку в 16 містах у чотирьох областях України з 2015 року. Воно розробило довідник для підтримки процесу розробки та реалізації стратегічного планування разом із практичними дослідженнями успішних планів. Вони окреслюють шість етапів процесу стратегічного планування:

1. Організація роботи зі стратегічного планування.
2. Аналіз середовища та чинників розвитку територіальної громади.
3. Визначення місії, бачення, сценаріїв та напрямів розвитку громади.
4. Розробка плану реалізації стратегії.
5. Громадські слухання з наступним офіційним затвердженням стратегії та плану її реалізації.
6. Моніторинг та впровадження стратегії.

Джерело: розробка автора на основі (FCM, 2019^[25]; Verkhovna Rada, 2021^[21]).

Стратегічне планування післявоєнного відновлення та відбудови потребує урахування певних факторів. Посібник для муніципальних політиків (подібний до того, який було розроблено в рамках «Партнерства для місцевого економічного розвитку та демократичного врядування»), зосереджений на заходах, які вони можуть вжити для підтримки планування відбудови та відновлення, був би корисним ресурсом поряд з навчанням у таких сферах, як моніторинг та оцінка, а також залучення зацікавлених сторін. Обсяг інвестицій, які знадобляться багатьом громадам, підкреслює важливість зміцнення потенціалу стратегічного планування.

Більшість муніципалітетів повідомили про наявність необхідних людських ресурсів для виконання їхніх обов'язків щодо державних інвестицій

Переважна більшість муніципалітетів (87%) вважають, що вони мають достатні людські ресурси для впровадження прозорих і конкурентоспроможних процесів державних закупівель із відповідними системами внутрішнього контролю. Існували невеликі відмінності між типами муніципалітетів (Рисунок 7.3). Це можна пояснити зручністю користування електронною платформою закупівель ProZorro, за допомогою якої державні та комунальні замовники можуть організовувати тендери на закупівлю товарів і послуг. Коли запустили систему ProZorro, було організовано багато тренінгів щодо регулювання закупівель, а також розроблено навчальний посібник. Цим можна пояснити впевненість муніципалітетів у своїй здатності здійснювати ефективні державні закупівлі (OECD, 2021^[22]). Потенціал муніципальних закупівель буде перевірено під час процесу післявоєнної відбудови, оскільки місцеві органи влади, ймовірно, стануть одержувачами національних і міжнародних коштів на відбудову, які мають витратитися ефективно та прозоро. Таким чином, постійна технічна підтримка муніципалітетів у питаннях, пов'язаних із місцевими державними закупівлями та прозорим прийняттям рішень, є дуже важливою. Забезпечення цільового навчання

або розробка простих у використанні інструкцій із закупівель можуть бути ефективними ініціативами в цьому відношенні.

Рисунок 7.3. Наявність людських ресурсів для виконання інвестиційних завдань



Примітка: Запитання: Чи має ваш муніципалітет необхідні людські ресурси (включаючи знання та досвід) для ефективного виконання наступних завдань державного інвестування? Повний опис завдань: Визначення місцевих інвестиційних потреб; Залучення приватного сектору, громадянського суспільства чи наукових кіл до визначення інвестиційних потреб; Розробка інвестиційних пропозицій (наприклад, щодо виділення коштів з ДФРР); Впровадження прозорих та конкурентних процесів державних закупівель з відповідними системами внутрішнього контролю; Проведення періодичного моніторингу та оцінки для визначення впливу інвестиційних проектів. Варіанти відповідей: Так, Ні. Відповіді надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів в Україні у 2021 році). Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Понад три чверті муніципалітетів зазначили, що вони мають достатній потенціал, щоб а) визначити місцеві інвестиційні потреби та б) розробити інвестиційні пропозиції (наприклад, щодо виділення коштів із Державного фонду регіонального розвитку [ДФРР]). Однак в цих даних також були певні типологічні відмінності. До прикладу, 87% міських муніципалітетів повідомили про наявність достатнього кадрового забезпечення для розробки інвестиційних пропозицій, тоді як у сільських муніципалітетів ця цифра сягала лише 66%. Одне з можливих пояснень цієї відмінності полягає в тому, що сільські та селищні громади, особливо ті, які були адміністративно об'єднані у 2020 році, могли мати менший досвід управління проектами, які фінансуються через численні конкурсні фонди регіонального та місцевого розвитку України.

Менша частка опитаних муніципалітетів вказала, що вони мають кадровий потенціал для залучення приватного сектору, громадянського суспільства чи наукових кіл до визначення інвестиційних потреб (59%) та для проведення періодичного моніторингу та оцінки для визначення впливу державних інвестиційних проектів (66%). Заявлений потенціал людських ресурсів у цих сферах у сільських муніципалітетах був ще нижчим (52% і 58%, відповідно). Моніторинг і оцінка, а також консультації з неурядовими зацікавленими сторонами відіграють вирішальну роль у забезпеченні результативності місцевих державних інвестицій. Покращення спроможності муніципалітетів у цих сферах за допомогою спеціального навчання та інструктажу може допомогти місцевим органам влади систематично залучати приватний сектор, громадянське суспільство чи наукові кола протягом усього інвестиційного циклу. Муніципалітети можуть спиратися на значний внесок неурядових організацій для підтримки країни у реагуванні на війну. У багатьох громадах волонтери підтримують

місцеву владу, наприклад, організовуючи доставку допомоги мешканцям, військовим, внутрішньо переміщеним особам та тимчасово окупованим територіям (U-LEAD, 2022^[19]).

Посилення муніципальної адміністративної спроможності в контексті післявоєнного відновлення

Муніципалітети загалом вважають, що мають достатньо кадрів для виконання своїх основних обов'язків. Це позитивна оцінка, однак типологічні відмінності вказують на те, що менші муніципалітети (сільські та селищні) часто мають обмеженіший потенціал у цьому відношенні. Важливими будуть постійні інвестиції, пристосовані до потреб у людських ресурсах конкретних типів муніципалітетів. Нижче обговорюються можливі заходи для посилення адміністративної спроможності місцевого самоврядування. Вони стосуються i) посилення пропозиції високоякісних програм навчання, які будуть адаптовані до територіально-диференційованих потреб муніципалітетів і враховуватимуть конкретні проблеми відновлення; i ii) сприяння та полегшення спільного використання людських ресурсів між муніципалітетами для заповнення певних прогалин у потенціалі.

Якісне, гнучке та чутливе професійне навчання для місцевого самоврядування

Процеси найму та утримання талантів підтримуються через муніципальне навчання кадрів та управління талантами, включаючи розробку конкурентоспроможної місцевої політики зайнятості, яка передбачатиме привабливу винагороду та нефінансові стимули (наприклад, наставництво). Муніципалітети України зазвичай отримують доступ до професійного розвитку через професійне та сертифікаційне навчання та короткострокові курси, при цьому Національне агентство з питань державної служби щорічно визначає пріоритетні теми навчання (Національне агентство України з питань державної служби, 2022). Крім того, після реорганізації Національної академії державного управління шляхом приєднання до КНУ імені Тараса Шевченка у 2021 році було створено Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби. Інститут має акредитовані програми з державного управління, зокрема програму для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (Taras Shevchenko Kyiv National University, 2022^[26]). У той же час, оскільки війна вплинула на потенціал муніципальних людських ресурсів і змінила вимоги до надання муніципальних послуг, знадобляться нові методології навчання, включаючи прискорені курси поряд з новими програмами отримання ступеню у спеціалізованих предметних областях. Вони можуть включати стратегічне планування, оцінку проектів, економічний розвиток, управління проектами, державні закупівлі та відносини з донорами. Стосовно публічних закупівель, Рекомендації Ради ОЕСР з питань публічних закупівель підкреслюється, що розвиток ефективного кадрового потенціалу є вирішальним елементом надійної системи закупівель, яка забезпечує ефективність та співвідношення ціни та якості у використанні державних коштів (OECD, 2015^[27]). Таким чином, зміцнення кадрового потенціалу стало пріоритетом у реформуванні системи публічних закупівель в країнах. Спеціалізоване навчання, зосереджене на конкретних викликах, що пов'язані із закупівлями товарів і послуг в умовах реконструкції та відбудови, може бути особливо актуальним для України, оскільки у 2021 році переважна більшість муніципалітетів (87%) вважали, що вони мають достатні людські ресурси для здійснення прозорих і конкурентних процесів публічних закупівель (Рисунок 7.3).

Попереднє дослідження ОЕСР щодо децентралізації в Україні відзначало важливість розробки місцевої стратегії управління людськими ресурсами (OECD, 2018^[28]). ОЕСР рекомендувала Україні створити національну консультативну платформу для реформування системи навчання місцевих органів влади; вимагати від місцевих урядів розробки річного плану навчання та підтримувати (технічно та фінансово) їх у цьому; організувати спеціальну підготовку для керівників вищої ланки місцевого самоврядування; а також створити спостережний пункт за місцевим рівнем зайнятості, винагороди та компетенцій (OECD, 2018^[28]). ОЕСР також рекомендувала Національній академії

державного управління розробити спеціальні навчальні програми для органів місцевого самоврядування. Ці рекомендації досі мають значення для України. Крім того, уряд має розглянути такі дії:

- Розробити для муніципалітетів стратегію навчання з питань відбудови та відновлення, яка може бути адаптована до різних територіальних умов і потреб;
- Створити якісну, гнучку та оперативну систему навчання з питань відбудови та відновлення;
- Провести оцінку місцевих потреб у навчанні та підготувати муніципальні плани навчання;
- Запровадити програми підготовки тренерів як економічно ефективний спосіб нарощування потенціалу в муніципалітетах. Такі програми можуть допомогти створити та підтримувати висококваліфіковану мережу тренерів, які можуть ефективно локалізувати та примножувати набуті знання та навички у своїх громадах.

Вищі навчальні заклади, асоціації місцевих органів влади, агентства регіонального розвитку, неурядові організації, а також міжнародні муніципальні мережі будуть критично важливими учасниками підтримки нових і розширених зусиль з муніципального навчання (Вкладка 7.5). Мінрегіон відіграє важливу роль у контролі якості, моніторингу, оцінці та координації навчання та розвитку потенціалу.

Вкладка 7.5. Підходи до навчання органів місцевого самоврядування

Існують різноманітні моделі навчання для органів місцевого самоврядування, від офіційних ступенів, включаючи дипломи та сертифікати, до коротших навчальних програм, одноразових курсів і таких ініціатив, як семінари та наставництво. Хоча існує широкий спектр короткострокових курсів і семінарів, слід оцінити якість і точність цих програм.

Асоціація міст України

На сьогодні Асоціація міст України (АМУ) — недержавна, неприбуткова та позапартійна організація, яка об'єднує значну частину муніципалітетів України — підтримує навчання та професійний розвиток через свій Центр АМУ. Центр займається розробкою та впровадженням навчальних програм для муніципальних службовців, проведенням семінарів, регіональних тренінгів та шкіл для муніципальних службовців, баз даних експертів місцевого самоврядування та навчальних закладів.

Акредитовані програми для управління місцевим самоврядуванням є критично важливими, оскільки вони озброюють державних службовців важливими навичками в питаннях місцевого управління та бюджетування, стратегічного планування, інфраструктури, державних послуг, підприємництва, розвитку громад та управління активами.

Уряд Британської Колумбії

Розглянемо можливі способи запровадження акредитованої програми на прикладі уряду Британської Колумбії (Канада), який призначає Екзаменаційну раду. Остання пропонує програми сертифікації та стипендій для покращення та визнання професійних навичок та освіти персоналу місцевих органів влади Британської Колумбії та розбудови їх адміністративного потенціалу. Екзаменаційна рада заснована законодавством і складається з представників уряду Британської Колумбії, Асоціації управління місцевими органами влади та Союзу муніципалітетів Британської Колумбії. Ця модель гарантує, що пропонуване навчання є надійним, відповідає потребам керівників місцевих органів влади та координується між різними установами, які проводять навчання. Ця модель спільного управління для сертифікації навчання може згодитися Україні як приклад.

Програми підготовки для ветеранів армії

У післявоєнний період навчальні програми для ветеранів України могли б допомогти їм розпочати нову кар'єру в органах місцевого самоврядування. Наприклад, у Сполучених Штатах стипендія Veterans Local Government Fellowship пропонує 12-25-тижневу програму, яка пропонує військовослужбовцям, які залишають збройні сили, підготовку з управління та практичний досвід роботи в органах місцевого самоврядування, щоб допомогти їм розпочати кар'єру у місцевій державній службі. Програма підбирає колишніх військовослужбовців до органів місцевого самоврядування на основі навичок, рівня освіти, досвіду та переваг обох сторін (ветеранів і органів місцевого самоврядування). Подібні ініціативи могли б сприяти розбудові спроможності місцевих органів влади для відбудови та відновлення України, а також сприяти переходу військового персоналу до цивільної кар'єри.

Джерело: розробка автора на основі (Government of British Columbia, 2022^[29]; Association of Ukrainian Cities, 2022^[30]; ICMA, 2021^[31]).

Реформування системи підготовки місцевих державних службовців в Україні має відбуватися паралельно із внесенням змін до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 року. Це буде необхідно для покращення ситуації з кадрами та адміністративною спроможністю в

муніципалітетах (Verkhovna Rada, 2001^[32]). Наразі не існує жодних вимог щодо політичної нейтральності місцевих посадовців, а критерії найму місцевих державних службовців часто не базуються на заслугах (див. Розділ 6). Обидва ці елементи мають бути скориговані, щоб створити умови для більш професійної місцевої державної служби, яка зможе взяти на себе тягар етапу відбудови та відновлення. Питання винагороди, зокрема розрив у винагороді між національними та місцевими державними службовцями, повинні бути переглянуті, щоб сприяти найму та утриманню більш висококваліфікованих місцевих службовців.

Спільне використання адміністративних та людських ресурсів

Як описано вище, сільські муніципалітети часто мають менший потенціал у сфері бюджетування, планування розвитку та інвестицій, ніж їхні міські колеги. Очікується, що муніципалітети відіграватимуть вирішальну роль у зусиллях з відновлення, а отже мають існувати ефективні механізми для посилення та підтримки адміністративної спроможності та людських ресурсів у громадах, які найбільше постраждали від війни, незалежно від того, чи вони класифікуються як міські, сільські чи селищні муніципалітети. Спільне використання адміністративних і людських ресурсів є одним із механізмів для досягнення цієї мети. Один із варіантів – створення урядом механізму для підтримки стажування чи пасивного стажування між більшими та меншими муніципалітетами. Однак ці механізми слід застосовувати лише тоді, коли основні адміністративні та кадрові можливості найбільш постраждалих муніципалітетів будуть відновлені в післявоєнний період, і вони зможуть направляти ключових співробітників до інших муніципалітетів, не підриваючи своїх власних можливостей (Вкладка 7.6). Для того, щоб стажування дали необхідний ефект, потрібні стимули, які гарантуватимуть зацікавленість в участі у них як з боку місцевих державних службовців, так і муніципальних органів, а також отримання вигоди обома сторонами. Наприклад, можна створити дотацію, яка передбачатиме для державних службовців-учасників компенсацію витрат на проїзд і проживання. Вона також може покривати частину зарплати державного службовця-учасника під час його або її відрядження чи стажування. Останнє могло б спонукати місцевих лідерів дозволити своїм співробітникам тимчасово працювати в іншому муніципалітеті.

Вкладка 7.6. Стажування та пасивне стажування для спільного використання потенціалу місцевих органів влади

Стажування — це тимчасове переведення працівника до іншого муніципалітету чи відповідної організації. Стажисти отримують доступ до можливостей розвитку кар'єри, тоді як муніципалітети отримують можливість розширити свою базу навичок. Серед переваг для стажистів – можливість ширшого кар'єрного та особистого росту; придбання цінного проектного та виробничого досвіду; і шанс застосувати певні навички в іншому організаційному середовищі. Муніципалітети також виграють, отримуючи допомогу з проектами та погляд ззовні. Це також є економічно вигідно і надає можливість для побудови мережі.

Пасивне стажування схоже на стажування. Основна відмінність полягає в тому, що стажисти виступають лише як спостерігачі за роботою та організацією. Вони виконуватимуть другорядну роль, і їхній внесок у виконання операційних функцій буде мінімальним. Стажисти будуть спостерігати, фіксувати та ставити запитання щодо аспектів роботи і наприкінці цього досвіду розмірковуватимуть, аналізуватимуть та оцінюватимуть об'єкти своїх спостережень. Організація пасивного стажування є гнучкою і повинна узгоджуватися між стажистами та приймаючою організацією. Знову ж таки, час та частота пасивного стажування можуть узгоджуватися. Ознайомлення з хорошою практикою роботи додасть стажистам впевненості та кваліфікацій, які їм згодяться після повернення до свого муніципалітету. Вони повинні будуть зафіксувати отриманий досвід у письмовому звіті та бути готовими зробити презентацію про спостережувані практики та використовувати нові навички та досвід для навчання/наставництва колег.

Джерело: розробка автора на основі (Jackson, Trutkowski and Mururajani, 2015^[33]).

Гнучкий підхід до адміністративної спроможності та розподілу людських ресурсів може допомогти Україні задовольнити нагальні потреби, одночасно зміцнюючи відносини з іншими муніципалітетами та демонструючи переваги взаємодії. Це може підвищити привабливість можливих майбутніх об'єднань, що важливо, оскільки раніше сільські муніципалітети іноді вагалися щодо об'єднання, бо вважали, що це призведе до втрати впливу та контролю над бюджетами (Hedikova and Muzychenko, 2021).

Вплив реформ децентралізації на надання місцевих державних послуг

Реформи децентралізації в Україні сприяли впровадженню принципу субсидіарності шляхом покладання нових обов'язків на муніципалітети. Особливо це стосується завдань з надання державних послуг. Розподіл обов'язків приблизно відповідає міжнародним тенденціям багаторівневого розподілу завдань на місцевому рівні влади, хоча на регіональний та районний рівні тут покладено менше функцій, ніж в інших країнах (OECD, 2018^[28]).

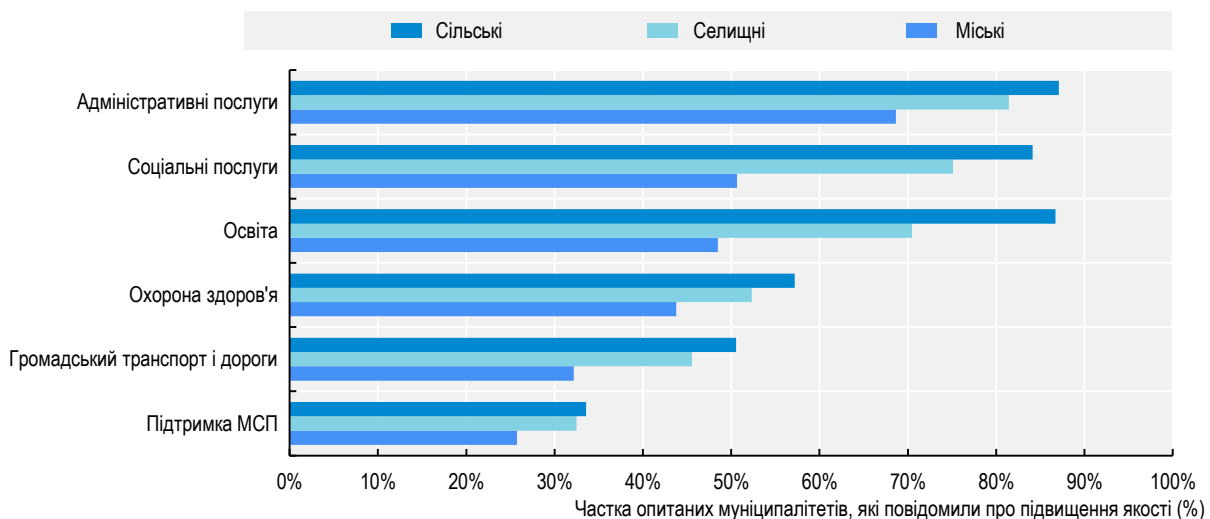
Прихильники децентралізації стверджують, що місцеві та регіональні органи влади можуть надавати державні послуги, які краще відповідають місцевим потребам (OECD, 2017, 2019). Однак важливо враховувати не лише те, який рівень уряду надає ті чи інші послуги, а й контекст, у якому вони працюють, чи розподіляються обов'язки з надання послуг між рівнями уряду, а також ресурси та стимули, які вони мають для виконання своїх обов'язків. Кожен із цих елементів може вплинути на ефективність та результативність надання послуг на місцевому рівні. З'являється все більше доказів того, що «м'які інституції», такі як громадянська культура, лідерство та довіра до уряду, відіграють важливу роль у формуванні результатів (Rodríguez-Pose, Tijnstra and Bwire, 2009; Klok *et al.*, 2018).

У цьому розділі обговорюється, як муніципалітети сприйняли вплив реформ децентралізації на надання державних послуг. У ньому також показано, скільки часу знадобиться муніципалітетам різних типів, перш ніж вони зможуть ефективно виконувати свої службові завдання та обов'язки, і чи є потреба в подальшому об'єднанні. Він також містить різні політичні рекомендації щодо того, як посилити рівень надання послуг у контексті післявоєнної відбудови, наприклад, шляхом прийняття інтегрованих моделей надання послуг.

Реформи децентралізації були сприйняті як позитивні з точки зору надання адміністративних послуг

Вплив реформ децентралізації на надання послуг на місцевому рівні залежить від території обслуговування. Переважна більшість муніципалітетів (79%) повідомили, що процес реформування позитивно вплинув на якість адміністративних послуг, у тому числі 87% сільських муніципалітетів, 81% селищних муніципалітетів і 69% міських муніципалітетів (Рисунок 7.4). Це пояснюється нещодавнім поширенням центрів надання адміністративних послуг в українських муніципалітетах, які зробили адміністративні операції простішими та зручнішими, дозволяючи мешканцям вирішувати адміністративні питання у своєму муніципалітеті (Verkhovna Rada, 2020^[34]). Відносно низьку кількість міських муніципалітетів, які повідомили, що процес реформ мав позитивний ефект у цій сфері, можна пояснити тим фактом, що адміністративні послуги раніше надавалися в регіональних центрах, що могло означати, що жителів великих міст не відчували значних змін.

Рисунок 7.4. Позитивний вплив реформ децентралізації на якість надання послуг на місцях



Примітка: Запитання: Який вплив мали реформи децентралізації (включно з процесом об'єднання) на якість надання послуг вашим муніципалітетом у наступних сферах? Варіанти відповідей: Підвищення якості; Зниження якості; Жодного значного ефекту. Відповіді надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів в Україні у 2021 році).

Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Переважає більшість муніципалітетів також повідомили, що процес реформування позитивно вплинув на якість місцевих послуг, таких як соціальні послуги (71%) та освітні послуги (70%), тоді як менша більшість повідомила про позитивний вплив на сферу охорони здоров'я. Це обнадійливі дані у контексті покращення добробуту громадян, не в останню чергу тому, що дослідження показали, що задоволеність місцевими державними послугами сильно впливає на довіру громадян до влади на місцевому рівні (Mitsch, Lee and Ralph-Morrow, 2021^[35]). Проте спостерігалися значні розбіжності у відповідях за типом муніципалітету. Наприклад, 84% сільських муніципалітетів повідомили, що

відбулося підвищення якості соціальних послуг, у порівнянні з 75% селищних муніципалітетів і лише 51% міських муніципалітетів. Дані Міністерства соціальної політики свідчать про те, що процес реформування призвів до значного зростання кількості невеликих муніципалітетів, які надають соціальні послуги для людей похилого віку та сімей. Це може допомогти пояснити, чому покращення, про яке повідомляється, було менш вираженим у містах, де мешканці, можливо, мали доступ до якісної соціальної допомоги ще до реформ. Подібний аргумент міг би пояснити значні відмінності між середніми відповідями міських і сільських муніципалітетів щодо якості освітніх послуг.

3 лютого 2022 року сфери освіти, соціальних послуг та охорони здоров'я перебувають під особливим тиском. За оцінками, станом на серпень 2022 року внаслідок війни Росії проти України було пошкоджено або знищено 1 435 навчальних закладів, 764 дитячі садки, 89 закладів соціального обслуговування та 903 заклади охорони здоров'я на загальну суму 5,7 мільярда доларів США (KSE, 2021^[36]). Масове руйнування фізичної інфраструктури обмежує можливості муніципалітетів продовжувати надавати послуги в цих галузях.

Опитування ОЕСР також показало, що процес реформ мав менший вплив на підтримку територіального економічного розвитку. Лише 34% сільських муніципалітетів, 32% селищних і 26% міських вважають, що реформи підвищили якість економічного розвитку в їхніх громадах. Це може пояснюватись тим, що реформи децентралізації часто потребують часу для отримання конкретних результатів. Однак дані свідчать, що муніципалітети не вважають прискорення економічного розвитку одним із своїх ключових обов'язків, а також вважають підтримку малих та середніх підприємств складним завданням. Насправді результати онлайн-опитування проекту ОЕСР показують, що підтримка економічного розвитку не є пріоритетом для муніципалітетів порівняно з іншими сферами політики, такими як соціальні послуги (див. Розділ 6) (OECD, 2021^[22]). Стимулювання територіального економічного розвитку має вирішальне значення для відновлення громад і заохочення мешканців, які втекли в інші, безпечніші частини країни або за кордон, до повернення.

Результати опитування також можуть відображати обмежену спроможність муніципалітетів підтримувати місцевий розвиток або той факт, що муніципальні лідери вважають, що їхні головні пріоритети пов'язані з наданням соціальних послуг, а не з економічним розвитком (OECD, 2021^[22]). Наприклад, незважаючи на наявність повноважень створювати ДПП та залучати приватний сектор до визначення місцевих інвестиційних потреб, опитування показало, що багато муніципалітетів вважає, що їм бракує відповідних можливостей. Це важливі міркування для обговорення під час розгляду наступних кроків у процесі децентралізації. Удосконалення вказівок щодо дій, які муніципалітети можуть вжити для підтримки приватного сектору, і зміцнення їхньої спроможності ефективно співпрацювати з місцевим бізнесом є основоположними завданнями для стимулювання місцевої економічної діяльності в період відновлення. Крім того, уряд міг би розглянути можливість посилення фінансових стимулів для муніципалітетів з метою зміцнення місцевої економіки, наприклад, шляхом збільшення муніципальної частки податку на прибуток підприємств, що створюється на їхніх територіях.

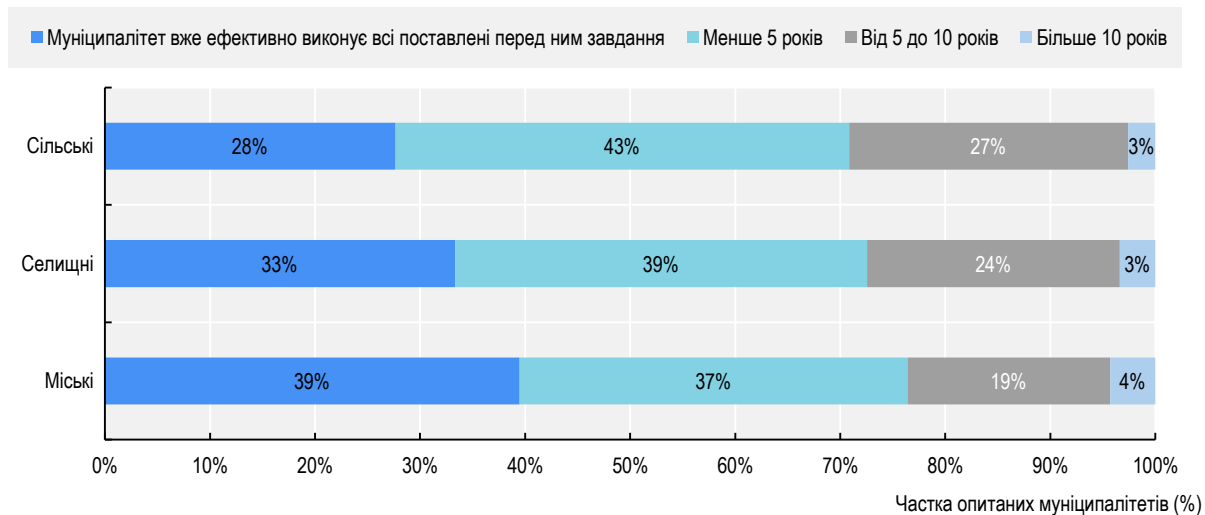
Більшість муніципалітетів вважають, що їм знадобиться більше часу, перш ніж вони зможуть ефективно виконувати свій мандат

Більшість муніципалітетів вважають, що їм знадобиться принаймні кілька додаткових років, перш ніж вони зможуть ефективно виконувати всі покладені на них завдання та обов'язки. Лише 33% усіх опитаних муніципалітетів вважали, що у 2021 році вони вже ефективно виконували всі свої завдання та обов'язки. 40% очікували, що на внутрішню реорганізацію знадобиться до п'яти років, а ще 27% вважали, що це займе щонайменше п'ять років.

Між муніципальними типологіями спостерігалися невеликі відмінності: 39% міських муніципалітетів повідомили, що вони вже ефективно виконують свої завдання та обов'язки, порівняно з 33%

селищними муніципалітетами і 28% сільськими (Рисунок 7.5). Водночас приблизно однаковий відсоток сільських, селищних і міських муніципалітетів (27%, 24% і 29% відповідно) вважають, що їм знадобиться щонайменше 5 років внутрішньої реорганізації, перш ніж вони зможуть повноцінно виконувати свої повноваження.

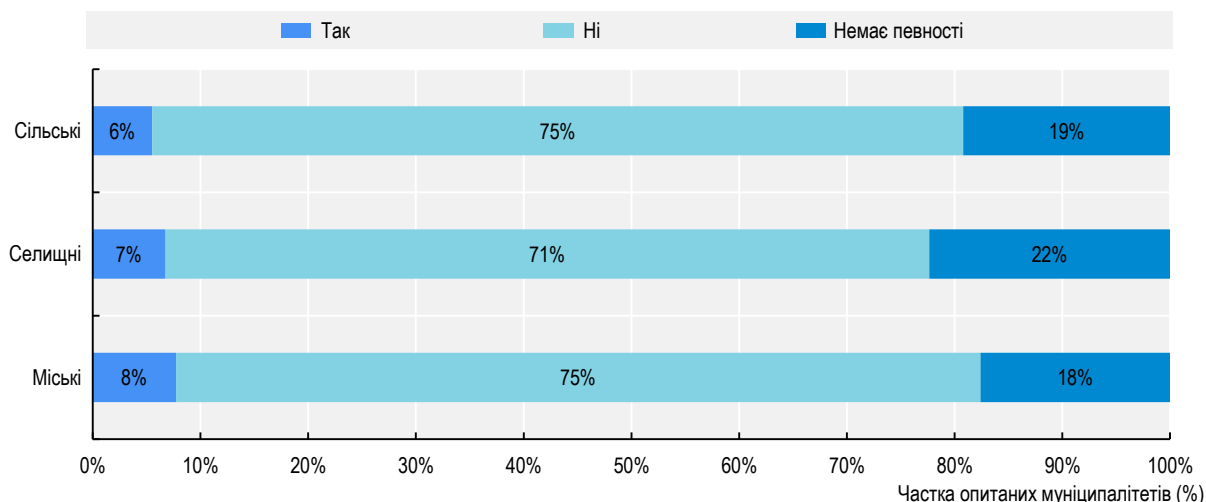
Рисунок 7.5. Приблизний час, який знадобиться, перш ніж муніципалітети зможуть ефективно виконувати всі покладені на них завдання та обов'язки



Примітка: Запитання: Як ви думаєте, скільки років внутрішньої реорганізації та коригування знадобиться, перш ніж ваш муніципалітет почне ефективно виконувати всі завдання та обов'язки, покладені на нього в рамках реформ децентралізації (включно з процесом об'єднання)? Варіанти відповідей: Муніципалітет вже ефективно виконує всі покладені на нього завдання та обов'язки; Менше 5 років; Від 5 до 10 років; Більше 10 років. Відповіді надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів в Україні у 2021 році). Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Масштабні руйнування війною та її згубний вплив на муніципальні адміністративні, людські ресурси та фінскальну спроможність підвищили ймовірність, що муніципалітетам знадобиться набагато більше часу, перш ніж вони зможуть ефективно виконувати свої повноваження. Про це важливо буде подумати, коли політики розглядатимуть наступні кроки в процесі децентралізації, включаючи подальше об'єднання, зміцнення міжмуніципального співробітництва та можливі коригування передачі адміністративних завдань і завдань з надання послуг. Щодо подальшого об'єднання, варто зазначити, що у 2021 році більшість муніципалітетів (74%) не вважали, що вони потребують подальшого об'єднання для ефективного надання державних та адміністративних послуг своєму населенню. Проте помітна меншість (26%) повідомила, що або хотіла б таких об'єднань, або не має в цьому питанні певності. Цей висновок був здебільшого однаковим для міських, сільських і селищних муніципалітетів (Рисунок 7.6).

Рисунок 7.6. Усвідомлення потреби в подальшому об'єднанні в майбутньому



Примітка: Запитання: чи вважаєте ви, що ваш муніципалітет може потребувати подальшого об'єднання з іншим муніципалітетом, щоб мати можливість надавати основні послуги своєму населенню? Варіанти відповіді: Так; Ні; Немає певності. Відповіді надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів в Україні у 2021 році).

Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Ці висновки є повчальними в контексті нинішньої дискусії про доцільність зміни адміністративно-територіального устрою України після закінчення війни. Дискусію розпалило те, що війна Росії в Україні змінила демографічну ситуацію на різних територіях і завдала масштабної шкоди інфраструктурі в певних регіонах. У період післявоєнного відновлення уряд має переоцінити, чи відповідає нинішня адміністративно-територіальна структура України меті. Це обговорення може, до прикладу, вийти за рамки дискусії щодо ролі районних державних адміністрацій та створення префектів (див. Розділ 6), та включити міркування про необхідність подальшого об'єднання з метою забезпечення ефективного надання місцевих державних послуг.

Прийняття гнучких і спільних моделей надання послуг може усунути прогалини в цій сфері

Як показали результати опитування, муніципалітети загалом повідомили про підвищення якості місцевих послуг після децентралізації, особливо у сільських і селищних муніципалітетах. Це ключове досягнення реформ децентралізації. Проте дані свідчать про наявність територіальної нерівності, оскільки деякі муніципалітети повідомили, що їм потрібно більше часу, перш ніж вони зможуть виконувати всі свої завдання. Багато муніципалітетів не об'єдналися до 2020 року, а далі їм довелося давати раду з наслідками пандемії COVID-19, а тоді й війни. Цим муніципалітетам може знадобитися додатковий час, щоб покращити результати своєї діяльності. Муніципалітетам, які відстають, може знадобитися додаткове навчання та більша фінансова спроможність.

Гнучкі та інтегровані моделі надання послуг можуть допомогти заповнити прогалини та збільшити спроможність муніципалітетів. Співпраця, взаємодія, спільне виробництво, спільне розміщення та гнучкі моделі надання послуг будуть актуальними у цьому відношенні (Вкладка 7.7). Ці підходи до надання послуг можуть допомогти пристосувати муніципальні послуги до потреб користувачів і територіально диференційованих обставин; а у випадку спільного виробництва вони могли б використовувати місцеві активи для підтримки стандартів. Як приклад, Естонія підтримує лікарні з дуже малими площами обслуговування за допомогою мережевого підходу, причому регіональні лікарні беруть на себе провідну роль в управлінні загальними лікарнями (Rechel et al., 2016^[37]).

Вкладка 7.7. Інтегровані та гнучкі моделі надання послуг

Інтегроване надання послуг передбачає їх сумісне постачання на благо користувачів і для підвищення ефективності роботи постачальників, включаючи вартість, якість і доступ. Ця практика може включати спільне планування, співпрацю або спілкування між постачальниками послуг, взаємодію між професіоналами в різних секторах, фізичне або віртуальне розміщення додаткових послуг або поєднання вище переліченого.

- **Взаємодія** стосується агенцій на національному та/або місцевому рівнях, які працюють разом шляхом обміну інформацією та навчання та створюють мережі для покращення обслуговування користувачів. Вона може допомогти зменшити будь-які прогалини в наданні послуг. Поглиблені професійні знання про різні послуги можуть покращити якість рекомендації «на основі потреб». У сільській місцевості легше досягти взаємодії через меншу кількість осіб, залучених до надання послуг.
- **Співпраця** означає форму інтеграції, за якої професіонали спілкуються та працюють разом, наприклад, у міжвідомчих командах. Окрім рівня практиків, це також може передбачати співпрацю між рівнями управління (вертикальну чи горизонтальну). Вона може допомогти знизити витрати на надання послуг за рахунок зменшення дублювання, а також краще ідентифікувати потреби користувачів послуг та реагувати на них. Часто така інтеграція потребує сприяння на нормативному та політичному рівнях, для забезпечення, до прикладу, можливості ділитися ресурсами та іншою інформацією та здійснювати спільні стратегії.
- **Спільне виробництво** означає залучення громади або некомерційних груп (тобто третього сектору) до надання послуг. Деякі країни мають давню історію цієї традиції, наприклад, Німеччина та Нідерланди, де спільне виробництво було важливою частиною побудови післявоєнної соціальної держави. У деяких європейських країнах цей термін використовується для опису організованої участі громадян у створенні власного добробуту. У багатьох країнах спільне виробництво все більше просувається як економічно ефективний спосіб надання послуг у сільській місцевості. З щільнішими соціальними мережами сільська місцевість може мати конкурентну перевагу над міською в реалізації такого типу стратегії надання послуг.
- **Спільне розміщення** – це форма (легкого) комплексного надання послуг. Ця практика стосується розміщення різних служб чи установ в одній будівлі (наприклад, «єдині вікна», такі як центри надання адміністративних послуг України). Вона забезпечує жителям доступ до кількох послуг в одному місці, одночасно зменшуючи адміністративні та капітальні витрати.
- **Гнучке надання послуг** може бути використано для заповнення прогалин, коли основні засоби або стандартні форми надання послуг неможливі, та/або для покращення доступності послуг шляхом їх донесення до людей. Така форма може допомогти пристосувати послуги до різних обставин. Приклади гнучкого надання послуг включають мобільні медичні послуги, такі як клініки крові або візити медиків. Це поняття також може стосуватися заміни фіксованих маршрутів громадського транспорту в сільській місцевості на таксі, яке може бути більш доступним варіантом залежно від відстані/обсягу.

Джерело: розробка автора на основі (OECD/EC-JRC, 2021^[38]).

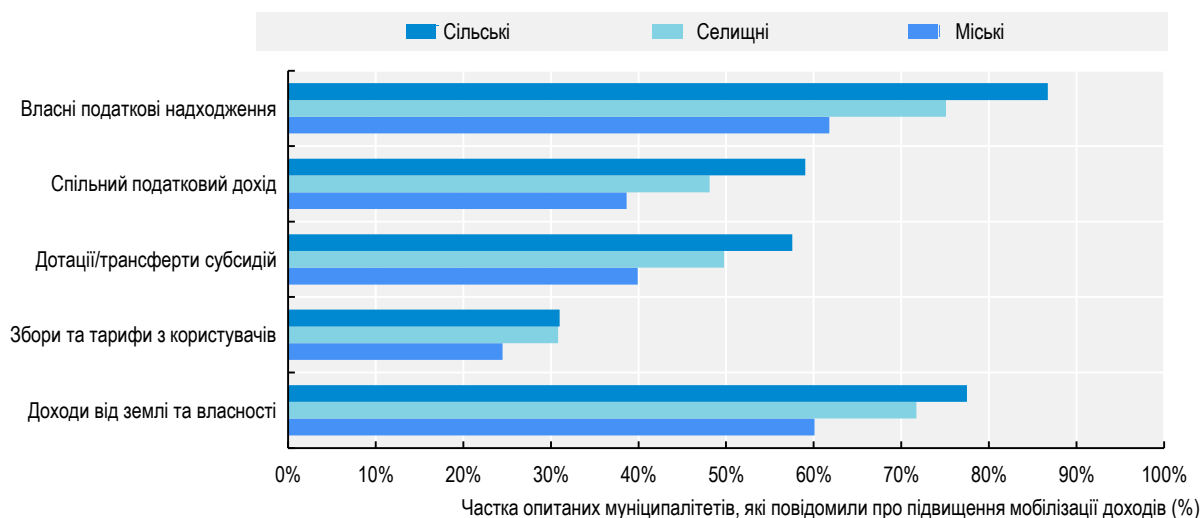
Вплив реформ децентралізації на субрегіональні фінанси та інвестиції

Адміністративні реформи в Україні супроводжувала фіскальна децентралізація. Місцеві органи влади отримують переваги від нових джерел доходу, механізмів розподілу податків, місцевих податків і переглянутої системи вирівнювання (див. Розділ 5 і Розділ 6). Процеси фіскальної децентралізації потребують часу для повної передачі повноважень і ресурсів від центрального уряду до нижчих рівнів управління, і тому вони залишаються аспектом процесу реформи децентралізації на стадії розвитку (OECD, 2018^[28]).

У більшості муніципалітетів зросли податкові надходження

Більшість (75%) опитаних муніципалітетів повідомляють, що процес реформи децентралізації збільшив їхні податкові надходження з власних джерел. Існували значні відмінності між різними типами муніципалітетів; 87% сільських муніципалітетів повідомили, що їхні власні податкові надходження зросли, порівняно з 75% селищних муніципалітетів і 62% міських (Рисунок 7.7). Подібні відмінності можна знайти щодо спільних податкових надходжень (наприклад, податку на доходи фізичних осіб). Нижча частка міських муніципалітетів може пояснюватись тим, що деякі з них раніше були містами обласного значення, що давало їм право на 75% частки податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), порівняно з 60%, які вони отримують сьогодні. І навпаки, громади в сільській місцевості та селищах отримували лише 25% ПДФО до реформи децентралізації, і тому спостерігали значне збільшення надходжень від спільних податків. Результати опитування значною мірою відповідають змінам у розподілі муніципальних доходів між 2016 та 2020 роками (див. Розділ 6). За цей період частка податкових надходжень об'єднаних муніципалітетів (включаючи спільні та місцеві податки) зросла з 46% до 62% від загальних доходів об'єднаних муніципалітетів (CabMin, 2021^[39]).

Рисунок 7.7. Вплив реформ децентралізації на мобілізацію джерел доходів



Примітка: Запитання: Який вплив мали реформи децентралізації (включно з процесом об'єднання) на мобілізацію наступних джерел доходу вашого муніципалітету. Повний перелік джерел надходжень: Податкові надходження (з власних джерел); Податкові надходження (розподілені між муніципалітетом та іншими рівнями влади); Дотації/трансфери субсидій; Збори та тарифи з користувачів; Доходи від землі (оренда, продаж, визначення вартості землі) та майна (будівлі). Варіанти відповіді: Збільшення; Зниження; Жодного значного ефекту. Відповіді надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів в Україні у 2021 році).

Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Крім того, понад дві третини муніципалітетів (70%) повідомили про збільшення доходів від землі/майна. Ймовірно, це пояснюється обов'язковою передачею у 2020 році «об'єктів спільної власності», які раніше перебували у власності районів (наприклад, заклади охорони здоров'я та освіти), муніципалітетам, що підвищило земельні доходи останніх. Дані були найвищими для сільських муніципалітетів (77%), за ними йдуть селищні та міські муніципалітети (72% і 60% відповідно), що може свідчити про те, що міські муніципалітети відносно частіше володіли об'єктами спільної власності до запуску процесу реформ.

Лише половина опитаних муніципалітетів повідомили, що реформи збільшили їхні доходи від центральних державних трансфертів. Така ситуація може видатись дуже дивною, з огляду на те, що обсяг фінансування, доступного муніципалітетам через державні дотації, суттєво зріс у період з 2015 по 2019 роки (див. Розділ 5), проте результати опитування в основному чітко узгоджуються з поступовим зменшенням частки трансфертів у загальних доходах об'єднаних муніципалітетів (з 49% у 2016 році до 33% у 2020 році) (див. Розділ 6). Більше того, результати опитування можуть пояснюватись тим, що муніципалітети також зіткнулися зі значним збільшенням завдань з 2015 року, і можуть вважати, що чистий приріст фінансування не був пропорційним їхнім новим обов'язкам.

Забезпечення територіальної рівності в умовах відмінностей у фінансальній спроможності до відновлення

Опитування в рамках проекту ОЕСР показує, що децентралізація збільшила надходження з власних джерел, особливо для сільських муніципалітетів. Існує низка позитивних переваг, пов'язаних із цим, зокрема муніципальна власність на бюджети та міцніший зв'язок між податками, які сплачують громадяни, та послугами, які вони отримують, що може призвести до покращення рівня державної підзвітності та довіри до уряду. Однак триваюча війна перевернула вверх дном ситуацію з державними фінансами, і з'являться нові механізми для підтримки зусиль з відбудови та відновлення, включаючи національні дотації на відбудову та кошти від міжнародних донорів. У зв'язку з цим важливо, щоб уряд періодично оцінював фінансову спроможність муніципалітетів і зміни у їхніх потребах у державних фінансах під час війни та в період післявоєнної відбудови та відновлення. Це має поєднуватися із встановленням прозорих систем моніторингу та підзвітності, які показуватимуть, як витрачаються кошти для відновлення.

Буде критично важливо, щоб відносно слабкі муніципалітети, яким, як правило, бракує відданих фінансистів-професіоналів, не зазнали краху через прогалини в доступі до таких коштів відбудови. Це вимагає, серед інших елементів, уникнення надмірної складності та бюрократичності процесу подання заявок на фінансування. Крім того, важливо, щоб уряд переконався, що інформація про можливості фінансування широко та своєчасно поширюється, наприклад, через асоціації місцевих органів влади, а також Конгрес місцевих і регіональних влад. Також, національні та регіональні уряди повинні відстежувати не лише муніципалітети, які подають заявки на отримання коштів, а й ті, які не звертаються за ними, щоб визначити, чи це пов'язано з відсутністю потреби чи браком адміністративної спроможності, оскільки останнє може потребувати втручання.

Вплив реформ децентралізації на місцеву демократію та залучення громадян до прийняття рішень на місцях

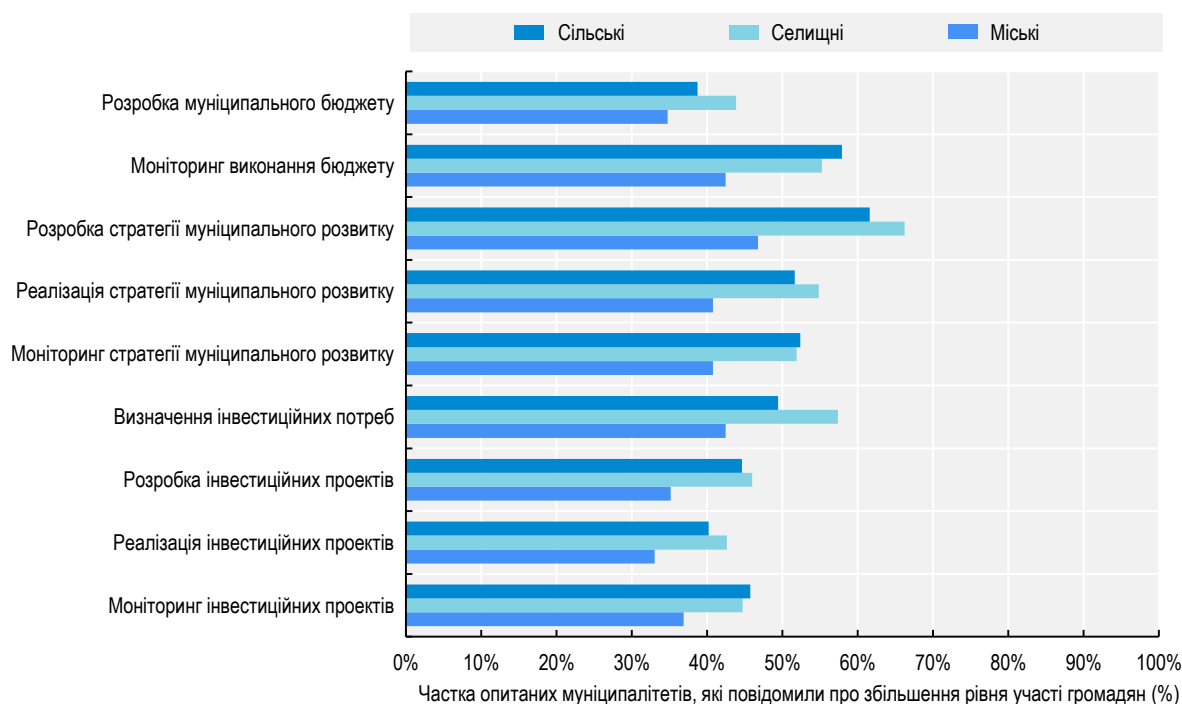
Удосконалення місцевих демократичних процесів було однією з цілей, визначених у «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» 2014 року (CabMin, 2014^[40]). Відтоді реформи децентралізації призвели до прямих виборів 1469 нових рад і подальшої інституціоналізації старост (див. Розділ 6). Крім того, до лютого 2022 року на муніципальному рівні дедалі частіше використовувалися інструменти залучення громадян, такі як електронні петиції. Те ж саме стосувалося бюджетування за участі громадян, особливо у великих містах (Sabadash and Kruglashov, 2020^[41]).

У цьому розділі показано, як муніципалітети сприйняли вплив децентралізації на участь громадян і бізнесу в процесах прийняття муніципальних рішень. У ньому демонструється необхідність продовження інвестицій у місцеві демократичні процеси. Розділ завершується обговоренням важливості посилення залучення громадськості, звітності та підзвітності, особливо в контексті періоду післявоєнного відновлення. Також було розглянуто вплив війни на участь громадськості в прийнятті рішень на муніципальному рівні.

Про збільшення участі громадян і бізнесу в процесі прийняття рішень на місцях повідомила невелика кількість муніципалітетів

Незначна більшість опитаних муніципалітетів вважають, що реформи децентралізації покращили рівень участі громадян у розробці муніципального плану соціально-економічного розвитку (58%); моніторингу виконання бюджету (52%); та визначенні інвестиційних потреб (50%). Щодо всіх інших сфер, пов'язаних із залученням громадян, на думку більшості муніципалітетів, реформи не дали ефекту. Також спостерігалися помітні розбіжності між типами муніципалітетів: менше половини опитаних міських муніципалітетів повідомили, що реформи сприяли підвищенню участі громадян у всіх різних сферах прийняття рішень, порівняно з більш ніж половиною опитаних сільських і селищних територій (Рисунок 7.8).

Рисунок 7.8 Вплив реформ децентралізації на рівень участі громадян у прийнятті муніципальних рішень

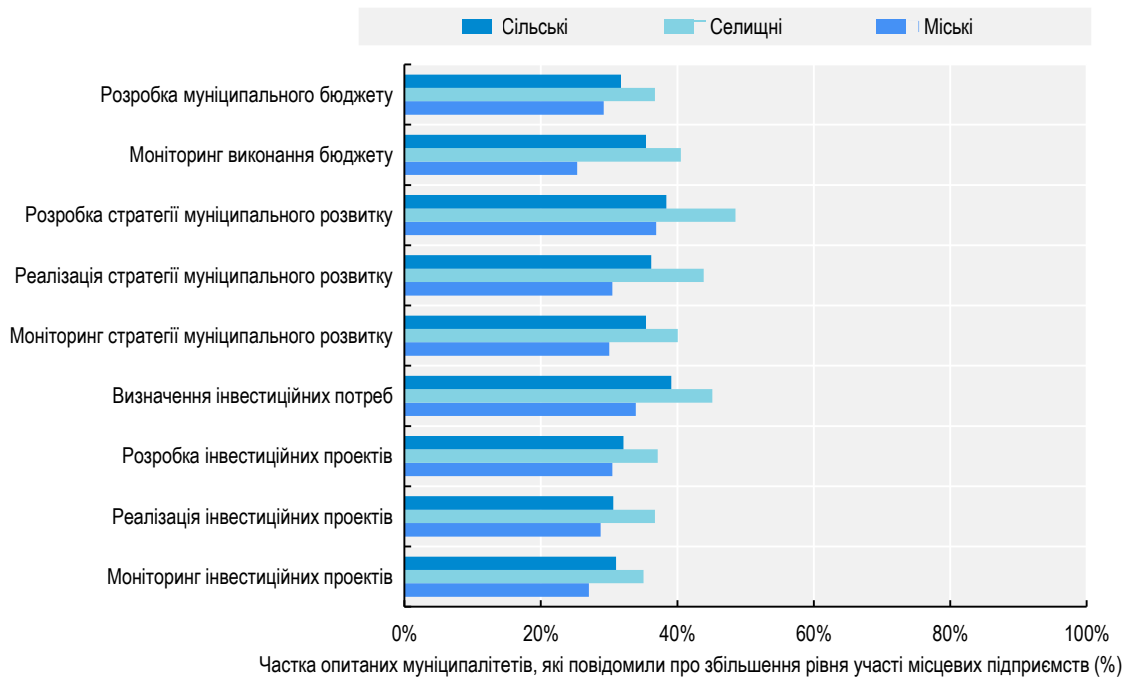


Примітка: Запитання: Який вплив мали реформи децентралізації (включаючи процес об'єднання) на рівень участі окремих громадян у наступних сферах прийняття муніципальних рішень? Повний перелік сфер прийняття муніципальних рішень: Розробка муніципального бюджету; Моніторинг виконання бюджету; Розробка муніципального соціально-економічного плану (стратегії розвитку територіальної громади); Реалізація муніципального соціально-економічного плану (стратегії розвитку територіальної громади); Моніторинг виконання муніципального соціально-економічного плану (стратегії розвитку територіальної громади); Визначення інвестиційних потреб; Розробка інвестиційних проектів; Реалізація інвестиційних проектів; Моніторинг інвестиційних проектів. Варіанти відповідей: Збільшення участі; Зменшення участі; Жодного ефекту. Відповіді надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів в Україні у 2021 році).

Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Значна більшість муніципалітетів зазначила, що реформи не вплинули на рівень участі місцевого бізнесу в прийнятті муніципальних рішень. Загалом цей висновок був найбільш вираженим у міських муніципалітетах, за ними йдуть сільські та селищні муніципалітети. Так, лише 25% міських муніципалітетів вважають, що реформи підвищили рівень залучення приватного сектору до моніторингу виконання бюджету, порівняно з 35% сільських муніципалітетів і 41% селищних муніципалітетів (Рисунок 7.9)

Рисунок 7.9. Вплив реформи децентралізації на рівень участі бізнесу в прийнятті муніципальних рішень



Примітка: Запитання: Який вплив мали реформи децентралізації та процес об'єднання на рівень участі місцевого бізнесу (представників приватного сектору) у наступних сферах прийняття муніципальних рішень? Повний перелік сфер прийняття муніципальних рішень: Розробка муніципального бюджету; Моніторинг виконання бюджету; Розробка муніципального соціально-економічного плану (стратегії розвитку територіальної громади); Реалізація муніципального соціально-економічного плану (стратегії розвитку територіальної громади); Моніторинг виконання муніципального соціально-економічного плану (стратегії розвитку територіальної громади); Визначення інвестиційних потреб; Розробка інвестиційних проектів; Реалізація інвестиційних проектів; Моніторинг інвестиційних проектів. Варіанти відповідей: Збільшення участі; Зменшення участі; Жодного ефекту. Відповіді надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів в Україні у 2021 році).

Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Ці висновки можна трактувати по-різному. З одного боку, муніципалітети можуть відчувати, що вони вже належним чином взаємодіяли з громадянами та місцевим бізнесом у прийнятті муніципальних рішень, і, таким чином, реформи не збільшили рівень залучення. Цим можна, наприклад, пояснити меншу кількість міських муніципалітетів, які повідомляють про збільшення участі громадян завдяки реформам децентралізації. Як зазначалося раніше, особливо у великих муніципалітетах, останніми роками частіше використовувалися такі інструменти, як бюджетування за участі громадськості.

Проте результати, ймовірно, свідчать про відсутність обізнаності та/або розуміння існуючої законодавчої та нормативної бази щодо участі громадськості та консультацій на місцевому рівні (OECD, 2021^[22]). Наприклад, у 2020 році Мінфін оприлюднив методичні вказівки щодо організації механізмів участі громадськості в бюджетному процесі на місцевому рівні (Verkhovna Rada, 2020^[42]). Крім того, як зазначалося вище, багато муніципалітетів повідомили, що вони не мають необхідного

потенціалу для залучення неурядових зацікавлених сторін до процесів планування, бюджетування та державних інвестицій.

Посилення рівня залучення громадськості, звітності та підзвітності

Залучення громадськості – це розвиток партнерства між державними службовцями та жителями громади в процесі управління. Воно вимагає обміну інформацією та управління конкуруючими інтересами. Воно також вимагає довіри та визнання внеску, який неурядові учасники можуть зробити у прийнятті рішень щодо пріоритетів розвитку, доходів і витрат тощо.

Протягом війни муніципалітети тісно співпрацюють з громадянським суспільством, неурядовими організаціями та бізнесом, щоб надавати важливі послуги, координувати гуманітарну допомогу та мобілізувати зусилля з відновлення. Багато хто зауважив, як це позитивно змінює культуру громадянської активності та місцевих демократичних процесів (Gumenyuk, 2022^[43]). У період відбудови і в подальшому Україна повинна спиратися на цей досвід. Щоб посилити участь громадськості в прийнятті рішень на муніципальному рівні, уряд має розглянути можливість ухвалення нового законодавства, яке зробить консультації з громадськістю системним компонентом планування розвитку та інвестицій на місцевому рівні. Зокрема, у ньому мають бути чітко визначені механізми, за допомогою яких муніципалітети можуть посилити залучення громадськості, наприклад, планування та бюджетування за участі громадськості. Такий механізм також повинен гарантувати, що інструменти участі громадськості (для інформування, консультування, залучення, співпраці чи надання повноважень) відповідатимуть меті. У той же час уряд має бути обережним, щоб не перевантажувати муніципалітети вимогами щодо організації процесів залучення громадськості, оскільки це може загальмувати процес прийняття муніципальних рішень та призвести до втоми від консультацій з боку громадян та бізнесу.

Хоча закон зобов'язує всі муніципалітети надавати місцевій раді щорічний звіт про виконання місцевого бюджету, лише 59% опитаних об'єднаних муніципалітетів вказали, що вони це зробили (OECD, 2021^[12]). Між типами муніципалітетів спостерігалися певні відмінності: 65% сільських муніципалітетів повідомили, що надали такий звіт, у порівнянні з 59% селищних муніципалітетів і 52% міських муніципалітетів. Більш систематичне подання щорічних публічних звітів могло б забезпечити додаткову міру прозорості та підзвітності діяльності місцевих органів влади, зокрема тому, що муніципалітети будуть залучені до реалізації проектів відновлення. Це допомогло б муніципалітетам продемонструвати мешканцям, що податки та кошти донорів витрачаються ефективно та результативно, а також продемонструвати поступ у досягненні цілей місцевого розвитку.

Уряду рекомендовано надати додаткові ресурси (наприклад, оновлені методології та шаблони звітності) щодо того, як розробляти та подавати річні звіти, які можуть інформувати широке коло зацікавлених сторін про заходи, які були впроваджені, про те, як були витрачені кошти, та наскільки були виконані цілі місцевого розвитку. Крім того, уряд міг би розглянути можливість зробити надання річного звіту передумовою для отримання коштів, наприклад, з ДФРР.

Що стосується участі громадськості у сфері бюджетування, ОЕСР раніше рекомендувала Україні зробити бюджетну інформацію більш доступною та зрозумілою для громадськості («бюджет для громадян») та розробити зустрічі з населенням для підвищення потенціалу з метою розвитку їхніх фінансових навичок та розуміння (OECD, 2018^[28]). Крім того, він рекомендував створити громадські моніторингові комітети з фіскальних питань і публікувати річний (або піврічний звіт) про виконання бюджету в зручному форматі, доступному для громадськості. Нарешті, він закликав посадових осіб сприяти використанню досвіду бюджетування за участі громадськості, за допомогою якого громадяни можуть висловлювати свої вимоги щодо розподілу бюджетних коштів та визначення пріоритетів (OECD, 2018^[28]). Ці рекомендації досі актуальні для України.

Значні інвестиції, які знадобляться для підтримки місцевої відбудови та відновлення, підкреслюють важливість активної участі громадськості в прийнятті муніципальних рішень. Неурядові організації можуть мати можливість надавати фінансові, матеріальні та людські ресурси для реалізації проектів відбудови, а також контролювати використання державного та донорського фінансування.

Вплив реформ децентралізації на вертикальну та горизонтальну координацію та співпрацю

Координація та співпраця між рівнями влади є ключовим елементом успішної реформи децентралізації (OECD, 2019^[44]). Координація передбачає спільні або об'єднані потоки інформації між організаціями, тоді як співпраця передбачає спільні дії. ОЕСР відзначила, що міжмуніципальна співпраця повільно набирає обертів, хоча й залишаються можливості для вдосконалення (див. Розділ 6). Крім того, існуючі механізми вертикальної координації стикаються з численними проблемами (див. Розділ 4 і Розділ 6). Відносини, засновані на партнерстві між рівнями влади, на відміну від ієрархії, стають дедалі важливішими, оскільки муніципалітети поступово отримують більше адміністративних обов'язків та обов'язків з надання послуг.

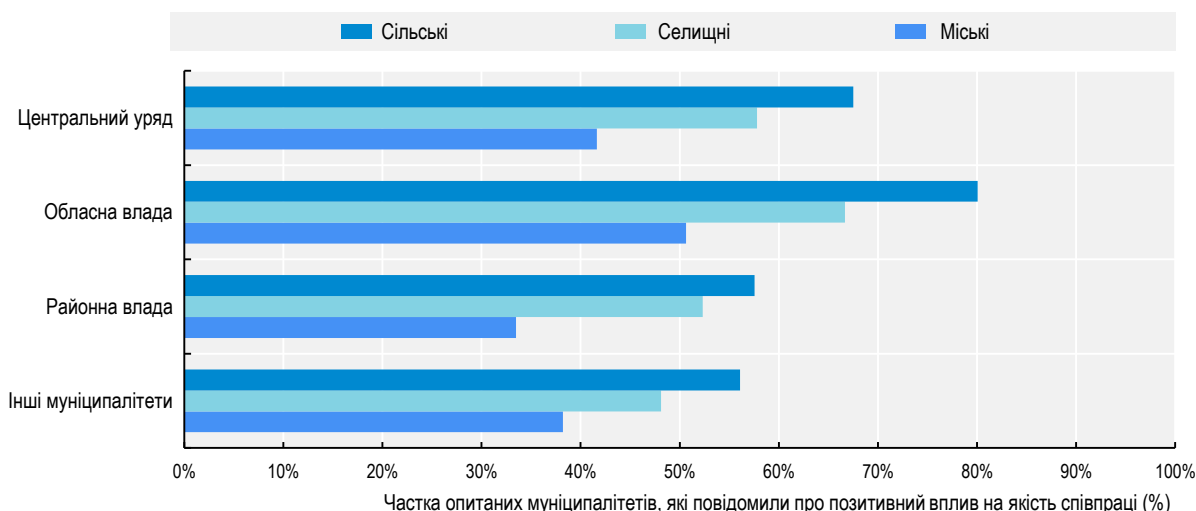
У цьому розділі обговорюється, як муніципалітети сприйняли вплив реформ децентралізації на вертикальну координацію, і розглядається питання чіткості розподілу завдань і відповідальності між рівнями влади. В ньому також представлені роздуми щодо цінності розширення міжмуніципального співпраці для післявоєнної відбудови та відновлення.

Реформи децентралізації сприймалися як такі, що мали позитивний вплив на вертикальну співпрацю

Більшість опитаних сільських і селищних муніципалітетів (68% і 58%, відповідно) відчували, що процес реформи децентралізації позитивно вплинув на їхні стосунки з центральною владою, порівняно з лише 42% міських муніципалітетів. Це може пояснюватись тим, що колишні міста обласного значення вже мали міцні відносини з центральною владою до початку реформ децентралізації. Наприклад, колишні міста обласного значення мали можливість випускати облігації під контролем і координацією центральної влади, чого не мали сільські, міські та селищні муніципалітети.

І навпаки, більшість сільських (80%), селищних (67%) і міських (51%) муніципалітетів повідомили, що реформи децентралізації мали позитивний вплив на якість їхньої співпраці з обласною владою (Рисунок 7.10). Ймовірно, це пояснюється, принаймні частково, способом, у який реформи дозволили муніципалітетам узгоджувати свої бюджети безпосередньо з обласними державними адміністраціями, таким чином розвиваючи та зміцнюючи їхні відносини з обласним рівнем. До реформи децентралізації районні державні адміністрації повідомляли більшості муніципалітетів про рівні фінансування та керували такими рівнями фінансування. Винятком були всі міста обласного значення, які мали прямі фінансові відносини з обласним рівнем влади (див. Розділ 6). Це може пояснювати, чому міські муніципалітети менш позитивно оцінюють вплив реформ децентралізації на якість співпраці з іншими рівнями влади, ніж селищні та сільські муніципалітети.

Рисунок 7.10. Вплив реформ децентралізації на якість співпраці з іншими рівнями влади



Примітка: Питання: Який вплив мали реформи децентралізації (включаючи процес об'єднання) на якість співпраці з наступними рівнями влади? Варіанти відповідей: Позитивний ефект; Негативний ефект; Жодного відчутного ефекту. Відповіді надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів в Україні у 2021 році).

Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

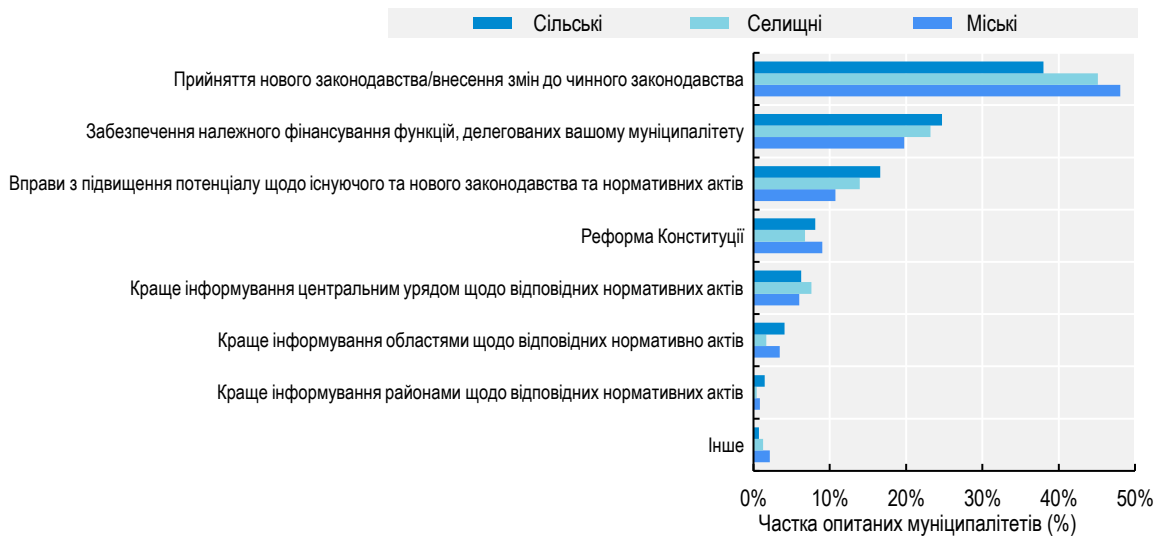
Незначна більшість опитаних сільських муніципалітетів (56%) зазначили, що реформи мали позитивний вплив на їхню співпрацю з іншими муніципалітетами, порівняно з лише 48% селищних муніципалітетів і 38% міських муніципалітетів (Рисунок 7.10)). Це можна пояснити тим фактом, що не всі сільські або селищні муніципалітети мають необхідну інфраструктуру, для, до прикладу, надання широкого спектру медичних чи освітніх послуг, і тому їм необхідно співпрацювати з іншими муніципалітетами, які її мають.

Опитування також виявило, що у сільських, селищних та міських муніципалітетах найбільша частка місцевих органів влади вказала, що міжмуніципальна співпраця буде сприятливою для покращення місцевих послуг з управління відходами та у сфері охорони здоров'я (Додаток Рисунок 7.А.3). Це може пояснюватись великим обсягом інвестицій, необхідних для розвитку та підтримки фізичної інфраструктури, а також бажанням підвищити ефективність державних інвестицій шляхом збільшення масштабу. Інші сфери, у яких, на думку відносно великої частини муніципалітетів, міжмуніципальна співпраця буде корисною, включали туризм (особливо, між міськими муніципалітетами), а також соціальні та адміністративні послуги, що вказує на широкий спектр секторів, у яких муніципалітети вважають міжюрисдикційне співробітництво корисним.

Потрібна більша чіткість у розподілі завдань і обов'язків між рівнями влади

Майже половина опитаних муніципалітетів (43%) повідомили, що прийняття нового законодавства чи внесення змін до чинного законодавства найбільше сприяло б чіткішому розподілу завдань і обов'язків між рівнями влади (Рисунок 7.11). Це може пояснюватись тим, що законодавство не встановлює чітких повноважень для муніципалітетів щодо виконання певних завдань. Наприклад, чинне законодавство не визначає чітких механізмів, які муніципалітети можуть використовувати для підтримки місцевого економічного розвитку. Крім того, існує невизначеність щодо того, який рівень місцевої влади відповідає за будівництво та утримання доріг (див. Розділ 6).

Рисунок 7.11. Заходи, які найбільше сприятимуть чіткішому розподілу завдань та обов'язків між рівнями влади



Примітка: Запитання: Який з наступних заходів, на вашу думку, найбільше сприятиме чіткішому розподілу завдань та обов'язків між різними рівнями влади? Будь ласка, оберіть один варіант. Прийняття нового законодавства/внесення змін до чинного законодавства; Забезпечення належного фінансування функцій, делегованих вашому муніципалітету; Навчання та інші заняття з нарощування потенціалу щодо існуючого та нового законодавства та нормативних актів; Реформа Конституції; Поліпшення комунікації/розповсюдження інформації центральним урядом щодо нормативних актів, які стосуються муніципалітетів; Поліпшення комунікації/розповсюдження інформації обласними адміністраціями щодо нормативних актів, які стосуються муніципалітетів; Поліпшення комунікації/розповсюдження інформації районними адміністраціями щодо нормативних актів, які стосуються муніципалітетів; Інше. Відповіді надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів в Україні у 2021 році).

Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Дослідження міжбюджетних відносин в Україні підтверджують ці висновки, вказуючи на те, що правовий розподіл функцій між рівнями влади іноді є нечітким (Wright and Slukhai, 2021). Така ситуація може підірвати ефективне надання державних послуг і підзвітність, оскільки суб'єкти можуть уникати взяття на себе відповідальності, перекладаючи її на інші рівні влади. Ці виклики є особливо проблематичними в контексті катастрофи, яка вимагає швидких, скоординованих і рішучих дій, не кажучи вже про чітку комунікацію та структури підзвітності. Щоб вирішити цю проблему, уряд міг би розглянути двоаспектний підхід. По-перше, він міг би провести всебічний огляд муніципальних адміністративних та службових обов'язків і їхнього зв'язку з повноваженнями вищих рівнів влади. Такий аналіз міг би допомогти визначити послуги, де, обов'язки, до прикладу, збігаються, або ж де немає повної ясності щодо того, який з рівнів влади несе за них відповідальність. По-друге, на основі цієї оцінки уряд міг би визначити, де необхідно запровадити нове законодавство чи нормативні акти (або внести зміни до існуючого законодавства чи нормативних актів), а де інші заходи будуть достатніми. Вони включають заохочення та сприяння вертикальному та горизонтальному співробітництву, а також надання додаткової підтримки у розвитку спроможності муніципалітетів для демістифікації складних законодавчих та нормативних питань, особливо в разі введення нового законодавства. Обидва ці елементи могли б забезпечити більшу ясність для муніципалітетів щодо їхніх завдань та обов'язків в контексті багаторівневого управління.

Слід також зазначити, що: а) забезпечення належного фінансування та б) навчання та розбудова потенціалу були на другому і третьому місці серед елементів, які найчастіше згадувалися як такі, щоб могли б посприяти чіткішому розподілу завдань і відповідальності між рівнями влади. Отримані дані свідчать про те, що певні муніципалітети можуть вважати, що їхні повноваження з надання послуг не фінансуються належним чином. Звісно ж практика розумного управління фінансами з боку

муніципалітетів є дуже важливою, однак уряд повинен забезпечити наявність у місцевих органів влади необхідних засобів для ефективного виконання своїх повноважень і не допускати недофінансованих або нефінансованих мандатів. В рамках зусиль, спрямованих на збільшення стабільного, прогнозованого та адекватного фінансування муніципалітетів, Уряд міг би розглянути можливість збільшення обсягу блокових дотацій або розширення повноважень муніципалітетів щодо встановлення бази оподаткування та ставок податків із власних джерел, можливо, в межах національного діапазону, щоб уникнути надмірних відмінностей між муніципалітетами. Однак це має відбутися після всебічного огляду згаданих вище муніципальних адміністративних обов'язків і послуг у поєднанні з оцінкою ступеня недофінансування цих обов'язків. Такі політичні заходи сприятимуть наявності у муніципалітетів достатніх фінансових ресурсів та необхідної гнучкості для розподілу витрат таким чином, щоб задовольнялись конкретні місцеві потреби.

Збільшення міжмуніципального співробітництва

Міжмуніципальна співпраця має вирішальне значення для створення ефекту масштабу та підвищення економічної ефективності надання державних послуг. Вона стане ще більш важливою у світлі масштабного руйнування громадської інфраструктури внаслідок війни Росії проти України. Незважаючи на те, що Україна має офіційні механізми міжмуніципальної координації, потрібно зробити більше для заохочення цього партнерства. Повільність впровадження таких угод частково може бути пов'язана з відсутністю відповідних знань про те, як вони працюють, і про відповідні ризики. Національний уряд міг би відігравати сильнішу роль, розробляючи стимули для координації та забезпечуючи наявність у муніципалітетів належних механізмів і ноу-хау, необхідних для вжиття заходів. Наприклад, він міг би розглянути питання про надання органам місцевого самоврядування додаткових допоміжних матеріалів (як-от щодо відповідного законодавства, належної практики, шаблонів договорів про спільне надання послуг) і порад щодо того, як налагодити міжмуніципальну співпрацю та керувати нею, особливо у сферах надання послуг, які могли обходити увагою у минулому (див. Розділ 6) (OECD, 2018^[28]). Крім того, частка власних надходжень у загальному муніципальному доході може вплинути на ймовірність укладення муніципалітетами угод про міжмуніципальну співпрацю. Коли муніципальні доходи складаються здебільшого зі спільних податків (наприклад, ПДФО) та міжурядових дотацій, муніципалітети, як правило, відчувають менший тиск щодо необхідності визначити рівень економії витрат, до прикладу, співпрацюючи з сусідніми муніципалітетами у наданні послуг (GIZ/UN-Habitat, 2015^[45]). Таким чином, зменшення залежності муніципалітетів від спільних податків і дотацій – до прикладу, шляхом збільшення повноважень муніципалітетів генерувати доходи з власних джерел – може спрацювати як стимул для міжмуніципальної співпраці.

Оцінка муніципальної ефективності від ОЕСР

У попередніх розділах було висвітлено результати самооцінки реформ децентралізації, що дозволяє зрозуміти, як самі муніципалітети бачать вплив цих реформ на свій внутрішній потенціал, міжбюджетні відносини та муніципальну діяльність. Розуміння впливу реформ на муніципальну ефективність дозволяє провести аналіз наслідків реформ під іншим кутом та зробити відповідні висновки. Оцінка відносної ефективності, з якою різні муніципалітети надають державні послуги, може бути важливим показником результатів діяльності муніципалітету. Вона може допомогти визначити, скільки «задоволення» отримують місцеві платники податків «за свої гроші».

Щоб визначити відносну ефективність муніципалітету, було застосовано аналіз охоплення даних (АОД) (Вкладка 7.8). Цей метод моделювання зазвичай використовується для вимірювання ефективності витрат різних організацій та установ у наданні подібних послуг, таких як початкова освіта, охорона здоров'я, доступ до культурних установ, водовідведення та дорожня інфраструктура (Charnes, Cooper and Rhodes, 1978^[46]; Cooper, Seiford and Ton, 2006^[47]; Lamichhane and Tamang,

2019^[48]). У цьому випадку АОД ранжує муніципалітети відповідно до співвідношення між використаними ресурсами (введеними ресурсами) та виробленими суспільними послугами (віддачею). Муніципалітет вважається відносно неефективним, якщо інший муніципалітет, використовуючи таку саму комбінацію введених ресурсів, здатний давати більшу віддачу або здатний отримувати таку ж віддачу, використовуючи меншу кількість введених ресурсів.

Вкладка 7.8. Модель Аналізу охоплення даних

Щоб запустити аналіз охоплення даних (АОД) та оцінити відносну ефективність муніципальних витрат, ОЕСР визначила показники введених ресурсів та показники віддачі. Вибраною змінною введених ресурсів були загальні доходи муніципалітетів на душу населення, за допомогою якої вимірюється, скільки доходів муніципалітети мають витратити відносно кількості населення. Зокрема, йдеться про муніципальні доходи Загального фонду, який, серед інших елементів, формується з ПДФО. В ідеалі ОЕСР мала б використати додаткову модель із муніципальними витратами на душу населення як змінну введених ресурсів. Однак наявні дані про муніципальні витрати не можна порівняти з наведеними нижче показниками віддачі.

Щодо показників віддачі, дослідники, які проводять АОД, зазвичай використовують такі змінні, як кількість зібраного міського сміття або обсяг питної води, що подається громадянам, щоб виміряти рівень надання суспільних благ. Враховуючи обмеження щодо доступності даних на місцевому рівні, що вказують на результати політики (наприклад, зміни в кількості або якості ключових державних послуг, таких як освіта чи охорона здоров'я), аналіз ОЕСР спирався на інформацію, представлену на платформі моніторингу ефективності «Громада». У моделі АОД, яка була застосована ОЕСР, використовувались такі показники віддачі:

- Кількість дошкільних закладів
- Кількість закладів загальної середньої освіти
- Кількість установ, що надають первинну медичну допомогу
- Кількість музеїв
- Кількість закладів культури
- Кількість мистецьких шкіл
- Кількість бібліотек

Показники громадської інфраструктури не є оптимальними, оскільки вони не включають інформацію, до прикладу, про якість надання послуг, проте діапазон віддачі, що розглядається в аналізі, вважається достатньо різноманітним для отримання надійних результатів, які не зміняться в залежності від включення або виключення якогось певного показника віддачі.

В АОД використовувались дані за 2019-2021 роки, останні доступні дані, залежно від показника. Хоча в ідеалі аналіз мав би включати лише об'єднані муніципалітети, через технічні труднощі, пов'язані з об'єднанням наборів даних із різними кодами, аналіз враховував усі 1 438 муніципалітетів, згаданих на порталі вимірювання ефективності «Громада» Мінрегіону. До цього переліку увійшли муніципалітети, які не об'єднувалися з 2014 по 2020 роки, а також з нього були виключені тимчасово окуповані територіальні громади Донецької та Луганської областей.

Джерело: розробка автора.

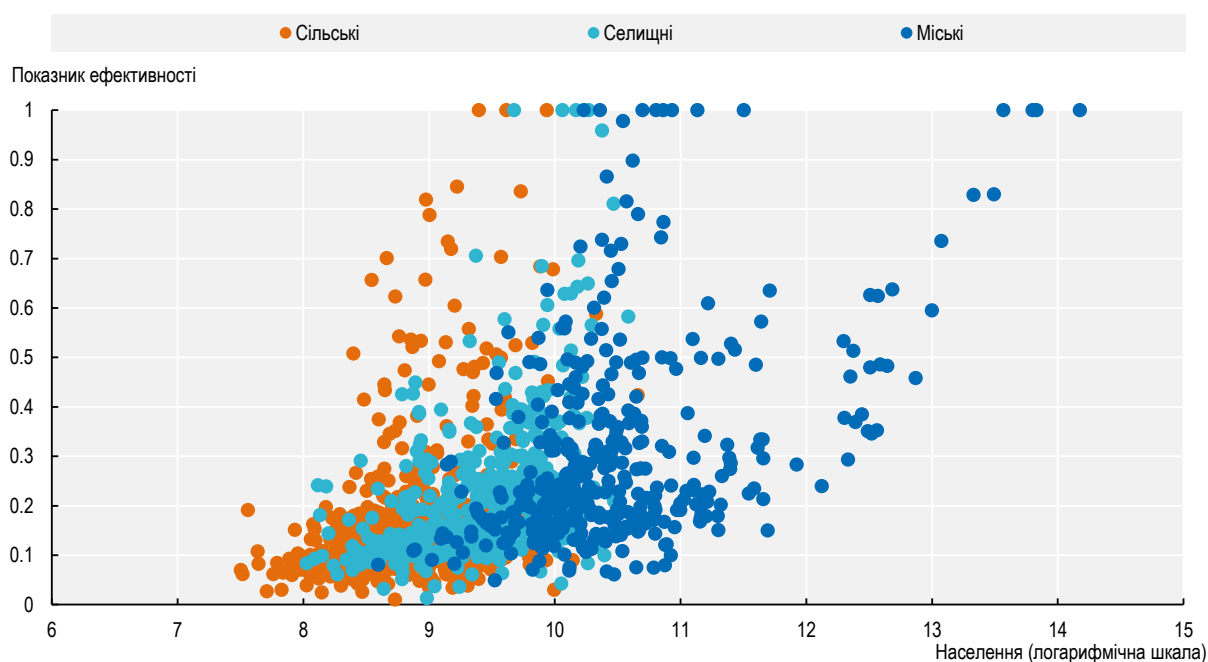
Проте показники муніципальної ефективності не слід розглядати ізольовано. Не менш важливою є оцінка результативності, включаючи цілі, які важко виміряти, – такі як якість, справедливість і доступність послуг, що детально обговорюється в Розділі 8.

Чисельність населення та спроможність залучати податкові надходження є ключовими чинниками результатів діяльності муніципалітету

В ході АОД результатів діяльності муніципалітетів було виявлено, що лише 1% з усіх 1 438 муніципалітетів знаходився на межі відносної ефективності (тобто отримав бал 1 у діапазоні від 0 до 1, де 1 означає найвищий рівень ефективності) (Рисунок 7.12) (Додаток Таблиця 7.В.1). серед найефективніших муніципалітетів (тобто тих, що отримали найвищу оцінку 1) були великі міста, такі як Дніпро, Харків, Львів та Одеса, а також група невеликих муніципалітетів, таких як Керецьки (Закарпатська область), Солотвин (Івано-Франківська область) та Бориня (Львівська область), чисельність населення яких у 2021 році коливалася від 14 959 (Керецьки) до 26 033 (Солотвин) жителів. Важливо підкреслити, що результати АОД залежать від типу та кількості використаних показників введених ресурсів та віддачі. Крім того, оцінки АОД вказують на відносну, а не абсолютну ефективність. Таким чином, муніципалітети, які отримали оцінку ефективності 1, не повинні вважатися такими, що працюють на рівні гіпотетичної «максимальної ефективності».

Загалом, результати аналізу показують, що розмір муніципалітету (як з точки зору чисельності населення, так і території) є важливим визначальним чинником ефективності муніципальних державних витрат, і що його вплив є особливо значним у сільських і селищних муніципалітетах. Оцінка також виявила, що кожен муніципалітет, який знаходиться в нижніх 5% індексу ефективності, мав відносно невелику кількість населення (менше 10 500 осіб).

Рисунок 7.12. Показники муніципальної ефективності та чисельність населення



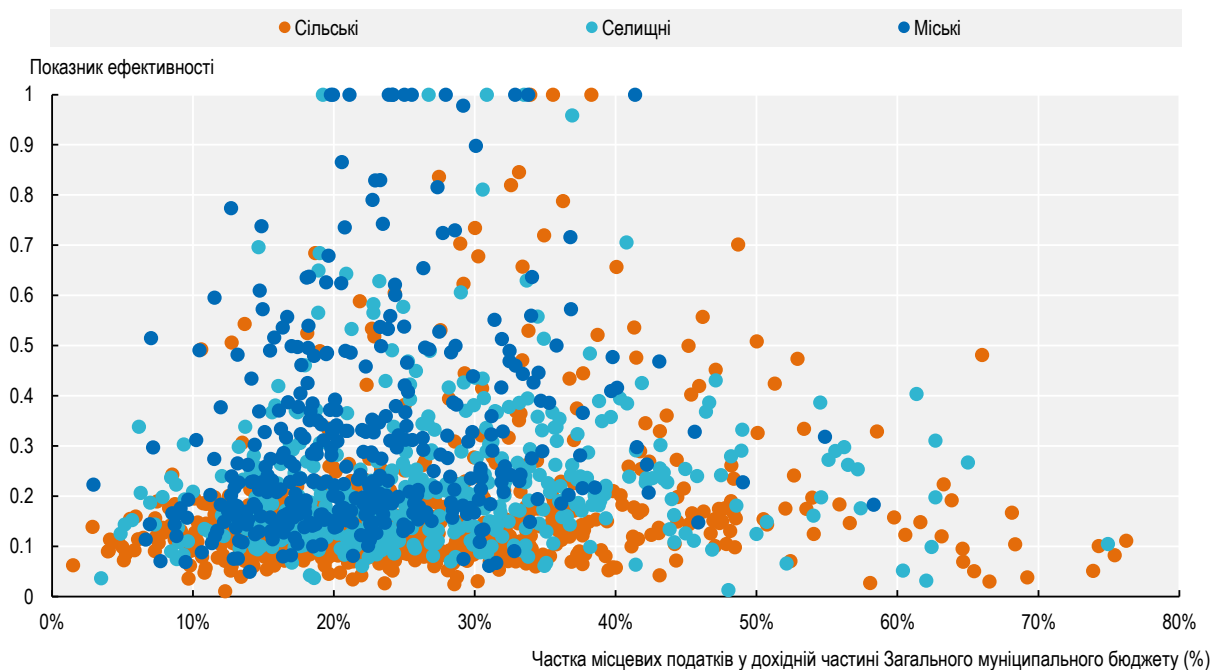
Джерело: підготовлено Педро Камоенсом та Антоніо Таваресом на основі даних (MinRegion, 2021^[49]).

Роль чисельності населення в досягненні кращої ефективності муніципалітету може частково пояснюватися адміністративно-територіальною структурою України, яка діяла до 2014 року. Зокрема, деякі з більших міських муніципалітетів є колишніми «містами обласного значення», які ще до початку процесу об'єднання мали великий перелік завдань і обов'язків. Ці муніципалітети мали значно більше часу для нарощування адміністративної спроможності, ніж їхні колеги. Це, у свою чергу, може пояснювати ефективність цих муніципалітетів порівняно з тими, які отримали додаткові

завдання та обов'язки в рамках процесу децентралізації після 2014 року, і їм довелося значно посилити свою спроможність для виконання своїх розширених повноважень. Крім того, оскільки дохід на душу населення в муніципалітетах з відносно високою чисельністю населення, як правило, вищий, ніж у невеликих муніципалітетів, перші можуть мати більшу ймовірність отримати відносно високу частку місцевих податків у складі своїх загальних доходів, що АОД та подальший регресійний аналіз визначили як визначальний чинник муніципальної ефективності.

У більшості областей відносно ефективні муніципалітети отримували щонайменше 15% своїх доходів від місцевих податків, що підкреслює важливість мінімального рівня місцевої фінансової автономії для підтримки ефективної діяльності муніципалітетів (Додаток Таблиця 7.В.2). Регресійний аналіз показав, що муніципалітети з вищою часткою місцевих доходів були ефективнішими розпорядниками державних коштів, ніж їхні колеги. Це узгоджується з роботою ОЕСР щодо фіскальної децентралізації, зокрема з тим фактом, що муніципалітети з вищою часткою власних доходів часто мають кращу якість та ефективність державних витрат (Asatryan, Feld and Geys, 2015^[50]; OECD, 2019^[44]). Пояснення частково може полягати в тому, що в муніципалітетах з відносно високою часткою власних надходжень фінансові наслідки рішень про витрати більш безпосередньо пов'язані зі сплатою податків місцевими жителями, що створює громадський тиск на місцевих службовців, які приймають рішення, щодо відповідального складання бюджету та витрачання коштів. У контексті процесу децентралізації отримані результати свідчать про те, що додаткові реформи, спрямовані на підтримку збільшення власних надходжень у муніципалітетах України, можуть призвести до більш ефективного витрачання коштів місцевого самоврядування. Однак АОД також показує, що муніципалітети, які сильно залежали від місцевих податків (тобто муніципалітети, частка місцевих податків яких становила 60% від їхніх доходів), отримали відносно низькі результати з точки зору ефективності (Рисунок 7.13). Це може означати, що ці муніципалітети (всі сільські та селищні муніципалітети) мали відносно низькі доходи на душу населення в цілому, що робить їх дуже залежними від ПДФО.

Рисунок 7.13. Показники муніципальної ефективності та надходження з власних джерел



Джерело: Розробка автора на основі даних, наданих (MinRegion, 2021^[49]).

Міські та селищні муніципалітети в середньому ефективніші, ніж сільські

АОД також прагнув оцінити відносну ефективність міських, сільських, селищних муніципалітетів на національному рівні та в розрізі областей. Муніципалітети з найкращими показниками в цілому, а також муніципалітети з найкращими показниками у відповідних сільських, селищних і міських категоріях представлені в Додаток Таблиця 7.В.1; Додаток Таблиця 7.В.3; Додаток Таблиця 7.В.4 і Додаток Таблиця 7.В.5, відповідно.

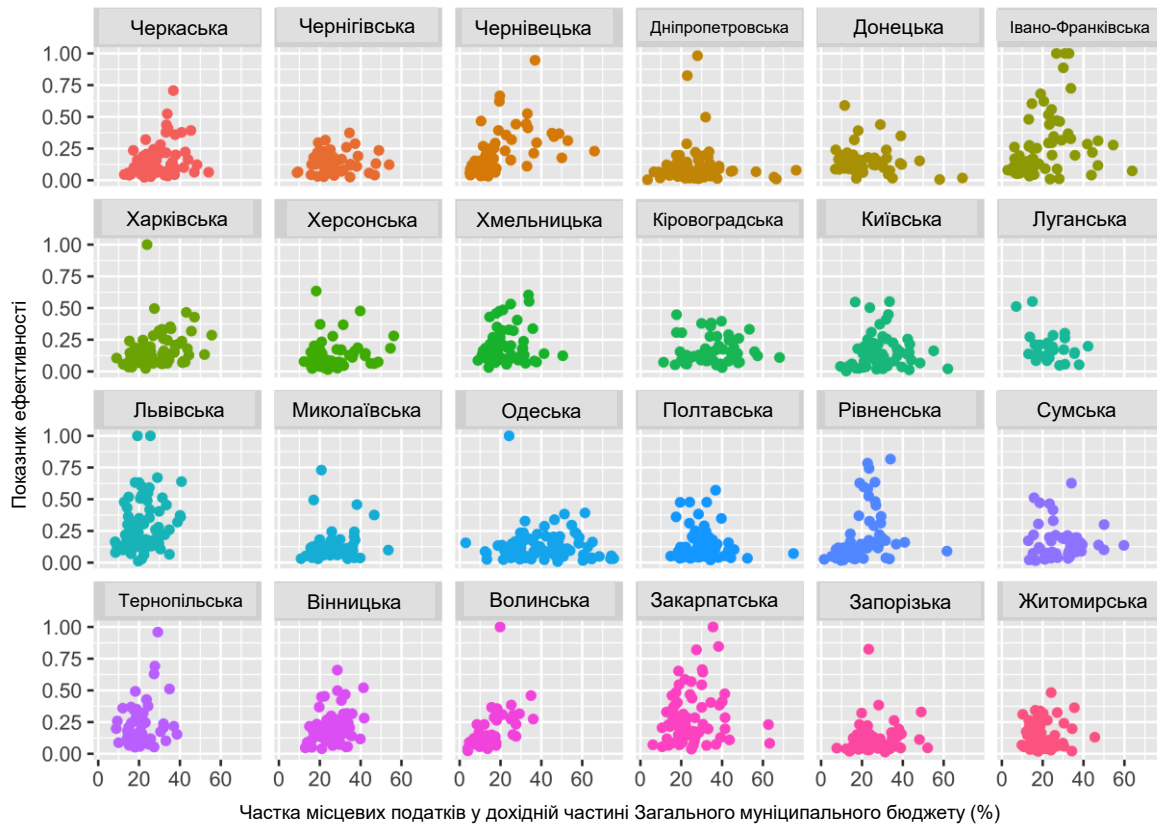
Регресійний аналіз показав, що міські та селищні муніципалітети в середньому ефективніші у підтримці результатів роботи громадської інфраструктури, ніж сільські муніципалітети, причому міські муніципалітети є найефективнішими з трьох типів. Сільські муніципалітети також, як правило, мають нижчі показники ефективності, незалежно від частки власних надходжень (Рисунок 7.13). Крім того, АОД виявив, що в 19 із 24 областей міські муніципалітети були в середньому відносно більш ефективними, ніж їхні сільські та селищні колеги (Додаток Таблиця 7.В.2). Проте було кілька винятків, зокрема в Чернівецькій та Закарпатській областях, де більшість ефективних муніципалітетів були сільськими, а також у Донецькій, Луганській та Миколаївській областях, де більшість ефективних муніципалітетів були селищними (MinRegion, 2021^[49]).

Відносно низька ефективність сільських муніципалітетів може пояснюватись тим, що ефективне витрачання коштів у сільській місцевості є особливо складним через їхню низьку щільність населення. Потенційно це також може бути пов'язано з тим фактом, що, як правило, сільські муніципалітети мають відносно високу частку літнього населення та низький рівень продуктивності порівняно з міськими муніципалітетами. Іншою причиною може бути те, що сільські муніципалітети мають менший досвід та адміністративні можливості в управлінні будівництвом громадської інфраструктури порівняно з міськими та селищними муніципалітетами. Останній пункт підтверджується відповідями на опитування в рамках проекту ОЕСР, яке показало, що частка опитаних сільських муніципалітетів, які вважають, що вони мають необхідні людські ресурси для виконання обов'язків щодо державних інвестицій, була меншою, ніж частка селищних та міських муніципалітетів (Рисунок 7.3).

Муніципалітети на заході, як правило, більш ефективні, ніж їхні колеги в інших частинах країни

ОЕСР також провела аналіз сукупної муніципальної ефективності за областями (Рисунок 7.14). Позитивні коефіцієнти регресійного аналізу показали, що муніципалітети в окремих областях, як правило, є в середньому більш ефективними, зокрема це Чернівецька, Івано-Франківська, Хмельницька, Львівська, Рівненська, Тернопільська та Закарпатська області. Про це свідчить наявність більшої кількості муніципалітетів у верхній частині кожного графіка. Слід зазначити, що області з найбільш ефективними муніципалітетами розташовані на заході України. І навпаки, муніципалітети Чернігівської, Донецької, Кіровоградської, Луганської, Сумської та Житомирської областей показали гірші результати як група, про що свідчить значна концентрація одиниць у нижній частині відповідних графіків.

Рисунок 7.14. Показники муніципальної ефективності представлені часткою податкових надходжень на область



Примітка: кожен графік представляє окремий АОД для області, що означає, що показники муніципальної ефективності представлені лише відносно інших муніципалітетів, розташованих у відповідній області.

Джерело: підготовлено Педро Камоенсом і Антоніо Таваресом за даними (MinRegion, 2021^[49]).

Попередні міркування щодо підвищення муніципальної ефективності

Висновки, які підкреслюють важливість розміру муніципалітету та власних надходжень для забезпечення кращої ефективності, є повчальними в контексті поточних дебатів щодо адміністративно-територіального устрою України та того, чи варто його коригувати після закінчення війни Росії проти України. Висновки ОЕСР надають деякі первинні докази того, що збільшення розміру муніципалітетів, особливо з точки зору чисельності населення, і підвищення спроможності муніципалітетів генерувати доходи з власних джерел може призвести до більш ефективного витрачання коштів місцевими органами влади. Існують різні способи досягти цього, наприклад, навчання муніципальних лідерів цінності міжмуніципального співробітництва та розробка фінансових і функціональних стимулів. Приклади фінансових стимулів включають виділення вищої частки податку за надання спільних послуг та надання додаткових балів у процесі відбору конкурсних фондів регіонального та місцевого розвитку для проектних пропозицій, розроблених двома або більше муніципалітетами. Прикладом функціонального стимулу є встановлення певної чисельності населення як передумови для надання різних послуг, таким чином заохочуючи міжмуніципальне співробітництво між меншими муніципалітетами.

Можна також розглянути можливість додаткових (добровільних) об'єднань, хоча такі інституційні реформи потребують часу для отримання результатів, і будь-яка додаткова реконфігурація може бути передчасною, оскільки наразі є недостатньо даних, щоб визначити, як результати діяльності змінилася з часом, враховуючи останній цикл реформ. Крім того, ті громади, які об'єдналися лише нещодавно (тобто у 2019 році і особливо у 2020 році), мали дуже обмежений час, щоб адаптуватися до своїх нових завдань і обов'язків. Це ставить їх у невідгдане становище, яке, можливо, погіршилося з війною. Це важливі елементи, які слід враховувати під час обговорення можливості будь-яких подальших об'єднань. У той же час, дебати навколо переваг додаткових муніципальних об'єднань також повинні враховувати інші змінні, окрім ефективності, до прикладу, те, як об'єднання впливають на якість надання послуг, місцеві демократичні процеси та добробут громадян, для чого необхідна розробка надійної системи моніторингу ефективності. У довгостроковій перспективі потрібно генерувати стійке, більш інклюзивне місцеве та регіональне зростання, як це розглядалося в першій частині цього звіту.

Висновки аналітичної структури ОЕСР щодо майбутньої реформи децентралізації

Об'єднана якісна та кількісна система, застосована ОЕСР, показує, що загалом муніципалітети вважають, що процес реформи децентралізації, включаючи об'єднання, позитивно вплинув на їхні адміністративні та людські ресурси, на якість кількох сфер надання послуг та на їхні доходи. Крім того, опитані муніципалітети також зазначили, що реформи покращили міжмуніципальну та вертикальну координацію (тобто координацію з іншими рівнями влади). Ці вдосконалення, ймовірно, сприяли здатності багатьох муніципалітетів продовжувати виконувати свої основні адміністративні функції та надавати основні послуги під час війни.

Результати аналітичної структури ОЕСР також показують значні відмінності в ефективності між типами муніципалітетів, причому частка сільських муніципалітетів, які повідомляють про покращення в таких сферах, як отримання доходу та вертикальна та горизонтальна координація, є вищою, ніж частка селищних і міських муніципалітетів. І навпаки, вони також показують, що до лютого 2022 року відносно велика частка сільських муніципалітетів вважала, що вони не мають необхідного потенціалу людських ресурсів для виконання ключових завдань у сферах стратегічного планування, державних інвестицій або бюджетування. Підвищення спроможності муніципалітетів у цих сферах у короткостроковій перспективі матиме важливе значення для забезпечення їхньої спроможності освоювати фінансування на відновлення, розробляти та впроваджувати проекти та керувати процесами закупівель.

Крім того, результати продемонстрували, що в муніципалітетів усіх типів є достатньо можливостей для вдосконалення з точки зору залучення громадськості. Це ще одна сфера, яка потребує термінових заходів, щоб забезпечити врахування потреб і пріоритетів громадян і місцевого бізнесу при розробці та реалізації проектів відновлення. Також важливо, щоб неурядові організації мали змогу контролювати державні витрати та відстежувати поступ місцевих ініціатив з відновлення. Нарешті, результати демонструють вплив розміру муніципалітету (особливо з точки зору кількості населення) та його здатності генерувати мінімальний рівень власних надходжень на ефективність, з якою муніципалітети здатні підтримувати громадську інфраструктуру. Ці результати свідчать про те, що такі заходи, як посилення міжмуніципального співробітництва та потенційно додаткове (добровільне) об'єднання, можуть підвищити муніципальну ефективність.

У сукупності ці висновки можуть допомогти уряду під час розгляду наступних кроків у процесі реформи децентралізації та вирішення викликів майбутнього етапу відбудови. Це має включати інвестування в ініціативи з підтримки розбудови потенціалу, які будуть адаптовані до територіально диверсифікованих потреб відбудови, а також стимули для покращення міжмуніципального

співробітництва. Додаткові кроки також можуть включати законодавчі, нормативні та фінансові реформи для уточнення обов'язків щодо надання муніципальних послуг і забезпечення наявності в них необхідних коштів для виконання своїх повноважень.

Насамкінець, отримані результати вказують на необхідність для України інвестувати в надійну систему вимірювання ефективності муніципалітетів, яка може допомогти всім рівням влади визначити, де було досягнуто поступу, а де залишаються прогалини. Періодична оцінка муніципальних перспектив щодо впливу реформ децентралізації, подібна до тієї, яку проводить ОЕСР, може бути частиною такої структури.

Джерела

- Allers, M. and J. Geertsema (2016), "The Effects of Local Government Amalgamations on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence from 15 Years of Municipal Consolidation", *Journal of Regional Science*, Vol. 56/4, pp. 659-682, <https://doi.org/10.1111/jors.12268>. [1]
- Asatryan, Z., L. Feld and B. Geys (2015), "Partial Fiscal Decentralization and Sub-National Government Fiscal Discipline: Empirical Evidence from OECD Countries", *CESifo Working Paper Series*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2593698 (accessed on 22 August 2022). [50]
- Association of Ukrainian Cities (2022), *Новини | Асоціація міст України [News | Association of Cities of Ukraine]*, <https://www.auc.org.ua/>. (accessed on 28 July 2022). [30]
- Atlantic Council (2022), *Russia's war in Ukraine: Six surprises six months in*, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/russias-war-in-ukraine-six-surprises-six-months-in/> (accessed on 28 September 2022). [20]
- Bikker, J. and D. van der Linde (2016), "Scale Economies in Local Public Administration", *Local Government Studies*, Vol. 42/3, pp. 441-463, <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1146139>. [2]
- Buljan, A., S. Švaljek and M. Deskar-Škrbić (2021), "In Search of the Optimal Size for Local Government: An Assessment of Economies of Scale in Local Government in Croatia", *Local Government Studies*, pp. 1-25, <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.2007080>. [3]
- CabMin (2021), *Response to the macro-level questionnaire of the "Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022" project*. [39]
- CabMin (2014), *Розпорядження Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Order on the Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organisation of Power]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (accessed on 2022 March 23). [40]
- Charnes, A., W. Cooper and E. Rhodes (1978), "Measuring the Efficiency of Decision Making Units", *European Journal of Operational Research*, Vol. 2/6, pp. 429-444, [https://doi.org/10.1016/0377-2217\(78\)90138-8](https://doi.org/10.1016/0377-2217(78)90138-8). [46]
- Cooper, W., L. Seiford and K. Ton (2006), *Introduction to Data Envelopment Analysis and Its Uses: With DEA-Solver Software and References*, Springer. [47]

- De Borger, B. and K. Kerstens (1996), "Cost Efficiency of Belgian Local Governments: A Comparative Analysis of FDH, DEA, and Econometric Approaches", *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 26/2, pp. 145-170, [https://doi.org/10.1016/0166-0462\(95\)02127-2](https://doi.org/10.1016/0166-0462(95)02127-2). [11]
- European Commission (2022), *Twinning*, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/twinning_en (accessed on 10 September 2022). [24]
- FCM (2019), *Developing Municipal Development Strategies in Ukraine: Guidelines and an Overview of Practices. Case Study.*, http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/PLEDDG_strategic_planning-ENG.pdf (accessed on 21 July 2022). [25]
- GIZ/UN-Habitat (2015), *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*, https://www.metropolis.org/sites/default/files/unpacking_metropolitan_governance_for_sustainable_development (accessed on 29 September 2022). [45]
- Goncharuk, N., O. Orhiiets and L. Prokopenko (2021), "Formation and Development of the System of Professional Training of Public Servants in Ukraine: Organizational, Legal, and Economic Aspects", *Baltic Journal of Economic Studies*, Vol. 7/1, pp. 39-46, <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2021-7-1-39-46> (accessed on 18 July 2022). [16]
- Government of British Columbia (2022), *Local government staff learning and development (Board of Examiners)*, <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/home> (accessed on 27 July 2022). [29]
- Gumenyuk, N. (2022), *Russia's Invasion Is Making Ukraine More Democratic*, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2022/07/russian-invasion-ukraine-democracy-changes/661451/> (accessed on 27 July 2022). [43]
- Haček, M. and I. Bačlija (2014), "Can Small Localities Perform? Trends in Administrative Capacity in Slovenian Municipalities.", *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 14/1, pp. 85-104, <https://hrcak.srce.hr/file/191493>. [4]
- Hofmann, R. and N. Rother (2019), "Was It Worth It? The Territorial Reform in the Canton of Glarus", *Swiss Political Science Review*, Vol. 25/2, pp. 128-156, <https://doi.org/10.1111/spsr.12354>. [5]
- ICMA (2021), *Veterans Local Government Management Fellowship (VLGMF)*, <https://icma.org/veterans-local-government-management-fellowship-vlgmf> (accessed on 28 September 2022). [31]
- Jackson, J., C. Trutkowski and I. Mururajani (2015), *Council of Europe*, <https://rm.coe.int/bpp-best-practice-programme-for-local-governments/1680746d97> (accessed on 26 January 2022). [33]
- Kolesnik, T. and O. Samborska (2020), *Directions of local government management*, <https://cyberleninka.ru/article/n/directions-of-improvement-of-local-government-management> (accessed on 18 July 2022). [14]
- KSE (2021), *The Total Amount of Documented Damages has Reached \$108.3 Billion, Minimum Recovery Needs for Destroyed Assets — \$185 Billion*, <https://kse.ua/about-the-school/news/the-total-amount-of-documented-damages-has-reached-108-3-billion-minimum-recovery-needs-for-destroyed-assets-185-billion/> (accessed on 10 August 2022). [36]

- Lamichhane, H. and G. Tamang (2019), "Expenditure Efficiency of Local Government's Basic Service Delivery in Nepal", *International Journal of Operational Research/Nepal*, Vol. 8/1, pp. 39-51, <https://orsn.org.np/upload/files/IJORN%208th%20Page%2039-51%20Hem%20Raj.pdf>. [48]
- MinRegion (2021), *Capacity indicators at the sub-national level in Ukraine*. [49]
- Miriam, Š. and D. Petříková (2015), "Impact of Municipality Size on Economic Performance. Evidence from Slovakia", *Editorial Board*, Vol. 10/4, pp. 1-13, https://www.researchgate.net/publication/286855847_Impact_of_municipality_size_on_economic_performance_Evidence_from_Slovakia (accessed on 16 September 2022). [7]
- Mitsch, F., N. Lee and E. Ralph-Morrow (2021), "Faith no more? The divergence of political trust between urban and rural Europe.", *Political Geography* 89, <http://eprints.lse.ac.uk/110497/> (accessed on 29 June 2022). [35]
- Miyazaki, T. (2017), "Examining the Relationship Between Municipal Consolidation and Cost Reduction: An Instrumental Variable Approach", *Applied Economics*, Vol. 50/10, pp. 1008-1121, <https://doi.org/10.1080/00036846.2017.1352077>. [10]
- National Agency of Ukraine on Civil Service (2022), *Statistical Data on Status of Civil Servants During the Time of Martial Law as per Situation on 01.05.2022.*, <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%D1%82%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B8/statzvut.pdf> (accessed on 12 September 2022). [18]
- National Recovery Council (2022), *Ukraine's National Recovery Plan*, https://uploads-ssl.webflow.com/621f88db25bf24758792dd8/62c166751fcf41105380a733_NRC%20Ukraine%27s%20Recovery%20Plan%20blueprint_ENG.pdf (accessed on 21 July 2022). [17]
- OECD (2021), *Interviews with Ukrainian stakeholders*. [22]
- OECD (2021), *Responses to the 2021 OECD online project survey for Ukrainian municipalities*. [12]
- 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>. [44]
- OECD (2018), *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264301436-en>. [28]
- OECD (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (accessed on 15 October 2022). [27]
- OECD/EC-JRC (2021), "Service provision: Definition and trends", in *Access and Cost of Education and Health Services: Preparing Regions for Demographic Change*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/53fdc4a6-en>. [38]
- OHCHR (2022), *Ukraine: civilian casualty update 1 August 2022*, <https://www.ohchr.org/en/news/2022/08/ukraine-civilian-casualty-update-1-august-2022> (accessed on 10 August 2022). [13]

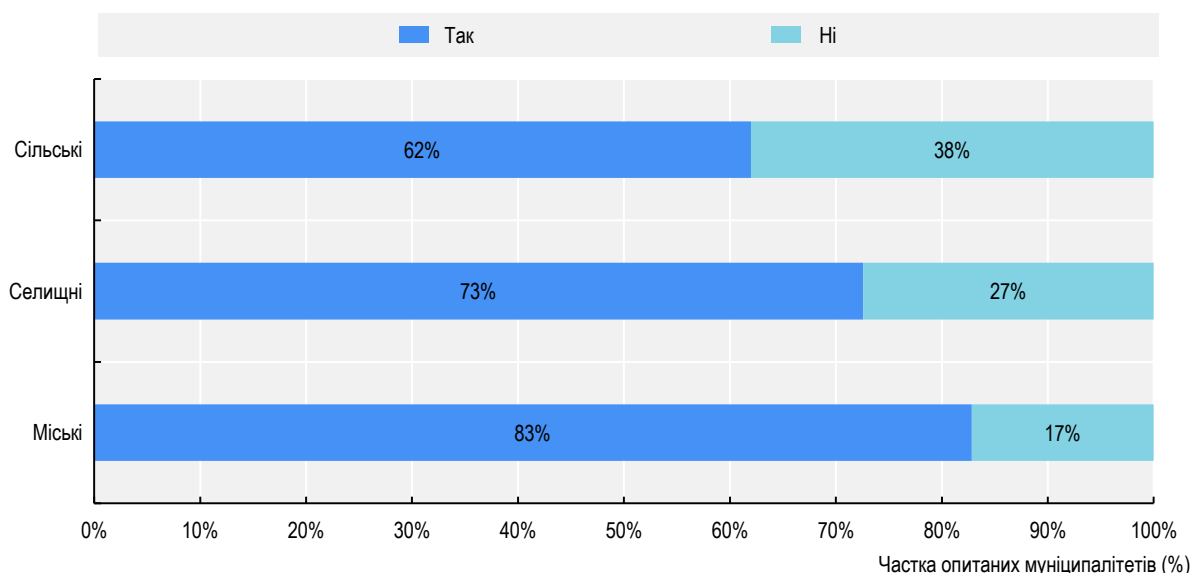
- Rechel, B. et al. (2016), "Hospitals in rural or remote areas: An exploratory review of policies in 8 high-income countries", *Health Policy*, Vol. 120/7, pp. 758-769, <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2016.05.011>. [37]
- Roesel, F. (2017), "Do Mergers of Large Local Governments Reduce Expenditures? – Evidence from Germany Using the Synthetic Control Method", *European Journal of Political Economy*, Vol. 50, pp. 22-36, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2017.10.002>. [6]
- Sabadash, N. and A. Kruglashov (2020), "Decentralisation Processes in Ukraine: Dilemmas of Democratisation and National Security", *Public Policy and Administration*, Vol. 21/1, pp. 22-37, <https://doi.org/10.5755/j01.ppa.21.1.28441> (accessed on 27 July 2022). [41]
- Taras Shevchenko Kyiv National University (2022), *Освітні Програми (Магістратура) [Educational Programmes (Magistry)]*, <https://ipacs.knu.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=&page=68> (accessed on 4 October 2022). [26]
- Turley, G. et al. (2018), "Optimum Territorial Reforms in Local Government: An Empirical Analysis of Scale Economies in Ireland", *The Economic and Social Review*, Vol. 49/(4, Winter), pp. 463-488., <https://www.esr.ie/article/view/1034/205> (accessed on 12 September 2022). [8]
- U-LEAD (2022), *Response to an OECD request for illustrative examples of: (1) how Ukrainian hromadas are coping with the war, or (2) the particular challenges that they face in the context of the Russian aggression*. [19]
- van Houwelingen, P. (2017), "Political participation and municipal population size: A meta-study", *Local Government Studies*, Vol. 43/3, pp. 408-428, <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1300147>. [9]
- Vasylieva, N. (2020), "Approaches to the formation of Public Administration in the Context of Decentralization Reform in Ukraine", *Cuestiones Políticas*, <https://doi.org/10.46398/CUESTPOL.38E.19>. [15]
- Verkhovna Rada (2021), *Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про засади державної регіональної політики" [Draft Law "On Amendments to the Law of Ukraine "On the Principles of State Regional Policy"]*, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71562 (accessed on 19 June 2022). [21]
- Verkhovna Rada (2021), *Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про засади державної регіональної політики" [Draft Law "On Amendments to the Law of Ukraine "On the Principles of State Regional Policy"]*, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71562 (accessed on 27 July 2022). [23]
- Verkhovna Rada (2020), *Закон "Про адміністративні послуги" [Law "on Administrative Services"]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (accessed on 3 March 2022). [34]
- Verkhovna Rada (2020), *Наказ "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо механізмів участі громадян у бюджетному процесі на місцевому рівні" [Order "On the approval of Methodological Recommendations on mechanisms of public participation..."]*, <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0094201-20#Text> (accessed on 4 October 2022). [42]
- Verkhovna Rada (2001), *Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування" [Law of Ukraine "On service in local governments"]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (accessed on 27 September 2022). [32]

Примітк

¹ З 1 469 територіальних громад України 31 – це муніципалітети Донецької та Луганської областей, які були тимчасово окупованими до лютого 2022 року. З решти 1 438, яким ОЕСР надіслала запрошення пройти опитування у 2021 році, 625 відносяться до категорії сільські (43%), 433 селищні (30%) і 380 міські (26%).

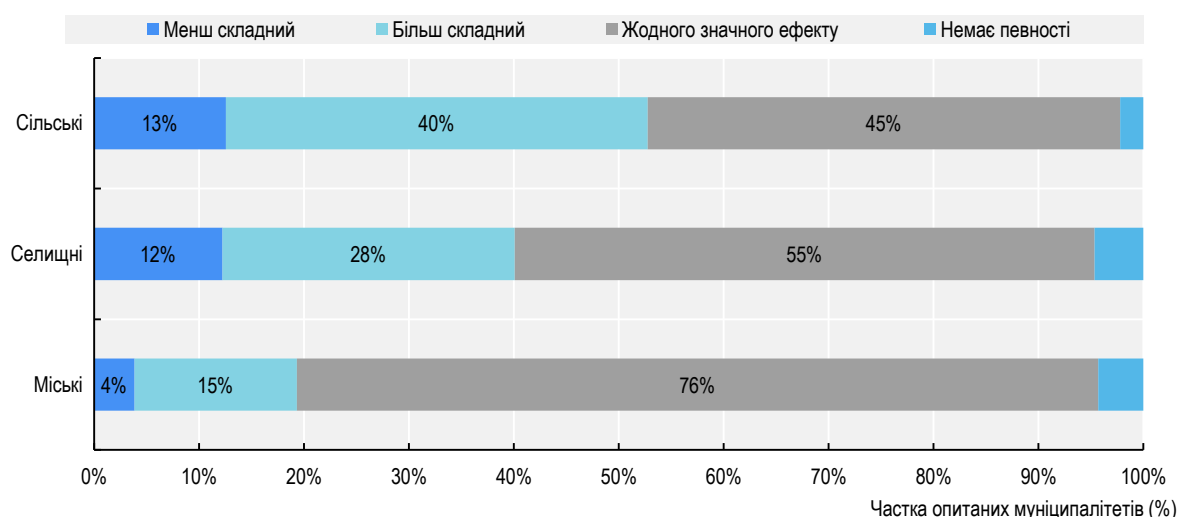
Додаток 7.А. Результати опитування ОЕСР

Додаток Рисунок 7.А.1. Частка муніципалітетів, які повідомили про наявність достатнього персоналу для виконання своїх обов'язків



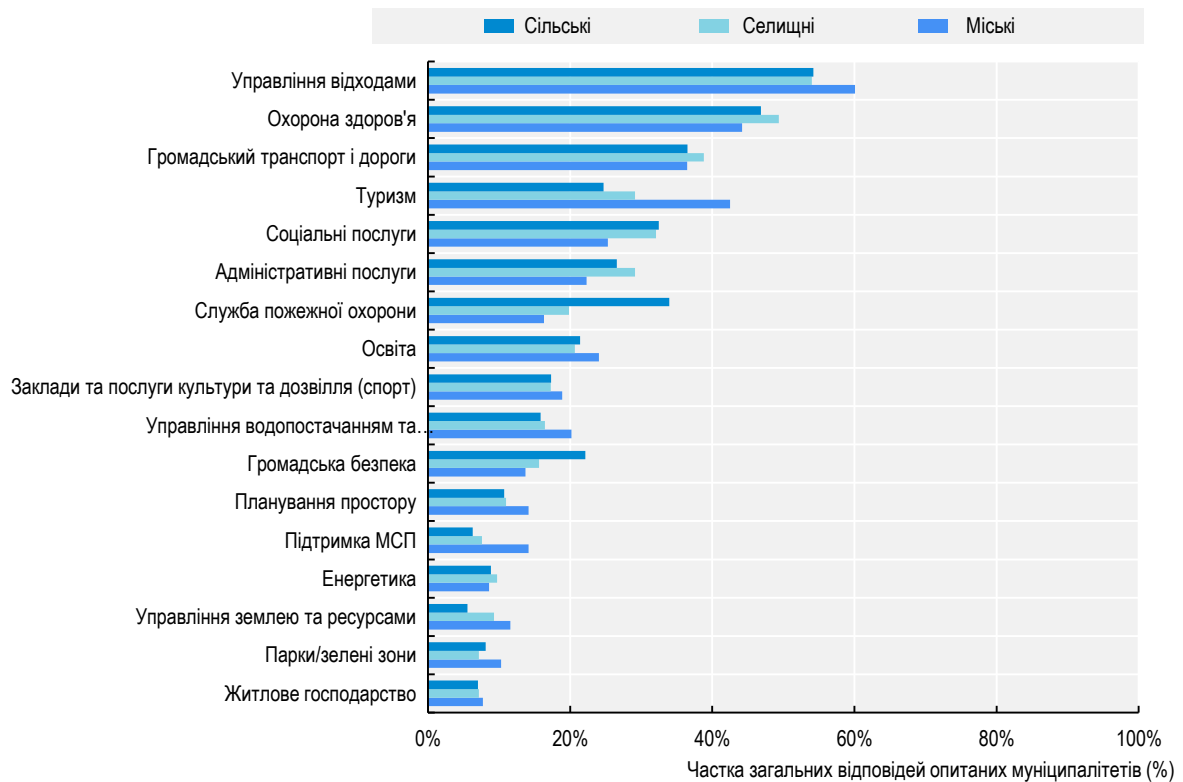
Примітка: Питання: чи має ваш муніципалітет достатньо персоналу для виконання своїх обов'язків? Варіанти відповіді: Так; Ні. Відповіді надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів в Україні у 2021 році).
Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Додаток Рисунок 7.А.2. Вплив реформи децентралізації на підбір кваліфікованого персоналу



Примітка: Запитання: Чи реформа децентралізації (включно з процесом об'єднання) зробила набір кваліфікованого персоналу (1) менш складним, (2) більш складним, або (3) вона не мала значного ефекту або нема певності в цьому питанні? Відповіді надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів в Україні у 2021 році).
Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Додаток Рисунок 7.А.3. Сфери, у яких, на думку муніципалітетів, міжмуніципальна співпраця може бути особливо корисною для покращення рівня надання послуг



Примітка: Запитання: у якій із наведених нижче сфер міжмуніципальна співпраця може допомогти покращити надання послуг у вашому муніципалітеті? Повні варіанти відповідей: Адміністративні послуги (наприклад, реєстрація, оформлення паспортів тощо); Заклади та послуги культури, дозвілля (спорт); Освіта; Енергетика; Служба пожежної охорони; Охорона здоров'я; Житлове господарство; Управління землею та ресурсами; Парки/зелені зони; Громадська безпека; Громадський транспорт і дороги; Соціальні послуги (наприклад, підтримка сімей, дітей, людей похилого віку тощо); Планування простору; Підтримка МСП; Туризм; Управління відходами; Управління водопостачанням та водовідведенням; Інше. Відповіді надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів в Україні у 2021 році).

Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Додаток 7.В. Аналіз охоплення даних ОЕСР

Додаток Таблиця 7.В.1. Список найефективніших муніципалітетів у цілому

Муніципалітет	Тип муніципалітету	Область	Район	Бал АОД
Березове	Сільський муніципалітет	Рівненська	Сарненський	1
Білки	Сільський муніципалітет	Закарпатська	Хустський	1
Бориня	Селищний муніципалітет	Львівська	Самбірський	1
Дніпро	Міський муніципалітет	Дніпропетровська	Дніпропетровський	1
Городенка	Міський муніципалітет	Івано-Франківська	Коломийський	1
Іванків	Селищний муніципалітет	Київська	Вишгородський	1
Камінь-Каширський	Міський муніципалітет	Волинська	Камінь-Каширський	1
Керецьки	Сільський муніципалітет	Закарпатська	Хустський	1
Харків	Міський муніципалітет	Харківська	Харківський	1
Кути	Селищний муніципалітет	Івано-Франківська	Косівський	1
Лубни	Міський муніципалітет	Полтавська	Лубенський	1
Львів	Міський муніципалітет	Львівська	Львівський	1
Одеса	Міський муніципалітет	Одеська	Одеський	1
Погребіще	Міський муніципалітет	Вінницька	Вінницький	1
Рогатин	Міський муніципалітет	Івано-Франківська	Івано-Франківський	1
Сокаль	Міський муніципалітет	Львівська	Червоноградський	1
Солотвин	Селищний муніципалітет	Івано-Франківська	Івано-Франківський	1
Стрий	Міський муніципалітет	Львівська	Стрийський	1
Золочів	Міський муніципалітет	Львівська	Золочівський	1

Примітка: Бали АОД варіюються від 0 до 1, причому 1 означає найвищий рівень ефективності порівняно з іншими муніципалітетами (включаючи сільські, селищні та міські муніципалітети) та є добутком конкретних показників введених ресурсів та віддачі, використаних для цього аналізу. Це означає, що муніципалітети, які отримали оцінку відносної ефективності 1, не повинні вважатися такими, що працюють на рівні гіпотетичного «максимуму ефективності».

Джерело: Розробка автора з даними, наданими (MinRegion, 2021^[49])

Додаток Таблиця 7.В.2. Найефективніші муніципалітети за областями та частка надходжень з власних джерел

Область	К-сть найбільш ефективних муніципалітетів	Інтервал надходжень з власних джерел * найбільш ефективних муніципалітетів (прибл. %)	Тип муніципалітету		
			Міський	Селищний	Сільський
Черкаська	7	20–40	5	-	2
Чернігівська	7	20–50	4	3	-
Чернівецька	8	10–40	2	1	3
Дніпропетровська	11	20–40	5	4	2
Донецька	7	10–40	3	4	-
Івано-Франківська	7	15–35	5	2	-
Харківська	11	20–50	7	4	-
Херсонська	6	20–45	4	1	1
Хмельницька	13	15–35	6	4	3
Кіровоградська	13	15–50	7	5	1
Київська	9	15–50	5	4	-

Луганська	13	5–30	3	7	-
Львівська	9	15–40	7	2	-
Миколаївська	5	15–45	2	3	-
Одеська	14	20–60	6	4	4
Полтавська	7	15–45	6	-	1
Рівненська	10	20–35	5	4	1
Сумська	8	10–40	7	1	-
Тернопільська	10	10–30	9	-	1
Вінницька	11	20–40	7	3	1
Волинська	3	18–35	2	-	1
Закарпатська	21	15–40	5	5	11
Запорізька	12	20–50	5	5	2
Житомирська	10	10–35	5	4	1

Примітка: *Надходження із власних джерел як частка доходу у складі Загального бюджету муніципалітетів.

Джерело: Розробка автора на основі даних, наданих (MinRegion, 2021^[49])

Додаток Таблиця 7.В.3. Список найбільш ефективних сільських муніципалітетів

Муніципалітет	Область	Район	Бал АОД
Березове	Рівненська	Сарненський	1
Брусниця	Чернівецька	Вижницький	1
Іркліїв	Черкаська	Золотоніський	1
Кам'янка	Чернівецька	Чернівецький	1
Кам'янське	Закарпатська	Берегівський	1
Керецьки	Закарпатська	Хустський	1
Козьова	Львівська	Стрийський	1
Куяльник	Одеська	Подільський	1
Недобоївці	Чернівецька	Дністровський	1
Нересниця	Закарпатська	Тячівський	1
Паланка	Черкаська	Уманський	1
Павлівка	Волинська	Володимир-Волинський	1
Пийтерфолво	Закарпатська	Берегівський	1
Попівка	Сумська	Конотопський	1
Сошичне	Волинська	Камінь-Каширський	1
Стрілки	Львівська	Самбірський	1
Ставне	Закарпатська	Ужгородський	1
Березове	Рівненська	Сарненський	1
Брусниця	Чернівецька	Вижницький	1
Іркліїв	Черкаська	Золотоніський	1
Кам'янка	Чернівецька	Чернівецький	1
Кам'янське	Закарпатська	Берегівський	1
Керецьки	Закарпатська	Хустський	1
Козьова	Львівська	Стрийський	1

Примітка: Бали АОД варіюються від 0 до 1, причому 1 означає найвищий рівень ефективності порівняно з іншими сільськими муніципалітетами та є добутком конкретних показників введених ресурсів та віддачі, використаних для цього аналізу. Це означає, що муніципалітети, які отримали оцінку відносної ефективності 1, не повинні вважатися такими, що працюють на рівні гіпотетичного «максимуму ефективності».

Джерело: Розробка автора з даними, наданими (MinRegion, 2021^[49])

Додаток Таблиця 7.В.4. Список найбільш ефективних селищних муніципалітетів

Муніципалітет	Область	Район	Бал АОД
Бориня	Львівська	Самбірський	1
Чемерівці	Хмельницька	Кам'янець-Подільський	1
Драбів	Черкаська	Золотоніський	1
Іванків	Київська	Вишгородський	1
Кельменці	Чернівецька	Дністровський	1
Кути	Івано-Франківська	Косівський	1
Люблинець	Волинська	Камінь-Каширський	1
Макарів	Київська	Бучацький	1
Міжгір'я	Закарпатська	Хустський	1
Муровані Курилівці	Вінницька	Могилів-Подільський	1
Нова Ушиця	Хмельницька	Кам'янець-Подільський	1
Оржиця	Полтавська	Лубенський	1
Петрове	Кіровоградська	Олександрійський	1
Рокитне	Рівненська	Сарненський	1
Романів	Житомирська	Житомирський	1
Солотвин	Івано-Франківська	Івано-Франківський	1
Солотвино	Закарпатська	Тячівський	1
Теофіполь	Хмельницька	Хмельницький	1
Вилок	Закарпатська	Берегівський	1
Журавне	Львівська	Стрийський	1
Золочів	Харківська	Богодухівський	1

Примітка: Бали АОД варіюються від 0 до 1, причому 1 означає найвищий рівень ефективності порівняно з іншими селищними муніципалітетами та є добутком конкретних показників введених ресурсів та віддачі, використаних для цього аналізу. Це означає, що муніципалітети, які отримали оцінку відносної ефективності 1, не повинні вважатися такими, що працюють на рівні гіпотетичного «максимуму ефективності».

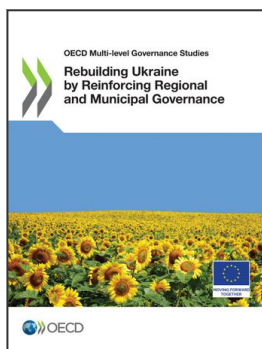
Джерело: Розробка автора з даними, наданими (MinRegion, 2021^[49]).

Додаток Таблиця 7.В.5. Список найбільш ефективних міських муніципалітетів

Муніципалітет	Область	Район	Бал АОД
Бучач	Тернопільська	Чортківський	1
Дніпро	Дніпропетровська	Дніпропетровський	1
Городенка	Івано-Франківська	Коломийський	1
Камінь-Каширський	Волинська	Камінь-Каширський	1
Харків	Харківська	Харківський	1
Хирів	Львівська	Самбірський	1
Лубни	Полтавська	Лубенський	1
Львів	Львівська	Львівський	1
Одеса	Одеська	Одеський	1
Погребіще	Вінницька	Вінницький	1
Рогатин	Івано-Франківська	Івано-Франківський	1
Снятин	Івано-Франківська	Коломийський	1
Сокаль	Львівська	Червоноградський	1
Стрий	Львівська	Стрийський	1
Золочів	Львівська	Золочівський	1

Примітка: Бали АОД варіюються від 0 до 1, причому 1 означає найвищий рівень ефективності порівняно з іншими міськими муніципалітетами та є добутком конкретних показників введених ресурсів та віддачі, використаних для цього аналізу. Це означає, що муніципалітети, які отримали оцінку відносної ефективності 1, не повинні вважатися такими, що працюють на рівні гіпотетичного «максимуму ефективності».

Джерело: Розробка автора з даними, наданими (MinRegion, 2021^[49]).



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), “Об’єднання та його вплив на результати діяльності муніципалітетів”, in *Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/735825f8-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>.