

1 Оцінка та рекомендації

Огляд

Параметри цієї публікації ОЕСР були визначені у 2020 році, а процес збору даних було завершено до широкомасштабної агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року. Однак, щоб забезпечити максимальну актуальність роботи в контексті війни, ОЕСР, Уряд України та Європейський Союз погодилися розширити сферу співпраці, включивши акцент на роль ефективного багаторівневого управління для процесів післявоєнної відбудови та відновлення. Основні висновки та рекомендації щодо цих тем підсумовуються нижче, узагальнюючи Частину I звіту «Підтримка процесу післявоєнного відновлення шляхом орієнтованого на місце регіонального розвитку» (розділи 2-5) і Частину II «Отримання максимальної користі від децентралізації для процесу післявоєнного відновлення» (розділи 6-8).

У 2014 році Уряд України розпочав амбітну реформу своїх багаторівневих структур управління. В країні було змінено територіальну організацію органів державної влади, в результаті чого у 2014 році було створено 1 469 об'єднаних муніципалітетів з понад 10 000 громад. Водночас Україна запровадила реформу децентралізації, наділивши ці муніципалітети новими обов'язками та додатковими фінансовими ресурсами. У 2015 році Україна також створила законодавчу базу для своєї державної регіональної політики та реалізувала послідовні державні стратегії регіонального розвитку, спрямовані на підвищення конкурентоспроможності та територіальної єдності. Значно зросло державне фінансування регіонального розвитку.

Незважаючи на ці здобутки, для досягнення цілей уряду щодо регіонального розвитку та децентралізації до лютого 2022 року залишалось ще багато роботи. Що стосується регіонального розвитку, ця робота включала впорядкування вимог до планування для місцевих органів влади та механізмів фінансування регіонального розвитку, а також надання більш системної підтримки для розвитку потенціалу муніципалітетів. Крім того, залишалось місце для глибшого залучення учасників на всіх етапах життєвого циклу планування регіонального та місцевого розвитку. Крім того, необхідно було відновити роботу національних координаційних органів України для забезпечення кращої узгодженості політики та виконання ними функції каналу національного/місцевого обміну, який, у свою чергу, сприятиме успішній реалізації державної регіональної політики. Що стосується децентралізації, необхідні дії включали усунення напруженості між різними рівнями влади, що виникали через дублювання повноважень, а також зміцнення потенціалу муніципалітетів долати адміністративні, фінансові та інвестиційні проблеми.

Широкомасштабна агресія Росії проти України з її глибоким територіальним впливом серйозно підірвала поступ, досягнутий з 2014 року. Ймовірно, вона загострить існуючі проблеми багаторівневого управління та ще більше посилить територіальну диспропорцію, оскільки деякі області, такі як Донецька, Харківська, Херсонська, Київська, Луганська, Миколаївська, Сумська та Запорізька, особливо постраждали. У той же час те, що місцеві чиновники, державні службовці та неурядові учасники відіграють життєво важливу роль під час війни, вказує на те, що вони можуть зробити надважливий внесок у післявоєнну відбудову та відновлення.

У світлі вищесказаного в першій частині цього звіту спочатку розглядається, як застосування орієнтованого на місце підходу – з урахуванням територіально диференційованих потреб і можливостей, а також ролі, яку місцеві органи влади та неурядові учасники відіграють у формуванні результатів процесу розвитку – може сприяти післявоєнному відновленню та відбудові на місцевому рівні. По-друге, тут аналізуються регіональні економічні тенденції та тенденції добробуту, які існували в Україні до лютого 2022 року, щоб забезпечити інформаційну підтримку процесу розробки політики регіонального розвитку, необхідної на етапі відновлення, зокрема для усунення територіальної диспропорції. По-третє, розглядаються сильні та слабкі сторони стратегічного планування в Україні, які стосуються розробки та реалізації ініціатив післявоєнної відбудови та відновлення на місцевому рівні. Нарешті, в цій частині звіту оцінюються різні механізми державного фінансування, що використовуються для регіонального та місцевого розвитку, і розглядаються уроки, які можна винести з них, щоб покращити розробку інструментів фінансування, які можуть підтримати післявоєнне відновлення на місцевому рівні.

В частині II цього звіту вперше розглядається поступ на шляху реформ децентралізації в Україні з 2014 року, включаючи покращення якості місцевих державних послуг та адміністративної спроможності, а також поточні проблеми, такі як диференційована здатність муніципалітетів виконувати свої обов'язки. По-друге, вона включає якісну та кількісну оцінку впливу об'єднання на ефективність муніципалітету. Насамкінець, у ній визначено ряд факторів успіху, які є ключовими для покращення ефективності муніципалітетів, і окреслено, як можна покращити оцінку ефективності на місцевому рівні в Україні. Це може допомогти уряду в процесі доопрацювання і впровадження національного плану відновлення.

На шляху до орієнтованого на місце підходу для ефективного післявоєнного відновлення

До лютого 2022 року Україна досягла значного поступу у вирішенні проблем регіонального добробуту, включаючи зниження рівня бідності з 52% до 23% в національному масштабі (який вимірюється часткою населення, що живе нижче національно визначеного прожиткового рівня) з певними відмінностями на різних територіях (CabMin, 2021^[1]). Однак низка потрясінь, починаючи з глобальної фінансової кризи 2008 року, після якої в 2014 році відбулось захоплення Російською Федерацією Криму та її втручання на сході країни з підтримкою сепаратистів, і, нарешті, пандемія COVID-19 у 2020-2021 роках, вплинули на здатність України генерувати економічне зростання, зміцнювати територіальну єдність і підвищувати добробут громадян. Ці послідовні кризи, а тепер величезні руйнування, спричинені війною, підкреслюють важливість зміцнення спроможності України справлятися з потрясіннями та подальшим відновленням, включно зі спроможністю місцевих органів влади.

Управління катастрофами та роль місцевих органів влади

Україна доводить свою здатність реагувати на розпочату Росією війну. Одразу після повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 року вона оголосила воєнний стан і сприяла створенню обласних, районних і міських військових адміністрацій. Це включало запровадження законодавства для уточнення повноважень і обов'язків місцевих органів влади в умовах воєнного стану, наприклад, надання місцевим органам влади додаткових повноважень перераховувати кошти з місцевих бюджетів збройним силам і перевіряти будівлі та іншу інфраструктуру, пошкоджену внаслідок війни. Крім того, завдяки пом'якшенню критеріїв для вступу цивільних осіб до складу сил територіальної оборони, до початку квітня 2022 року до підрозділів територіальної оборони приєдналося 110 000 цивільних осіб (Romanova, 2022^[2]).

Попри те, що війна триває, Україна вже думає про відбудову та відновлення, зокрема на територіях, звільнених українською армією. Враховуючи територіально диференційований вплив війни на регіони та міста України, коли уряд завершуватиме роботу над планом відновлення, він повинен буде зосередити увагу на тому, щоб цей план відповідав конкретним потребам місцевих органів влади та базувався на існуючому потенціалі. Підтримка розпочатого урядом діалогу з широким колом учасників із державного та приватного секторів, громадянського суспільства, академічних кіл, міжнародної спільноти донорів та міжнародних експертів для розробки та консультування уряду щодо національного плану відновлення буде надзвичайно важливою, коли уряд розглядатиме та вдосконалюватиме свої коротко-, середньо- та довгострокові пріоритети та цілі.

Ситуація з багаторівневим управлінням для ефективного управління катастрофами та відновлення може бути напруженою

Регіони та муніципалітети України стикаються з різним рівнем руйнування та різними видами безпосередніх і довгострокових проблем внаслідок війни. Таким чином, важливим буде забезпечення певної гнучкості або адаптивності багаторівневих механізмів управління, що підтримують відновлення. Це включає в себе рівень управління, на якому приймаються та виконуються рішення, застосовні механізми координації та комунікації, а також чіткий розподіл обов'язків. Ступінь централізованості або децентралізованості підходу до боротьби зі стихійними лихами та відновлення, який застосовуватиметься у різних регіонах, залежатиме, принаймні частково, від того, наскільки місцеві структури управління все ще функціонують.

Ефективне управління катастрофою і процес відновлення залежать від добре скоординованих дій і спільної роботи учасників – будь то державний, приватний чи третій сектор (громадянське суспільство), – а також всіх рівнів територіального управління. Однак до лютого 2022 року різні національні координаційні органи або не працювали повною мірою, або в них не брали систематичної участі місцеві органи влади для підтримки комунікації та обміну між рівнями влади. Якби координаційні органи національного рівня, такі як Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку, були більш дієвими, вони могли б надавати консультативно-дорадчому органу при Президентові України Національній раді з відновлення України від наслідків війни допомогу у забезпеченні відповідності ініціатив відновлення місцевим потребам, а також уникненні фрагментованості зусиль з відбудови. Це також могло б допомогти у відстеженні поступу в реалізації ініціатив з відбудови та сприяти діалогу між різними рівнями влади. За додаткової фінансової та технічної підтримки українські агенції регіонального розвитку також могли б функціонувати як платформи для координації зусиль щодо відновлення регіонів.

Забезпечення чіткого розподілу обов'язків між різними рівнями влади також може сприяти управлінню катастрофою. Поки що в багаторівневому управлінні в Україні такої чіткості не було, і процес відновлення дає можливість усунути цей недолік. Багато муніципалітетів, опитаних ОЕСР у 2021 році, повідомили, що відповідальність між рівнями влади була найменш чітко розподіленою у трьох сферах, які будуть пріоритетними для відбудови: громадський транспорт, дороги та енергетичні/комунальні об'єкти (OECD, 2021^[3]). Відсутність чіткості може перешкодити післявоєнній відбудові, якщо на різних рівнях влади не буде розуміння, хто вирішує, хто будує і хто забезпечує технічне обслуговування в короткостроковій, середньостроковій і довгостроковій перспективі.

Застосування орієнтованого на місце підходу для підтримки післявоєнного відновлення України

У квітні 2022 року уряд створив Національну раду з питань відновлення України від наслідків війни, яка відповідає за розробку національного плану відновлення. У міру того, як Україна просуватиметься з цим планом, буде важливо не лише розглянути шкоду, завдану війною, але й те, як можна вирішити проблеми, пов'язані з тенденціями соціально-економічного розвитку України та

управління, що виникли до війни. Попередні територіальні фактори, такі як історичні регіональні відмінності у валовому внутрішньому продукті (ВВП), конкурентоспроможності, чисельності та кваліфікації робочої сили, а також територіальні відмінності в добробуті громадян можуть вплинути на довгостроковий успіх плану, якщо їх не розглядати в процесі відновлення. Післявоєнна відбудова та відновлення можуть бути використані для покращення минулої ситуації шляхом запровадження амбітних економічних, соціальних та управлінських реформ.

Водночас політики мають усвідомлювати, що добра воля громадськості, яка часто супроводжує перші роки відбудови та відновлення, часто буває короткочасною. Після руйнівного конфлікту люди захочуть якнайшвидше відновити рівень життя, до якого вони звикли, а не чекати більш амбітних реформ, які б дали відчутні результати. Таким чином, уряд має подбати про те, щоб у короткостроковій перспективі було відновлено надання основних послуг, організовано забезпечення житлом і запущено місцеву економіку. Це може зберегти рівень довіри до уряду та донорів, а також сприяти готовності підтримувати більш амбітні реформи. Використання місцевого досвіду є надзвичайно важливим для орієнтованого на місце підходу до управління катастрофою, оскільки він може допомогти спрямувати ресурси туди, де вони можуть мати найбільший ефект. До прикладу, різні рівні місцевого уряду в Україні можуть підтримувати розробку загальнодержавного доступного переліку територіальних потреб, розробляти та впроваджувати проекти відбудови, а також відстежувати поступ місцевих зусиль з відновлення. Крім того, до чинного законодавства можуть бути внесені зміни для забезпечення ширшого залучення неурядових учасників (наприклад, бізнесу, наукових кіл та громадян) до розробки, реалізації та моніторингу заходів для підтримки відбудови їхніх регіонів або муніципалітетів.

Нарешті, уряд, а також міжнародні партнери повинні бути готовими знизити існуючі ризики, пов'язані з зацікавленими колами та корупцією. Вони, як правило, загострюються після катастрофи через поєднання 1) очікуваного великого надходження коштів на відновлення; 2) тиску на органи влади з метою швидкого розподілу ресурсів; 3) обмеженої здатності національних і місцевих установ до освоєння фінансування. Важливими в короткостроковій перспективі будуть інвестиції в процеси підзвітності на рівні громади, а також у механізми прозорості та контролю, які можна встановити відносно швидко. Наприклад, у багатьох країнах використовуються такі інструменти, як відстеження державних витрат, громадський моніторинг надання державних послуг і громадські консультативні ради. Цифрові платформи, що дозволяють урядовим і неурядовим учасникам відстежувати кошти та проекти, є одним із варіантів підтримки цих процесів.

Опора на успіхи регіонального розвитку

Україні буде важливо продовжувати розвивати концепції планування та фінансування регіонального розвитку, розроблені з 2015 року, щоб підтримати зусилля з відновлення. Одним із важливих кроків для регіонального розвитку після війни стане оновлення існуючої семирічної Державної стратегії регіонального розвитку (ДСРР) (2021-2027 рр.), а також документів з планування регіонального та муніципального розвитку, забезпечуючи при цьому зв'язок стратегічних документів із остаточним національним планом відновлення. У той же час Україні також слід розглянути питання про спрощення вимог до планування для місцевих органів влади, щоб сприяти рішучим діям щодо відновлення. З поступовим розгортанням реформ регіонального розвитку та децентралізації, що розпочалися у 2014 році, кількість стратегій і планів територіального розвитку, які мали розробити місцеві органи влади, збільшилася. Це загрожує виникненню накладок між різними документами з планування, що потенційно може призвести до дублювання зусиль і фрагментованого використання ресурсів, особливо коли цілі різних стратегій і планів не узгоджуються належним чином.

Слід звернути увагу на оптимізацію державних видатків на відбудову та відновлення на регіональному рівні. У період з 2015 по 2019 роки загалом 110 грантів і субвенцій¹, пов'язаних із регіональним і місцевим розвитком, було реалізовано широким колом інституцій (U-LEAD,

forthcoming⁽⁴⁾). Це перешкоджало ефективності державних витрат, створювало ризик дублювання зусиль і збільшувало потенціал нецільового використання державних коштів. Ці виклики ускладнювалися відсутністю офіційного органу для координації фінансування регіонального розвитку – прогалини, яку слід усунути під час розробки та впровадження фондів відновлення та відбудови на національному та місцевому рівнях. Виходячи з цього досвіду, можна розглянути можливість створення лише обмеженої кількості спеціальних фондів відновлення та субвенцій та офіційного уповноваження органу національного рівня, відповідального за координацію фінансування на відновлення.

Вкладка 1.1. Ключові рекомендації ОЕСР щодо посилення орієнтованого на місце підходу до післявоєнного відновлення

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

Для забезпечення відповідності ініціатив з відбудови територіально диференційованим потребам і посилення стійкості Україні рекомендується:

- Забезпечити, щоб механізми реалізації та фінансування відновлення відображали національні пріоритети та специфічні регіональні та місцеві потреби та активи. Цього можна досягти шляхом залучення представників місцевих урядів до визначення як схем негайної підтримки відновлення, так і більш довгострокових стратегій розвитку.
- Оцінити, наскільки існуючі механізми фінансування, реалізації та координації регіонального розвитку можуть бути використані та вдосконалені для підтримки післявоєнної відбудови, наприклад:
 - Спираючись на досвід і навички надання громадянам широкого спектру державних послуг та управління фінансуванням державних інвестицій, які муніципалітети отримали з початку процесу регіонального розвитку та реформи децентралізації у 2014 році.
 - Мобілізуючи існуючі або створюючи нові координаційні органи на обласному рівні та у великих містах, щоб дозволити державним інституціям, а також неурядовим учасникам обмінюватися інформацією, координувати діяльність та мобілізувати різноманітні ресурси.
- Розвивати потенціал слабших муніципалітетів розробляти та впроваджувати місцеві проекти відбудови, контролювати їх результати та освоювати фінансування на відновлення.
- Розробити надійну концепцію вимірювання ефективності муніципалітетів, яка зможе ідентифікувати слабші муніципалітети, які потребують додаткової підтримки з розбудови потенціалу. Така концепція може включати соціально-демографічні, фінансові, операційні та політичні системні показники, застосовні до всіх 1 469 муніципалітетів.
- Підтримувати та сприяти залученню неурядових організацій до розробки, реалізації та моніторингу ініціатив з відновлення в короткостроковій перспективі та забезпечувати активнішу участь громадськості в процесах прийняття рішень після початкового періоду відбудови.
- Запровадити механізми, які дозволятимуть прозоре використання місцевими урядами фінансування на відновлення та посилити зусилля з боротьби з корупцією, наприклад, шляхом:
 - Підтримки муніципалітетів у питаннях, пов'язаних із місцевими державними

закупівлями та прозорим прийняттям рішень.

- Посилення механізмів контролю та нагляду за витрачанням коштів на відновлення.
- Створення органу національного рівня, відповідального за координацію фінансування на відновлення.
- Створення цифрових платформ, які дозволятимуть урядовим і неурядовим учасникам відстежувати використання коштів та виконання проектів.
- Інвестувати в процеси звітності на рівні громади (наприклад, відстеження державних витрат і моніторинг надання державних послуг).

Підготовка ґрунту: нестабільний контекст регіонального розвитку

Масштабна агресія з боку Російської Федерації проти України у 2022 році серйозно вплинула на існуючі демографічні, економічні тенденції та тенденції добробуту. Крім того, важко передбачити, якою буде конкретна база для багатьох показників розвитку після війни, оскільки поки незрозуміло, коли вона закінчиться. Незважаючи на таку невизначеність, дані й результати аналізу, відображені в цьому звіті (здебільшого проведеному у 2021 році), можуть надати політикам, які займаються відновленням, аналітичну картину. Досвід різних країн і регіонів, які впровадили стратегії відновлення після стихійних лих, показує, що зусилля з відбудови повинні відповідати нагальним потребам і одночасно спрямовуватись на покращення основних управлінських, соціально-демографічних та економічних умов.

Аналіз демографічних, економічних тенденцій і тенденцій добробуту на національному та місцевому рівнях, а також перехід для регіонального розвитку в Україні проводився на основі порівняння країни з чотирма орієнтирами: i) колишні радянські республіки; ii) сусідні країни; iii) середній показник ОЕСР; і iv) середній показник ЄС. Результати були неоднозначними щодо покращення продуктивності. У більшості аспектів, як-от демографія, економіка та добробут, були сфери значного покращення. До прикладу, між 2015 і 2020 роками спостерігалася більша політична стабільність, значне зростання ВВП на душу населення та вражаюче зниження рівня бідності. Водночас, внески більшості областей у сукупну валову додану вартість (ВДВ) між 2010 та 2019 роками не сильно змінилися: загалом у країні спостерігався низький рівень зайнятості, а в усіх областях, крім міста Києва та Київської області, відбулося значне скорочення населення. За більшістю інших доступних показників територіальна нерівність укорінилася або ситуація з нею навіть погіршилася.

Демографічний аспект

До кінця 2021 року майже всі регіони страждали від зниження чисельності населення, що було зумовлене рядом факторів, включаючи зовнішню та внутрішню еміграцію, низьку народжуваність, а також високий рівень старіння населення. Виняток із цієї тенденції склали місто Київ, Київська область і, значно меншою мірою, Закарпаття. Крім того, усі області, крім Тернопільської, зіткнулися зі скороченням робочої сили – навіть у Києві та Київській області спостерігалася таке скорочення – головним чином через старіння населення. Це має значні наслідки для вартості та попиту на державні послуги, не кажучи вже про продуктивність та економічний розвиток. Між 2011 і 2020 роками місто Київ, Луганська та Запорізька області повідомляли про найзначніше зниження частки працездатного населення в загальній чисельності (6,6, 4,4 і 3,8 відсоткового пункту відповідно) (CabMin, 2021^[1]). Станом на липень 2022 року 5,8 мільйона людей покинули країну, а ще мільйони стали внутрішньо переміщеними особами. Розпочата Росією війна різко збільшила масштаб демографічної проблеми України та навантаження, яке вона створює на продуктивність і економічний розвиток (UNHRC, 2022^[5]).

Економічний аспект

У період з 2014 року по 2020 рік Україна зазнала серйозних політичних та економічних потрясінь, які загальмували її темпи зростання. Серед них – Євромайдан 2014 року, анексія Росією Криму, конфлікт на Донбасі та пандемія COVID-19. Однак близькість України до європейського ринку та підписання різноманітних угод про торгівлю та співпрацю з 46 країнами з 2014 року відкрили вікно для глибокої міжнародної економічної інтеграції з експортом як економічним двигуном. У період з 2014 року по 2019 рік обсяг експорту до 26 країн ЄС зріс на 43% у поточному еквіваленті до долара США (Datawheel, 2021^[6]).

Ще до війни на регіональну продуктивність вплинула низка факторів, які, у свою чергу, могли посилити регіональну нерівність і вплинути на спроможність регіонального розвитку та надання державних послуг, а також на відновлення на місцевому рівні. Серед цих факторів – обмежена частка у робочій силі, особливо жінок і молоді. Щоб вирішити цю проблему, Україна могла б прийняти спеціальну політику щодо ринку праці, яка буде розроблена та реалізована з урахуванням місцевих перешкод для збільшення частки жінок та молоді в загальній кількості робочої сили, спираючись на територіальні промислові структури та активи. Різниця в оплаті праці між регіонами України також була відносно великою — від середньомісячної заробітної плати у 17 086 грн. у Києві (найвища) до 9 166 грн. у Чернівецькій області (найнижча) у 2020 році (CabMin, 2021^[1]). Це більше, ніж різниця в заробітній платі в багатьох країнах-членах ОЕСР. До війни низькі зарплати були ключовим фактором міграції.

Аспект добробуту

Перед війною ситуація з рівнем бідності в регіонах України помітно покращилася. Частково це було зумовлено зростанням реальної заробітної плати. З 2015 по 2019 рік частка населення, яке мало дохід нижче національного прожиткового мінімуму, скоротилася більш ніж удвічі – з 52% до 23%. Найбільше скорочення зафіксовано у Львівській області (47 відсоткових пунктів) (CabMin, 2021^[1]). Вторгнення Росії, ймовірно, серйозно підрве значні здобутки у зниженні рівня бідності, досягнуті регіонами України між 2015 і 2019 роками.

За останні 20 років рівень доступу до Інтернету в Україні значно зріс, але залишається нижчим за середній показник по ОЕСР (86%). У 2020 році 84% сімей у Києві мали доступ до Інтернету, що є найвищим показником у країні, за ним йшла Дніпропетровська область (79%). Натомість лише 49% громадян мали доступ до широкосмугових послуг у Рівненській області – регіоні з найнижчим рівнем доступу до Інтернету до війни (CabMin, 2021^[1]). Забезпечення безперервного цифрового зв'язку та розширення покриття є ключовими факторами для роботи над відновленням, оскільки вони підтримуватимуть економічну діяльність, дозволять громадянам бути в курсі відповідних ініціатив щодо відновлення та полегшать доступ до різних державних електронних послуг.

Криза COVID-19 підкреслила необхідність усунення територіальних диспропорцій у системі охорони здоров'я України. У 2020 році кількість лікарняних ліжок і лікарів на 10 000 жителів суттєво відрізнялася за регіонами, причому в деяких показники були кращими за середні показники по ОЕСР (наприклад, Чернівці, Івано-Франківськ і Тернопіль). У 2020 році у Чернігівській області зафіксовано найбільшу забезпеченість лікарняними ліжками на 10 тис. населення (80,4). Водночас на Закарпатті цей показник був найнижчим — 55,4 ліжка на 10 тис. населення, що більше, ніж у більшості країн-членів ОЕСР (Ministry of Health, 2020^[7]). Хоча територіальні відмінності в доступі до медичної допомоги є звичайним явищем для країн ОЕСР, вони можуть суттєво впливати на готовність регіону справлятися з проблемами охорони здоров'я або катастрофами, які потребують уваги з боку медичних працівників, – такими як війна. У післявоєнному контексті Україні доведеться не лише інвестувати у відновлення пошкодженої фізичної інфраструктури сфери медичного обслуговування, але й забезпечити доступ до послуг психічного здоров'я та психосоціальної підтримки, оскільки у післявоєнних умовах психічні розлади є поширеним явищем.

Концепції регіонального та муніципального розвитку України

Починаючи з 2015 року, Україна розробила детальну законодавчу та політичну базу для регіонального та місцевого розвитку та створила можливості для реалізації політики та надання послуг на всіх рівнях влади. Це було досягнуто шляхом проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, затвердження законодавчої бази державної регіональної політики країни, розробки та впровадження послідовних Державних стратегій регіонального розвитку (ДСРР) та створення регіональних агентств розвитку у 2014 році. Незважаючи на те, що ці реформи сприяли численним досягненням, на момент початку війни залишалася низка ключових проблем, насамперед щодо концепцій стратегічного планування, механізмів багаторівневого управління та інструментів планування, доступних для підтримки цих концепцій, а також потреби в додатковій інформації та досвіді для досягнення цілей регіонального розвитку та ефективного впровадження програм.

Збільшення кількості стратегічних концепцій регіонального розвитку, на додаток до різноманітних національних та місцевих документів планування, може призвести до невизначеності щодо цілей державної регіональної політики, фрагментації в реалізації політики та неоптимального використання і без того нечисленних державних послуг. Успішна реалізація великої кількості планів регіонального розвитку вимагає ефективної координації зусиль з регіонального розвитку на національному рівні. Цього не вистачає, і така нестача перешкоджає реалізації Державної регіональної політики країни між секторами та між рівнями влади. Обмежена функціональність існуючих механізмів горизонтальної та вертикальної координації ускладнює проблему, оскільки вони необхідні для підвищення узгодженості та ефективності політики, а також для створення заснованих на довірі партнерств між рівнями влади та учасниками.

Стратегічне планування, хоч і є життєво важливим, становить лише половину рівняння. Реалізація так само важлива. Механізми реалізації політики регіонального розвитку країни та відповідних стратегій, зокрема на обласному рівні, на початку війни перебували у зародковому стані. Сьогодні необхідно звернути нагальну увагу на питання впровадження, якщо Україна хоче досягти своїх цілей з регіональної відбудови та відновлення. Агенції регіонального розвитку можуть бути сильними партнерами, які допоможуть сформулювати та реалізувати стратегії регіонального та місцевого розвитку протягом усього процесу відновлення та за його межами. Неурядові організації також є важливими учасниками реалізації стратегії та політики. На жаль, структура ДСРД обмежує їх участь у реалізації. Організації громадянського суспільства, приватний сектор і наукові кола можуть відігравати важливу роль у впровадженні, моніторингу та оцінці стратегій та їх програмуванні, пропонуючи місцеве розуміння потреб розвитку, пріоритетів і результатів. Враховуючи досвід, який набувають усі рівні влади, працюючи з неурядовими групами для підтримки військових зусиль, було б цінно перенести ці знання і застосувати їх також у діяльності з післявоєнного відновлення.

Незважаючи на здобутки, досягнуті завдяки реформі децентралізації, багато які з 1 469 муніципалітетів України все ще накопичували необхідні технічні знання та досвід для ефективного сприяння реалізації Державної регіональної політики країни напередодні війни Росії проти України. Коли буде прийнято план національного відновлення, ця потреба у більшій технічній спроможності, ймовірно, стане ще гострішою. Проблеми муніципального потенціалу, які треба було вирішити ще до війни, включали розробку реалістичних стратегічних планів, ефективне залучення учасників (наприклад, приватний сектор, громадянське суспільство, наукові кола) до розробки та реалізації стратегії, а також визначення цілей і показників для вимірювання ефективності (моніторинг та оцінювання).

До війни більшість муніципалітетів, опитаних ОЕСР, повідомили, що реформи децентралізації мали загалом позитивний вплив на ефективність муніципалітетів, особливо щодо планування розвитку, моніторингу та оцінки. До прикладу, 59% опитаних муніципалітетів зазначили, що реформи покращили їхню здатність розробляти стратегії місцевого розвитку (OECD, 2021^[3]). Однак реформи

дали неоднозначні результати щодо участі зацікавлених сторін. Наприклад, більшість муніципалітетів вважають, що реформи децентралізації не сприяли підвищенню участі бізнесу в прийнятті рішень на муніципальному рівні. У той же час муніципалітети повідомили, що реформи мали відносно позитивний вплив на участь окремих громадян у прийнятті муніципальних рішень, пов'язаних із розробкою стратегії, однак меншою мірою – на визначення інвестиційних потреб (OECD, 2021^[3]). Законодавство, розроблене для роз'яснення інструментів і механізмів, за допомогою яких зацікавлені сторони можуть брати участь у прийнятті муніципальних рішень, могло б допомогти вирішити ці проблеми. Це особливо актуально на етапі післявоєнної відбудови та відновлення. Величезні витрати на відбудову потребують залучення неурядових організацій, які можуть зробити свій внесок, визначивши нагальні потреби та надавши підтримку вразливим групам населення, особливо у віддалених районах, а також сприяючи розробці, реалізації та моніторингу ініціатив з відновлення.

Усі рівні влади мають посилити свій потенціал створювати, аналізувати та поширювати інформацію про ефективність регіонального та місцевого розвитку. Уряд усвідомлює проблеми з даними, з якими він стикається, особливо щодо мікрорівневих даних про регіональний та місцевий розвиток. До війни було започатковано низку ініціатив щодо вирішення цієї проблеми. Серед них опитування Міністерства розвитку громад та територій (Мінрегіон), яке було надіслано муніципалітетам для збору пропозицій щодо тем для включення до нової системи місцевої статистики; Платформа моніторингу діяльності Громади; а також крок до розробки системи управління муніципальною ефективністю спільно з проектом USAID DOBRE. Висновки, пов'язані з цим проектом, підкреслюють дефіцит інформації, доступної муніципалітетам для оцінки їх діяльності, особливо серед муніципалітетів, які нещодавно об'єдналися.

Вирішення проблеми дуже обмеженої доступності даних з територіальною розбивкою може вимагати постійного розвитку потенціалу національних і місцевих урядів для отримання, аналізу та обміну надійними даними. Зокрема, важливо суттєво розширити перелік показників добробуту, за якими збираються дані на місцевому рівні, виходячи далеко за межі показників, представлених на Платформі моніторингу ефективності Громади. Крім того, уряду за підтримки міжнародних партнерів необхідно буде підтримувати спроможність місцевих органів влади та місцевих неурядових організацій надавати актуальну інформацію про невідкладні та довгострокові потреби у відбудові та відновленні.

Посилення ролі Державної служби статистики України (ДССУ) у підтримці збору даних на місцевому рівні може допомогти всім рівням влади покращити ефективність. Як центральний орган виконавчої влади, відповідальний за статистику, він міг би відігравати ключову роль у забезпеченні централізованого збору необхідних в процесі відновлення даних з територіальною розбивкою та їх представлення на легкодоступній платформі. Це важливо для підтримки процесу прийняття конструктивних рішень щодо відновлення та відбудови, а також для відстеження поступу у задоволенні місцевих потреб. Однак для цього потрібна модернізація онлайн-порталів ДССУ, які не відповідають стандартам сучасної статистичної та географічної звітності, що обмежує можливості користувачів знаходити та використовувати дані для прийняття рішень.

Крім того, відсутній офіційний механізм координації для сприяння регулярному та систематичному обміну між ДССУ та іншими державними установами для підтримки створення, аналізу та поширення статистики розвитку. Одним із способів вирішення цієї останньої проблеми є заснування міжвідомчої статистичної комісії, яка могла б очолити процес створення загальнодоступної платформи для моніторингу процесу територіального відновлення.

Вкладка 1.2. Ключові рекомендації ОЕСР щодо зміцнення концепцій регіонального та муніципального розвитку України

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

Для вдосконалення концепцій стратегічного планування та підтримки реалізації Державної регіональної політики на всіх рівнях влади Україні рекомендовано:

- Збалансувати планування та реалізацію процесу розвитку, а також просування горизонтальної та вертикальної узгодженості політики. Досягненню вищевказаного може сприяти ухвалення національного закону про планування, який визначатиме, які документи коротко-, середньо- та довгострокового планування необхідно розробити, і хто повинен нести відповідальність за їх розробку, впровадження та моніторинг.

Для посилення горизонтальної та вертикальної координації регіонального розвитку України рекомендовано:

- Надати Мінрегіону більше інструментів для забезпечення його внеску у розробку політики в секторах, що стосуються регіонального/місцевого рівня, наприклад, надавши йому можливість участі у розгляді проектів політичних пропозицій з таких питань, як транспорт і місцевий економічний розвиток.
- Покращити функціонування існуючих механізмів горизонтальної та вертикальної координації. Цього можна досягти, до прикладу, шляхом оптимізації широкого кола обов'язків Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку для забезпечення того, щоб її засідання зосереджувались на ключових питаннях регіонального розвитку, а також шляхом створення (технічних) робочих груп у складі комісії.
- Уточнити повноваження та покращити спроможність агенцій регіонального розвитку виконувати свої завдання та обов'язки, наприклад, шляхом організації навчання у форматі «рівний-рівному» для сприяння обміну передовим досвідом між українськими агенціями регіонального розвитку та їхніми колегами з країн-членів ОЕСР.

Для посилення спроможності муніципалітетів сприяти територіальному розвитку та реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України рекомендовано:

- Розробити ініціативи для збільшення участі неурядових організацій протягом усього циклу планування регіонального розвитку (наприклад, обумовлення надання коштів на економічний розвиток муніципалітетам залученням приватного сектору). Прикладом можуть бути робочі групи, створені урядом для Ради з питань національного відновлення від наслідків війни, в яких беруть участь представники різних секторів.

Для посилення ефективного управління даними для політики регіонального розвитку України рекомендовано:

- Підвищити доступність актуальної інформації з територіальною розбивкою із широкого кола тем (наприклад, економічні, соціальні, демографічні). Зокрема, важливо суттєво розширити перелік показників добробуту, для яких створюватимуться дані з територіальною розбивкою, виходячи за межі показників, які зараз представлені на загальнодоступних платформах.

- Інвестувати у формування, аналіз та поширення інформації про досвід громадян у сфері державних послуг на національному, регіональному та місцевому рівнях.
- Посилити роль, яку ДССУ відіграє у зборі, аналізі та поширенні даних між міністерствами та між рівнями управління. Кабінет міністрів може мати вигідне становище для підтримки таких зусиль, оскільки він координує діяльність ДССУ з 2019 року. В якості альтернативи можна створити міжвідомчі комісії, наприклад, з регіонального розвитку, які повинні визначати потреби у галузевих даних, встановлювати стандарти для створення та представлення статистики, а також забезпечувати актуальність поточних баз даних і розробку нових.

Державне фінансування регіонального розвитку в Україні

Починаючи з 2015 року і до лютого 2022 року фінансування місцевого розвитку в Україні значно зросло, що підкреслює важливість питань регіонального та місцевого розвитку для уряду. З 2015 по 2019 рік сума асигнувань з державного бюджету на регіональний і місцевий розвиток зросла з 1,9 до 6,9% від загального державного бюджету, тобто з трохи більше ніж 11 млрд. грн. до майже 76 млрд. грн. (U-LEAD, forthcoming^[4]). Це помітне збільшення відображало створення кількох субвенцій для фінансування місцевих інвестиційних проектів. Проте, незважаючи на збільшення фінансування, спроможність місцевого уряду інвестувати в регіональний розвиток була обмежена чотирма основними проблемами, які могли ще більше закріпити регіональні диспропорції: i) структури, що лежать в основі розподілу податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) між муніципалітетами; ii) фрагментація фіскальної системи регіонального розвитку в Україні та велика увага до фінансування підтримки «жорсткої» інфраструктури; iii) залежність від конкурентного фінансування та співфінансування, що перешкоджає спроможності бідніших муніципалітетів задовольняти свої інвестиційні потреби; і iv) розбіжність у спроможності великих і менших муніципалітетів фінансувати інвестиційні проекти за рахунок надходжень із власних джерел.

Вплив фіскального вирівнювання та розподілу ПДФО на регіональну нерівність

Підхід України до розподілу ПДФО сильно впливає на здатність місцевих органів влади фінансувати надання основних послуг і здійснювати стратегічні інвестиції. Зрештою, нинішній підхід ризикує посилити територіальну диспропорцію та підірвати рівень політичної відповідальності та звітності.

Наразі в Україні надходження від ПДФО виділяються муніципалітету за місцем юридичної реєстрації роботодавця, а не за місцем проживання працівника. Таким чином, приватні компанії відіграють велику роль у розподілі коштів ПДФО. Крім того, великі муніципалітети, де зареєстровані компанії з кількома офісами, можуть отримати вигоду від надходжень від ПДФО за рахунок менших муніципалітетів, де працівники фактично працюють або проживають. Оскільки компанії можуть змінити місце реєстрації, система перетворює ПДФО на потенційну козирну карту, надаючи компаніям перевагу над муніципалітетами при веденні переговорів, оскільки останні не хочуть ризикувати втратою доходу від коштів ПДФО. Україні пропонується розглянути реформу ПДФО за місцем проживання. Така зміна може потенційно збільшити фінансові ресурси для багатьох муніципалітетів, що допоможе їм у наданні кращих державних послуг та здійсненні додаткових інвестицій. Це також посилить рівень місцевої політичної відповідальності та підзвітності. Проте ми настійно рекомендуємо провести попереднє дослідження, щоб визначити, як реформа вплине на фіскальний стан національних, регіональних і муніципальних органів влади. Крім того, слід також оцінити розмір горизонтальної системи фіскального вирівнювання, необхідної для компенсації, принаймні часткової, територіальних диспропорцій у доходах від ПДФО. Муніципалітети, опитані

ОЕСР, вважають зміни в системі розподілу ПДФО невідкладною сферою фіскальної реформи (OECD, 2021^[3]).

Гранти та субвенції на регіональний розвиток в Україні

У 2019 році державна підтримка регіонального та місцевого розвитку була майже в чотири рази більшою, ніж у 2015 році (в реальному вираженні) (U-LEAD, forthcoming^[4]). Цьому збільшенню сприяло створення різних міжбюджетних грантів та субвенцій, проте були й фактори, які обмежували ефективність цих асигнувань. Вони включали фрагментовану та відносно нестабільну фіскальну систему, акцент на фінансуванні «жорсткої» регіональної та місцевої інфраструктури та тенденцію використовувати кошти на невеликі місцеві проекти. Нагадування про вплив цих проблем і активне намагання уникнути їх під час розробки механізмів фінансування післявоєнної відбудови та відновлення України на місцевому рівні може бути дуже корисним для політиків у міру їх просування з процесом планування.

У період з 2015 по 2019 рік частка місцевого фінансування стала більш фрагментованою з точки зору кількості грантів та субвенцій, доступних для регіонального та місцевого розвитку, а також з точки зору адміністрування грантів. Кількість доступних грантів — загалом 110 — призвела до збільшення адміністративних витрат, пов'язаних з управлінням фінансуванням на розвиток. Більше того, управління цими коштами було розподілено між 20 різними державними установами. Ця фрагментація показала проблему координації, яка потенційно може поставити під загрозу раціональне витрачання коштів, якість виконання та ефективність різних міжбюджетних трансфертів.

Одним із способів вирішення проблеми фрагментації є перерозподіл більшої частки грантів і субвенцій з регіонального та місцевого бюджетів до єдиного фонду, наприклад, Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) під керівництвом Мінрегіону. Це сприятиме досягненню головних цілей уряду у сфері регіонального та місцевого розвитку. Він має бути підкріплений повноваженнями Мінрегіону координувати різні регіональні та місцеві фонди розвитку, навіть якщо вони реалізуються іншими міністерствами. Проте певні труднощі доведеться подолати. По-перше, коригування формули розподілу ДФРР може допомогти покращити ситуацію з поступовим зближенням економічних систем різних регіонів, напр. шляхом прив'язки формули до чисельності населення та ВВП на душу населення районів замість областей. Однак, якщо Україна вирішить запровадити реформу ПДФО на основі місця проживання, що може вплинути на ВВП на душу населення районів, уряд повинен розглянути можливість перегляду способів розрахунку ВВП на душу населення районів, щоб забезпечити належне відображення місцевої господарської діяльності. По-друге, слід буде уникати дефіциту коштів, що відносяться до ДФРР. Станом на 2022 рік він мав отримати 1,5% запланованих доходів Загального фонду бюджету (порівняно з початковим 1%). На практиці рівень фінансування коливався між 0,43% та 0,79% між 2015 та 2021 роками (Verkhovna Rada, 2015^[8]; Verkhovna Rada, 2020^[9]).

Багато найбільших місцевих субвенцій в Україні, включно з ДФРР, надавалися на конкурсній основі та вимагали від муніципалітетів відповідності критеріям співфінансування. Враховуючи значні відмінності у фіскальній спроможності муніципалітетів, такі критерії ризикують підірвати здатність бідніших муніципалітетів отримати фінансування, необхідне для задоволення своїх інвестиційних потреб. Приблизно кожен третій муніципалітет, опитаний ОЕСР у 2021 році, повідомив, що його фінансова ситуація була основною перешкодою для отримання фінансування з ДФРР (OECD, 2021^[3]). Щоб вирішити цю проблему, в ідеалі муніципалітети з найслабшою фіскальною спроможністю мали б бути звільнені від співфінансування, в іншому разі до них повинні застосуватися значно зменшені вимоги щодо співфінансування. Це особливо актуально на етапі післявоєнної відбудови та відновлення, оскільки фіскальна спроможність багатьох місцевих урядів була серйозно ослаблена.

Ефективності фінансування регіонального розвитку також заважає велика концентрація невеликих проектів з відносно низьким економічним ефектом, що створює ризик нестратегічного використання ресурсів. У період з 2015 по 2018 рік 63% ініціатив, фінансованих ДФРР, були спрямовані на окремі муніципалітети, у той час як менше 10% проектів були більш зосереджені на регіональному рівні (U-LEAD, 2018^[10]). Щоб підвищити стратегічне використання ДФРР та досягти економії на масштабі, важливо визначити пріоритетність проектів із міжюрисдикційним фокусом. Це також стосується механізмів фінансування місцевих проектів відбудови та відновлення. Визначення правильного територіального масштабу місцевих ініціатив з відновлення вимагає ретельної оцінки конкретних потреб муніципалітетів по всій країні, а також моментів, коли такі потреби збігаються або розходяться. Наскільки можливо, це потрібно поєднувати з техніко-економічним обґрунтуванням і надійним аналізом витрат і вигод, щоб переконатися, що кошти на відновлення витрачаються раціонально та ефективно.

І насамкінець, міжбюджетні витрати на регіональний розвиток здебільшого зосереджені на «жорсткій» інфраструктурі. За період 2015-2019 рр. витрати на цей вид інфраструктури становили близько двох третин усіх витрат на регіональний розвиток (U-LEAD, 2018^[10]). Хоча інвестиції у фізичні активи (наприклад, відбудова доріг, шкіл, лікарень, електромереж) мають бути пріоритетними протягом періоду відбудови та відновлення, додаткові інвестиції в людський капітал, а також підтримка малих і середніх підприємств будуть важливими. Встановлення правильного балансу між інвестиціями у «жорстку» та «м'яку» інфраструктуру є особливо важливим у контексті постконфліктного відновлення України, оскільки багато кваліфікованих працівників покинули країну. Це означає, що може знадобитися підвищення кваліфікації внутрішньо переміщених осіб для полегшення їх економічної інтеграції в приймаючі громади.

Місцевий державний інвестиційний потенціал

У період з 2015 по 2020 рік прямі інвестиції місцевих органів влади зросли в реальному вираженні на 26%. Однак частка місцевих прямих інвестицій у відсотках від загального обсягу прямих державних інвестицій впала на 21 відсотковий пункт (IMF, 2022^[11]; World Bank, 2021^[12]). Більш того, місцева влада зокрема спостерігала падіння об'єму інвестицій. Наприклад, між 2016 і 2018 роками частка інвестицій у відсотках від загальних витрат об'єднаних муніципалітетів різко впала з 33% до 19% (SKL International, 2019^[13]). Щоб збільшити інвестиційну спроможність невеликих муніципалітетів, слід розглянути кілька варіантів. Наприклад, для фінансування проектів, пов'язаних як з регіональними, так і з місцевими планами розвитку можна надати блоковий грант. Інша можливість полягає в розширенні повноважень муніципалітетів встановлювати податкову базу та розмір для податків із власних джерел, можливо, в межах національного діапазону, щоб уникнути надмірних відмінностей між муніципалітетами та надто сильного податкового тягаря для громадян. Це покращило б фінансову спроможність муніципалітетів, забезпечило більшу гнучкість для фінансування ініціатив, які відповідають місцевим потребам, і могло б підвищити рівень звітності перед громадянами. Підвищення навичок персоналу місцевих органів влади, особливо щодо управління інвестиціями, також виявилось б корисним, особливо в світлі асигнування та фінансування, які будуть доступні для післявоєнного відновлення.

. За певних умов та суворих механізмів контролю державно-приватне партнерство (ДПП) може бути механізмом диверсифікації фінансування проектів регіонального та місцевого розвитку, особливо коли уряд стикається з бюджетними та фінансовими обмеженнями. Однак ДПП підпадають під ті ж самі фінансові обмеження або обмеження щодо платоспроможності, що й традиційні державні проекти. В обох випадках для ефективного реалізації проектів необхідна сильна інституційна спроможність на всіх рівнях влади. Крім того, ДПП пов'язані зі значними ризиками, включаючи регуляторні захоплення, конфлікт інтересів та корупцію, а також довгострокові обмеження фінансової спроможності уряду. ДПП не слід використовувати для подолання бюджетних обмежень.

Скоріше, їх слід використовувати лише тоді, коли вони можуть забезпечити більше співвідношення ціни та якості, ніж при наданні державних послуг або здійсненні інвестицій традиційними способами.

Робота над розбудовою потенціалу місцевих органів влади управляти державними інвестиціями для регіонального розвитку, зокрема для післявоєнного територіального відновлення, повинна включати заходи для пом'якшення ризиків нецільового використання коштів. Це особливо важливо з огляду на аудит Рахункової палати України у 2019 році, який виявив значні не вирішені системні питання, зокрема нецільове використання бюджетних коштів та порушення законодавства у сфері планування та бюджетування, а також значну кількість незавершеного будівництва. Щоб покращити законне та ефективне використання фінансових ресурсів місцевими органами влади, уряду рекомендовано надати пріоритет зміцненню спроможності муніципальних органів влади проводити внутрішні аудити та спрямувати міжнародну допомогу для підтримки цього завдання.

Вкладка 1.3 Ключові рекомендації ОЕСР щодо посилення державного фінансування регіонального розвитку в Україні

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

Щоб допомогти Україні оптимізувати вплив системи вирівнювання на регіональне зближення та зростання, рекомендується:

- Змінити законодавство щодо розподілу податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) відповідно до місця проживання, таким чином підвищивши його потенціал забезпечувати муніципалітети фінансовими ресурсами, що відповідають попиту на державні послуги та інвестиціям у їхні території.
- Провести попереднє дослідження, щоб визначити, як різні пропозиції щодо реформування системи розподілу ПДФО, що розглядаються парламентом, вплинуть на фінансовий стан національних, регіональних і муніципальних органів влади, а також розмір горизонтальної системи фіскального вирівнювання, необхідної, щоб компенсувати, принаймні частково, територіальні диспропорції в доходах від ПДФО.

Щоб допомогти Україні скористатися перевагами міжбюджетних трансфертів на регіональний розвиток, рекомендується:

- Оптимізувати кількість грантів та субвенцій на регіональний розвиток, не зменшуючи їх розмір для підвищення ефективності витрачання коштів, уникнення дублювання та покращення якості виконання. Одним із шляхів досягнення цього завдання є перерозподіл більшої частки грантів і субвенцій з обласного та місцевого бюджетів до єдиного фонду, яким керуватиме Мінрегіон.
- Збалансувати інвестиції в «жорстку» інфраструктуру (наприклад, дороги, мости, залізниці) та «м'яку» інфраструктуру (наприклад, інновації, дослідження та розробки) як засіб сприяння збалансованому регіональному розвитку. Цього можна досягти, до прикладу, шляхом забезпечення того, щоб фонди та субвенції з міжгалузевою спрямованістю, такі як ДФРР, сприяли інвестиції в такі сфери, як інновації та навички, а також фізичну інфраструктуру.
- Вирівняти умови, щоб муніципалітети з обмеженими технічними та фінансовими можливостями, а також ті, які найбільше постраждали від війни Росії проти України, могли

конкурувати за фінансування на регіональний розвиток з муніципалітетами, які є заможнішими або мають більші технічні можливості. Цього можна досягти, до прикладу:

- Прив'язуючи вимоги щодо співфінансування до фіскальної спроможності муніципалітетів.
- Створивши додатковий загальний блоковий грант, який забезпечуватиме всі області та муніципалітети мінімальним рівнем фінансування для реалізації їхніх відповідних регіональних та місцевих стратегій розвитку. Це має поєднуватися з надійними механізмами нагляду, щоб забезпечити відповідність інвестиційних проектів чітким місцевим та/або міжюрисдикційним потребам.

Щоб допомогти зміцнити здатність муніципалітетів фінансувати місцевий розвиток та інвестиції, Україні рекомендується:

- Розробити та впровадити методології, які муніципалітети зможуть використовувати для визначення інвестиційних потреб, враховуючи дефіцит даних з територіальною розбивкою, і для ефективної взаємодії з урядовими та неурядовими суб'єктами.
- У співпраці з міжнародними партнерами з розвитку, проводити навчання та консультації для муніципалітетів, особливо тих, які мають більш обмежені можливості, у таких сферах, як залучення зацікавлених сторін, моніторинг та оцінка інвестиційних проектів.

Для покращення законного та ефективного використання фінансування на регіональний розвиток Україні рекомендовано:

- Дозволити внутрішній аудит усім муніципальним органам влади. Це потребує, серед інших елементів, надання муніципалітетам фінансової підтримки та підтримки з розвитку потенціалу для проведення надійних та ефективних внутрішніх аудитів і вивчення результатів аудиту.

Для підвищення відповідального використання державно-приватного партнерства (ДПП) як засобу фінансування регіонального та місцевого розвитку Україні рекомендовано:

- Покращити інформування великих муніципалітетів та приватного сектору про потенціал ДПП, нормативно-правову базу і, зокрема, про численні ризики, пов'язані зі створенням та управлінням державно-приватним співпрацю. Керівні принципи також повинні бути спрямовані на забезпечення належної поінформованості субнаціональних органів влади про альтернативи ДПП, а також про потенційні вигоди та ризики, пов'язані з ними.
- Розробити та розповсюдити навчальні матеріали для муніципалітетів щодо оцінки доданої вартості та ризики ДПП, управління такими партнерствами, а також створити прозору систему відстеження використання державних коштів та визначення їх ефективності.

Поступ у процесі децентралізації в Україні з 2014 року

У 2021 році, через шість років від початку процесу реформування, значна частина муніципалітетів повідомила про покращення якості місцевих державних послуг (таких як адміністративні послуги та освіта), а також про консолідацію свого адміністративного потенціалу. Ці успіхи були досягнуті незважаючи на відсутність конституційної поправки щодо інституціалізації територіально-адміністративної структури, яка була змінена звичайним законодавством. В контексті війни вони є надзвичайно актуальними. Вони принесли муніципалітетам досвід та інструменти, які дозволили їм відповідати вимогам війни, а також надали їм можливість більш ефективно підтримувати процес місцевої відбудови та відновлення в середньо- та довгостроковій перспективі.

В результаті децентралізації муніципалітети отримали нові обов'язки та ресурси

Реформи децентралізації в Україні мали на меті зміцнити демократичне врядування шляхом коригування політичної влади на місцевому рівні; посилити процес надання державних послуг на місцевому рівні; спростити територіально-адміністративний устрій; і роз'яснити обов'язки, покладені на кожен рівень управління. Спочатку планувалося ввести їх в дію через поправку до конституції, а потім посилити шляхом внесення змін до законодавства, тому той факт, що в різних випадках уряд не міг отримати необхідну кількість голосів для ухвалення поправки до конституції, змусив його чітко покладатися на законодавчі та нормативні зміни, щоб реалізувати свою ініціативу.

Було кілька ключових елементів, які підкреслювали хід реформ. По-перше, процес муніципального об'єднання зменшив кількість місцевих рад із понад 10 000 у 2015 році до 1 469 до 2020 року. По-друге, рівень місцевої демократії та підзвітності був підвищений спрощеним законодавством про голосування та реєстрацію, а також кроком до запровадження інституту старост — посадових осіб місцевих громад, відповідальних за представництво інтересів мешканців. По-третє, внаслідок адміністративної децентралізації муніципалітетам були передані повноваження в ключових сферах обслуговування, включаючи адміністративні послуги, освіту, охорону здоров'я, утилізацію відходів, водопостачання, водовідведення та житлове господарство, що, за повідомленнями муніципалітетів, призвело до покращення якості послуг. По-четверте, фінансова децентралізація призвела до збільшення спроможності муніципального бюджету та ширшого простору для самостійного прийняття фінансальних рішень, оскільки залежність муніципалітетів від міжбюджетних трансфертів зменшилася на користь доходів від спільних і місцевих податків. Це стало результатом різних державних фінансових стимулів для сприяння об'єднанню муніципалітетів, включаючи збільшення надходжень від ПДФО, а також доступ до фінансування регіонального та місцевого розвитку через ДФРР та Субвенцію на місцеву інфраструктуру.

Незважаючи на ці успіхи, на початку війни муніципалітети все ще стикалися з низкою територіально-адміністративних проблем, часто пов'язаних із системою багаторівневого управління в країні та способом реалізації процесу децентралізації. Ці недоліки включають законодавчі розбіжності у розподілі повноважень між рівнями влади, відсутність муніципального контролю, потребу в кращій вертикальній і горизонтальній координації та потребу в розбудові муніципального потенціалу в ряді сфер (наприклад, планування, людські ресурси, фінансовий та інвестиційний менеджмент). Крім того, муніципальний економічний розвиток все ще обмежений, і залишається місце для подальшого зміцнення рівня місцевої демократії та підзвітності.

Вирішення проблеми напруженості між районним та муніципальним рівнями влади

Відсутність конституційної реформи означала, що з просуванням процесу реформи децентралізації зростали неузгодженості між Конституцією України та різними законодавчими актами щодо відповідних функцій муніципалітетів та районних державних адміністрацій. Крім того, різні законодавчі та нормативні реформи, які керували передачею завдань і обов'язків об'єднаним муніципалітетам, призвели до відсутності чіткості щодо розподілу завдань і обов'язків між рівнями уряду в різних секторах (наприклад, громадський транспорт і дороги). Уряд має докласти зусиль, щоб гармонізувати законодавчу базу, яка забезпечить ясність щодо обов'язків різних рівнів влади та ефективний та раціональний розподіл фінансування на відновлення.

Також викликає занепокоєння відсутність чітких вказівок щодо того, чи області та/або райони є відповідальними за нагляд за законністю рішень і діяльністю муніципалітетів. Це може бути проблемою, враховуючи значне збільшення адміністративних обов'язків і обов'язків з надання послуг об'єднаних муніципалітетів та відносну недосвідченість деяких муніципальних органів влади

у виконанні отриманих ними повноважень. Це потребує переосмислення ролі районних державних адміністрацій як територіальних суб'єктів, особливо в світлі значного скорочення їхніх адміністративних обов'язків та об'єму послуг. Останню спробу вирішити обидві проблеми було зроблено у 2021 році, коли уряд підготував проект поправок до Конституції, в яких пропонувалось створити систему, подібну до префектур, замість обласних і районних державних адміністрацій (Office of the President of Ukraine, 2021^[14]). Згідно з цією пропозицією, префекти відповідатимуть за нагляд за законністю муніципальних рішень і матимуть повноваження тимчасово призупиняти дію законодавства, яке вважатиметься несумісним із законодавством України. Ця остання спроба вирішити проблеми, пов'язані з наглядом за муніципальними рішеннями, не була успішною до широкомасштабного вторгнення Росії 24 лютого 2022 року. Поки діє воєнний стан, жодні зміни до Конституції внесені бути не можуть.

Незважаючи на те, що багато представників національного та місцевого уряду погодилися з тим, що оновлення ролі обласного та районного рівнів і уточнення механізмів контролю за муніципалітетами є важливими, точилися численні дебати щодо того, як збалансувати повноваження кожного рівня влади. Будь-яка майбутня реформа повинна гарантувати, що посилення нагляду за рішеннями муніципалітету не зазіхатиме на місцеву демократію та не пригнічуватиме прийняття рішень муніципалітетом.

Перегляд механізмів координації муніципального управління

Існує ризик, що обмеження в механізмах вертикальної та горизонтальної координації в країні можуть перешкодити ефективній реалізації реформ децентралізації, а також національних ініціатив з відбудови та відновлення. Муніципалітети часто не можуть повністю зрозуміти законодавчу базу, що стосується децентралізації, оскільки вона швидко змінюється. Водночас, незважаючи на те, що уряди, які приходили один одному на зміну, вкладали кошти у створення різних багаторівневих координаційних органів, а також у консультації місцевих лідерів, муніципалітетам часто важко донести свої потреби та проблеми до вищих рівнів влади.

Ці виклики можна подолати шляхом посилення участі муніципалітетів у Міжвідомчій координаційній комісії з питань регіонального розвитку (МКК) та Конгресі місцевих і регіональних влад. У випадку МКК, на яку, окрім інших обов'язків, покладено завдання з розробки, реалізації та моніторингу політики регіонального розвитку України на муніципальному рівні, цього можна досягти шляхом надання типовим представникам муніципалітетів постійного місця у засіданнях Комісії (Verkhovna Rada, 2015^[15]). У випадку Конгресу, який був створений для представлення та просування інтересів регіональних і місцевих органів влади, цього можна досягти шляхом створення двох палат, як передбачалося під час заснування Конгресу: однієї для муніципалітетів, а іншої для регіонів. Подібні дії були б особливо цінними під час процесу відбудови та відновлення, враховуючи, що муніципалітети, ймовірно, відіграватимуть важливу роль у визначенні та/або реалізації проектів відбудови, що робить ефективну координацію ще важливішою, ніж будь-коли.

Зміцнення потенціалу муніципалітетів вирішувати адміністративні, фінансові та інвестиційні проблеми

Диференційований процес і часові рамки, в яких муніципалітети отримали свої обов'язки через процедуру об'єднання, підкреслили існуючі відмінності в потенціалі муніципалітетів у питаннях планування, управління, фінансів та інвестицій. Забезпечення подальшого розвитку муніципального потенціалу допоможе зміцнити переваги, накопичені протягом процесу децентралізації. Це також дозволить муніципалітетам зробити свій внесок у зусилля з післявоєнного відновлення.

Потенціал муніципалітетів у питаннях стратегічного планування буде важливим у післявоєнний період для забезпечення відповідності ініціатив з відновлення місцевим потребам, а також їх

реалістичності в світлі місцевих можливостей. Незадовго до війни дослідження показали, що муніципалітети мають різний досвід стратегічного планування. Наприклад, близько половини муніципалітетів, опитаних ОЕСР, не мали офіційно затвердженої стратегії, що обмежувало їхню здатність керувати зусиллями з місцевого розвитку. Інші прогалини їхнього потенціалу в питаннях стратегічного планування включають моніторинг та залучення неурядових організацій на всіх етапах життєвого циклу стратегічного планування.

Для просування процесів післявоєнного відновлення та подальшого досягнення цілей децентралізації нарощення потенціалу державних службовців у стратегічному плануванні, економічному розвитку, фінансовому управлінні та відносинах з донорами є надзвичайно важливим. Це потребує вдосконалення системи навчання державних службовців, оскільки є ознаки того, що місцеві державні службовці не в курсі навчання, що може відображати незадоволеність або незацікавленість навчанням, яке проводиться. Посилення спроможності муніципальних державних службовців стане ще більш нагальним, якщо уряд скоротить кількість державних службовців, наприклад, через бюджетні обмеження або з метою підвищення ефективності. Паралельно уряд повинен сприяти обміну між різними асоціаціями місцевих органів влади у форматі «рівний-рівному», щоб допомогти муніципалітетам вивчати кращий досвід. Сприяння такому обміну з місцевими органами влади в ЄС також може сприяти вступу до ЄС. Крім того, уряд має зробити пріоритетом оновлення Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2001 року, запровадивши механізми професійного розвитку та найму на роботу за заслугами. Він також має прагнути зменшити розрив у винагороді національних і місцевих державних службовців, який перешкоджає здатності муніципалітетів залучати та утримувати кваліфікований персонал.

До війни муніципалітети вже стикалися з фінансовим тиском. Багато органів місцевого самоврядування вважали, що збільшення адміністративних обов'язків та обов'язків з надання послуг не було забезпечено достатнім підвищенням муніципальних доходів, що посилює ризик недофінансування. Крім того, спостерігався відносно несправедливий розподіл фіскальних стимулів для об'єднання. Наприклад, муніципалітети, які добровільно об'єдналися, отримали 60% ПДФО (Verkhovna Rada, 2021^[16]). Муніципалітети, які не об'єдналися добровільно, не мали права на отримання цих податкових надходжень до їх обов'язкового об'єднання у 2020 році. Вони також не мали доступу до коштів із різних грантів і субвенцій на регіональний і місцевий розвиток. Таким чином, вони мали менше часу для отримання доходів із власних джерел і витрачання ресурсів відповідно до місцевих потреб. Війна Росії проти України лише посилила фіскальний тиск, оскільки муніципалітети взяли на себе зобов'язання та витрати військового часу. У перші місяці війни муніципалітети зазнали значного падіння доходів місцевих бюджетів. Збільшення дефіциту обмежує здатність місцевих органів влади брати участь у фінансуванні цільової діяльності з відновлення.

Державний інвестиційний потенціал муніципалітетів також був обмеженим до війни. Капітальні витрати як відсоток від загальних витрат об'єднаних муніципалітетів знизилися з 31% до 15% між 2016 і 2020 роками (CabMin, 2021^[17]). Можливі причини включають поступове підвищення мінімальної заробітної плати державних службовців і постійне падіння доходів, які окремі об'єднані муніципалітети отримували від фондів, створених для заохочення об'єднання. Дані також свідчать про те, що у 2021 році багато муніципалітетів не вірили, що реформи децентралізації покращили їхню здатність визначати та уточнювати інвестиційні потреби в партнерстві з неурядовими учасниками. Це може обмежити їх здатність визначати інвестиційні пріоритети, які відповідають потребам різних учасників (OECD, 2021^[3]).

Децентралізація неоднаково вплинула на якість місцевих послуг. У той час як більшість муніципалітетів зазначили, що реформи допомогли покращити якість надання місцевих послуг у таких сферах, як освіта та соціальна допомога, в сфері управління водопостачанням, водовідведенням, та житловим господарством ситуація була протилежною. Відбудова та подальше покращення надання державних послуг після війни може залежати від міцнішої міжмуніципальної співпраці.

Міжмуніципальні домовленості про співпрацю між місцевими органами влади поступово збільшувалися. У період з 2014 по 2020 рік було укладено 769 міжмуніципальних угод про співробітництво, більшість у 2018 і 2019 роках (MinRegion, 2022^[18]). Однак, можливостей для вдосконалення все ще достатньо. У 2021 році муніципалітети повідомили, що процес децентралізації не надто вплинув на співпрацю між ними. Схоже, що це пов'язано з недостатнім розумінням переваг таких домовленостей та обмеженими можливостями їх досягнення. Загалом, покращення знань та обізнаності про переваги міжмуніципального співробітництва та сприяння цим домовленостям може стати перевагою у післявоєнний період відновлення. Це може сприяти покращенню процесу надання місцевих послуг з точки зору якості та/або асортименту, а також зменшити фінансовий тиск на муніципалітети. Цього можна досягти, наприклад, шляхом надання муніципалітетам додаткових допоміжних матеріалів та порад щодо того, як налагодити міжмуніципальне співробітництво та керувати ним.

Вкладка 1.4. Ключові рекомендації ОЕСР щодо посилення інституційного потенціалу в Україні на місцевому рівні

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

Для покращення нагляду за об'єднаними муніципалітетами України рекомендовано:

- Посилити муніципальний нагляд, наприклад, ухваливши поправку до Конституції, яка замінює обласні та районні державні адміністрації системою префектів на обласному рівні, що детально обговорювалася в парламенті, з метою забезпечення місцевого адміністративного нагляду та сприяння координації пріоритетів національного рівня на місцевому рівні.

Щоб досягти кращого балансу в територіальній реформі та забезпечити умови для успішної децентралізації, Україні рекомендується:

- Узгодити законодавчу базу, щоб усунути дублювання та забезпечити чіткість розподілу обов'язків у секторах, де цього немає (наприклад, громадський транспорт і дороги).

Для подальшого посилення механізмів вертикальної та горизонтальної координації України рекомендовано:

- Зміцнити Конгрес місцевих і регіональних влад шляхом створення окремої муніципальної палати та забезпечення прозорого та справедливого процесу, що дозволить муніципалітетам брати участь на почерговій основі.
- Посилити Міжвідомчу координаційну комісію регіонального розвитку шляхом надання муніципалітетам постійного місця в її офіційних засіданнях.

Для консолідації місцевого потенціалу стратегічного планування України рекомендовано:

- Розробити та впровадити навчальні модулі щодо сфер діяльності місцевих органів влади, де муніципалітети відстають (наприклад, залучення громадян, моніторинг ефективності).
- Підтримувати національні та міжнародні обміни у форматі «рівний-рівному» між муніципалітетами з питань ефективності місцевого управління для сприяння обміну передовим досвідом та інноваційними методами роботи.

Для зміцнення місцевого кадрового потенціалу України рекомендовано:

- Розробити та періодично оновлювати місцеву стратегію управління людськими ресурсами, включаючи розширений перелік стандартизованих навчальних програм з удосконаленими механізмами контролю якості змісту навчання.
- Внести зміни до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», який вимагатиме від місцевих державних службовців бути політично нейтральними та забезпечувати відкритий і заснований на заслугах прийом на роботу та керування ефективністю, а також започаткувати ефективні механізми професійного розвитку.

Для покращення місцевої фінансової та інвестиційної спроможності України рекомендовано:

- Забезпечити, щоб бідніші муніципалітети та муніципалітети з обмеженими технічними та фінансовими можливостями могли конкурувати на рівних із сильнішими (з точки зору технічної спроможності та фінансування) колегами за фінансування регіонального розвитку, до прикладу, прив'язуючи вимоги щодо співфінансування до фінансової спроможності муніципалітетів.

Щоб збільшити розуміння заходів міжмуніципального співробітництва, Україні рекомендовано:

- Надати муніципалітетам додаткові допоміжні матеріали щодо міжмуніципального співробітництва (наприклад, щодо відповідного законодавства, передових практик, проектів угод про співпрацю тощо).
- Розробити для муніципалітетів вказівки щодо того, як налагодити міжмуніципальне співробітництво та керувати ним, особливо в секторах, де розуміння у минулому було слабшим.

Об'єднання та його вплив на ефективність муніципалітету

Розуміння впливу реформ децентралізації на муніципальну ефективність в Україні до широкомасштабного вторгнення Росії може допомогти побачити фактори успіху муніципалітетів, які можуть стати фундаментом місцевого розвитку після війни. Воно також допомагає виявити, чому рівень покращення роботи муніципалітетів не є однаковим по всій країні. Така інформація може допомогти регіонам із гіршою ефективністю «наздогнати» своїх більш успішних колег і визначити, як муніципалітети-«лідери» можуть і надалі підвищувати свою ефективність.

У зв'язку з цим оцінка діяльності муніципалітетів, проведена ОЕСР, зосереджується на різних сферах діяльності, включаючи адміністративний та кадровий потенціал, надання послуг, місцеву демократію та координацію. Ці території були досліджені за допомогою якісної самооцінки муніципалітетів, при цьому інформація була отримана за допомогою анкети, надісланої всім 1 469 муніципалітетам у 2021 році. В загальному відповіді надав 741 муніципалітет у 119 районах і 24 областях, а також місто Київ, що дало високорепрезентативну вибірку. Крім того, використовувався кількісний аналіз охоплення даних (АОД) щодо відносної ефективності надання державних послуг. АОД спирався на дані Порталу моніторингу ефективності «Громада», щоб визначити, скільки місцеві платники податків отримують в обмін на свої податкові внески. Результати цих двох аналізів закладають основу для оцінки ОЕСР факторів успіху діяльності муніципалітетів в Україні. Важливо зазначити, що умови, за яких збиралася інформація для цих аналізів, різко змінилися після початку війни Росії проти України.

До лютого 2022 року муніципалітети загалом відзначали значне збільшення своєї спроможності виконувати адміністративні, планові та інвестиційні завдання, а також підвищення якості державних послуг і покращення відносин з вищими рівнями влади. Це стосувалося, зокрема, сільських і селищних муніципалітетів, у яких також почало спостерігатися покращення демократичного

управління, наприклад, через збільшення участі громадян у муніципальному плануванні. Водночас спосіб впровадження реформи децентралізації збільшив розрив спроможностей між різними типами муніципалітетів (сільськими, селищними та міськими). Розуміння прогалин у спроможності та потреб розвитку може допомогти державним і місцевим чиновникам, а також партнерам з розвитку адаптувати технічну та фінансову підтримку протягом періоду відновлення. У наступних розділах окреслено визначені ОЕСР фактори, які сприяють успішній діяльності муніципалітетів, а також підкреслено недоліки у спроможностях сільських, селищних і міських муніципалітетів.

Успіхи муніципалітетів пов'язані з чисельністю населення та часом для створення інституційного потенціалу

Відповідно до аналізу ОЕСР, ефективність муніципалітету залежить, зокрема, від двох факторів: розміру (тобто чисельності населення) і кількості років, які муніципалітет мав для створення інституційного потенціалу. За результатами АОД було виявлено, що більш густонаселені муніципалітети, як правило, є ефективнішими з точки зору забезпечення та підтримки фізичної муніципальної інфраструктури. Оцінка також виявила, що муніципалітети з чисельністю жителів до 10 500 осіб, як правило, належали до нижніх 5% індексу ефективності. Це може здатися інтуїтивно зрозумілим. Проте не існує універсального рішення з точки зору оптимізації ефективності витрат або масштабу. Все залежить від країни, місцевого інституційного та фінансового контексту та послуг, що надаються.

Час, який муніципалітети мали для створення інституційного потенціалу, є особливо важливим елементом. Багато міських муніципалітетів України, які раніше були віднесені до категорії міст обласного значення, виконували широкий набір обов'язків до початку реформи децентралізації у 2014 році. Ці муніципалітети, які отримали відносно високі оцінки ефективності в АОД, мали більше часу для створення та консолідації інституційного потенціалу (наприклад, адміністративне, стратегічне, фінансове управління, надання послуг), ніж багато інших. На протилежному кінці спектру знаходяться менш чисельні та спроможні муніципалітети, які отримали свої обов'язки у 2020 році, коли до них було застосоване адміністративне об'єднання. Ці висновки, які ґрунтуються на даних до лютого 2022 року, вказують на те, що на цьому етапі процесу децентралізації по суті несправедливо порівнювати або очікувати однакової ефективності від різних типів муніципалітетів. Таким чином, час слід визнати фактором успіху, оскільки він є ключовим компонентом у розбудові інституційного потенціалу.

Достатня фінансова спроможність є необхідною умовою успішної роботи муніципалітету

Фінансова спроможність, і зокрема здатність збільшувати надходження з власних джерел, є ще одним важливим елементом успіху муніципалітету. АОД виявив, що здатність залучати доходи з власних джерел є ключовим фактором ефективності муніципалітету. У більшості областей ефективнішими були муніципалітети, які отримували принаймні 15% своїх надходжень від місцевих податків, що підкреслювало важливість мінімального рівня місцевої фінансової автономії. Створення умов для більшої фінансової автономії муніципалітетів має бути пріоритетом, оскільки збільшення надходжень із власних джерел може створити сильніше відчуття відповідальності за місцеві бюджети, що призведе до покращення рівня державної підзвітності. Схоже на те, що у цьому відношенні сільські та селищні муніципалітети досягли найбільших покращень з 2014 року. Наприклад, у 2021 році 87% сільських муніципалітетів повідомили про збільшення доходів із власних джерел порівняно з 62% міських муніципалітетів (OECD, 2021^[3]).

Крім того, достатня фінансова спроможність має фундаментальне значення для уникнення недофінансування. Це буде особливо важливо в період відновлення, враховуючи значні витрати, пов'язані з відновленням або реконструкцією муніципальної інфраструктури. Досягнення достатньої

фіскальної спроможності вимагатиме фіскальних реформ, у тому числі потенційного переходу від цільових грантів до загальних або блокових грантів. Крім того, для забезпечення того, щоб муніципалітети з відносно обмеженою фіскальною спроможністю не втратили фінансування на відновлення, національні та регіональні уряди повинні відстежувати, які муніципалітети подають заявки на отримання коштів, пильно слідкуючими за тими, які не подають, щоб визначити, чи це пов'язано з відсутністю потреби чи браком можливостей подати заявку на фінансування. Цей процес має поєднуватися із встановленням прозорих систем моніторингу та підзвітності, які показуватимуть, як витрачаються кошти на відновлення.

Збільшення потенціалу державних інвестицій сприяє успіху муніципалітету

Розширення потенціалу державних інвестицій з точки зору доступу до фондів місцевого розвитку та ефективного управління інвестиціями також сприяє успіху муніципалітету. Забезпечення справедливого шансу отримати доступ до фондів регіонального розвитку для усіх муніципалітетів є фактором, який слід враховувати. До прикладу, лише 50% муніципалітетів, які до 2021 року подали заявки на отримання коштів на регіональний розвиток від Державного фонду регіонального розвитку України, повідомили, що отримали якісь кошти (OECD, 2021^[3]). Це свідчить про те, що значна кількість муніципалітетів не використовують важливе джерело фінансування для місцевих інвестиційних проектів, що обмежує їхню здатність розвиватися. Це також створює ризик поглиблення територіальної нерівності.

До цієї ситуації докладаються різні фактори, починаючи від неспроможності менш заможних муніципалітетів задовольнити вимоги співфінансування до відсутності муніципальних можливостей для розробки та подання проектних пропозицій достатньої якості. Що стосується останнього питання, то спроможності сільських, селищних і міських муніципалітетів виконувати завдання, пов'язані з інвестиціями, дуже відрізняються між собою. Близько 87% міських муніципалітетів повідомили про достатній потенціал людських ресурсів для визначення інвестиційних потреб і розробки проектних пропозицій, порівняно з лише 66% сільськими муніципалітетами, які заявили те саме (OECD, 2021^[3]).

Розвиток досвіду для управління інвестиційним плануванням і забезпечення більш справедливого доступу до інвестиційного асигнування та фінансування має бути пріоритетом у період відновлення. Обидва чинники допоможуть муніципалітетам задовольнити територіально диференційовані потреби відбудови та підтримати більшу територіальну згуртованість і стійкість у довгостроковій перспективі. Крім того, величезний обсяг інвестицій, який буде потрібний для підтримки відбудови та відновлення на місцевому рівні, підкреслює необхідність ефективного залучення громадськості до процесу прийняття муніципальних рішень.

Спроможність стратегічного планування має важливе значення для спрямування муніципального розвитку

Муніципальна ефективність і розвиток також підтримуються потенціалом стратегічного планування. В результаті проведеної ОЕСР оцінки було виявлено значні відмінності у можливостях муніципалітетів щодо стратегічного планування. До прикладу, у той час як 80% міських муніципалітетів повідомили про достатній потенціал для розробки стратегій розвитку, лише 67% сільських муніципалітетів вважають так само. Схожа різниця була виявлена при розгляді можливостей моніторингу та оцінки (OECD, 2021^[3]). Ці встановлені прогалини в спроможності можна пояснити тим, що до 2022 року законодавство не зобов'язувало муніципалітети розробляти стратегію місцевого розвитку (Verkhovna Rada, 2015^[15]).

Прогалини в можливостях муніципального планування можуть підірвати зусилля з розвитку. Проблема побудови або відновлення фізичної інфраструктури та забезпечення надання послуг під

час війни та майбутнього періоду відновлення підкреслює потребу в потужному потенціалі стратегічного планування — від діагностики та встановлення цілей до визначення дій, впровадження, моніторингу та оцінки. Обмежені можливості в цих областях можуть вплинути на здатність муніципалітету розробляти та впроваджувати місцеві проекти відбудови, освоювати фінансування на відновлення та контролювати результати.

Міжмуніципальна співпраця може сприяти успіху муніципалітетів

Схоже, що міжмуніципальна співпраця також покращує ефективність на місцевому рівні, оскільки вона може сприяти збільшенню муніципального масштабу (крім того, що було досягнуто процесом об'єднання), допомагати керувати наданням послуг та адміністративними витратами та потенційно розширювати спектр надання послуг. Загалом, муніципалітети, які повідомили, що у них є міжмуніципальні угоди про співпрацю (56%), частіше зазначали, що вони мають необхідні можливості для виконання своїх повноважень, порівняно з тими, які не мали таких угод (29%). При цьому існують типологічні відмінності: 56% сільських муніципалітетів повідомили, що реформи децентралізації мали позитивний вплив на співпрацю з іншими муніципалітетами, порівняно з 48% селищних муніципалітетів і 38% міських муніципалітетів (OECD, 2021^[3]). Процес післявоєнного відновлення міг би виграти від якісної співпраці між муніципалітетами для підтримки процесу надання державних послуг у муніципалітетах, де громадська інфраструктура (наприклад, лікарні, школи тощо) була пошкоджена або зруйнована та/або де людські та фінансові ресурси є дуже обмеженими.

Вкладка 1.5. Ключові рекомендації ОЕСР щодо подальшого просування реформ децентралізації в контексті реконструкції та відновлення

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

Для створення більш професійної муніципальної державної служби Україні рекомендується:

- Розробити навчальну стратегію відбудови та відновлення для муніципалітетів, яка може бути адаптованою до різних територіальних умов і потреб. Стратегія повинна віддавати пріоритет розбудові потенціалу в сферах, які особливо актуальні для періоду післявоєнного відновлення, таких як стратегічне планування, оцінка проектів, закупівлі, реалізація, прозорість та залучення зацікавлених сторін (включаючи донорів).

Для підвищення рівня підзвітності та залучення громадськості на місцевому рівні Україні рекомендовано:

- Посилити законодавство, перетворюючи консультації з громадськістю у системний компонент планування розвитку та інвестицій на місцевому рівні. Однак уряд має діяти обережно і не перевантажувати муніципалітети вимогами щодо організації процесів залучення громадськості, оскільки це може загальмувати процес прийняття рішень муніципалітетами та призвести до «втоми від консультацій».

Для підвищення якості надання муніципальних послуг Україні рекомендовано:

- У контексті сильного територіально диференційованого впливу війни на спроможність надання муніципальних послуг прийняти та/або сприяти створенню гнучких і спільних моделей надання державних послуг, таким як кооперація, співпраця, спільне виробництво, спільне розміщення та гнучке надання послуг.

- Розширити інформаційно-роз'яснювальні роботи та нарощування потенціалу муніципальних лідерів щодо цінності міжмуніципального співробітництва і розробки фінансових та функціональних стимулів:
 - Фінансові стимули можуть включати виділення вищої частки податку за постачання спільних послуг і надання додаткових балів у процесі відбору конкурсних грантів на регіональний і місцевий розвиток для проектних пропозицій, розроблених двома або більшою кількістю муніципалітетів.
 - Функціональні стимули можуть включати встановлення умов щодо чисельності населення для надання різних послуг (наприклад, комунальних послуг та послуг у сфері охорони здоров'я), таким чином заохочуючи співпрацю між меншими муніципалітетами.

Вимірювання ефективності муніципалітетів

Війна Росії проти України виводить на перший план ключову роль муніципалітетів у наданні державних послуг і підтримці добробуту своїх громад під час кризи. З 24 лютого 2022 року перед муніципалітетами постали нові виклики, такі як забезпечення житлом, підтримка територіальної оборони та організація розподілу гуманітарної допомоги. Центральна роль муніципалітетів у громадських зусиллях, спрямованих на зміцнення місцевої економіки та громад, а також підвищення добробуту громадян, ймовірно, ще більше зміцниться в період післявоєнного відновлення. Ефективні дії з боку національних і місцевих політиків вимагатимуть чіткого розуміння відносної ефективності муніципалітетів за широким діапазоном показників, які значно перевищуватимуть ті, що існують на даний момент. Це, до прикладу, передбачає створення та розповсюдження даних про якість державних послуг та/або доступ до низки державних послуг (наприклад, освіта, охорона здоров'я, основні комунальні послуги тощо).

Більш надійна система вимірювання ефективності може надати підтримку процесу післявоєнного відновлення

Надійна місцева система вимірювання ефективності, заснована на чітких завданнях, вимірних цілях і відповідних показниках, буде дуже цінною, оскільки дозволить уряду і міжнародним партнерам пристосовувати ініціативи та кошти відбудови до місцевих потреб і забезпечувати довгострокову стійкість. Вона була необхідною до лютого 2022 року, а у наступні роки потреба у ній стане ще критичнішою, особливо з огляду на те, що 67% опитаних муніципалітетів зазначили, що у 2021 році вони все ще не виконували усі свої обов'язки ефективно. Надійна система вимірювання ефективності може допомогти муніципалітетам приймати обґрунтовані рішення про те, як визначати пріоритети ініціатив з відбудови, відбудовувати місцеву економіку, виправляти територіальну нерівність і покращувати добробут місцевих громад. Вона також може допомогти національному уряду визначити наступні кроки в процесі децентралізації, коли він розглядатиме, як найкраще підтримати відбудову та відновлення на місцях. Така структура, безсумнівно, також буде помічною в процесі вступу до ЄС.

Крім того, покращена структура вимірювання ефективності муніципалітетів залежатиме від розробки комплексної системи моніторингу та оцінки, яка дозволить проводити порівняння між місцевими органами влади та може виявити, де існують прогалини в можливостях. Така структура повинна фіксувати вихідні дані та результати, щоб визначити, наскільки i) різні муніципалітети виконують свої цілі та обов'язки ефективним і дієвим способом; та ii) офіційні та неофіційні механізми, практики, правила та домовленості сприяють або перешкоджають муніципальній діяльності.

У наступному періоді відбудови та відновлення муніципальна ефективність повинна і надалі оцінюватися, щоб переконатися, що ініціативи місцевого розвитку не призводять до перевитрат коштів або неефективного розподілу державних ресурсів. Цифри, які це підтверджують, включають дані про доходи, витрати та борг, а також показники збудованих або реконструйованих об'єктів соціальної інфраструктури на певній території. Значна кількість інформації вже є доступною, наприклад, через Портал «Відкритий бюджет» Мінфіну. Однак ці набори даних необхідно доповнювати регулярно оновлюваною статистикою населення, щоб забезпечити можливість всебічного міжмуніципального порівняльного аналізу.

Муніципальну ефективність часто оцінюють в розрізі якості, справедливості і доступності державних послуг на конкретній території. Вимірювання може, до прикладу, включати кількість кубічних метрів питної води, що постачається муніципалітетом, або частку домогосподарств, яким постачається питна вода. Дані про рівень задоволеності громадян є хорошим доповненням до оперативних показників, і їх збір є часто швидшим та дешевшим.

Розробка системи вимірювання ефективності для муніципалітетів вимагає постійних інвестицій у виробництво, аналіз та інструменти для обміну достовірними даними, а також розширення набору показників за межі наявних на даний момент. Для всіх муніципалітетів слід розробити комплексний набір показників ефективності та розвитку муніципалітетів, для яких дані збиратимуться щорічно та поширюватимуться через загальнодоступну цифрову платформу. Отримана інформація може сприяти прийняттю рішень на основі фактичних даних, наприклад, щодо законодавчих і нормативних реформ, які стосуватимуться муніципалітетів, змін до Бюджетного кодексу, а також щодо надання послуг і добробуту громадян. На додаток до спеціальної місцевої системи вимірювання ефективності, міжнародні стандарти та індикатори, такі як Індикатори управління інфраструктурою ОЕСР, можуть стати корисною основою для розробки інструментів для моніторингу ефективності муніципалітетів з плином часу, особливо коли регіони та муніципалітети України відновлюють пошкоджену або зруйновану комунальну інфраструктуру.

Вкладка 1.6. Ключові рекомендації ОЕСР щодо посилення процесу вимірювання ефективності муніципалітетів в Україні

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

Щоб підтримати процес прийняття рішень на основі фактичних даних для покращення результатів муніципального розвитку, Україні рекомендовано:

- Розробити набір муніципальних показників ефективності та розвитку (наприклад, соціально-демографічних, фінансових, операційних показників та показників політичної системи), застосовних до всіх 1 469 муніципалітетів, які охоплюватимуть:
 - Вихідні дані, на основі яких можна буде встановити, наскільки наявні офіційні або неофіційні механізми, практики, правила та структури допомагають покращити ефективність муніципалітетів.
 - Вихідні дані, на основі яких можна буде встановити, наскільки різні муніципалітети здатні ефективно та результативно виконувати свої цілі та обов'язки.
- Прив'язати наявну статистику (про муніципальні доходи, витрати та борг) до актуальних даних про чисельність населення кожного муніципалітету, щоб сприяти проведенню всебічного міжмуніципального порівняльного аналізу.
- Забезпечити широкий доступ і регулярне оновлення даних про ефективність і розвиток муніципалітетів.
- Інвестувати у формування, аналіз та поширення інформації про рівень задоволеності громадян наданням державних послуг.

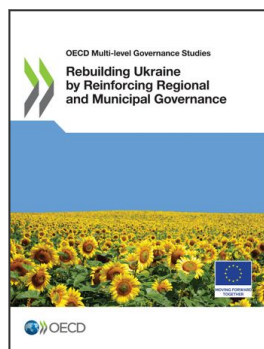
Джерела

- CabMin (2021), *Quantitative data provided in response to the OECD macro-level questionnaire in the frame of the “Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022 project”*. [1]
- CabMin (2021), *Response to the marco-level questionnaire of the “Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022” project*. [17]
- Datawheel (2021), *Ukraine country profile*, <https://oec.world/en/profile/country/ukr#yearly-exports> (accessed on 15 September 2021). [6]
- IMF (2022), *Government Finance Statistics*, <https://data.imf.org/?sk=89418059-d5c0-4330-8c41-dbc2d8f90f46&sId=1435762628665>. [11]
- Ministry of Health (2020), *Network of health care facilities of the Ministry of Health of Ukraine as of December 31, 2020*. [7]
- MinRegion (2022), *Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад [Register of agreements on cooperation of territorial communities]*, <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/rejestr/> (accessed on 10 May 2022). [18]
- OECD (2021), *Online survey: Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022 project*. [3]
- Office of the President of Ukraine (2021), *Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади [Amendments to the Constitution of Ukraine in terms of decentralization of power]*, <https://decentralization.gov.ua/news/14306> (accessed on 5 June 2022). [14]
- Romanova, V. (2022), *Ukraine’s Resilience to Russia’s Military Invasion in the Context of the Decentralisation Reform*, https://www.researchgate.net/publication/360447277_Ukraine's_resilience_to_Russia's_military_invasion_in_the_context_of_the_decentralisation_reform (accessed on 9 June 2022). [2]
- SKL International (2019), *Subnational Governance Reform and Local Government Finance in Ukraine: 2014-2018*, http://sklinternational.org.ua/?smd_process_download=1&download_id=2013 (accessed on 5 September 2021). [13]
- U-LEAD (2018), *Report on the results of monitoring of SFRD projects in 2015-2018*, <https://drive.google.com/file/d/1HEC1wGaobxRqcu2AQYRnRVJMX3D29AaJ/view>. [10]
- U-LEAD (forthcoming), *Funding for Regional and Local Development from the State Budget*. [4]
- UNHRC (2022), *Ukraine Refugee Situation*, <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>. [5]
- Verkhovna Rada (2021), *Бюджетного кодексу України [Budget Code of Ukraine]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (accessed on 12 December 2021). [16]
- Verkhovna Rada (2020), *Закон України Про Державний бюджет України на 2020 рік [Law of Ukraine on the State Budget of Ukraine for 2020]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text> (accessed on 28 July 2021). [9]

- Verkhovna Rada (2015), *Закон України “Про Державний бюджет України на 2015 рік”* [Law of Ukraine “On the State Budget of Ukraine for 2015”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80-19#Text> (accessed on 15 October 2021). [8]
- Verkhovna Rada (2015), *Закон України Про засади державної регіональної політики* [Law “On the Principles of State Regional Policy”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (accessed on 12 February 2022). [15]
- World Bank (2021), *Inflation, GDP deflator (annual %) - Ukraine*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.DEFL.KD.ZG?locations=UA> (accessed on 21 October 2021). [12]

Примітка

¹ Бюджетний кодекс України визначає субвенцію як міжбюджетні трансфери коштів, які спрямовуються на цільове використання в порядку, визначеному органом, який приймає рішення про надання субвенції (Verkhovna Rada, 2021^[16]).



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), “Оцінка та рекомендації”, in *Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/7ec9d103-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>.