

Робоче резюме

Частина I: Підтримка післявоєнного відновлення шляхом регіонального розвитку, орієнтованого на місце

У 2014 році Уряд України розпочав амбітну реформу своїх багаторівневих структур управління для прискорення територіального розвитку. Він створив законодавчу базу для Державної регіональної політики та ухвалив послідовні Державні стратегії регіонального розвитку. Уряд також суттєво збільшив державне фінансування регіонального розвитку, що є свідченням важливості цього питання у його повісті. До широкомасштабного вторгнення Росії в Україну в лютому 2022 року він був готовий ще більше зміцнити цю концепцію, щоб забезпечити максимальне досягнення своїх цілей у сфері зросту та добробуту.

Війна серйозно підірвала можливість просування у цьому питанні і загостила існуючі територіальні відмінності та управлінські задачі. Водночас вона продемонструвала критичну важливість місцевих людських ресурсів, адміністративних можливостей і спроможності надавати послуги для подолання безпосередніх наслідків війни. Ці можливості будуть такими ж важливими в процесі відновлення. Також необхідно буде розвинути додаткові навички, як, наприклад, взаємодія з донорами, щоб місцеві органи влади могли виконувати короткострокові цілі відбудови та створювати умови для підвищення стійкості та покращення добробуту громадян. Незважаючи на те, що багато висновків, викладених у цьому звіті, відображають ситуацію на місцях до війни, у цьому сенсі їхній акцент на інституційних і структурних проблемах, таких як обмежена участь громадськості в прийнятті рішень на місцевому рівні та брак даних з розбивкою по територіях щодо широкого спектру показників, залишатиметься таким же і, можливо, навіть більш актуальним у післявоєнний період.

Ключові висновки

- **За десятиліття до широкомасштабного вторгнення Росії в лютому 2022 року показники України за кількома напрямками розвитку значно покращилися.** До прикладу, з 2015 по 2019 рік частка населення з доходом, нижче національного прожиткового мінімуму, скоротилася більш ніж вдвічі – з 52% до 23%. З 2010 по 2020 рік рівень доступу до Інтернету значно зріс (з 23% до 63%), хоча це покращення у міських областях було помітнішим, ніж у сільських. Частка населення, що користується Інтернетом, також залишається нижчою, ніж у порівнюваних країнах, таких як Польща (78%), і значно нижчою за середній показник для країн-членів ОЕСР (86%). У період з 2015 по 2020 рік результати України за Світовими показниками управління також покращилися, зокрема щодо політичної стабільності та якості регулювання.
- **Однак за іншими показниками за останнє десятиліття територіальні відмінності зросли, а нерівність поглибилася.** Наприклад, у всіх областях, крім двох, і міста Києва, населення скоротилося. Зниження чисельності населення в кількох сільських регіонах, де сільське господарство є домінуючою галуззю економіки, було особливо значним: деякі регіони повідомили про зменшення населення на понад 10% у період між 2010 та 2021 роками. Крім того, між 2010 та 2019 роками національна економіка ставала все більш залежною від Київської

агломерації, тоді як інші регіони відставали. Ці тенденції створюють основу, на якій Україна розробляє та реалізує свою політику регіонального та місцевого розвитку. Це повинно допомогти політикам на національному та місцевому рівнях приймати рішення на основі фактичних даних у міру їх просування в питаннях політики регіонального розвитку в контексті відбудови та відновлення.

- **Між 2014 і 2021 роками було створено міцну політичну основу для регіонального розвитку, що дало змогу органам влади на всіх рівнях співпрацювати у питанні розробки та реалізації ініціатив регіонального та місцевого розвитку. Однак під час впровадження цієї основи виник ряд перешкод, які, якщо їх не вирішити, можуть зашкодити післявоєнному відновленню.** Наприклад, у той час як процеси стратегічного планування стали більш інтегрованими на різних рівнях управління, до 2021 року механізми, які допомагали місцевим органам влади впроваджувати стратегії регіонального розвитку, все ще були в зародковому стані. Крім того, до 2021 року головні вертикальні та горизонтальні координаційні органи, які були створені для допомоги в реалізації реформ багаторівневого управління, або не працювали в повному обсязі, або ж в них не брали системної участі муніципальні органи влади.
 - Прийняття національного закону про планування, який раціоналізує та уточнює вимоги до планування для всіх рівнів влади, може сприяти узгодженій реалізації національного плану відновлення, а також Державної регіональної політики України. Це вже було пріоритетом до лютого 2022 року, оскільки кількісне зростання стратегій розвитку та планів, які повинні були розробити місцеві органи влади, могло привести до накладок з документами з планування та фрагментарним використанням ресурсів. Прийняття національного закону про планування стане ще важливішим у післявоєнному контексті, оскільки місцеві органи влади відповідатимуть за розробку дедалі більшого спектру стратегій, планів і програм, що може спричинити навантаження на обмежені людські та фінансові ресурси, доступні для забезпечення швидкої реалізації проектів відбудови.
 - Відновлення діяльності національних координаційних органів України, що сприятимуть кращій узгодженості політики та функціонуватимуть як канал національного/місцевого обміну, може сприяти ефективній реалізації Державної регіональної політики та національного плану відновлення на різних рівнях управління. Наприклад, було б корисно забезпечити регулярні засідання Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку для обговорення ходу виконання цілей регіонального розвитку країни та координації розробки відповідних механізмів фінансування. Крім того, надавши муніципалітетам постійне місце в офіційних відділеннях Комісії, Україна могла б покращити можливості для спілкування та обміну між різними рівнями влади. Це може, наприклад, допомогти у кращому визначенні міжюрисдикційних потреб процесів відбудови та відновлення, розробці індивідуальних проектів та відстеженні здобутків.
 - Створення неурядових організацій та посилення їх участі протягом усього циклу планування регіонального та місцевого розвитку також має вирішальне значення для підтримки післявоєнного відновлення. Таку участь можна розширити, наприклад, посиливши їхню причетність до розробки, реалізації та моніторингу стратегій регіонального та місцевого розвитку. Це буде особливо важливим на етапі відновлення, оскільки масштаби потреб, що виникатимуть в процесі відбудови, вимагатимуть внеску громадянського суспільства та інших неурядових учасників. Таким чином уряд міг би спиратися на неоціненну підтримку, яку організації громадянського суспільства, приватний сектор та окремі громадяни надали під час реагування країни на війну.
- **З 2015 по 2019 рік значно зросло державне фінансування регіонального та місцевого розвитку. Однак кілька проблем підрвали ефективність фінансування та створили ризик закріплення регіональних диспропорцій.** Незважаючи на те, що створення багатьох нових грантів на регіональний і місцевий розвиток розширило доступ місцевих органів влади до

фінансування, власне ефективність фінансування була обмежена внаслідок переважання невеликих проектів із низьким економічним ефектом. Іншою проблемою була велика кількість грантів на регіональний та місцевий розвиток, що часто призводило до неефективності у витрачанні коштів та реалізації. Крім того, стимули для муніципалітетів розробляти спільні інвестиційні проекти, які могли б задовольнити спільні потреби, були дуже обмеженими. Вирішення цих задач буде ще важливішим на етапі відбудови та відновлення, не в останню чергу для забезпечення ефективних інвестицій у фізичну інфраструктуру (її відновлення) та людський капітал.

- У міру просування України в розробці механізмів фінансування на відновлення на місцях та сприяння довгостроковій територіальній стійкості, об'єднання або консолідація коштів (без зменшення загальної вартості фінансування) може допомогти обмежити фрагментацію. Більше того, надання пріоритету фінансуванню проектів, які мають міжюрисдикційну спрямованість, могло б забезпечити ефективніше та раціональніше використання обмежених державних ресурсів
- Диференційований територіальний вплив війни підкреслює важливість адаптивних багаторівневих механізмів управління в процесі відбудови та відновлення. Доопрацьовуючи та реалізуючи національний план відновлення, Україна також має звернути увагу на структурні тенденції соціально-економічного розвитку та задачі у сфері управління, які постали до початку війни.
 - Залучення представників місцевих органів влади до визначення схем негайної підтримки процесу відновлення та більш довгострокових стратегій розвитку може допомогти Україні розробити та впровадити ініціативи з відбудови, які відповідають територіально диференційованим потребам і посилюють стійкість. Крім того, це може дозволити уряду використовувати навички та досвід стратегічного планування, бюджетування та інвестицій, які муніципалітети отримали з 2014 року. У той же час важливо визнати, що війна серйозно вплинула на людські ресурси та фінансову спроможність багатьох муніципалітетів, зруйнувавши здобутки, отримані до лютого 2022 року.
 - Також необхідно розробити механізми, які дозволятимуть прозоре використання місцевими органами влади фінансування на відновлення та посилення антикорупційних заходів, які, як правило, посилюються в період після катастрофи. До прикладу, можна створити цифрові платформи, які дозволять урядовим і неурядовим учасникам відстежувати кошти та проекти відновлення. Уряд повинен забезпечити розробку таких антикорупційних механізмів, які не гальмуватимуть процеси прийняття рішень на муніципальному рівні та не знижуватимуть здатність до освоєння коштів на місцевому рівні.

Частина 2: Отримання максимальної користі від децентралізації для післявоєнного відновлення

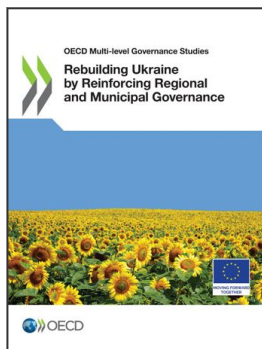
Спираючись на амбітний процес територіальних реформ, розпочатий у 2014 році, Україна здійснила низку політичних, адміністративних і фінансових реформ децентралізації, щоб покращити процес надання послуг і зміцнити демократію на місцевому рівні. Вони включали створення 1 469 об'єднаних муніципалітетів, яким були надані нові обов'язки та фінансові ресурси для виконання їхніх повноважень. Незважаючи на ці довоєнні успіхи, існувала низка перешкод, які ще потрібно було вирішити. Вони пов'язані з незавершеністю територіально-адміністративної реорганізації України, диференційованою спроможністю муніципалітетів виконувати свої обов'язки та відсутністю системи оцінки ефективності муніципалітетів. Вирішення цих проблем буде однаково важливим на етапі відбудови та відновлення для забезпечення можливості освоєння коштів на місцеве відновлення, а також необхідного потенціалу, до прикладу, для розробки, реалізації та моніторингу проектів.

Ключові висновки

- **Перенесення завдань і відповідальності з децентралізованих районів на муніципалітети зробило їх центром діяльності у сфері місцевого розвитку.** Проте це також призвело до виникнення напруги між місцевими органами влади різних рівнів та обмеженого рівня нагляду з боку муніципалітетів. Крім того, це підкреслило відсутність чіткості в розподілі завдань і відповідальності між різними рівнями влади (наприклад, у сфері громадського транспорту та доріг).
 - Прийняття поправки до Конституції, яка замінює обласні та районні державні адміністрації системою префектів, яку Україна вже довгий час обговорює в Верховній Раді, може допомогти країні посилити рівень місцевого адміністративного нагляду і сприяти координації пріоритетів національного рівня на муніципальному рівні. Такий нагляд буде особливо важливим протягом періоду відновлення, враховуючи очікуваний великий приплив фінансування на відновлення та тиск на муніципалітети щодо швидкого, ефективного та результативного розподілу ресурсів. У той же час уряд повинен пам'ятати, що робота над посиленням рівня нагляду не обов'язково означає посилення контролю чи тягаря, і не повинна підривати муніципальну автономію чи обмежувати прийняття муніципальних рішень.
 - Узгодження законодавчої бази для усунення дублювання та забезпечення чіткості розподілу обов'язків у секторах, де цього немає, допоможе всім рівням влади ефективніше реагувати на потреби в процесі відбудови.
- **Реформи децентралізації позитивно вплинули на адміністративні, кадрові та фінансові можливості муніципалітетів, а також на якість надання послуг.** Результати опитування ОЕСР, в якому взяв участь 51% з 1 469 муніципалітетів України, показують, що сільські та селищні муніципалітети, ймовірно отримали більше вигоди, ніж міські. Водночас до лютого 2022 року багато муніципалітетів, зокрема сільських, вважали, що їм все ще бракує людських ресурсів для виконання ключових завдань стратегічного планування, державних інвестицій та бюджетування. Наприклад, у той час як 80% міських муніципалітетів повідомили про достатній потенціал для розробки стратегій розвитку, лише 67% сільських муніципалітетів вважали так само. Ці виклики, ймовірно, зросли з початком широкомасштабного вторгнення в Україну, посилюючи необхідність у термінових діях на цьому фронті.
 - Інвестиції в надійну стратегію навчання для муніципалітетів, яку можна адаптувати до різних територіальних умов і потреб, є важливими для забезпечення наявності в усіх місцевих органах влади необхідного досвіду для розробки та реалізації проектів відбудови, освоєння фінансування на відновлення та забезпечення надання послуг. У короткостроковій перспективі в роботі з розбудови потенціалу пріоритет слід надавати сферам, які є особливо актуальними для періоду післявоєнної відбудови, таким як стратегічне планування, оцінка проектів, закупівля, впровадження та прозорість.
 - Сприяння рівноправному обміну між муніципалітетами в питаннях ефективності місцевого управління, таких як закупівлі та залучення зацікавлених сторін, також може сприяти обміну передовим досвідом та інноваційними методами роботи. Крім того, сприяння рівноправному обміну з місцевими органами влади в Європейському Союзі (ЄС) може полегшити вступ до ЄС.
- **Аналіз ОЕСР виявив різні елементи, які можуть пояснити відмінності в ефективності та розвитку муніципалітетів. До них належать чисельність населення, різниця в кількості часу з моменту об'єднання та відмінності в адміністративних та фінансових можливостях.** Ці висновки можуть допомогти уряду, оскільки він розглядає подальші реформи територіального та багаторівневого управління як частину роботи над національною відбудовою та відновленням. Наступні кроки можуть включати законодавчі, регулятивні та фінансові реформи,

щоб забезпечити муніципалітетам необхідні ресурси та гнучкість для виконання своїх повноважень.

- Розширенню міжмуніципального співробітництва можна приділити особливу увагу, оскільки воно може дозволити муніципалітетам об'єднати обмежені фінансові та людські ресурси, розділити постійні витрати та досягти економії за рахунок масштабу. Протягом періоду відновлення міжмуніципальна співпраця буде особливо важливою для того, щоб муніципалітети з меншими ресурсами могли ефективніше відновлювати критичну фізичну інфраструктуру. Для цього Україна могла б розробити як фінансові стимули (наприклад, дати більшу частку податків муніципалітетам, які надають спільні послуги), так і функціональні стимули (наприклад, встановити умову щодо розміру муніципалітету для надання послуг, включаючи комунальні послуги, послуги охорони здоров'я тощо, які особливо сильно постраждали від війни). Однак такі функціональні стимули можуть бути політично чутливими та юридично складними для запровадження.
- Встановлення надійної системи оцінювання ефективності муніципалітетів є ще однією важливою сферою, оскільки вона може допомогти органам влади на всіх рівнях визначити, де було досягнуто успіхів, а де залишаються прогалини або де вони реально збільшилися чи виникли після війни. Вона також може допомогти покращити якість підзвітності. Для цього необхідно інвестувати в спроможність генерувати, збирати й аналізувати дані з розбивкою по територіях щодо широкого спектру соціально-економічних, демографічних, фінансових показників, показників з надання послуг і управління, а також забезпечити широкий доступ до даних і їх регулярне оновлення.



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), “Робоче резюме”, in *Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/8d8b15e1-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>.