Відбудовуємо Україну через зміцнення регіонального та муніципального управління



OECD

Відбудовуємо Україну через зміцнення регіонального та муніципального управління

OECD
BETTER POLICIES FOR BETTER LIVES

Англомовна версія цього документу була затверджена Програмою роботи Комітету з політики регіонального розвитку ОЕСР за письмовою процедурою 25 листопада 2022 року.

Цей документ був підготовлений за фінансової підтримки Європейського Союзу, Латвії, Литви та Словацької Республіки. Погляди, викладені в ньому, жодним чином не можуть сприйматися як такі, що відображають офіційну позицію Європейського Союзу, Латвії, Литви чи Словацької Республіки.

Цей документ, а також будь-які дані та карти, включені до нього, не зачіпають статусу або суверенітету будь-якою території, розмежування міжнародних кордонів та назв будь-якої території, міста чи району.

Примітка Турецької РеспублікиІнформація в цьому документі з посиланням на "Кіпр" стосується південної частини острова. На острові не існує єдиного органу влади, який представляє інтереси як турків-кіпріотів, так і греків-кіпріотів. Туреччина визнає Турецьку Республіку Північного Кіпру (ТРПК). До тих пір, поки не буде знайдено довгострокове і справедливе рішення в рамках Організації Об'єднаних Націй, Туреччиназберігатиме свою позицію щодо "кіпрського питання".

Примітка всіх держав-членів Європейського Союзу, ОЕСР та Європейського СоюзуРеспубліка Кіпр визнана всіма членами Організації Об'єднаних Націй, за винятком Туреччини. Інформація в цьому документі стосується території, яка знаходиться під ефективним контролем Уряду Республіки Кіпр.

Прохання посилатися на цю публікацію:
OECD (2023), *Відбудовуємо Україну через зміцнення регіонального та муніципального управління*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/a5a7939d-uk.

ISBN 978-92-64-97390-9 (друк)
ISBN 978-92-64-31845-8 (PDF)
ISBN 978-92-64-67048-8 (HTML)
ISBN 978-92-64-82070-8 (epub)

В оригіналі опублікована ОЕСР під назвою: OECD (2022), *Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance,* OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/63a6b479-en.

Цей переклад був здійснений на замовлення GRC/Eurasia і його точність не може бути гарантована ОЕСР. Єдині офіційні версії – це тексти англійською та/або французькою мовою.

Фото: © Pakhnyushchyy/iStock via Getty Images.

Поправки до публікацій ОЕСР можна знайти он-лайн за посиланням: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2023

Використання цієї роботи в цифровому або друкованому вигляді регулюється Умовами та положеннями, які можна знайти на сайті https://www.oecd.org/termsandconditions.

Передмова

Цей звіт надано на прохання Кабінету Міністрів та Міністерства розвитку громад та територій України, а також Європейського Союзу від 2020 року щодо підтримки децентралізації та реформи регіонального розвитку в Україні шляхом контролю виконання звітів ОЕСР *Територіальний огляд України* (2014 р.) та *Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні* (2018 р.). Таким чином, параметри роботи були визначені до початку широкомасштабної агресії Російської Федерації проти України, розпочатої 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, а також структурування звіту навколо двох окремих частин: Частина I: «Підтримка процесу післявоєнного відновлення шляхом орієнтованого на місце регіонального розвитку» та Частина II: «Отримання максимальної користі від децентралізації для процесу післявоєнного відновлення».

Частина I містить розділ, присвячений багаторівневим механізмам врядування для управління діями в умовах катастрофи і післявоєнного відновлення. Крім того, більшість його розділів містять передмову, яка пов'язує довоєнні висновки з післявоєнною відбудовою та відновленням, і міркування про конкретні виклики, з якими може зіткнутися Україна, на шляху розробки та впровадження національного плану відновлення на місцевому рівні.

У Частині II, яку було розроблено протягом 2022 року, підбиваються підсумки реформи децентралізації з 2014 року, вивчається її вплив на можливості муніципалітетів та визначаються фактори успіху, які лежать в основі ефективності муніципалітетів. Водночас в ній також розглядається вплив війни на муніципальні функції, а також потреби у відбудові та відновленні.

Цей звіт було розроблено в рамках Програми роботи Комітету з політики регіонального розвитку ОЕСР (КПРР), провідного міжнародного форуму в галузі політики регіонального, міського та сільського розвитку та багаторівневого управління, який обслуговує Центр підтримки підприємництва, малого та середнього бізнесу, регіонів та міст (ЦПП). Ця публікація була створена в результаті партнерства з Директоратом глобальних відносин та співробітництва ОЕСР (ГВС), Євразійський відділ.

КПРР наголошує на важливості багаторівневого управління та орієнтованих на місце підходів, адаптованих до регіональних і місцевих потреб. Щоб підтримати лідерство КПРР у цій сфері, в 2016 році ОЕСР створила серію досліджень багаторівневого управління. Цей звіт доповнює сукупність знань, що містяться в цій серії.

Цей звіт ґрунтується на відповідях зацікавлених сторін на різні опитування ОЕСР і на результатах двох віртуальних місій, проведених у 2021 році, а також на глибоких кабінетних дослідженнях і висновках з інтерв'ю з різними українськими та міжнародними урядовими та неурядовими експертами. Звіт отримав письмове схвалення КПРР 25 листопада 2022 р.

Слова подяки

Звіт був підготовлений Центром підтримки підприємництва, малого і середнього бізнесу, регіонів і міст ОЕСР (ЦПП), який очолює Ламія Камаль-Шауї, у партнерстві з Директоратом з питань глобальних відносин і співпраці (ГВС) ОЕСР, який очолює Андреас Шаал. Його було створено в рамках програми роботи Комітету з питань політики регіонального розвитку. Проект було реалізовано в контексті Меморандуму про взаєморозуміння між ОЕСР та Україною, підписаного у 2014 році. Це стало можливим завдяки фінансовому внеску Європейського Союзу, Латвії, Литви та Словацької Республіки.

Звіт координував Стефан Віссер під керівництвом Марії Варінії Міхалун, керівниці Відділення управління та стратегічного планування Відділу регіонального розвитку та багаторівневого управління ЦПП, очолюваного Дороте Аллен-Дюпре. Його розділи були розроблені Стефаном Віссером та Джеффом Аптоном за значного внеску Антті Мойсіо, Фернандо Ріази та Андреса Санабрії з Відділу регіонального розвитку та багаторівневого управління, а також зовнішніх експертів, зокрема: Педро Камойнса (Португалія), Тамари Кравченко (Канада), Сергія Максименко (Україна) та Антоніо Тавареса (Португалія).

Повний текст звіту дуже виграв від цінного внеску і коментарів, наданих Надімом Ахмадом, заступником директора ЦПП; Раффаеле Трапассо з Відділу підприємництва, МСЕ та туризму ЦПП; Джеймсом Хермансоном, Крістін Лангенбухер та Антонеллою Нойя з Відділу місцевої зайнятості, навичок і соціальних інновацій ЦПП; Дороте Аллен-Дюпре, Ізабель Шатрі, Жаннет Дюбуа, Енріке Гарсілазо, Меган Хеннессі та Мікель Відаль Бовер з Відділу регіонального розвитку та багаторівневого управління ЦПП; Пеліне Атамер, Елізою Ларракоетчеа, Габріелою Міранда, Михайлом Семчуком, Вільямом Томпсоном і Юстиною Занко з Євразійського відділу ГВС; Мартінсом Крієвінсом, Монікою Кур'ян та Лехом Марцінковським у рамках ініціативи «Підтримка для вдосконалення урядування та менеджменту» (SIGMA); Тензін Декій, Едвін Лау, Деян Маковсек та Масаюкі Омоте у відділі інфраструктури та державних закупівель Директорату з питань державного управління; та зовнішнім експертом Богданом Кравченком (Канада).

ОЕСР висловлює особливу подяку Ігорю Корховому та Івану Лукерії (Міністерство розвитку громад та територій України), Олександру Мельниченку, Катерині Пеньковій та Олексію Волошину (Кабінет Міністрів України), а також Томашу Остропольському та Наталії Старостенко (Представництво Європейського Союзу в Україні) за підтримку у створенні проекту та за внесок, наданий у процесі його реалізації. Особлива подяка також Анні Нижник (Міністерство розвитку громад та територій) та Ігорю Плісі (Міністерство фінансів України) за їх цінну допомогу у зборі даних про муніципалітети.

ОЕСР також висловлює щиру подяку представникам центральних органів виконавчої влади, Верховної Ради України, обласних та районних державних адміністрацій, муніципалітетів, асоціацій органів місцевого самоврядування, бізнес-асоціацій, наукових кіл, громадянського суспільства, міжнародної донорської спільноти, а також незалежним експертам, які зустрічалися з командою ОЕСР під час своїх віртуальних місій. ОЕСР також вдячна 741 муніципалітету, який заповнив онлайн-анкету, що надала унікальну точку зору на місцевому рівні щодо здобутків та проблем регіонального розвитку та децентралізації.

ОЕСР висловлює вдячність Андрею Хорвату та його колегам з програми U-LEAD (Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку), які надали безцінні коментарі, зробили свій внесок і підтримали процес обговорень. ОЕСР також вдячна команді проекту DOBRE (Проект «Децентралізація забезпечує кращі результати та ефективність») за змістовні розмови та обмін інформацією.

Висловлюємо також подяку Пілару Філіпу і Шейну Маклаклану (ЦПП), які надали вказівки для підготовки публікації, Ніккі Траттер (ЦПП) за художнє оформлення обкладинки та зовнішньому редактору Ендрю Бреннеру, який відредагував остаточний рукопис.

Зміст

Передмова 3

Слова подяки 4

Скорочення та абревіатури 13

Робоче резюме 16
Частина I: Підтримка післявоєнного відновлення шляхом регіонального розвитку, орієнтованого на місце 16
Частина 2: Отримання максимальної користі від децентралізації для післявоєнного відновлення 18

1 Оцінка та рекомендації 21
На шляху до орієнтованого на місце підходу для ефективного післявоєнного відновлення 22
Підготовка грунту: нестабільний контекст регіонального розвитку 26
Концепції регіонального та муніципального розвитку України 28
Державне фінансування регіонального розвитку в Україні 31
Поступ у процесі децентралізації в Україні з 2014 року 35
Об'єднання та його вплив на ефективність муніципалітету 40
Вимірювання ефективності муніципалітетів 44
Джерела 46

Частина I Підтримка процесу післявоєнного відновлення шляхом орієнтованого на місце регіонального розвитку 49

2 На шляху до застосування орієнтованого на місце підходу для забезпечення ефективного післявоєнного відновлення 50
Вступ 51
Управління катастрофою та роль місцевих органів влади 54
Адаптивні багаторівневі механізми врядування для ефективного управління катастрофою та відновлення 59
Застосування орієнтованого на місце підходу для підтримки післявоєнного відновлення України 67
Джерела 85

3 Підготовка ґрунту: нестабільний контекст регіонального розвитку 93
Передмова: Тенденції регіонального розвитку в умовах вторгнення в Україну 94
Вступ 97

Макроекономічні показники та події «високого рівня» в Україні 98
Економічний розвиток і добробут в Україні: тенденції на місцевому рівні 105
Регіональний розвиток у складних умовах 126
Джерела 128
Додаток 3.A. Країни-орієнтири 132
Додаток 3.B. Стан виконання рекомендацій ОЕСР 2018 року щодо регіонального розвитку 133
Додаток 3.C. Макроекономічні показники 134

4 Основи політики регіонального та муніципального розвитку України 137
Передмова: Опора на основи політики регіонального розвитку України для підтримки післявоєнної відбудови 138
Вступ 142
Основи стратегічного планування регіонального розвитку в Україні 146
Управління регіональним розвитком в Україні 155
Інструменти багаторівневого планування регіонального розвитку України 170
Ефективне управління даними для політики регіонального розвитку 183
Джерела 189
Примітки 195
Додаток 4.A. Ключове законодавство у сферах регіонального розвитку та децентралізації 196
Додаток 4.B. Цілі ДСРР 2021-2027 рр. 198
Додаток 4.C. Результати опитування ОЕСР 199

5 Державне фінансування регіонального розвитку в Україні 201
Передмова: Опора на механізми фінансування регіонального розвитку України для підтримки процесу відновлення після війни 202
Вступ 206
Джерела фінансування регіонального розвитку в Україні 210
Вплив фіскального вирівнювання та розподілу ПДФО на регіональну нерівність 217
Фонди регіонального розвитку в Україні 223
Місцевий інвестиційний потенціал 239
Джерела 252
Примітки 258
Додаток 5.A. Субвенції на регіональний та місцевий розвиток 259
Додаток 5.B. Результати опитування ОЕСР 262

Частина II Отримання максимальної користі від децентралізації для процесу післявоєнного відновлення 265

6 Поступ України у процесі реалізації реформи децентралізації з 2014 року 266
Вступ 267
Короткий огляд розвитку децентралізації та реформ 270
Вирішення напруженої ситуації між районними та муніципальними рівнями влади 276
Перегляд механізмів координації муніципального управління 281
Зміцнення потенціалу муніципалітетів для вирішення адміністративних, фінансових та інвестиційних завдань 283
Посилення спроможності муніципалітетів підтримувати економічний розвиток 289
Оновлення законодавства та нормативних актів щодо місцевої демократії та підзвітності 290
Повоєнні міркування для уряду України 291
Джерела 293
Приміт 299

7 Об'єднання та його вплив на результати діяльності муніципалітетів 301
Вступ 302
Аналітична структура ОЕСР для оцінки результатів діяльності муніципалітетів Україні 304
Самооцінка муніципалітетами реформ децентралізації в Україні 307
Оцінка муніципальної ефективності від ОЕСР 333
Висновки аналітичної структури ОЕСР щодо майбутньої реформи децентралізації 339
Джерела 340
Примітк 344
Додаток 7.A. Результати опитування ОЕСР 345
Додаток 7.B. Аналіз охоплення даних ОЕСР 347

8 Фактори успіху та вимірювання результатів діяльності муніципалітетів 351
Вступ 352
Фактори успіху муніципальної діяльності в Україні 353
Більш надійна система вимірювання результатів роботи може підтримати процес післявоєнного відновлення 358
Джерела 363
Примітки 364

РИСУНКИ

Рисунок 2.1. Життєвий цикл зниження ризику катастрофи 55
Рисунок 3.1. Еволюція експорту відповідно до місця призначення, 2014-2019 рр. 100
Рисунок 3.2. ВВП на душу населення (ПКС) в Україні та порівнюваних країнах, 2005-2021 101
Рисунок 3.3. Зростання ВВП на душу населення (в рік, %) в Україні та країнах-орієнтирах, 2005-2020 рр. 102
Рисунок 3.4. Світові показники управління в Україні, 2015 і 2020 рр. 104
Рисунок 3.5. Вікова піраміда України, 2021 р. 107
Рисунок 3.6. Зміна складу населення (%) за областями та по м. Києву, 2010 та 2021 рр. 108
Рисунок 3.7. Частка населення похилого віку (віком від 65 і старше) за областями та по м. Києву, 2011 та 2020 рр. 109
Рисунок 3.8. Частка молоді (віком від 0 до 14 років) за областями та по м. Києву, 2011 та 2020 рр. 109
Рисунок 3.9. Частка населення працездатного віку (15-64 років) за областями та по м. Києву, 2011 та 2020 рр. 111
Рисунок 3.10. Внесок областей та міста Києва у національну ВДВ (%), 2010 та 2019 рр. 112
Рисунок 3.11. Внесок секторів економіки у національну ВДВ (%), 2010-2020 рр. 113
Рисунок 3.12. Зміна валового регіонального продукту (ВРП) по областях та м. Києву, 2010 та 2019 рр. 114
Рисунок 3.13. Рівень зайнятості в Україні порівняно з вибраними країнами, 2010-2020 рр. 115
Рисунок 3.14. Рівень зайнятості по областях та м. Києву, 2010 та 2020 рр. 115
Рисунок 3.15. Частка неофіційно працевлаштованого населення у віці 15-70 років за областями та по місту Києву, 2010 та 2020 рр. 118
Рисунок 3.16. Середня місячна заробітна плата штатних працівників за областями та по місту Києву, 2020 р. 119
Рисунок 3.17. Населення з рівнем нижче фактичного прожиткового мінімуму за областями та по м. Києву, 2015 та 2019 рр. 120
Рисунок 3.18. Частка осіб, які користуються Інтернетом в Україні та вибраних країнах, 2000, 2010 та 2020 роки 121
Рисунок 3.19. Частка сімей, які мають доступ до Інтернету вдома, за областями та по м. Києву, 2010, 2015 та 2019 рр. 122
Рисунок 3.20. Кількість студентів та вищих навчальних закладів по областях та м. Києву, 2020 р. 123
Рисунок 3.21. Забезпеченість лікарями та лікарняними ліжками на 10 тис. населення по областях та м. Києву, 2020 р. 125
Рисунок 3.22. Умисні тяжкі тілесні ушкодження на 100 тис. населення по областях та м. Києву, 2016 та 2020 рр. 126
Рисунок 4.1. Інструменти планування регіонального розвитку, визначені Законом «Про засади державної регіональної політики» 151

Рисунок 4.2. Уявлення муніципалітетів про чіткість розподілу завдань та обов'язків 154
Рисунок 4.3. Основні учасники планування та реалізації регіонального розвитку 156
Рисунок 4.4. Сфери, у яких найбільше потрібна сильніша координація між муніципалітетами та областями 169
Рисунок 4.5 Сфери, які, на думку муніципалітетів, найбільше потребують сильнішої координації між муніципалітетами та національним урядом 169
Рисунок 4.6. Наявність людських ресурсів для ефективного виконання завдань, пов’язаних із процесом планування розвитку 180
Рисунок 4.7. Вплив реформи децентралізації на ефективність муніципалітетів у сфері регіонального планування 182
Рисунок 5.1. Місцеві витрати, 2015-2020 рр. 210
Рисунок 5.2. Витрати місцевих органів влади на персонал, 2015-2020 рр. 211
Рисунок 5.3. Прямі інвестиції місцевих органів влади, 2015-2020 рр. 212
Рисунок 5.4. Зміна складу місцевих доходів, 2016-2020 рр. 213
Рисунок 5.5. Місцеві доходи від податків і трансфертів, 2016-2020 рр. 214
Рисунок 5.6. Розбивка місцевих податків і зборів, 2020 р. 215
Рисунок 5.7. Місцевий борг, 2015-2020 рр. 217
Рисунок 5.8. Головні інвестиційні пріоритети муніципалітетів 228
Рисунок 5.9. Фінансування ДФРР, 2015 та 2021 рр. 230
Рисунок 5.10. Географічний фокус проектів ДФРР між 2015 і 2018 рр. 237
Рисунок 5.11. Галузева спрямованість проектів, що фінансуються з ДФРР, відповідно до заяв муніципалітетів 239
Рисунок 5.12. Інвестиції як частина загальних видатків окремих місцевих урядів, 2016-2018 рр. 240
Рисунок 5.13. Наявність кадрового потенціалу для ефективного виконання завдань державного інвестування 242
Рисунок 5.14. Вплив реформи децентралізації на муніципальну ефективність, пов’язану з державними інвестиціями 243
Рисунок 5.15. Найбільші перешкоди на шляху успішної співпраці з організаціями приватного сектору через ДПП. 249
Рисунок 6.1. Компоненти муніципального доходу, 2016-2020 рр. 274
Рисунок 6.2. Чіткість у розподілі завдань між рівнями влади 278
Рисунок 6.3. Вплив реформ децентралізації на надання послуг у вибраних областях 287
Рисунок 6.4. Загальна кількість угод про міжмуніципальне співробітництво, підписаних українськими муніципалітетами (на рік) 288
Рисунок 7.1. Наявність кадрового потенціалу для виконання завдань, пов’язаних з бюджетом 310
Рисунок 7.2. Наявність кадрового потенціалу для виконання завдань у сфері розвитку, пов’язаних з плануванням 311
Рисунок 7.3. Наявність людських ресурсів для виконання інвестиційних завдань 314
Рисунок 7.4. Позитивний вплив реформ децентралізації на якість надання послуг на місцях 320
Рисунок 7.5. Приблизний час, який знадобиться, перш ніж муніципалітети зможуть ефективно виконувати всі покладені на них завдання та обов’язки 322
Рисунок 7.6. Усвідомлення потреби в подальшому об’єднанні в майбутньому 323
Рисунок 7.7. Вплив реформ децентралізації на мобілізацію джерел доходів 325
Рисунок 7.8 Вплив реформ децентралізації на рівень участі громадян у прийнятті муніципальних рішень 327
Рисунок 7.9. Вплив реформи децентралізації на рівень участі бізнесу в прийнятті муніципальних рішень 328
Рисунок 7.10. Вплив реформ децентралізації на якість співпраці з іншими рівнями влади 331
Рисунок 7.11. Заходи, які найбільше сприятимуть чіткішому розподілу завдань та обов’язків між рівнями влади 332
Рисунок 7.12. Показники муніципальної ефективності та чисельність населення 335
Рисунок 7.13. Показники муніципальної ефективності та надходження з власних джерел 336
Рисунок 7.14. Показники муніципальної ефективності представлені часткою податкових надходжень на область 338

Додаток Рисунок 3.C.1. Інфляція, споживчі ціни (%), 2010-2020 134
Додаток Рисунок 3.C.2. Рівень зайнятості (%), 2010-2020 р. 134
Додаток Рисунок 3.C.3. Склад експорту, 2020 р. 135
Додаток Рисунок 4.C.1. Участь місцевого бізнесу в прийнятті муніципальних рішень 199
Додаток Рисунок 4.C.2. Участь окремих громадян у прийнятті муніципальних рішень 200

Додаток Рисунок 5.B.1. Невідкладні області реформування у сфері місцевого фінансування та інвестицій 262
Додаток Рисунок 5.B.2. Основні проблеми при отриманні фінансування через ДФРР 263
Додаток Рисунок 5.B.3. Основні проблеми при отриманні фінансування через субвенції з джерел, інших ніж ДФРР 263
Додаток Рисунок 7.A.1. Частка муніципалітетів, які повідомили про наявність достатнього персоналу для виконання своїх обов'язків 345
Додаток Рисунок 7.A.2. Вплив реформи децентралізації на підбір кваліфікованого персоналу 345
Додаток Рисунок 7.A.3. Сфери, у яких, на думку муніципалітетів, міжмуніципальна співпраця може бути особливо корисною для покращення рівня надання послуг 346

ТАБЛИЦІ

Таблиця 3.1. Адміністративні одиниці на місцевому рівні, 2017 і 2021 рр. 104
Таблиця 3.2. Місцеві показники зайнятості в Україні, 2010, 2019 та 2020 роки 116
Таблиця 4.1. Основні інструменти планування регіонального розвитку в Україні 149
Таблиця 4.2 Основні виконавці на національному рівні 157
Таблиця 4.3. Стратегічні цілі останніх трьох ДСРР 172
Таблиця 5.1. Розподіл видатків місцевого бюджету за функціями, 2016-2020 рр. 216
Таблиця 5.2. Переваги та недоліки альтернатив українській системі розподілу ПДФО 222
Таблиця 5.3. Найбільші дотації на регіональний та місцевий розвиток в Україні з 2015 по 2019 рік 224
Таблиця 5.4. Приклади потенційних накладок у сферах діяльності основних фондів регіонального та місцевого розвитку 226
Таблиця 6.1. Огляд основних законів, які регулюють реформу децентралізації в Україні 271
Таблиця 6.2. Адміністративні одиниці на місцевому рівні в Україні, 2017-2021 рр. 272
Таблиця 6.3. Муніципальні витрати за функціональною класифікацією, 2016-2020 рр. 275
Таблиця 8.1. Приклади показників для вимірювання результатів роботи та розвитку муніципалітетів 362

Додаток Таблиця 3.A.1. Підбірка країн-орієнтирів: ОЕСР, ЄС, пострадянські країни та сусідні країни 132
Додаток Таблиця 3.B.1. Стан виконання окремих рекомендацій зі звіту ОЕСР «Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні» 133
Додаток Таблиця 4.A.1. Ключове законодавство, що впливає на повноваження уряду щодо територіального планування 196
Додаток Таблиця 4.A.2. Основні елементи реформ децентралізації після 2014 року та їх зв’язок із регіональним розвитком 196
Додаток Таблиця 4.B.1. Оперативні цілі на стратегічну ціль ДСРР 2021-2027 рр. 198
Додаток Таблиця 7.B.1. Список найефективніших муніципалітетів у цілому 347
Додаток Таблиця 7.B.2. Найефективніші муніципалітети за областями та частка надходжень з власних джерел 347
Додаток Таблиця 7.B.3. Список найбільш ефективних сільських муніципалітетів 348
Додаток Таблиця 7.B.4. Список найбільш ефективних селищних муніципалітетів 349
Додаток Таблиця 7.B.5. Список найбільш ефективних міських муніципалітетів 349

ВКЛАДКИ

Вкладка 1.1. Ключові рекомендації ОЕСР щодо посилення орієнтованого на місце підходу до післявоєнного відновлення 25
Вкладка 1.2. Ключові рекомендації ОЕСР щодо зміцнення концепцій регіонального та муніципального розвитку України 30
Вкладка 1.3 Ключові рекомендації ОЕСР щодо посилення державного фінансування регіонального розвитку в Україні 34
Вкладка 1.4. Ключові рекомендації ОЕСР щодо посилення інституційного потенціалу в Україні на місцевому рівні 39
Вкладка 1.5. Ключові рекомендації ОЕСР щодо подальшого просування реформ децентралізації в контексті реконструкції та відновлення 43

Вкладка 1.6. Ключові рекомендації ОЕСР щодо посилення процесу вимірювання ефективності муніципалітетів в Україні 45
Вкладка 2.1. Масштаби руйнувань, завданих внаслідок російської агресії проти України у 2022 році 52
Вкладка 2.2. Рекомендації щодо підтримки післявоєнного відновлення України на місцевих рівнях 53
Вкладка 2.3. Рекомендації ОЕСР щодо управління критичними ризиками 58
Вкладка 2.4. Ефективне управління катастрофою вимагає орієнтованого на місце підходу 60
Вкладка 2.5. Угода США про допомогу в надзвичайних ситуаціях 63
Вкладка 2.6. Правова та нормативна база для покращення управління катастрофою в Колумбії 65
Вкладка 2.7. Концепція субсидіарності для розподілу відповідальності між рівнями влади 66
Вкладка 2.8. Проект національного плану відновлення та Декларація Лугано 68
Вкладка 2.9. Керівні рекомендації щодо створення життєздатних регіонів після стихійного лиха 69
Вкладка 2.10. Стратегія відбудови Пуерто-Ріко 71
Вкладка 2.11. Диференційовані потреби українських муніципалітетів у воєнний час 73
Вкладка 2.12. Приклад державно-приватного партнерства для підтримки процесу відновлення Японії у 2011 році 78
Вкладка 2.13. Посилення ефективного управління даними: деякі можливі дії для України 80
Вкладка 2.14. Зміцнення координаційних органів: деякі можливі дії для України 82
Вкладка 2.15. Посилення стратегічного планування: деякі можливі дії для України 83
Вкладка 2.16. Посилення державного фінансування та інвестицій: деякі можливі дії для України 84
Вкладка 3.1. Міжнародні орієнтири 98
Вкладка 3.2. Приклади останніх ініціатив щодо покращення управління 103
Вкладка 3.3. Індикатори регіонального добробуту ОЕСР 106
Вкладка 4.1. Рекомендації щодо посилення процесів розробки, реалізації та моніторингу рамок стратегічного планування регіонального розвитку в Україні 143
Вкладка 4.2. Сфера регіонального розвитку 147
Вкладка 4.3. Закон України «Про засади державної регіональної політики» 149
Вкладка 4.4. Онлайн-опитування ОЕСР 154
Вкладка 4.5. Агенції регіонального розвитку України 158
Вкладка 4.6. Зміни до Закону "Про засади державної регіональної політики" 160
Вкладка 4.7. Агенції регіонального розвитку у Фінляндії та Нідерландах 161
Вкладка 4.8. Проект змін до Конституції 2021 року 162
Вкладка 4.9. Французька система префектів 163
Вкладка 4.10. Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку 165
Вкладка 4.11. Робоча група з питань децентралізації та регіонального розвитку 166
Вкладка 4.12. Органи, що відповідають за багаторівневий діалог у Польщі 167
Вкладка 4.13. Конгрес місцевих і регіональних влад 168
Вкладка 4.14. Уроки, засвоєні під час реалізації ДСРР 2014-2020 171
Вкладка 4.15. Запропонований Закон № 5649 «Про особливості стимулювання регіонального розвитку» 173
Вкладка 4.16. Національна економічна стратегія до 2030 року 175
Вкладка 4.17. Гендер і регіональний розвиток 176
Вкладка 4.18. Мексиканські місцеві Комітети порядку денного до 2030 року 179
Вкладка 4.19. Розрізнення різних типів показників 184
Вкладка 4.20. Опитування щодо рівня задоволеності громадян і користувачів 186
Вкладка 4.21. Мексиканський інститут статистики, географії та інформатики 188
Вкладка 5.1. Рекомендації щодо підвищення ефективності фінансування регіонального та місцевого розвитку Україною 207
Вкладка 5.2. Фіскальне вирівнювання 218
Вкладка 5.3. Системи вирівнювання України: базові та реверсні дотації 220
Вкладка 5.4. Консультативний комітет Фінляндії з фінансів та адміністрування місцевого самоврядування 226
Вкладка 5.5. Базова структура Державного фонду регіонального розвитку 229
Вкладка 5.6. Програма бюджетної підтримки для регіонального розвитку від Європейського Союзу 231
Вкладка 5.7. Законопроект № 4200 «Про зміни до Бюджетного кодексу України» 232
Вкладка 5.8. Головні перешкоди на шляху отримання фінансування відповідно до заяв муніципалітетів 234
Вкладка 5.9. Територіальний портал Колумбії 245
Вкладка 5.10. Фінське відкрите акціонерне товариство з обмеженою відповідальністю з фінансування муніципалітетів 247
Вкладка 5.11. Державно-приватні партнерства в Україні 248
Вкладка 5.12. Центр ДПП на Філіппінах 250
Вкладка 5.13. Приклади об’єднаних місцевих державно-приватних партнерств 251

Вкладка 6.1. Рекомендації щодо посилення інституційного потенціалу на місцевому рівні в Україні 268
Вкладка 6.2. Заява Групи Послів G7 щодо реформи децентралізації в Україні 281
Вкладка 7.1. Рекомендації щодо подальшого поступу у впровадженні реформ децентралізації 303
Вкладка 7.2. Вимірювання успішності реформи об’єднання 306
Вкладка 7.3. Онлайн-опитування ОЕСР українських муніципалітетів 307
Вкладка 7.4. Партнерство для місцевого економічного розвитку та демократичного врядування 313
Вкладка 7.5. Підходи до навчання органів місцевого самоврядування 317
Вкладка 7.6. Стажування та пасивне стажування для спільного використання потенціалу місцевих органів влади 319
Вкладка 7.7. Інтегровані та гнучкі моделі надання послуг 324
Вкладка 7.8. Модель Аналізу охоплення даних 334
Вкладка 8.1. Рекомендації ОЕСР щодо покращення системи вимірювання результатів роботи муніципалітетів в Україні 353

Додаток Вкладка 5.A.1. Субвенція на здійснення заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості 259
Додаток Вкладка 5.A.2. Субвенція на місцеву інфраструктуру 260
Додаток Вкладка 5.A.3. Субвенція на соціально-економічний розвиток 261

Follow OECD Publications on:

http://twitter.com/OECD_Pubs
http://www.facebook.com/OECDPublications
http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871
http://www.youtube.com/oecdilibrary
http://www.oecd.org/oecddirect/

Скорочення та абревіатури

ЦНАП	Центр надання адміністративних послуг
АМУ	Асоціація міст України
АОД	Аналіз охоплення даних
АРР	Агенція регіонального розвитку
ВВП	Валовий внутрішній продукт
ВДВ	Валова додана вартість
ВГП	Валовий регіональний продукт
ГВС	Кабінет Міністрів України Директорат з питань глобальних відносин та співробітництва
ГРН	Українська гривня (валюта)
DOBRE	Проект «Децентралізація забезпечує кращі результати та ефективність».
дол. США	Долар США (валюта)
ДПП	Державно-приватне партнерство
ДСРР	Державна стратегія регіонального розвитку
ДССУ	Державна служба статистики України
ДФРР	Державний фонд регіонального розвитку
EMAC	Угода США про допомогу в надзвичайних ситуаціях
євро	Валюта Єврозони
ЄС	Європейський Союз
IATI	Міжнародна ініціатива прозорості допомоги
INEGI	Національний інститут статистики, географії та інформатики

	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
КабМін	Кабінет Міністрів України
COVID-19	Хвороба Коронавірус 2019 року
КППРР	Комітет з питань політики регіонального розвитку
КРГ	Контракт на реформування галузі
МВФ	Міжнародний Валютний Фонд
Мінрегіон	Міністерство розвитку громад та територій України
Мінфін	Міністерство фінансів України
МКК	Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку
МСІ	Модель спільного інвестування
МСП	Мале та середнє підприємство
НЕС	Національна економічна стратегія 2030 р.
НМ	Незайнята молодь (молоді особи, що не навчаються і не працюють)
НСУРК	Національна система управління ризиками катастроф
ОГС	Організація громадянського суспільства
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ООН	Організація Об'єднаних Націй
ОТГ	Об'єднані територіальні громади
ПДВ	Податок на додану вартість
ПДФО	Податок на доходи фізичних осіб
ПнП	Податок на прибуток підприємств
ПРООН	Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй
SIGMA	Спільна ініціатива ОЕСР та ЄС «Підтримка для вдосконалення урядування та менеджменту»
СК	Сполучене Королівство
SNIEG	Національна система статистичної та географічної інформації *Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*

США	Сполучені Штати Америки
SFT	Шотландський ф'ючерсний траст
ТРПК	Турецька Республіка Північного Кіпру
УВКПЛ	Управління Верховного комісара ООН з прав людини
U-LEAD	Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку
ФМЗ	Функціональна міська зона
FONDEN	Цільовий фонд на випадок стихійних лих *Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales*
ЦПП	Центр підтримки підприємництва, малого та середнього бізнесу, регіонів та міст

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 повістці. 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 загострила 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 уточнить 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 підірвали 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 реалізовуючи 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 фіскальну 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 фіскальних 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 довший 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 фіскальні 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 органів 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 фіскальних 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 фіскальні 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, фіскальних показників, показників з надання послуг і управління, а також забезпечити широкий доступ до даних і їх регулярне оновлення.

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, залишалося 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 субвенцій[1], 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, фіскальні, 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 грунту: нестабільний контекст регіонального розвитку

Масштабна агресія збоку 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 перешкод 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 спостерігалося 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 глибшої 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 підірве 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 справлятись 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 Україні 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 Україні 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 Україні 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 фіскальну 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 виявилося 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 фіскальні обмеження або обмеження щодо платоспроможності, що й традиційні державні проекти. В обох випадках для ефективної 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 фіскальної 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 невирішені 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 співпрацею. 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, фіскальна децентралізація призвела до збільшення спроможності муніципального бюджету та ширшого простору для самостійного прийняття фіскальних 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, фіскальний 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 урядув 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 Україні 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 Україні рекомендовано:

- Зміцнити Конгрес місцевих і регіональних влад шляхом створення окремої муніципальної палати та забезпечення прозорого та справедливого процесу, що дозволятиме 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 Україні 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 Україні 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 фіскальної та інвестиційної спроможності Україні 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 фіскальної 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, фіскальне та 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 однакову ефективність від різних типів муніципалітетів. Таким чином, час слід визнати фактором успіху, оскільки він є ключовим компонентом у розбудові інституційного потенціалу.

Достатня фіскальна спроможність є необхідною умовою успішної роботи муніципалітету

Фіскальна 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 фіскальної 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 фіскальна 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 і) різні муніципалітети виконують свої цілі та обов'язки ефективним і дієвим способом; та іі) 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, фіскальних, 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/reyestr/ (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 трансферти коштів, які спрямовуються на цільове використання в порядку, визначеному органом, який приймає рішення про надання субвенції (Verkhovna Rada, 2021[16]).

Частина I Підтримка процесу післявоєнного відновлення шляхом орієнтованого на місце регіонального розвитку

2 На шляху до застосування орієнтованого на місце підходу для забезпечення ефективного післявоєнного відновлення

У цьому розділі досліджується важливість ефективного багаторівневого управління для забезпечення післявоєнного відновлення та відбудови України шляхом застосування підходу, що полягає в управлінні катастрофою. У ньому підкреслюється роль місцевих органів влади на різних етапах циклу управління катастрофою, включаючи відновлення та відбудову. У ньому також досліджується важливість адаптивних і цільових механізмів координації та комунікації для допомоги громадам у підготовці до надзвичайних ситуацій і реагуванні на них, а також підвищення рівня їхньої стійкості до майбутніх потрясінь. І насамкінець, у розділі розповідається про те, як орієнтований на місце підхід може забезпечити ефективне післявоєнне відновлення та відбудову на місцевих рівнях в Україні

Вступ

Від 2014 року і до початку широкомасштабної агресії Російської Федерації в лютому 2022 року Україна суттєво просунулась у подоланні регіональних розбіжностей у різних сферах, таких як бідність і доступ до широкосмугового Інтернету. Крім того, вона зробила значний поступ у реалізації амбітних судових реформ та реформ управління. Зокрема, на місцевих рівнях було досягнуто успіху завдяки значному розширенню адміністративних повноважень та об'єму послуг, що надаються муніципалітетами. Незважаючи на ці здобутки, здатність України генерувати економічне зростання, стимулювати територіальну єдність і підвищувати добробут громадян по всій країні була поставлена під удар внаслідок кількох потрясінь. Серед них – окупація Криму Російською Федерацією у 2014 році, а також найактивніший період конфлікту на Донбасі (між 2014 та 2015 роками). Соціально-економічний розвиток України також був серйозно обмежений глобальною фінансовою кризою 2008 року та пандемією COVID-19, яка стала випробуванням на якість антикризового регулювання та спроможність до відновлення національних і місцевих органів управління по всьому світу.

Як показує цей звіт, подібні кризи виявили важливість багаторівневого управління, регіонального розвитку та ефективних механізмів децентралізації, і, у свою чергу, важливість орієнтованого на місце підходу до управління катастрофами і процесу відновлення. Крім того, вони підкреслили роль, яку відіграють довіра до державних інституцій, наявність відповідних людських і фінансових ресурсів, а також сила ефективної комунікації з учасниками в підготовці до катастроф і реагуванні на них.

Ці послідовні кризи також підкреслили невідкладну потребу в адаптивності та гнучкості на всіх рівнях управління. Особливо це стосується українських муніципалітетів під час війни. Національні, регіональні та місцеві органи влади рідко можуть розраховувати на дотримання заздалегідь встановленого та ідеально послідовного курсу політичних дій з управління, виходу та відновлення після великих потрясінь. Крім того, територіально диференційований вплив нещодавніх надзвичайних ситуацій демонструє цінність локального регіонального розвитку як інструменту для підвищення територіальної стійкості, зокрема за допомогою поєднання державних послуг, адаптованих до місцевих потреб. Ці уроки мають вирішальне значення не тільки для України, але й для інших країн і регіонів, які мають справу з наслідками техногенних і природних катастроф або готуються до них.

Величезні руйнування, спричинені війною Росії проти України (Вкладка 2.1), підкреслюють важливість зміцнення потенціалу України ефективно справлятися з потрясіннями та подальшим відновленням. Міцний інституційний потенціал управління та відновлення після потрясінь також необхідний для допомоги урядам у всьому світі справлятися з іншими викликами, такими як більш часті та сильні стихійні лиха, що посилюються зі зміною клімату (IMF, 2017[1]) Зважаючи на вищесказане, цей розділ має дві мети. По-перше, в ньому ми прагнемо зробити свій внесок у все більш популярну дискусію про те, як зміцнити багаторівневі системи управління для ефективного реагування на диференційовані потреби регіонів і міст під час і після катастрофи. По-друге, тут ми аналізуємо, як Україна може забезпечити ефективне післявоєнне відновлення на місцевих рівнях, спираючись на свої досягнення в регіональному розвитку та децентралізації з 2014 року, а також шляхом застосування підходу, орієнтованого на місце.

Вкладка 2.1. Масштаби руйнувань, завданих внаслідок російської агресії проти України у 2022 році

Масштабна агресія Росії проти України, розпочата в лютому 2022 року, спричинила катастрофу в країні. Це спровокувало найбільшу хвилю біженців у Європі з часів Другої світової війни. До липня 2022 року 5,8 мільйона людей покинули країну, а ще мільйони стали внутрішньо переміщеними особами. 1 серпня 2022 року Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ) зафіксувало 12 584 випадки втрат серед мирного населення країни: 5 327 загиблих і 7 257 поранених. Очікується, що фактичні цифри будуть значно вищими, оскільки інформації з деяких частин країни, де тривають інтенсивні бойові дії або які зараз контролюються Російською Федерацією, є дуже мало, або її важко перевірити.

Російська агресія також мала руйнівний вплив на економіку України. Станом на серпень 2022 року збитки, завдані українським будівлям та інфраструктурі внаслідок війни, оцінювалися у понад 108 мільярдів доларів США та, ймовірно, продовжуватимуть зростати. Зруйновано або пошкоджено до 129 000 житлових будинків, понад 9 600 закладів охорони здоров'я, 235 000 кілометрів доріг і 2 200 навчальних закладів. Прогнозується, що війна щотижня завдаватиме шкоди інфраструктурі України на 4,5 мільярда доларів США, а її економічні показники скоротяться на 45% у 2022 році.

Війна також сильно вплинула на навколишнє середовище. Постійний шквал ударів по нафтопереробних заводах, хімічних заводах, енергетичних об’єктах, промислових складах або трубопроводах призвів до забруднення повітря, води та ґрунту країни з негайними та довгостроковими наслідками для здоров’я людей та екосистем по всій Україні та в регіоні загалом. Крім того, в умовах бойових дій поблизу Запорізької АЕС зростає загроза ядерного забруднення.

Хоча війна торкнулася всіх регіонів України, частини країни постраждали дуже по-різному. Регіони, які межують з Російською Федерацією та Чорним морем, протягом усієї війни перебували на передовій і стикалися з масовими втратами життя та руйнуваннями будинків і критичної інфраструктури. Незважаючи на нещодавні відвоювання територій Україною, значна частина Донбасу окупована російськими військами (станом на вересень 2022 року). У той же час багато західних регіонів країни постраждали від великого напливу внутрішньо переміщених осіб і нестачі необхідних речей, а також значного тиску на інфраструктуру та процес надання основних послуг.

Примітка. Представлені у цій вкладці дані були зібрані в серпні 2022 року.
Джерело: Розробка автора на основі (OHCHR, 2022[2]; World Bank, 2022[3]; IMF, 2022[4]; The Guardian, 2022[5]; KSE, 2021[6]; OECD, 2022[7]).

У цьому розділі представлені різні етапи циклу управління ризиками катастроф і обговорюється роль місцевих органів влади в управлінні катастрофою, відновленні та відбудові, зокрема в контексті війни в Україні. По-друге, в ньому відображено, як ступінь децентралізації країни може вплинути на її здатність до управління катастрофами. По-третє, у розділі розглядається цінність адаптивних та цільових механізмів координації та комунікації і коротко обговорюється, як вони можуть бути застосовані в Україні, враховуючи дуже асиметричний вплив війни на регіони та муніципалітети. Нарешті, у розділі розповідається про те, як Україна може підтримати місцеві зусилля з відновлення та відбудови у відповідний час для вирішення нагальних гуманітарних потреб, відбудови регіональної та муніципальної економіки та громад і посилення їхньої стійкості. При цьому він спирається на дані та аналіз, представлені в наступних розділах цього звіту, які зосереджені на: регіональних демографічних, економічних, трудових і соціальних тенденціях в Україні (див. Розділ 3); рамкові концепції політики регіонального та муніципального розвитку країни (див. Розділ 4) і рамкову концепцію фінансування регіонального та місцевого розвитку (див. Розділ 5).

Вкладка 2.2. Рекомендації щодо підтримки післявоєнного відновлення України на місцевих рівнях

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

Для забезпечення відповідності роботи з відбудови та відновлення територіально диференційованим потребам та зміцнення стійкості у майбутньому Україні рекомендовано:

- Забезпечити, щоб плани відновлення та відбудови мали коротко-, середньо- та довгострокову перспективу та брали до уваги регіональні демографічні та соціально-економічні диспропорції та проблеми управління, які існували до 2022 року, враховуючи зміни, які могли відбутися в результаті війни.
- Встановити чіткий порядок робіт з відновлення з тим, щоб громадяни швидко відновили свій довоєнний рівень життя і не мусили чекати, поки більш амбітні реформи принесуть результати, оскільки це підірве довіру до процесу відновлення.
- Забезпечити, щоб механізми впровадження та фінансування відновлення не лише відображали національні пріоритети, але також враховували конкретні регіональні та місцеві потреби та активи. Цього можна досягнути наступним чином:
  - Залучаючи місцеві органи влади та їх представників (наприклад, різні асоціації місцевих органів влади) до розробки схем негайної підтримки відновлення, а також до більш довгострокових стратегій для підвищення територіальної стійкості.
  - Заохочуючи місцеві органи влади проводити національну інвентаризацію територіальних потреб, розробляти та впроваджувати проекти відбудови та відстежувати хід робіт з відновлення на місцях.
  - Створивши офіційний національний орган, відповідальний за координацію фінансування на відновлення, до складу якого входитимуть представники місцевих органів влади, щоб розробка механізмів фінансування враховувала територіально диференційовані потреби та можливості освоєння.
- Використовувати потенціал існуючих механізмів фінансування регіонального розвитку, впровадження та координації для підтримки післявоєнної відбудови та відновлення, наприклад:
  - Спираючись на досвід і навички, які муніципалітети здобули від початку процесу реформування регіонального розвитку та децентралізації у 2014 році щодо надання громадянам широкого спектру державних послуг, а також управління інвестиційним фінансуванням.
  - Шляхом проведення регулярних зустрічей Конгресу регіональних і місцевих влад для обміну досвідом між різними рівнями влади, визначення міжюрисдикційних потреб у відновленні, розробки індивідуальних проектів і відстеження здобутків.
  - Шляхом мобілізації існуючих — або створення нових — координаційних органів на обласному рівні та у великих містах, щоб дозволити державним інституціям, а також (міжнародним) неурядовим учасникам обмінюватися інформацією, координувати діяльність та мобілізувати різноманітні ресурси.
  - Шляхом оновлення семирічної Державної стратегії регіонального розвитку України (2021-2027 р.р.), а також документів з планування регіонального та муніципального розвитку, щоб забезпечити їх прив'язку до плану відновлення.

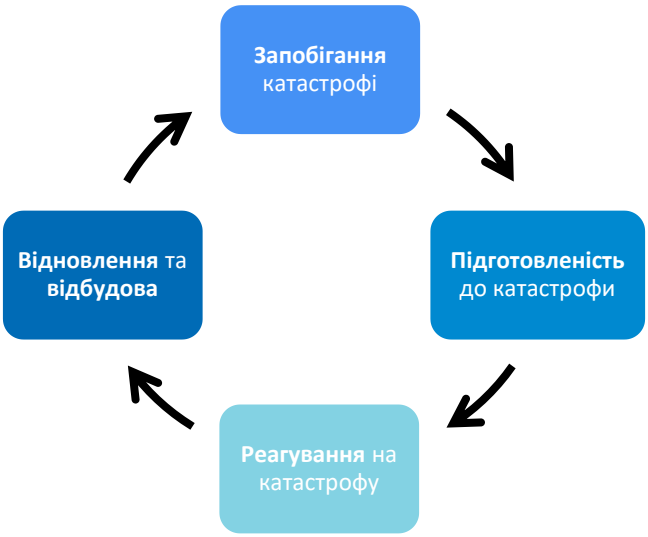
- Розглянувши доцільність зміни загальної мети Державної регіональної політики України, роблячи більший акцент на підвищенні територіальної стійкості.

- Розвивати потенціал слабших муніципалітетів для розробки та впровадження місцевих проектів відбудови, моніторингу їх результатів та поглинання фінансування на відновлення, наприклад, шляхом:
  - Просування та сприяння національним і міжнародним навчальним ініціативам «рівний-рівному».
  - Заохочення або навіть тимчасового вимагання посиленого співробітництва між юрисдикціями, за якого місцеві органи влади ділитимуться персоналом і досвідом або надаватимуть послуги (включно з переданням певних послуг на підряд).
- Сприяти та підтримувати залучення неурядових організацій до розробки, впровадження та моніторингу ініціатив з відновлення та відбудови в короткостроковій перспективі та забезпечення активнішої участі громадськості в процесах прийняття рішень після початкового періоду відбудови.
- Ввести механізми, які дозволять прозоре використання фінансування на відновлення місцевими урядами та посилення антикорупційної діяльності, наприклад, шляхом:
  - Балансованого надання прямої допомоги муніципалітетам і допомоги, якою керують вищі рівні влади.
  - Підтримки муніципалітетів у питаннях, пов'язаних із місцевими державними закупівлями та прозорим прийняттям рішень, наприклад, шляхом забезпечення цільового навчання або розробки простих у використанні інструкцій із закупівель.
  - Створення цифрових платформ, які дозволятимуть державним та недержавним учасникам відстежувати кошти та проекти.
  - Інвестування в процеси підзвітності на рівні громади, які можна ввести відносно швидко (наприклад, бюджетування за участі виконавців, відстеження державних витрат і моніторинг надання державних послуг).
- Інвестувати в потенціал місцевих органів влади створювати та поширювати доступну для громадськості оновлену інформацію про результати робіт з відбудови. Щоб запобігти надмірному навантаженню на місцеві органи влади, у короткостроковій перспективі їм рекомендується зосередитися на обмеженій кількості показників, за якими вони можуть легко звітувати. За необхідності цей список можна поступово розширювати в міру відновлення країни.

Управління катастрофою та роль місцевих органів влади

Для кращого розуміння управління надзвичайними ситуаціями було розроблено різноманітні моделі зниження ризику катастроф. Циклічний характер цих моделей підкреслює, що управління надзвичайними ситуаціями є безперервним процесом, який вимагає постійних зусиль з боку державних і неурядових учасників, залучених до процесу. Хоча кількість етапів у циклі може відрізнятися залежно від моделі, вони, як правило, охоплюють ті самі основні елементи: запобігання, підготовленість, реагування та відновлення (Рисунок 2.1). Хоча етапи циклу можна застосовувати до таких різноманітних надзвичайних ситуацій, як стихійні лиха, громадянські заворушення та війни, конкретні заходи, пов'язані з кожною ситуацією, суттєво відрізняються. Наступні розділи будуть зосереджені на застосуванні процесу управління катастрофою, відновлення та відбудови в контексті війни та спиратимуться на приклади з України.

Рисунок 2.1. Життєвий цикл зниження ризику катастрофи



Джерело: розробка автора на основі (Australian Council of Social Service, 2015[8]; Federal Emergency Management Agency, 2013[9]; University of Central Florida, 2022[10]; WHO, 2017[11]; Bello, Bustamante and Pizarro, 2021[12]).

Запобігання

Перший етап циклу спрямований на запобігання катастрофам, тобто виявлення потенційних небезпек і їх причин, а також картування груп населення та інфраструктури, які знаходяться під загрозою до, під час або після надзвичайної ситуації. Актуальність картування та забезпечення безпеки таких критичних активів підкреслюється нещодавнім використанням Російською Федерацією Запорізької АЕС на півдні України як бази для зберігання та запуску зброї зі створенням значного ризику ядерного забруднення (The Wall Street Journal, 2022[13]). Останніми роками в Україні лунають заклики до розвитку державної системи захисту критичної інфраструктури. Якщо цей пункт буде належним чином включено в законодавство, він встановить критерії класифікації критичної інфраструктури, а також внесе ясність у розподіл завдань і відповідальності щодо захисту критичної інфраструктури (Ivanenko, 2020[14]).

Профілактичні заходи також включають дії щодо зменшення ймовірності матеріалізації ризиків (University of Central Florida, 2022[10]; UNDRR, 2015[15]; Bello, Bustamante and Pizarro, 2021[12]). Наприклад, залежно від контексту, організація військових навчань та інвестиції в (місцеві) оборонні можливості можуть відіграти роль стримуючих факторів збройного конфлікту. Незважаючи на те, що запобігання передбачає створення механізмів і можливостей для уникнення катастрофи, важливо визнати, що не завжди можна передбачити надзвичайні ситуації чи навіть їм запобігти.

Підготовленість

Оскільки профілактичні заходи можуть не принести результатів, передумовою для ефективного управління надзвичайними ситуаціями є інвестиції в підготовленість до катастрофи. Це вимагає адміністративного та аналітичного потенціалу для виявлення можливої катастрофи та моніторингу її розвитку, а також здатності розробляти та регулярно оновлювати стратегічні плани реагування. Підготовленість передусім охоплює заходи, які вживаються до виникнення надзвичайних ситуацій, наприклад створення систем раннього попередження, проведення моделювання надзвичайних ситуацій або розробка планів аварійної ситуації та евакуації (UNDRR, 2015[15]). Створення територіальних планів на випадок надзвичайних ситуацій є особливо актуальним, оскільки ризики,

пов'язані з потенційними катастрофами, а також можливості для ефективного реагування на потрясіння, як правило, відрізняються в різних регіонах.

Ефективна підготовленість до катастроф вимагає нарощування необхідного фінансового та людського потенціалу залучених учасників. Необхідно також створити ефективні механізми горизонтальної та вертикальної координації та комунікації. Вони дозволяють швидко повідомляти про ризики катастрофи та гарантують, що різні урядові та неурядові суб'єкти знатимуть, що робити та як реагувати у разі виявлення катастрофи. Їх також можна використовувати для координації заходів із реагування на катастрофи та відновлення в різних секторах і юрисдикціях (наприклад, регіонах та/або муніципалітетах).

Україна пропонує кілька прикладів заходів з підготовленості до катастрофи. Останніми роками було прийнято серію норм (Державних стандартів) для різних етапів управління катастрофами. Вони стосуються, до прикладу, вимог щодо реагування на надзвичайні ситуації, а також обміну інформацією в ситуації до та після катастрофи (Terentieva et al., 2021[16]). Крім того, за кілька місяців до війни 2022 року Київ створив місцеві евакуаційні комісії, які мали діяти у разі нападу Російської Федерації (Zerkalo Nedeli, 2022[17]). Крім того, 1 січня 2022 року набув чинності новий закон, який уточнив ролі та обов'язки різних рівнів влади, пов'язані з територіальною обороною. Закон визначає, що обласні, районні та міські ради відповідають за підтримку підготовки та виконання завдань національного опору та забезпечення належного фінансування заходів територіальної оборони (Verkhovna Rada, 2022[18]). У відповідь на це в січні та лютому 2022 року кілька областей і муніципалітетів затвердили програми фінансування таких заходів (Romanova, 2022[19]). Це сприяло формуванню добровольчих (воєнізованих) формувань на муніципальному рівні, доповнюючи таким чином діяльність Збройних Сил України, і допомогло муніципалітетам протистояти вторгненню.

Реагування

Етап реагування стосується роботи громадськості та неурядових організацій над зменшенням шкідливого впливу катастрофи при її настанні. На цьому етапі вводяться в дію плани на випадок надзвичайних ситуацій і розгортаються наявні людські та матеріальні ресурси.

Реагування на катастрофу може потребувати законодавчих заходів. Так, для ефективного реагування на російську агресію 24 лютого 2022 року в Україні було оголошено воєнний стан, загальну мобілізацію та заборону на виїзд громадянам чоловічої статі віком від 18 до 60 років (President of Ukraine, 2022[20]). Тут також сприяли створенню обласних, районних і міських військових адміністрацій. Після цього було прийнято додаткове законодавство для роз'яснення повноважень і обов'язків місцевих органів влади в умовах воєнного стану. Наприклад, місцеві органи влади отримали додаткові повноваження щодо перерахування коштів з місцевих бюджетів Збройним Силам України та обстеження пошкоджених внаслідок війни будівель і споруд. Крім того, були уточнені умови створення місцевих військових адміністрацій. До них належать потенційні ситуації, коли муніципальні адміністрації чи їхні мери не виконують свої конституційні чи законодавчі повноваження (Association of Ukrainian Cities, 2022[21]). Наприкінці лютого 2022 року уряд також пом'якшив критерії вступу цивільних осіб до сил територіальної оборони. У результаті до початку квітня 110 000 цивільних приєдналися до підрозділів територіальної оборони по всій країні та згодом підтримували захист критичної інфраструктури (Romanova, 2022[19]).

Враховуючи те, що катастрофи мають тенденцію розгортатися несподіваним чином, ефективне реагування вимагає значного ступеня адаптивності з боку залучених учасників, а також механізмів реагування на катастрофи.

Відновлення

Фазу відновлення можна розділити на кілька етапів. Перший передбачає вжиття надзвичайних заходів, спрямованих на надання допомоги постраждалому населенню, а також відновлення роботи основної фізичної та економічної інфраструктури (Calame, 2005[22]). Це означає відновлення

спроможності надавати базові послуги громадянам та нормалізацію виробничої діяльності (Bello, Bustamante and Pizarro, 2021[12]). Наприклад, після війни в Косово 1999 року різні міжнародні інституції працювали разом, щоб оцінити нагальні потреби Косова у відбудові. На основі цієї оцінки було проведено низку міжнародних донорських конференцій для збору коштів на відновлення Косова. Оцінка потреб визначила короткострокові пріоритети відбудови, включаючи житловий фонд, водопостачання та каналізацію, енергетику, телекомунікації та господарську інфраструктуру.

Другий етап відновлення передбачає перегляд і модернізацію стратегічної інфраструктури та механізмів для запобігання повторенню небезпеки, яка спровокувала катастрофу, а також будь-яких інших загроз, яким піддається територія. Вкрай важливо винести уроки з поточних катастроф, щоб запобігти повторенню цих ризиків. Ефективне відновлення часто вимагає розробки інтегрованої стратегії відновлення, яка визначає коротко-, середньо- та довгострокові пріоритети відбудови та встановлює засоби реалізації.

Заходи, пов'язані з різними етапами циклу управління катастрофою, можливо, доведеться впроваджувати паралельно, залежно від типу та масштабу катастрофи. Наприклад, оскільки війна в Україні вплинула на регіони та муніципалітети дуже різними способами та в різні моменти часу, в деяких містах, таких як Ірпінь та Буча, вже проводяться роботи з відновлення, тоді як в інших, які все ще знаходяться на лінії фронту, і надалі потрібні заходи з реагування на катастрофу.

Місцеві органи влади відіграють вирішальну роль в управлінні ризиками та відновленні

Ефективне управління катастрофою досягається за активної участі всіх рівнів влади, а також організацій громадянського суспільства, приватного сектору, місцевих лідерів та окремих громадян. Особливо слід відзначити роль місцевих органів влади. Як інституційний рівень, який є найближчим до громадян, регіональні — і особливо місцеві — органи влади часто першими виявляють надзвичайну ситуацію (або передбачають потенційну надзвичайну ситуацію) і, як правило, знаходяться в авангарді заходів із реагування на катастрофи та відновлення. Прикладом цього є дії українських муніципалітетів після 24 лютого 2022 року, багато з яких швидко відреагували на мінливе середовище безпеки та потреби свого населення, наприклад, працюючи з волонтерами для організації допомоги для військових і внутрішньо переміщених осіб.

Зростаюче визнання ролі місцевих урядів в управлінні катастрофою ілюструється різними механізмами та рекомендаціями, наданими міжнародними організаціями. Наприклад, Сендайська рамкова програма зі зниження ризику катастроф на 2015-2030 рр. спрямована на «суттєве зниження ризику катастроф і збитків» (United Nations, 2015[23]). Ця рамкова програма визнає життєво важливу роль місцевих урядів у досягненні цієї мети, чітко закликаючи до розширення повноважень місцевих урядів за допомогою регулятивних і фінансових засобів для співпраці та координації з відповідними учасниками в управлінні ризиками катастроф на місцевому рівні. Так, Рамкова програма вказує на те, що «хоч роль національного та федерального урядів штатів у сприянні, керівній та координаційній діяльності залишається важливою, необхідно надати місцевим органам влади та місцевим громадам повноваження для зниження ризику катастрофи, у тому числі за допомогою ресурсів, стимулів та відповідальності за прийняття рішень у міру необхідності» (United Nations, 2015[23]).

Центральну роль, яку місцеві органи влади відіграють в управлінні катастрофою та відновленні після катастрофи, також підкреслено в *Рекомендаціях Ради ОЕСР щодо управління критичними ризиками* (OECD, 2014[24]). У них пропонуються заходи, які можуть вживати уряди всіх рівнів у співпраці з приватним сектором і один з одним, для забезпечення кращого оцінювання, запобігання та реагування на надзвичайні ситуації та відновлення після них (Вкладка 2.3).

Вкладка 2.3. Рекомендації ОЕСР щодо управління критичними ризиками

Відповідно до *Рекомендацій Ради ОЕСР щодо управління критичними ризиками* країнам-членам (і не членам) ОЕСР рекомендується:

- Встановлення та просування комплексного транскордонного підходу до управління ризиками в країні, що враховує всі небезпеки, який слугуватиме основою для підвищення національної стійкості та оперативності реагування;
- Забезпечення підготовленості за допомогою прогнозного аналізу, оцінки ризиків і механізмів фінансування для кращого передбачення складних та широкомасштабних наслідків;
- Підвищення обізнаності про критичні ризики для мобілізації домогосподарств, підприємств і міжнародних учасників та сприяння інвестиціям у запобігання та пом'якшення ризиків;
- Розвиток здатності до адаптації в управлінні катастрофою шляхом координації ресурсів між урядом, його установами та більш широкими мережами для підтримки своєчасного прийняття рішень, комунікації та реагування на надзвичайні ситуації;
- Демонстрування прозорості і підзвітності у прийнятті рішень, пов’язаних із ризиками, шляхом впровадження належних практик управління на основі постійного вивчення досвіду та науки.

Джерело: Розробка автора на основі (OECD, 2014[24]).

Регіональні та місцеві органи влади можуть відігравати важливу роль на всіх етапах циклу управління катастрофою. Їхні знання з перших рук про соціальні, економічні, інфраструктурні та екологічні потреби та активи громади дають їм ідеальні можливості для виявлення потенційних небезпек, картування фізичних та економічних збитків і визначення окремих груп, які можуть бути під загрозою в надзвичайних ситуаціях. Місцеві органи влади також можуть розширити потенціал реагування місцевих державних службовців і неурядових учасників за допомогою освітніх програм із запобігання катастрофам (UCLG, 2015[25]). Крім того, вони можуть ухвалювати місцеві стратегії зі зниження ризику катастроф і створювати платформи для координації запобігання катастрофам за участю багатьох учасників (Malalgoda, Amaratunga and Pathirage, 2010[26]). Такі платформи використовуються для передачі інформації про ризики катастрофи та забезпечення того, щоб різні урядові та неурядові суб’єкти знали, що робити у разі виявлення катастрофи та як реагувати на неї. Вони також можуть бути використані для координації заходів з реагування на катастрофи та відновлення. Крім того, місцеві органи влади можуть організовувати періодичні навчання з моделюванням надзвичайних ситуацій. Також, як обговорюється нижче, вони часто повинні керувати діями у разі виявлення надзвичайної ситуації та надавати інформацію про термінові місцеві потреби вищим рівням влади.

Незважаючи на визнану цінність місцевих органів влади у підтримці заходів із управління катастрофою, їм часто не вистачає фінансових і людських ресурсів для виконання дій зі зниження ризику катастроф і підвищення стійкості (Malalgoda, Amaratunga and Pathirage, 2010[26]). Крім того, регіональні та місцеві органи влади часто стикаються з проблемами, пов’язаними з ефективною координацією та комунікацією з іншими рівнями влади та неурядовими суб’єктами. У цьому відношенні існуючі механізми багаторівневого управління мають вирішальне значення, оскільки вони встановлюють повноваження місцевих органів влади, підтримують їхню здатність діяти та забезпечують необхідні ресурси та механізми для виконання завдань — усі важливі елементи для оцінки спроможності місцевих органів влади надати підтримку в управлінні катастрофою.

Адаптивні багаторівневі механізми врядування для ефективного управління катастрофою та відновлення

У цьому розділі оцінюються переваги та недоліки прийняття децентралізованого підходу до управління катастрофою, відновлення та відбудови. У ньому також розглядається цінність адаптивної координації та механізмів зв'язку, а також обговорюються переваги прийняття орієнтованого на місце підходу до управління катастрофою. Далі йде обговорення того, як і за яких умов чіткий розподіл обов'язків між рівнями врядування може допомогти органам влади підготуватися до надзвичайних ситуацій, реагувати на них і відновлюватися після них.

Компроміси між децентралізацією та централізацією для управління катастрофою

На користь прийняття децентралізованого підходу до управління ризиками катастроф можна навести декілька аргументів. Наприклад, чітке розуміння регіональними та місцевими органами влади місцевого контексту та вразливості може допомогти їм підготуватися до конкретних типів природних або техногенних катастроф, які можуть статися на їхній території. Крім того, оскільки катастрофи можуть виникнути несподівано, місцеві органи влади, в принципі, мають хороші можливості для виявлення надзвичайних ситуацій і негайного реагування (Bae, Joo and Won, 2016[27]). Також, у сценарії відновлення та відбудови децентралізований підхід може краще забезпечити надання екстреної допомоги, яка буде адаптованою до місцевих потреб. Нарешті, це також може сприяти інноваціям, оскільки заходи з управління катастрофою та відновлення можуть бути швидко протестовані та посилені в разі успіху (Hermansson, 2018[28]; OECD, 2021[29]).

Однак на користь більш централізованого підходу до управління катастрофою також є аргументи. Наприклад, він може забезпечити політичний контроль і зменшити витрати на короткострокову координацію через прийняття рішень згори донизу. Крім того, децентралізація може створити більш фрагментарну реакцію уряду на стихійне лихо, підриваючи ефективність. Децентралізація управління катастрофою також може призвести до складніших систем підзвітності, створюючи можливості для різних рівнів влади уникнути відповідальності або перекласти провину, коли вони стикаються з громадською критикою (Hermansson, 2018[28]). Крім того, особливо у випадку мега-катастроф, місцеві органи влади можуть не мати необхідних людських і матеріальних ресурсів для ефективного реагування (Bae, Joo and Won, 2016[27]). Інженерний корпус армії Сполучених Штатів (США) пропонує один із таких прикладів. У США підготовленість до надзвичайних ситуацій і реагування на них є головним обов'язком органів влади штату та місцевого самоврядування. Проте, коли масштаби лиха перевищують місцеві можливості, Інженерний корпус армії може надати органам влади штату і місцевого самоврядування технічну консультацію, інженерні послуги та підтримку в надзвичайних ситуаціях (Center for Homeland Defense Security, n.d.[30]).

Також існують деякі докази чіткого зв'язку між ступенем політичної, адміністративної чи фіскальної децентралізації країни та якістю її заходів з управління катастрофою і відновлення. Зрештою, це залежить від типу та масштабу надзвичайної ситуації, якості багаторівневої системи управління та плану децентралізації, включаючи чіткий розподіл обов'язків між рівнями влади, та від того, наскільки відповідні рівні влади мають адекватні людські і фінансові ресурси для виконання свого мандату (Hermansson, 2018[28]; OECD, 2021[29]). Крім того, це залежить від того, чи при управлінні катастрофою застосовується орієнтований на місце підхід, чи існує ефективна координація та комунікація між учасниками (Вкладка 2.4) (Bae, Joo and Won, 2016[27]).

Вкладка 2.4. Ефективне управління катастрофою вимагає орієнтованого на місце підходу

Незалежно від того, чи катастрофа була спричинена діяльністю людини чи є природною, вона, як правило, має територіально диференційовані причини та наслідки. Таким чином, підхід, орієнтований на місце, може принести користь в процеси управління катастрофою та відновлення після неї.

Орієнтований на місце підхід передбачає, що соціальні, економічні, екологічні та інституційні характеристики території мають значення. Він також передбачає, що залучення місцевих суб'єктів є важливим, чи то виключно для визначення та формулювання місцевих потреб і пріоритетів, чи також і для реалізації конкретних дій.

Орієнтований на місце підхід до управління катастрофою і відновлення стосується набору заходів і дій, адаптованих до найнагальніших територіальних потреб і підготовленості конкретних місцевих учасників. Цей підхід можна застосувати до всіх етапів циклу управління катастрофою – від розробки місцевих систем раннього попередження та створення місцевих координаційних органів до розробки та реалізації територіальних планів управління катастрофою і стратегій відновлення.

Існують докази того, що можливості зробити внесок у відбудову та відновлення після насильницьких конфліктів і надзвичайних ситуацій на місцевому рівні є кращими, ніж на вищих рівнях влади. Наприклад, звіт Світового банку про програми допомоги в нестабільних країнах показує, що орієнтовані на місце підходи можуть дати конструктивні результати, якщо їх розробка базується на: (1) оцінці місцевих особливостей і консультаціях із місцевими учасниками, і (2) якщо впровадження є гнучким і дозволяє враховувати локальний внесок. Наприклад, у 1990-х роках була створена програма Sheila для підтримки постконфліктного відновлення Камбоджі. Програма спрямовувала кошти через уряди провінцій для фінансування невеликих інфраструктурних проектів, розроблених за участю жителів. Вирішальним елементом успіху програми було бажання керівних органів програми вносити регулярні коригування на основі потреб і проблем різних (місцевих) учасників.

Джерело: розробка автора на основі (Barca, McCann and Rodríguez-Pose, 2012[31]; UNDP, 2008[32]; World Bank, 2007[33]).

З огляду на масштаби руйнувань в Україні, які відрізняються між регіонами та муніципалітетами, може знадобитися поєднання як централізованого, так і децентралізованого підходів. У великих частинах країни регіональні та муніципальні структури управління все ще функціонують відносно добре і дозволяють органам місцевого самоврядування продовжувати надавати основні послуги громадянам, незважаючи на серйозну напруженість ситуації. У таких місцях децентралізований підхід може сприяти розробці та реалізації заходів з відновлення, адаптованих до місцевих потреб. Такий підхід також може бути корисним для мобілізації внеску місцевих громад і тестування інноваційних заходів місцевого відновлення. У той же час є багато муніципалітетів, де більша частина інфраструктури була зруйнована, значна частина населення переміщена, а муніципальне управління серйозно ослаблене або взагалі відсутнє. У таких випадках може знадобитися більш централізований підхід до управління катастрофою та відновлення, якщо місцевих людських, матеріальних і фінансових ресурсів недостатньо для ефективного реагування.

Хороша координація та комунікація зменшують ризик невдач в управлінні катастрофою

Катастрофи часто виходять за межі місцевих, регіональних чи навіть національних кордонів. Таким чином, ефективне управління ризиками на місцевому рівні залежить від багаторівневої та міжюрисдикційної координації та співпраці (Wilkinson, Comba and Peters, 2014[34]). Через їх багатовимірний вплив надзвичайні ситуації, спричинені збройним конфліктом чи стихійним лихом, не можуть бути вирішені одним сектором (наприклад, оборона, охорона здоров'я). Натомість вони вимагають горизонтально-інтегрованої відповіді. Таке реагування може, до прикладу, вимагати залучення міністерств, відповідальних за економічний розвиток (щоб забезпечити фінансову допомогу та заходи відновлення), соціальних служб (для зміцнення мереж соціального захисту), а також установ, відповідальних за громадську безпеку та правопорядок (для ефективного реагування на випадки насильства, забезпечення громадського порядку або надання матеріально-технічної підтримки) (Bello, Bustamante and Pizarro, 2021[12]).

Важливість досягнення балансу між різними формами координації

Скоординоване реагування між рівнями влади може звести до мінімуму збої в управлінні катастрофою. Існують різні форми координації, які можна використовувати, починаючи від централізованих командних структур і закінчуючи більш гнучкими мережами з кількома учасниками. Основним ризиком нескоординованих дій у ситуації катастрофи є «перекладання відповідальності» на інші рівні влади, що може призвести до неузгодженого реагування та створити колективний ризик. Наприклад, можуть існувати обмежені стимули для співпраці між різними юрисдикціями (як от спільне використання обладнання, кваліфікованого персоналу тощо), якщо підтримка сусіднього муніципалітету може підірвати власну здатність адекватно реагувати на ситуацію катастрофи (OECD, 2014[24]; OECD, 2021[29]).

Перед лицем катастрофи механізми координації повинні забезпечувати реагування на різні потреби. Наприклад, часто існує потреба в твердому лідерстві та центральному керівництві, чітко визначених обов'язках і добре налагодженому ланцюжку командування через ієрархічні структури (Christensen et al., 2015[35]). Гарний приклад цього – Україна. На початку лютого 2022 року центральне військове командування країни разом із представниками національних і місцевих органів влади взяло участь у засіданні Конгресу регіональних і місцевих влад, на якому командувач збройних сил надав інформацію про те, як місцеві органи влади можуть сприяти територіальному захисту країни у разі надзвичайної ситуації (Romanova, 2022[19]).

Мережі для управління катастрофою стали ще одним важливим інструментом реагування на складні кризи та вимагають залучення багатьох учасників (Kapucu and Garayev, 2016[36]). Наприклад, координаційні мережі можуть бути особливо корисними, коли багато національних і міжнародних організацій з розвитку та учасників громадянського суспільства впроваджують заходи з реагування на катастрофи та відновлення після них.

Хоча централізований і мережевий підходи до координації дій в умовах катастрофи мають свої переваги, іноді вони все ж бувають неефективними. Це може статися, наприклад, коли ієрархічні структури не дозволяють здійснювати навчання знизу вгору або використовують переважно галузевий підхід до управління багатовимірною катастрофою. Подібним чином, без ретельного проектування та зобов'язань з боку залучених учасників, гнучкі мережеві заходи можуть бути неефективними (Christensen et al., 2015[35]). Наприклад, після великого землетрусу в Східній Японії 2011 року існувало небагато механізмів координації для залучення підтримки, наданої мережами неурядових організацій, що підірвало ефективність їхніх зусиль (Ranghieri and Ishiwatari, 2014[37]).

Ключове питання для політиків полягає в тому, як налагодити координаційні механізми управління катастрофою, які б забезпечили баланс між організаційною стабільністю, спеціалізацією та швидким

реагуванням, водночас дозволяючи адаптуватися до мінливих обставин. Відповідь на це запитання має ґрунтуватися на детальній оцінці механізмів багаторівневого управління в країні. Наприклад, чим більше децентралізована країна, тим більшою може бути потреба у створенні вертикальних координаційних платформ, щоб мінімізувати ризик фрагментованого реагування в області політики. У зв'язку з цим асоціації місцевих органів влади можуть відігравати фундаментальну роль у сприянні вертикальній координації та комунікаційних зусиллях — шляхом поширення інформації, визначення та обміну рішеннями та підтримки впровадження надзвичайних заходів своїми членами (OECD, 2021[29]). В Україні, наприклад, різні асоціації органів місцевого самоврядування зробили внесок у розробку законодавства про завдання та обов'язки муніципалітетів в умовах воєнного стану, задовольняючи таким чином потреби своїх членів. Вони також організували зустрічі з національними та міжнародними партнерами для мобілізації підтримки українських муніципалітетів.

Питання про те, як налагодити координаційні механізми управління катастрофою, залежить від масштабу та типу катастрофи, з якою стикається уряд. Наприклад, вертикальна координація може бути особливо цінною в ситуаціях, коли наслідки потрясіння вважаються національними і де всі регіони можуть постраждати подібним чином. Для потрясінь, які впливають на невелику кількість регіонів, корисним може бути більш децентралізований підхід, оскільки він дає змогу реалізувати більш індивідуальні рішення та може сприяти швидкому реагуванню. Зважаючи на масштаби руйнувань, спричинених війною в Україні, а також її територіально диференційований вплив на регіони та міста, роботу національних координаційних органів можна доповнити більш гнучкими мережами на регіональному та муніципальному рівнях. Такі мережі можуть об'єднувати досвід урядових та неурядових учасників для вирішення конкретних місцевих проблем – військових, гуманітарних, економічних чи екологічних.

Залежно від типу катастрофи та її територіального впливу також можуть бути встановлені механізми міжюрисдикційної координації. Наприклад, після урагану «Ендрю» кілька південних штатів США створили систему взаємодопомоги для полегшення спільного використання ресурсів (Вкладка 2.5). Так само в Україні області, розташовані далі від лінії фронту, надали гуманітарну допомогу областям, які більше постраждали від війни. Вони також сприяли евакуації громадян (PROSTO, 2022[38]).

Вкладка 2.5. Угода США про допомогу в надзвичайних ситуаціях

Угода про допомогу в надзвичайних ситуаціях (EMAC) спочатку була розроблена як механізм, який штати могли використовувати для швидкого надання матеріальних і людських ресурсів у відповідь на ранні стадії катастрофи. Пізніше угоду було розширено до загальнонаціональної угоди про взаємодопомогу між штатами, яка сприяла підтримці процесам управління катастрофою та відновлення після неї між штатами та всередині штату.

Під час оголошених губернаторами надзвичайних ситуацій, незалежно від того, мали вони техногенний чи природний характер, Угода пропонує допомогу через систему, яка дозволяє урядам штатів надсилати персонал і обладнання для підтримки роботи інших штатів з реагування на катастрофи та відновлення. Для уникнення дублювання у роботі розгортання координується з федеральним діями з реагування.

Сила EMAC полягає в її зв'язку з федеральними агентствами, національними організаціями та місцевими органами влади. У той же час успіх залежить від обізнаності місцевих органів влади з системою та від того, наскільки вони готові надати уповноважений персонал та інші ресурси.

Джерело: розробка автора на основі (Waugh, 2007[39]; EMAC, 2022[40]).

Основним фактором є чітка координація та комунікація між усіма сторонами

У контексті управління катастрофою та відновлення не менш важливою є координація між рівнями органів влади, а також координація з неурядовими учасниками. Часто масштаби криз виходять за межі здатності уряду впоратися з катастрофою самостійно. Наприклад, громадяни можуть бути зобов'язані виконувати надзвичайні заходи, такі як розпорядження про евакуацію або укриття на місці. Подібним чином до підприємств можуть звернутись з вимогою виробляти матеріали, які вважаються необхідними для ліквідації наслідків стихійного лиха та відновлення, відповідно до Закону США про оборонне виробництво (Federal Emergency Management Agency, 2021[41]). Отже, робота державного сектору щодо управління катастрофою повинна координуватися з бізнесом, організаціями громадянського суспільства та окремими громадянами.

Залучення урядових і неурядових організацій до розробки планів управління катастрофою та організація комунікаційних кампаній щодо попередження надзвичайних ситуацій і контролю над ними може допомогти швидко мобілізувати різноманітних учасників для вирішення завдань, спричинених катастрофою. Крім того, організація навчань з моделювання катастроф може дати розуміння ефективності та результативності різних типів механізмів координації, розвинути розуміння обов'язків відповідних учасників і перевірити лінії зв'язку.

Ефективна комунікація у разі катастрофи залежить від відносин між усіма рівнями влади та з державним і приватним секторами. Це означає своєчасне, чітке, регулярне спілкування з чітким меседжем. Учасники повинні знати, що відбувається та чого від них очікують, і бути впевненими, що вони отримують підтримку в невизначений і складний період (OECD, 2021[29]). Тут можуть виникнути труднощі, оскільки різні суб'єкти можуть просувати протилежні наративи про катастрофу, її причини та розвиток, як, наприклад, у випадку російської агресії проти України. Крім того, еволюція характеру катастрофи означає, що меседжі, можливо, доведеться коригувати відповідно до нових реалій та/або розуміння надзвичайної ситуації. Це ставить під сумнів здатність урядів усіх рівнів бути послідовними та може створити враження, що комунікація є невпорядкованою. Крім того, соціальні медіа стали ключовим інструментом комунікації під час катастроф. Однак його широке використання викликає особливі проблеми, наприклад, щодо здатності урядів і громадян справлятися з величезною кількістю інформації та визначати її достовірність.

Чіткий розподіл обов'язків може полегшити управління діями в ситуації катастрофи

Ефективне реагування на надзвичайні ситуації залежить від чіткого розподілу відповідальності між рівнями влади. Однак визначення відповідного рівня, на якому мають виконуватися державні завдання та обов'язки, є складним завданням і залежить від різних елементів. До них належать наявність людських і фінансових ресурсів, а також механізми контролю. Останнє може включати офіційні аудити дій з реагування на стихійні лиха та заходів з відновлення, а також стратегії нижчого рівня, такі як соціальні аудити, відстеження державних витрат і моніторинг з боку громадян.

У багатьох країнах відповідальність між рівнями влади не розподілена чітко. Це може створити серйозні перешкоди для забезпечення загальної ефективності та місцевої політичної підзвітності. Відсутність ясності може виникати через погано визначені сфери політики, а також через те, що функціональні обов'язки (наприклад, завдання, пов'язані з плануванням, фінансуванням, реалізацією, наглядом і контролем) не чітко визначені або є непослідовними (Allain-Dupré, 2018[42]). Нечіткий розподіл обов'язків і завдань особливо помітний у сферах політики, які є найбільш «спільними» для різних рівнів управління, таких як освіта, охорона здоров'я та управління інфраструктурою (Allain-Dupré, 2018[42]). Це може зашкодити ефективному наданню державних послуг і підзвітності, оскільки суб'єкти можуть уникнути взяття на себе відповідальності, «перекладаючи відповідальність» на інші рівні влади. Ці виклики є особливо проблематичними в контексті катастрофи, яка вимагає швидких, скоординованих і рішучих дій, а також чітких схем зв'язку та підзвітності.

Удосконалення законодавчої та нормативної бази є основним кроком у розгортанні діяльності місцевих урядів щодо реагування на катастрофи (Yilmaz and Boex, 2021[43]), який «дозволяє виконання міжвідомчих, багатогалузевих дій з реагування шляхом визначення взаємних і динамічних завдань, а не індивідуальних і статичних ролей» (Yilmaz and Boex, 2021[43]). Законодавча та нормативна база, розроблена Колумбією (Вкладка 2.6), може слугувати прикладом того, як можна покращити законодавство та нормативні акти, що підтримують управління катастрофою та відновлення. Цей приклад є особливо повчальним, оскільки оновлена структура дозволяє створювати взаємодоповнюючі органи високого рівня та децентралізовані координаційні органи.

Вкладка 2.6. Правова та нормативна база для покращення управління катастрофою в Колумбії

У 2012 році уряд Колумбії прийняв Національну політику з управління ризиками катастроф і створив відповідну Національну систему управління ризиками катастроф (NSDRM). Серед інших елементів політика визначає наглядові та координаційні органи та механізми NSDRM, а також їх роль і обов'язки.

Законодавча та нормативна база сприяє нагляду на високому рівні через Національну раду з управління ризиками, членами якої є Президент, а також профільні міністри. Вона також вимагає децентралізованої координації через провінційні, районні та муніципальні ради з управління ризиками катастроф, які відповідають за управління ризиками катастроф у межах своєї відповідної територіальної юрисдикції. Хоча ці ради зазвичай складаються з губернатора або мера та представників їхніх адміністрацій, залежно від самої катастрофи, до участі в засіданнях для обговорення питань, пов'язаних з управлінням ризиками, можуть бути запрошені представники асоціацій громадянського суспільства або університетів. Це дозволяє місцевим радам бути гнучкими у взаємодії з багатьма громадськими та неурядовими учасниками.

Джерело: Розробка автора на основі (The Congress of Colombia, 2012[44]; UNDP, 2020[45]).

Відсутність чіткості у розподілі обов'язків часто супроводжується дефіцитом ресурсів. У деяких випадках може бути недостатньо вказівок щодо розподілу доходів, визначення вимог до витрат або нарощування потенціалу. В інших випадках, навіть коли обов'язки місцевого уряду чітко визначені, людські та фінансові ресурси, які були б передумовою для успішного виконання їхніх завдань, можуть бути недоступними (Garschagen, 2016[46]). У країнах-членах ОЕСР є безліч прикладів нефінансованих або недостатньо фінансованих мандатів, коли місцеві органи влади несуть відповідальність за надання послуг або управління політикою, але не мають вкрай необхідних фінансових ресурсів (OECD, 2019[47]). Наприклад, після руйнівних землетрусів у 1999 році Турецька Республіка надала губернаторам і муніципальним органам влади більше повноважень щодо врегулювання криз. Однак це не супроводжувалося інвестиціями в підвищення кваліфікації місцевого персоналу чи значним збільшенням місцевих доходів, що підірвало ефективність реформ у сфері управління катастрофою (Hermansson, 2018[28]).

Важливість чіткого розподілу обов'язків між рівнями влади та забезпечення належного фінансування (на відновлення) підкреслюється результатами опитування 300 місцевих органів влади у 2020 році, проведеного ОЕСР та Комітетом регіонів (КР) в перші місяці пандемії COVID-19. Сімдесят п'ять відсотків респондентів зазначили, що фінансування було одним із найбільш дієвих важелів для вирішення наступної кризи (OECD-CoR, 2020[48]). Крім того, підтримка національного уряду щодо чіткого визначення ролей і обов'язків між рівнями влади вважалася особливо бажаною (58%) (OECD-CoR, 2020[48]).

Крім того, оскільки відновлення може фінансуватися з різних джерел, наприклад, міжурядових трансфертів, національних і місцевих податків, міжнародної допомоги, фінансування приватного сектору та внесків громад тощо, уряди повинні створити механізми відстеження як офіційних, так і приватних коштів. Це може зміцнити довіру як серед донорів, так і серед громадян щодо використання фінансування на управління катастрофою та відновлення, і може допомогти мобілізувати додаткові кошти (World Bank, 2015[49]). Прикладом може бути веб-сайт recovery.org, який було створено після світової фінансової кризи 2008 року в рамках Закону про відновлення та реінвестування США 2009 року. Це дозволило громадськості відстежувати витрачання фінансування, яке було надано в рамках федерального пакету стимулів (OECD, 2020[50]).

Щоб оцінити та підвищити ефективність розподілу відповідальності за управління діями в ситуації катастрофи, політики можуть розглянути можливість застосування принципу субсидіарності (Melo Zurita et al., 2015[51]). Він ґрунтується на принципі, згідно з яким завдання та обов'язки повинні розподілятися до найнижчого компетентного органу (Вкладка 2.7).

Вкладка 2.7. Концепція субсидіарності для розподілу відповідальності між рівнями влади

Концепція субсидіарності зосереджена на чотирьох основних питаннях, відповіді на які можуть допомогти політикам визначити, чи можна або чи потрібно покладати завдання та обов'язки на місцеві органи влади у ефективний спосіб. Вони також дозволяють органам влади визначити, яких заходів необхідно вжити, щоб забезпечити наявність необхідних механізмів і ресурсів, які дозволять місцевим органам влади належним чином виконувати свій мандат.

1. **Чи існує сфера спільної компетенції?** Відповідь на це запитання полегшує картування можливих накладок обов'язків і функцій.
2. **Чи є необхідність в узгоджених діях?** Відповідь на це питання залежатиме, серед інших елементів, від характеру та територіального масштабу катастрофи. Наприклад, може знадобитися міжюрисдикційне або транскордонне співробітництво.
3. **Чи можливе виконання завдання?** Можливо, органи певного рівня влади не мають адміністративних, фінансових чи матеріальних ресурсів або навіть конституційних повноважень для ефективного виконання конкретних завдань з управління катастрофою і відновлення. Якщо так, можливо, доведеться передати відповідальність на вищий рівень.
4. **Чи існують механізми для забезпечення прозорого та підзвітного виконання завдань і обов'язків?** Відповівши на це запитання, органи влади можуть визначити, чи існують або можуть бути створені механізми нагляду для забезпечення відповідальності відповідних рівнів влади. Якщо це не так, покладання функцій з управління катастрофою та відновлення може створити ризик неправильного розподілу коштів або зловживання повноваженнями при управлінні катастрофою.

Джерело: розробка автора на основі (Melo Zurita et al., 2015[51]).

Чіткість у розподілі обов'язків у сферах, які не пов'язані виключно з управлінням катастрофою, також є життєво важливою, оскільки вона може сприяти відбудові ключової інфраструктури після катастрофи. Наприклад, відбудова доріг, широкосмугових мереж або систем водопостачання може бути проблематичною, якщо різні рівні влади не впевнені щодо обсягу та обмежень своїх обов'язків (World Bank, 2015[49]). Це один із викликів, які Україні доведеться вирішити під час розробки всебічної стратегії відновлення та відбудови, яка буде зосереджена на нагальних гуманітарних потребах, а також на відновленні місцевої економіки, інфраструктури та сфери надання послуг.

Ще до агресії з боку Росії у 2022 році розподіл повноважень між рівнями влади в Україні вимагав уточнення в кількох секторах. Відповіді на опитування українських муніципалітетів[1] ОЕСР у 2021 році показали, що сфери, у яких опитані муніципалітети повідомили про найменшу ясність щодо обов'язків, це громадський транспорт і дороги, підтримка малих і середніх підприємств (МСП) та енергетика (OECD, 2021[52]). Це підтверджується чинним законодавством, яке, до прикладу, чітко не визначає, який рівень місцевих органів влади відповідає за фінансування та здійснення будівництва та утримання місцевих доріг. Дійсно, різні закони покладають відповідальність на області, райони чи муніципалітети (Verkhovna Rada, 2021[53]; Verkhovna Rada, 2021[54]; Verkhovna Rada, 2021[55]). У контексті післявоєнної відбудови це може перешкодити швидкій реконструкції критичної дорожньої

інфраструктури в Україні, якщо уряд не вибере повністю централізований підхід до будівництва та обслуговування доріг, який може недостатньо враховувати місцеві потреби та можливості.

Довоєнні виклики, пов'язані з відсутністю чіткості у розподілі завдань і відповідальності між органами влади різного рівня та доступністю фінансування для виконання їх законного мандату, ускладнюються самою війною. У той час як фіскальна спроможність усіх місцевих органів влади послабилася, деякі прифронтові муніципалітети також зіткнулися зі значним скороченням персоналу, оскільки державні службовці могли втекти від війни або приєднатися до військових дій. В інших муніципалітетах попит на надання послуг різко зріс через приплив внутрішньо переміщених осіб. Таким чином, деякі місцеві органи влади все ще здатні виконувати більшість адміністративних завдань і завдань з надання послуг, а інші – ні. Щоб вирішити цю проблему, уряд може вимагати від областей, районів і муніципалітетів вказати, чи можуть вони (тимчасово) виконувати певні функції. Спираючись на цю інформацію, національний уряд міг би, наприклад, заохочувати або навіть тимчасово вимагати розширення співпраці між юрисдикціями, за допомогою якої місцеві органи влади ділитимуться персоналом і досвідом або надаватимуть послуги (включно з переданням певних послуг на підряд).

Застосування орієнтованого на місце підходу для підтримки післявоєнного відновлення України

Вчитись на уроках, отриманих з нещодавнього досвіду відбудови таких країн як Афганістан чи Ірак, може бути проблематично. Характер їхніх конфліктів, рівень етнічного розколу всередині країн і відносна потужність їхніх структур управління, які вступали та виходили з війни, сильно відрізнялися від українських. Зважаючи на це, досвід відновлення західноєвропейських держав після 1945 року може бути більш актуальним для України. Наприклад, технічна та інституційна спроможність України більше порівнянна з можливостями Західної Європи після Другої світової війни, ніж з багатьма країнами, які отримали підтримку післявоєнного відновлення та відбудови в останні десятиліття (Centre for Economic Policy Research, 2022[56]). Крім того, подібно до того, як План Маршалла дав поштовх для регіональної економічної інтеграції, індустріалізації та зміцнення впевненості щодо майбутнього Європи після Другої світової війни, національний план відновлення для України міг би сприяти створенню необхідних умов для інтеграції в ЄС. Наприклад, підтримка процесу відбудови може допомогти країні надалі привести свою законодавчу та нормативну базу у відповідність до стандартів ЄС, а також сприяти навчанню з країнами-членами ЄС на умовах «рівний-рівному». Вступ до ЄС є однією з головних цілей Національної ради з питань відбудови України, і важливий крок було зроблено в червні 2022 року, коли Україна отримала статус кандидата в ЄС.

Як і коли може закінчитися вторгнення Росії в Україну, звичайно, поки неясно. Українські та міжнародні політики вже зробили низку важливих кроків до післявоєнного відновлення. У квітні 2022 року уряд України створив Національну раду з питань відновлення України, яка відповідає за розробку національного плану відновлення. Під час конференції з питань відновлення України в Лугано, Швейцарія, проект плану відновлення для України був представлений прем'єр-міністром, а Декларація Лугано, в якій висвітлюються принципи процесу відновлення, була погоджена більшістю учасників (Вкладка 2.8).

Вкладка 2.8. Проект національного плану відновлення та Декларація Лугано

Проект національного плану відновлення

Попередній проект плану післявоєнного відновлення, підготовлений Урядом України, визначає 15 стратегічних сфер втручання у відновлення, включаючи інтеграцію в ЄС, зміцнення бізнес-середовища, енергетичну незалежність та модернізацію регіонів. Посилення інституційного потенціалу вважається необхідною умовою для успішної реалізації плану. З цією метою проект плану визначає кілька пріоритетних ініціатив, таких як покращення доступу до цифрових реєстрів для підвищення прозорості та підзвітності; завершення реформ антикорупційної системи; цифровізація сфери надання державних послуг; та професіоналізація державної служби. Для реалізації проекту плану, за оцінками уряду, необхідно 750 мільярдів доларів (375% ВВП України у 2021 році), з яких дві третини мають надати міжнародні партнери.

Декларація Лугано

Під час конференції з питань відновлення України у 2022 році ЄС окреслив плани щодо розвитку Платформи відновлення України, спільно очолюваної ЄС та Україною, для моніторингу поступу у відновленні та підтримки координації донорів. Уряд України також презентував платформу відновлення під керівництвом України. Крім того, понад 40 країн і кілька міжнародних організацій, включаючи ОЕСР, узгодили сім принципів процесу відновлення, сформульованих в Декларації Лугано:

1. **Партнерство.** Процес відновлення очолюється та керується Україною та здійснюється у партнерстві з її міжнародними партнерами.
2. **Спрямованість реформ.** Процес відновлення має сприяти прискоренню, поглибленню, розширенню та реалізації процесу реформування та забезпечення стійкості України відповідно до її європейського шляху.
3. **Прозорість, підзвітність і верховенство права.** Процес відновлення має бути прозорим і підзвітним народу України.
4. **Залучення багатьох учасників.** Процес відновлення має сприяти співпраці між національними та міжнародними суб'єктами, включно з приватним сектором, громадянським суспільством, академічними колами та місцевими органами влади.
5. **Демократична участь.** Процес відновлення має бути спільним зусиллям усього суспільства, що ґрунтується на демократичній участі, місцевому самоврядуванні та ефективній децентралізації.
6. **Гендерна рівність та інклюзивність**. Процес відновлення має бути інклюзивним і забезпечувати гендерну рівність та повагу до прав людини, включаючи економічні, соціальні та культурні права.
7. **Стійкість.** Процес відновлення має відновити Україну в раціональний спосіб.

Джерело: розробка автора на основі (Ukraine Recovery Conference, 2022[57]; National Recovery Council, 2022[58]).

Оскільки велика частина фізичного та людського капіталу країни була знищена, прийняття концепції управління катастрофою та її впровадження на місцевому рівні може допомогти Україні спланувати та реалізувати заходи з відновлення та відбудови. Незважаючи на те, що причини руйнування засобів існування та інфраструктури відрізняються залежно від катастрофи, управління діями в ситуації катастрофи здійснюється за однаковим принципом: розробка та впровадження довгострокової інтегрованої стратегії відновлення та відбудови та підвищення стійкості, а не просто

відновлення пошкодженої інфраструктури. В нагоді можуть стати вісім керівних рекомендацій ОЕСР щодо створення життєздатних регіонів після катастрофи (Вкладка 2.9), оскільки Національна рада з питань відновлення України просувається з розробкою та реалізацією довгострокового національного плану відновлення.

Вкладка 2.9. Керівні рекомендації щодо створення життєздатних регіонів після стихійного лиха

Після землетрусу 2009 року, який вразив велику територію Італії з містом Л'Аквіла в епіцентрі, ОЕСР допомогла уряду Італії розробити довгострокову стратегію відновлення економіки регіону Абруццо. Спираючись на цю співпрацю, а також на досвід інших регіонів ОЕСР, де стихійні лиха спонукали до перегляду моделей розвитку, ОЕСР сформулювала вісім політичних рекомендацій щодо створення життєздатних регіонів після катастрофи.

1. **Переконайтеся, що короткострокові рішення не обмежують довгострокові варіанти.** Робота над відновленням має бути інтегрована в послідовну стратегію економічного та соціального розвитку, зосереджену на довгостроковому економічному потенціалі та створенні робочих місць у постраждалих районах.
2. **Визначте економічну базу та соціально-економічні чинники, характерні для регіону, для підвищення його стійкості.** Оскільки відновлення може зайняти час, важливо визначити дії з найбільшим потенціалом швидкого впливу на економіку та суспільство. Нарешті, розставляння пріоритетів допоможе забезпечити реальний графік відновлення та швидко дасть сигнал про визнання внеску та відчуття причетності.
3. **Розробіть інтегровану стратегію відновлення після катастрофи шляхом посилення діалогу між учасниками, щоб підвищити вагу необхідних реформ і якість рішень.** Необхідна співпраця між державно-приватними суб'єктами та різними рівнями управління, оскільки соціальні витрати, пов'язані з катастрофою, виходять за рамки фінансових та організаційних можливостей постраждалого регіону.
4. **Стратегічний вибір повинен здійснюватися на місцевому рівні.** Незважаючи на те, що необхідні ресурси, будь то фінансові, організаційні чи потенціальні, не можуть бути повністю передані місцевим інституціям, стратегічний вибір для розвитку регіону та політичні інструменти для реалізації цього розвитку повинні здійснюватися на місцевому рівні.
5. **Використайте катастрофу як нагоду запровадити реформи чи стандарти для країни.** Оскільки національні ресурси та потенціал відіграють важливу роль у визначенні стратегії розвитку регіонів, які пережили катастрофу, після її закінчення слід розробити стандарти, які будуть корисними для всієї країни на випадок майбутніх потрясінь.
6. **Заохочуйте участь громадськості для сприяння прийняттю рішень.** Катастрофи руйнують не лише фізичний капітал, але й соціальну та культурну текстуру територій. Тому стратегії відновлення мають передбачати розуміння та відображати бачення громади.
7. **Зробіть громадські обговорення регулярним компонентом стратегії регіонального розвитку.** Місцевим органам влади рекомендовано визначити фізичні та онлайн-простори для обговорень громадою, а також організовувати інституційні зустрічі для обговорення здобутків та забезпечити ефективний вплив висловлених думок на прийняття рішень щодо відновлення.
8. **Зміцнюйте довіру, підвищуйте рівень підзвітності у розробці політики та потенціал адміністрацій.** Доступність, якість і оприлюднення інформації про витрати на відновлення, а також критерії та терміни відновлення є фундаментальними для побудови довіри до процесу відновлення. Це має поєднуватися з інвестиціями в навички та кошти для створення державних систем моніторингу ефективності.

Джерело: розробка автора на основі (OECD, 2013[59]).

Національні та місцеві політики також можуть використовувати інструмент *аналізу систем стійкості,* розроблений ОЕСР, щоб допомогти урядам визначити та включити ризики та стійкість до планування своїх стратегій і програм (OECD, 2014[60]). Цей інструмент може допомогти національним і місцевим органам влади підвищити стійкість шляхом розвитку трьох видів потенціалу (OECD, 2014[60]; UN-ADB-UNDP, 2018[61]):

1. **Потенціал до освоєння:** здатність системи підготуватися до потрясінь або запобігати їм, та/або справлятися з їх негативним впливом.
2. **Адаптивний потенціал:** здатність людських систем адаптуватися у відповідь на численні, довгострокові та/або майбутні ризики. Це також стосується здатності вчитися та пристосовуватись після того, як катастрофа матеріалізується.
3. **Трансформаційний потенціал:** здатність робити обдумані кроки, щоб змінити існуючі людські системи таким чином, щоб (потенційні) потрясіння більше не мали жодного впливу.

Вирішення постійних проблем і використання існуючих активів за допомогою орієнтованого на місце підходу

Застосування орієнтованого на місце підходу до управління катастрофами та відновлення може допомогти Україні подолати проблеми територіального розвитку, які існували до війни, а також підтримати потреби територіально диференційованої відбудови. Прийняття такого підходу є особливо важливим, оскільки війна дуже по-різному вплинула на регіони та муніципалітети: деякі громади були знищені, тоді як інші продовжують надавати основні послуги та мають структури управління, які залишаються в основному недоторканими. Крім того, використання орієнтованого на місце підходу дозволить Україні пристосувати заходи з відновлення відповідно до можливостей місцевих органів влади та неурядових організацій, які відрізняються від місця до місця. Україна могла б підтримати ці зусилля, спираючись на успіхи своїх реформ регіонального розвитку та децентралізації, запроваджених у 2014 році.

Відбудова після катастрофи може створити можливість подолати існуючі проблеми розвитку

Короткострокові рішення щодо відбудови вплинуть на доступні варіанти довгострокового сталого та справедливого розвитку. Таким чином, зусилля з відновлення мають бути інтегровані в послідовну стратегію соціально-економічного розвитку, зосереджену на довгостроковому економічному потенціалі та створенні робочих місць на всіх постраждалих територіях і у всіх галузях, а також на добробуті громадян. При цьому політики повинні звернути пильну увагу на національні та територіальні тенденції соціально-економічного розвитку та проблеми управління в Україні, які мали місце до агресії Російської Федерації у 2022 році, а також на те, як вони могли змінитися чи загостритися з настанням війни.

Щоб зусилля з відновлення відповідали конкретним регіональним і місцевим потребам, знадобиться посилення потенціалу місцевих органів влади освоювати фінансову допомогу. Це також залежить від посилення їх здатності адекватно мобілізувати матеріальні та фінансові внески неурядових організацій. Нарешті, як і в багатьох постконфліктних ситуаціях і ситуаціях після катастроф, коли надзвичайна ситуація вщухне, можна буде розглянути більш амбітні реформи, включаючи переглянуту довгострокову стратегію регіонального розвитку. Це особливо важливо, оскільки Україна розглядає економічні, інституційні та управлінські реформи, необхідні на шляху до членства в ЄС.

Післявоєнна відбудова може створити умови для покращення минулої ситуації, наприклад, шляхом запровадження радикальних реформ або, можливо, навіть повного пропуску певних етапів політики чи розвитку (OECD, 2009[62]). Стратегія відновлення, розроблена Пуерто-Ріко після того, як у 2017

році по ньому вдарили урагани «Ірма» та «Марія», є відповідним прикладом документа з планування, який враховує збитки, завдані стихійним лихом, та існуючі до того умови, а також формулює бачення для майбутнього розвитку (Вкладка 2.10).

Вкладка 2.10. Стратегія відбудови Пуерто-Ріко

Після ураганів 2017 року, які спустошили Пуерто-Ріко, забравши життя, спричинивши масові руйнування будинків та критично важливої інфраструктури, уряд розробив економічний план та план відновлення після катастрофи. Незважаючи на значні відмінності щодо території та населення, а також у типі катастроф, які вразили обидві країни, досвід відновлення Пуерто-Ріко може стати корисним для України.

Подібно до України, Пуерто-Ріко зіткнулося з депопуляцією, яка підривала економічне зростання. У відповідь в стратегії відновлення Пуерто-Ріко приділялась особлива увага відбудові сильної та конкурентоспроможної економіки, куди хотіли б повернутися мігранти, які залишили острів до або після катастрофи.

План відновлення, який був розроблений за участі муніципальних органів влади, а також неурядових організацій, серед інших, розглядався як можливість трансформувати острів шляхом впровадження перспективних рішень, які могли б пожвавити зростання. Його головною метою було: «побудувати нове Пуерто-Ріко для задоволення поточних і майбутніх потреб людей шляхом сталого економічного розвитку та соціальних перетворень; прозорі та інноваційні підходи до управління; стійка, сучасна та передова інфраструктура; і безпечне, освічене, здорове та стійке суспільство».

План розрізняв потреби та пріоритети на короткострокові (1–2 роки), середньострокові та довгострокові (3–11 років). Короткострокові пріоритети включали відновлення процесу надання ключових державних послуг та інфраструктури (наприклад, водопостачання, транспорт, електроенергія) і відбудову будинків. Довгострокові цілі включали зупинку потоку виїзної міграції шляхом зниження витрат на ведення бізнесу, стимулювання офіційної зайнятості та розширення податкової бази. План також включав заходи щодо підвищення кваліфікації робочої сили острова, стимулювання цифровізації та розширення можливостей для підприємництва.

Орієнтовна вартість реалізації плану відновлення становила 139 мільярдів доларів США, що еквівалентно 138% ВВП острова в 2018 році, у рік представлення плану відновлення. До 2021 року на управління катастрофою і відновлення було виділено 63 мільярди доларів, з яких фактично витрачено 18 мільярдів доларів.

Джерело: розробка автора на основі (World Bank, 2022[63]; Government of Puerto Rico, 2018[64]; CSIS, 2022[65]; CNE, 2021[66]).

Потрясіння, викликані війною, можуть стати активатором історичних змін для регіонів, які раніше зазнавали труднощів. Наприклад, більшість регіонів України мали справу зі зниженням чисельності населення та робочої сили (див. Розділ 3). Крім того, національна економіка дедалі більше залежала від міста Києва та Київської області, а інші регіони відставали. Існували також великі регіональні відмінності в неофіційному працевлаштуванні. Якщо у 2020 році майже половина загальної робочої сили Чернівецької та Рівненської областей була неофіційно зайнятою, то в інших областях ця цифра становила лише 10% (CabMin, 2021[67]). У роботі над відродженням своєї економіки та відбудовою громад Україна за підтримки своїх міжнародних партнерів могла б розробити конкретні програми, спрямовані на вирішення таких проблем. Наприклад, розширений доступ до (міжнародного) асигнування та фінансування може посприяти зниженню рівня неофіційного працевлаштування. Він також може бути спрямований на інвестиції в цифровізацію послуг і створення «єдиного вікна» для

розширення доступу неофіційних працівників до державних ресурсів (наприклад, інформації про реєстрацію бізнесу та фінансування для стартапів, пільг соціального забезпечення тощо).

Існують дані, які свідчать про те, що наявні сильні сторони та проблеми місцевих урядів часто посилюються в ході роботи над відновленням. Наприклад, міста, які розвивалися швидкими темпами до того, як зазнали величезних збитків, спричинених війною, мають тенденцію швидко відновлюватися. І навпаки, міста, розвиток яких був у стагнації або які занепадали до війни, можуть навіть спостерігати прискорення свого занепаду (Calame, 2005[22]). Таким чином, при розробці планів відновлення та відбудови, спрямованих на відновлення критичної інфраструктури та підвищення територіальної стійкості, слід враховувати територіальні економічні тенденції та добробут України, а також сильні сторони та проблеми управління.

Слід також звернути увагу на забезпечення працездатності територіально-адміністративного устрою країни на післявоєнний період. Оскільки Україна просувається в розробці та впровадженні національного плану відновлення, можливо, буде доцільно усунути неузгодженості, які існують між Конституцією та законодавством щодо адміністративно-територіальної організації влади. Ключові питання, які необхідно вирішити, включають пошук нової ролі для органів влади районного рівня, які побачили, що їхні обов'язки та фінансування на місцевому рівні зменшились в результаті реформ укрупнення та децентралізації; посилення імплементаційної спроможності областей; а також створення відповідних механізмів нагляду між рівнями влади (наприклад, шляхом запровадження префектур) (див. Розділ 4).

У той же час, політики повинні усвідомлювати, що добра воля та надія громадськості, якими часто характеризуються перші роки відбудови, як правило, недовговічні (USAID, 2022[68]). Аналіз різних повоєнних ситуацій показує, що в більшості країн люди розчаровуються та втрачають довіру до процесу відбудови протягом трьох-шести років. Після руйнівного конфлікту люди хочуть якомога швидше відновити рівень життя, до якого вони звикли, і нетерпляче чекають, щоб більш амбітні реформи принесли плоди (Galtung, 2008[69]). Це означає, що уряд, за підтримки міжнародних партнерів, повинен буде чітко визначити послідовність зусиль з відновлення та забезпечити, щоб у короткостроковій перспективі було відновлено процес надання основних послуг, організовано забезпечення житлом і запущено місцеву економіку. Швидке просування в цих сферах може підтримати рівень довіри до уряду та донорів і створити базу для підтримки більш амбітних реформ.

Національний план відновлення має базуватися на територіально диференційованих потребах та активах

З початку війни багато країн і міжнародних організацій надали підтримку в грошовій та натуральній формі, щоб допомогти Україні продовжити військові дії, надати гуманітарну допомогу, виплатити зарплату державним службовцям і забезпечити постійне надання послуг, таких як послуги охорони здоров'я, постачання питної води та електрики. Значна фінансова та технічна підтримка, чи то з боку національних урядів, міжнародних організацій чи приватних джерел (наприклад, приватних фондів і діаспори), ймовірно, буде мобілізована для асигнування та фінансування відбудови України. Прикладом цього є результати Конференції з питань відновлення України в Лугано, під час якої багатосторонні банки розвитку, включаючи Європейський інвестиційний банк, оголосили про створення різних трастових фондів за участі численних донорів (European Union, 2022[70]).

Відповідно до принципів Декларації Лугано (Вкладка 2.8) цілі відновлення, а також асигнування та фінансування, що надається міжнародним співтовариством, мають відображати національні пріоритети. Однак вони також повинні бути пристосовані до задоволення територіально диференційованих потреб (Вкладка 2.11) і місцевого потенціалу освоєння.

Вкладка 2.11. Диференційовані потреби українських муніципалітетів у воєнний час

Щоб зрозуміти, як війна вплинула на українські муніципалітети, можна визначити наступні категорії:

- **Муніципалітети, розташовані за лінією фронту**, з відносно непошкодженою фізичною інфраструктурою, які змогли продовжувати надавати базові послуги, такі як освітні послуги, послуги з охорони здоров'я, водопостачання та електропостачання. Багато які з них зіткнулись з великим потоком внутрішньо переміщених осіб, які потребують житла, їжі та інших необхідних речей.
- **Муніципалітети на лінії фронту,** які продовжують мати справу з людськими жертвами, руйнуванням будинків та критично важливої інфраструктури та серйозні труднощі з наданням базових послуг. Муніципалітети цієї категорії часто стикаються з проблемами людських ресурсів, оскільки ключовий персонал міг приєднатися до армії, втекти від війни, бути пораненим або вбитим.
- **Муніципалітети, які були окуповані Росією, а згодом звільнені.** Ці муніципалітети стикаються з особливими проблемами, такими як відновлення пошкоджених будинків та цивільної інфраструктури, повільним поверненням цивільних осіб, які втекли від насильства, а також різного роду негативним впливом окупації на соціальну єдність. Ймовірність наявності наземних мін створює особливо гостру загрозу безпеці. Крім того, у цих муніципалітетах може бути особливо високий попит на психіатричні послуги.
- **Муніципалітети в облозі** стикаються з серйозними проблемами безпеки. Такі муніципалітети можуть бути відрізані від зовнішньої підтримки, а їжа, паливо, вода та ліки можуть бути у великому дефіциті. Часто багато жителів, включаючи місцевих державних службовців, або приєднувалися до армії, або тікали в безпечніші місця. Крім того, деякі муніципалітети, що знаходяться в облозі, не можуть підтримувати регулярний контакт з обласною адміністрацією і змушені самостійно справлятися з кризою.
- **Тимчасово окуповані муніципалітети**, в яких офіційні керівні структури або відсутні, або були замінені окупаційними силами. Інформація про конкретні гуманітарні потреби зазвичай обмежена. Однак потреби, ймовірно, пов’язані з втратою життів, руйнуванням будинків та критичною інфраструктури, перебоями в наданні основних послуг, нестачею людських ресурсів через масову втечу місцевого населення в інші частини України чи інші країни. Крім того, жителі цих муніципалітетів, ймовірно, мають значні потреби в охороні психічного здоров’я.

Джерело: розробка автора на основі (PROSTO, 2022[38]).

Ще до війни фіскальні та кадрові можливості різних типів муніципалітетів виконувати свої повноваження значно відрізнялися (див. Розділи 4 і 5). Наприклад, відповіді на опитування українських муніципалітетів ОЕСР у 2021 році показали, що 83% із 741 міських муніципалітетів, які надали відповіді, вважають, що вони мають необхідні людські ресурси для виконання своїх завдань. У випадку зі селищними та сільськими муніципалітетами[2] ця цифра становила 73% і 62% відповідно (OECD, 2021[52]). Це може свідчити про їх здатність освоювати інвестиційне фінансування. Однак ефективне управління інвестиційним фінансуванням є складним процесом, який залежить не лише від наявності людських ресурсів.

Вимоги до місцевих органів влади зростають у зв’язку з війною, оскільки з’являються нові завдання — від підтримки територіальної оборони до розчищення сміття та ремонту пошкодженої інфраструктури. Ситуація ускладнюється тим, що фінансові можливості деяких муніципалітетів

можуть бути знижені через різке падіння доходів. Проте обсяг змін суттєво різниться по регіонах. Наприклад, муніципалітети, які перебували в облозі (або продовжують зазнавати нападів), часто мають менший потенціал людських ресурсів, ніж до війни, оскільки, до прикладу, державні службовці могли втекти у безпечніші місця. Крім того, хоча фіскальний потенціал усіх місцевих органів влади стрімко впав в перші кількöа місяців війни, доходи кількох регіонів і муніципалітетів, які не знаходяться на лінії фронту, повільно почали відновлюватися (Onyshuk, 2022[71]). Таким чином, територіально диференційований вплив війни може сприяти поглибленню існуючих регіональних розподілів, зокрема між сходом і заходом країни.

У міру розробки та реалізації національного плану відновлення уряду було б добре адаптувати підтримку для задоволення різних потреб і можливостей муніципалітетів по всій країні та гарантувати, що жодне місце не залишиться позаду. Якщо цього не зробити, це не тільки завадить відбудові місцевої економіки та засобів до існування, а також може створити враження, що відбудова є несправедливою, і підриватиме довіру до уряду та донорів. Категорії, наведені у Вкладка 2.11, можуть стати корисною відправною точкою для впровадження конкретних ініціатив з відновлення, які відповідають місцевим потребам.

Україна може спиратися на успіх своїх реформ регіонального розвитку та децентралізації після 2014 року

Визначення бачення та політики відновлення на найвищих рівнях уряду є необхідним для забезпечення їх прийняття та узгодженого застосування в усіх секторах політики. Однак, завершуючи та впроваджуючи національний план відновлення, Україна має бути обережною, щоб не прийняти надто централізований підхід. Це призведе до ігнорування важливого потенціалу підтримки, який місцеві органи влади, особливо муніципалітети, можуть надати, сприяючи успішній роботі з відбудови. Натомість уряд має прагнути до місцевого відновлення як основи для повернення до інтегрованого регіонального розвитку. Пропозиції щодо зміцнення державного управління за допомогою національного плану відновлення є хорошим відправним пунктом з точки зору багаторівневого управління. Вони включають покращення координації та співпраці між муніципалітетами, районами, областями та національним урядом; підвищення кваліфікації місцевих державних службовців; оновлення процесу розподілу завдань і відповідальності між рівнями влади; а також забезпечення достатніх фінансових ресурсів місцевим органам влади для виконання їхніх повноважень (National Recovery Council, 2022[58]).

Необхідно звернути пильну увагу на те, як місцеві органи влади можуть бути ефективно залучені до процесу відбудови, включно з доопрацюванням національного плану відновлення, розробкою механізмів асигнування та фінансування відновлення, а також впровадженням і моніторингом конкретних проектів. Крім того, політики повинні переконатися, що області, райони та муніципалітети мають потенціал виконувати національні та місцеві пріоритетні завдання з відновлення.

Уряду рекомендовано оцінити, якою мірою існуючі механізми фінансування регіонального розвитку, реалізації та координації можуть бути використані та вдосконалені для підтримки післявоєнного відновлення та відбудови. Національні та міжнародні політики повинні спиратися на успіхи реформ регіонального розвитку та децентралізації України після 2014 року, які призвели до більш надійного планування регіонального розвитку та покращення рівня надання місцевих державних послуг. Завдяки цим реформам національний, регіональний і муніципальний рівні влади отримали великий досвід у розробці та реалізації стратегій територіального розвитку (див. Розділ 4).

Внаслідок реформ регіонального розвитку та децентралізації також було запроваджено нові міжбюджетні трансферти для регіонального розвитку (див. Розділ 5). Це дозволило органам місцевого самоврядування по всій країні реалізовувати територіально-орієнтовані проекти розвитку. Це також надало місцевим органам влади можливість отримати нові навички управління інвестиційним фінансуванням. Уряд повинен використовувати ці навички для підтримки місцевих

зусиль з відновлення та відбудови. Крім того, в результаті реформ було створено агенції регіонального розвитку, а також різні вертикальні та горизонтальні координаційні органи, які можуть підтримувати узгоджену реалізацію Державної регіональної політики України на всіх рівнях управління, особливо якщо буде подолано низку фінансових, адміністративних та операційних проблем. (Розділ 4). Результатом реформ також стала розробка більш надійної структури взаємодоповнюючих планів і стратегій регіонального розвитку на національному та місцевому рівнях. Ці досягнення можуть стати кроком у відбудові місцевої економіки та громад в Україні.

Партнерство з місцевими урядами та громадянським суспільством у роботі з відновлення

Доведено, що у постконфліктних країнах, де міжнародне співтовариство підтримало реалізацію програм відновлення, місцеві та керовані громадою роботи над розвитком, як правило, є більш ефективними у вирішенні потреб відновлення, ніж ті, що були розроблені та впроваджені вищими рівнями влади (World Bank, 2007[33]). У той же час необхідно подбати про те, щоб зусилля з відбудови та відновлення не втратили ефективність (або не були повністю знівельовані) через динаміку, обмежений нагляд і відсутність механізмів підзвітності у місцевих органів влади.

Місцеві органи влади можуть підтримати зусилля з відновлення за допомогою існуючих інструментів у сфері політики та надання послуг

По всій Україні, незважаючи на війну та принаймні частково завдяки реформам децентралізації, значна частина місцевих органів влади змогла максимально використати адміністративні обов'язки та навички у сфері надання послуг, набуті після 2014 року. Наприклад, міські центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), створені в рамках реформи децентралізації, тепер використовуються для реєстрації внутрішньо переміщених осіб та надання їм доступу до соціальних виплат. Деякі ЦНАП також функціонують як координаційні центри гуманітарної допомоги (PROSTO, 2022[38]). Таким чином, роль ЦНАП вийшла за межі простого надання адміністративних послуг. За цих обставин муніципальна влада може краще, ніж національний уряд, розуміти нагальні потреби та ідентифікувати особливо вразливі верстви населення. Є також приклади муніципалітетів, розташованих на заході країни, які надали приміщення підприємствам, що працювали поблизу лінії фронту, для перенесення своїх виробничих потужностей. Крім того, муніципалітети, які стикаються з безліччю проблем (наприклад, падіння доходів, особливо в перші кілька місяців війни, приплив внутрішньо переміщених осіб тощо), розробили плани дій щодо скорочення несуттєвих видатків, продовжуючи при цьому надавати ключові послуги (U-LEAD, 2022[72]).

Щоб підтримати ці зусилля, багато національних і міжнародних партнерів з розвитку, наприклад, фінансований ЄС проект U-LEAD, скоригували програмування відповідно до потреб муніципалітетів під час війни. Так U-LEAD використовував мережу регіональних представництв по всій країні для надання муніципалітетам технічної та матеріальної підтримки. Муніципалітети отримали пакети екстреної допомоги для розчищення сміття або розміщення внутрішньо переміщених осіб. Крім того, U-LEAD організував численні офлайн та онлайн тренінги, міжнародні семінари та обміни у форматі «рівний-рівному» для муніципалітетів на такі теми, як відновлення та відбудова через муніципальне партнерство, наслідки воєнного стану для місцевої адміністрації та сфери надання послуг і способи сприяння поверненню біженців до рідних громад (MinRegion, 2022[73]; MinRegion, 2022[74]; MinRegion, 2022[75]).

Використання місцевого досвіду є надзвичайно важливим для орієнтованого на місце підходу та спрямування ресурсів туди, де вони можуть мати найбільший вплив. У зв'язку з цим для національного уряду життєво важливим є створення відповідного простору, заохочення та сприяння активній участі місцевих органів влади у визначенні схем негайної підтримки відновлення, а також більш довгострокових стратегій для посилення територіальної стійкості. Зокрема, різні асоціації

органів місцевого самоврядування (наприклад, Асоціація міст України та Асоціація об'єднаних територіальних громад) можна залучити до визначення пріоритетності зусиль з відновлення та розподілу фінансової та матеріальної підтримки з урахуванням потреб території та місцевого потенціалу до освоєння. Крім того, різні рівні місцевих органів влади в Україні можуть підтримувати розробку відкритого національного кадастру територіальних потреб, розробляти та впроваджувати проекти відбудови та відстежувати здобутки роботи над відновленням на місцях.

Однак є сфери, в яких муніципалітетам може знадобитися підтримка для забезпечення необхідного потенціалу для управління роботою над відбудовою (див. Розділ 4). Наприклад, відповіді на опитування ОЕСР, надані українськими муніципалітетами у 2021 році, показують, що близько 40% із 741 опитаного муніципалітету, не вважали, що вони мають необхідний досвід для залучення приватного сектору та окремих громадян до розробки та реалізації планів розвитку (OECD, 2021[52]). Однак ця проблема стоїть особливо гостро для сільських муніципалітетів і меншою мірою для селищних і міських. Тож у той час як сільським муніципалітетам може знадобитися певна форма технічної підтримки, щоб належним чином розробити та реалізувати місцеві проекти відновлення, міські та селищні муніципалітети можуть мати більш сприятливі умови для участі у відновленні на ранніх стадіях.

Щоб підтримати ці зусилля, українським та міжнародним політикам рекомендовано сприяти та підтримувати національні та міжнародні ініціативи з навчання у форматі «рівний-рівному», такі як Європейський альянс міст і регіонів для відбудови України, який було засновано в червні 2022 року. Ця ініціатива має на меті об'єднати регіональні та місцеві органи влади в Європі для підтримки зусиль з відбудови, наприклад, шляхом організації тренінгів, мобілізації матеріальної та фінансової підтримки для місцевих проектів та підтримки подальшої інтеграції місцевих урядів України до європейських мереж. Розробники політики повинні забезпечити, щоб такі ініціативи з навчання «рівний-рівному» були адаптовані та націлені на проблеми відновлення кожного типу місцевої громади (міської, селищної та сільської), оскільки їхні конкретні потреби, пов'язані з відновленням, ймовірно, відрізнятимуться.

Багато які з місцевих органів влади можуть не мати спеціального технічного досвіду для оцінки вартості складних місцевих проектів відновлення, що може призвести до пере- або недооцінки фінансових ресурсів, необхідних для реалізації проекту. Рекомендується нарощувати потенціал місцевих органів влади проводити оцінку проектів, яка стосується процесу визначення розміру витрат, вигод і ризиків різних версій проектів, оскільки це сприятиме прийняттю конструктивних рішень в питаннях відновлення. Крім того, оскільки багато людей втекли від насильства, кваліфікована робоча сила (наприклад, інженери, електрики) може бути в дефіциті. Таким чином, на національному та місцевому рівнях уряду рекомендується співпрацювати з професійно-технічними та вищими навчальними закладами, щоб накопичити знання, необхідні для розробки та реалізації ініціатив щодо ремонту пошкоджених або будівництва нових доріг, мостів, шкіл, електричних мереж тощо.

Масштаб постконфліктної відбудови вимагає залучення громадянського суспільства та інших неурядових учасників

Вартість реконструкції критично важливої інфраструктури та відновлення процесу надання основних державних послуг, ймовірно, значно перевищить те, що національний уряд і міжнародна спільнота зможуть мобілізувати в короткостроковій та середньостроковій перспективі. Для сприяння відновленню та відбудові України важливо просувати та підтримувати внесок приватного сектору, наукових кіл, організацій громадянського суспільства (ОГС), організацій соціальної економіки (наприклад, асоціацій, фондів, кооперативів, спільних організацій та соціальних підприємств) та окремих громадян.

Неурядові організації можуть сприяти встановленню та перевірці місцевих потреб, одночасно визначаючи пріоритети відбудови. Наприклад, сприяння залученню учасників до розробки планів відбудови міст може допомогти визначити, чи мають міста зосереджуватися майже виключно на відновленні пошкодженої інфраструктури, чи також намагатися вирішити міські проблеми, які існували до війни (наприклад, обмежений доступ до громадського транспорту). До прикладу, після Другої світової війни існувала значна різниця у рішеннях щодо відбудови сильно пошкоджених міст. У той час як деякі були націлені на відновлення (історичної) інфраструктури, інші, такі як Ковентрі у Сполученому Королівстві, більше зосереджувалися на потребах користувачів і ключових міських функціях. По всій Європі розробникам міської політики часто доводилося врівноважувати бажання громадськості відновити «заповітні масштаби, пам'ятники та деталі» з «функціонально-орієнтованими цілями для оновлення міст» (Calame, 2005[22]). Ретельне розроблення механізмів залучення учасників може забезпечити врахування конкретних вимог громадян у роботі над відбудовою міст, що може підтримати концепцію загальнонародного надбання та довіру до заходів з відбудови міст. Бюджетування з участю громадськості, яке дозволяє громадянам пропонувати або визначати пріоритетність державних витрат, є одним із таких інструментів.

Неурядові організації також можуть надавати фінансові, матеріальні та людські ресурси для реалізації проектів відбудови, а також проводити моніторинг належного використання фінансування. Крім того, вони можуть забезпечувати базові знання та спроможність надавати послуги в місцях, куди місцеві органи влади, можливо, не зможуть дістатися самостійно, особливо на ранній постконфліктній стадії. Подібним чином організації соціальної економіки є важливими партнерами в питаннях пом'якшення наслідків катастроф. Вони є піонерами стійких бізнес-моделей для надання основних послуг, що підтримують солідарність, ставлять на перше місце людей, а не інтереси капіталу, та заохочують врядування за участі громадськості (OECD, 2022[76]). Наприклад, федерація робітничих кооперативів «Mondragon Corporation» допомогла відновити рівень зайнятості та стимулювати економічний розвиток у регіоні Басків після Громадянської війни в Іспанії, і все ще функціонує сьогодні (OECD, 2020[77]). Крім того, під час світової фінансової кризи 2008 року організації соціальної економіки були важливим джерелом створення робочих місць. У той час як у 2008 році зайнятість у державному та приватному секторах в Бельгії та Італії впала, працевлаштування у соціальних підприємствах в обох країнах зросло на 11,5% та 20% відповідно (European Union, 2016[78]). Зовсім недавно організації соціальної економіки були в авангарді реагування на кризу на пандемію COVID-19, під час якої вони вирішували нагальні медичні та соціальні потреби (OECD, 2020[50]). Досвід Японії у використанні державно-приватного партнерства для підтримки зусиль з відновлення та відбудови після великого землетрусу в Східній Японії 2011 року також може слугувати таким прикладом (Вкладка 2.12).

Вкладка 2.12. Приклад державно-приватного партнерства для підтримки процесу відновлення Японії у 2011 році

Після великого землетрусу в Східній Японії 2011 року уряд Японії запустив інноваційний проект «готівка за роботу», щоб підтримати людей, які втратили роботу через надзвичайну ситуацію. У рамках цієї ініціативи понад 31 000 безробітних були найняті для роботи над проектами відбудови, підтримки місцевих органів влади у видачі карток жителям або проведення оцінки потреб у центрах евакуації. Ця схема дозволила уряду залучити жінок і людей похилого віку, групи, які часто залишаються поза увагою, в проекти відновлення після надзвичайних ситуацій.

Встановивши партнерські відносини з приватними кадровими агентствами, уряд зменшив тяганину, пов'язану з наймом державних службовців. Це дозволило швидко працевлаштувати постраждалих людей для роботи в організаціях з реагування на стихійні лиха та муніципальних органах влади.

Зусилля національних і місцевих урядів Японії підтримали неурядові організації, які запустили проект найму безробітних для підтримки проектів відбудови. Їхній дохід фінансувався за рахунок національних та міжнародних приватних внесків.

Так само відразу після землетрусу організації соціальної економіки швидко надали послуги допомоги, такі як безкоштовне харчування, житло, догляд за дітьми та координація волонтерської діяльності. Під час процесу відновлення муніципальна влада співпрацювала з організаціями соціальної економіки для організації вивезення сміття та створення систем матеріально-технічного забезпечення.

Джерело: розробка автора на основі (Ranghieri and Ishiwatari, 2014[79]; Saito, 2020[80]; Sakamoto, 2012[81]).

Незважаючи на значну міжнародну підтримку, отриману муніципалітетами, основна частина гуманітарної допомоги була зібрана українськими джерелами: громадянським суспільством, місцевими підприємствами, церквами та окремими особами (PROSTO, 2022[38]). Фактично, з моменту революції на Майдані та початку війни на Донбасі в 2014 році країна стала свідком вражаючої мобілізації волонтерів, які допомагали місцевим жителям впоратися з кожною наступною кризою. У багатьох муніципалітетах волонтери надають підтримку місцевій владі, наприклад, організовуючи доставку допомоги жителям, військовим, внутрішньо переміщеним особам та тимчасово окупованим територіям (U-LEAD, 2022[72]).

Відновлення та реконструкція можуть створити простір для вирішення вже існуючих проблем розвитку. В Україні зусилля неурядових організацій щодо підтримки країни в реагуванні на війну були неоціненними. Тим не менш, чинне законодавство залишає відносно мало можливостей для неурядових суб'єктів, таких як організації соціальної економіки, для участі у розробці та реалізації стратегій територіального розвитку (див. Розділ 4). Крім того, в Україні немає правової бази для загальної соціальної економіки (European Commission, 2018[82]). Таким чином, багато організацій соціальної економіки мають обмежений доступ до заходів підтримки, таких як податкові пільги, пільгові ставки по кредитах або доступ до державних тендерів, що може призвести до обмеження їхнього загального соціального впливу (European Commission, 2018[82]; OECD, 2022[83]). Це, у свою чергу, обмежує можливості місцевих органів влади залучати підтримку бізнесу, наукових кіл та громадян для досягнення цілей територіального розвитку.

Динаміка та обмежений нагляд місцевої влади можуть перешкоджати відновленню та відбудові

Залучення місцевих органів влади до процесів відбудови та відновлення може сприяти успішнішим результатам. Однак для цього уряд, а також міжнародні партнери повинні бути готові пом'якшити існуючі ризики, пов'язані з зацікавленими колами та корупцією, які, як правило, загострюються після катастрофи. Це пов'язано з поєднанням великого надходження коштів на відновлення, тиску на органи влади з метою швидкого розподілу ресурсів та обмеженої здатності національних і місцевих установ до освоєння фінансування (Transparency International, 2012[84]).

Важливі уроки можна винести з післявоєнної відбудови Боснії та Герцеговини, під час якої різні міжнародні суб'єкти мали справу з місцевою владою, яка мала прямий контроль над фізичною інфраструктурою. Ця практика дозволила неофіційним владним структурам отримати як матеріальну вигоду від ініціатив відбудови (наприклад, через надання товарів і послуг міжнародним агентствам з відбудови), так і політичну (наприклад, можливість призначати бенефіціарів міжнародної допомоги) (Cox, 2001[85]). Такий підхід відображає потребу політиків знайти баланс між прямою допомогою муніципалітетам і допомогою, якою керують вищі рівні влади. Він також підкреслює важливість заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, підзвітність та прозорість. Це особливо актуально в Україні, оскільки оцінки законного та ефективного використання комунальних ресурсів, опубліковані Державною аудиторською службою до війни, виявили серйозні порушення та недоліки (CabMin, 2021[86]). Таким чином, уряд та міжнародні партнери повинні підтримувати муніципалітети у питаннях, пов'язаних із місцевими державними закупівлями та прозорим прийняттям рішень. Наприклад, можна провести цільове навчання або розробити прості у використанні інструкції щодо закупівель.

Досвід інших місць післявоєнної відбудови показує, що антикорупційні зусилля часто не мають належного пріоритету, особливо на ранніх стадіях. На першому етапі відновлення очікування від місцевих громад і донорів є високими, існує низький попит на підзвітність, дуже високий приплив зовнішнього фінансування, тож боротьба з корупцією може вважатися перешкодою для досягнення «швидких перемог». Після цього, як правило, настає період, коли корупція вкорінюється, а початкові високі очікування щодо відновлення перетворюються на розчарування, оскільки сприйняття корупції суспільством зростає (Galtung, 2008[69]).

Уряд України чітко заявив про корупційні ризики, пов'язані з відновленням, і про необхідність негайного вирішення цього питання. Як зазначено у Вкладка 2.8, проект національного плану відновлення визначає завершення реформ антикорупційної системи, розпочатих після революції на Майдані, як ключовий пріоритетний напрямок. Однак такі реформи високого рівня можуть потребувати часу, щоб дати відчутні результати. Щоб знизити ризик корупції в короткостроковій перспективі, національні політики та донори повинні розглянути можливість інвестування в процеси підзвітності на рівні громади, які можна встановити відносно швидко. Наприклад, у багатьох країнах використовуються такі механізми підзвітності громадян, як бюджетування за участі громадськості, відстеження державних витрат, моніторинг надання державних послуг та консультативні ради громадян (Galtung, 2008[69]; World Bank, 2004[87]). Однак, щоб ці механізми працювали, громадяни повинні мати доступ до якісних даних про заплановані бюджетні витрати, державні закупівлі, виконання бюджету та результати відновлювальних заходів (USAID, 2022[68]). Тому уряд повинен розглянути можливість створення цифрових платформ, які дозволять державним і неурядовим суб'єктам відстежувати кошти та проекти.

Оцінка (міжнародної) допомоги у відбудові у восьми постконфліктних ситуаціях показала, що місцевим ОГС та місцевим громадам було важко отримати актуальну інформацію про потоки допомоги. Більше того, у кількох випадках, коли міжнародні партнери з розвитку докладали зусиль, щоб повідомити про результати допомоги, документи часто були недоступні або доступні лише англійською мовою (Galtung, 2008[69]). Прикладом може слугувати система управління інформацією

про онлайн-допомогу в М'янмі, що має назву Mohinga. Запущена у 2015 році, вона надає загальнодоступну інформацію та аналіз витрат донорів за секторами та регіонами, використовуючи формат Міжнародної ініціативи прозорості допомоги (IATI) (GPEDC, 2019[88]).

Для посилення рівня прозорості, а також підзвітності донорів і уряду перед громадянами, уряд також повинен підтримувати спроможність місцевого уряду створювати та поширювати оновлену інформацію про результати роботи над відбудовою. Це важливо для інформування громадськості про просування країни у досягненні цілей відновлення. Це також може покращити рівень прийняття конструктивних рішень щодо відновлення та відбудови. Однак до війни можливості місцевих органів влади генерувати територіально диференційовані дані були обмеженими (див. Розділ 4). Таким чином, на ранній стадії відбудови уряд повинен визначити обмежену кількість показників, за якими місцеві органи влади можуть звітувати. Цей список можна поступово розширювати в міру відновлення.

Україна також могла б розглянути можливість створення в областях та муніципалітетах координаційних центрів з питань відновлення, які могли б надавати громадськості інформацію про стан проектів, процеси фінансування та закупівлі тощо, таким чином керуючи очікуваннями щодо швидкості та успіху відновлення. Це може сприяти зміцненню рівня довіри громадськості до роботи уряду над відновленням, а також до підтримки, яку надають міжнародні партнери. У Вкладка 2.13 наведено приклади рекомендацій із Розділу 4 щодо того, як ефективне управління даними стосовно політики регіонального розвитку в Україні може покращити конструктивне прийняття рішень щодо відновлення та рівень підзвітності та прозорості.

Вкладка 2.13. Посилення ефективного управління даними: деякі можливі дії для України

Наступні рекомендації базуються на даних та результатах аналізу, наведених у Розділі 4. Вони зосереджені на створенні, аналізі та обміні даними з територіальною розбивкою, пов’язаними з регіональним розвитком. Однак вони також можуть сприяти прийняттю конструктивних рішень щодо відновлення та відбудови і сприяти державній підзвітності.

- Інвестувати у генерацію, аналіз та поширення інформації про досвід громадян у сфері державних послуг на національному, регіональному та місцевому рівнях.
- Посилити роль Державної служби статистики України (ДССУ) у зборі, аналізі та розповсюдженні даних між міністерствами та між рівнями влади. До прикладу, цей процес може включати:
  - Розширення доступних даних з територіальною розбивкою на порталі ДССУ та інтеграцію даних, представлених на порталах інших державних установ.
  - Визначення функціональних міських зон (ФМЗ), які можуть слугувати основою для політики відбудови та відновлення міських територій. ФМЗ складається з густонаселеного міста та прилеглої території (зони приміського транспортного сполучення), чий ринок праці тісно інтегрований з містом.
  - Створення міжвідомчих комісій, наприклад, з питань регіонального розвитку, які відповідатимуть за визначення галузевих потреб у даних, встановлення стандартів для генерування та представлення статистики, а також забезпечення актуальності поточних баз даних і розробки нових.

Примітка. З повним переліком рекомендацій щодо посилення ефективного управління даними для політики регіонального розвитку в Україні можна ознайомитися в Розділі 4.

Опора на успіхи у сфері регіонального розвитку та децентралізації для просування процесу планування та реалізації робіт з відновлення

Щоб підтримати регіональні та місцеві цілі відбудови та відновлення, передбачені національним планом відновлення, важливе значення буде мати забезпечення ефективної координації різних конкретних ініціатив і учасників для узгодження цілей та пріоритетів і встановлення відповідальності за дії. Національній раді з відновлення може знадобитися додаткова підтримка в координації зусиль на місцевому рівні, і вона може скористатися існуючими координаційними органами. Крім того, регіональні та місцеві органи влади України набувають досвіду планування у сфері регіонального розвитку, а також механізмів фінансування регіонального розвитку та інвестування з 2014 року. Цей нещодавно відточений потенціал можна вдосконалити, щоб він відповідав конкретним інвестиційним потребам у контексті відбудови та відновлення.

Для забезпечення узгодженої політики можна використовувати існуючі координаційні органи

Координаційні органи, які підтримують реформи регіонального розвитку та децентралізації в Україні, також можуть допомогти Національній раді з відновлення відстежувати хід справ і сприяти діалогу між рівнями влади щодо відновлення та відбудови. До них належать Конгрес місцевих органів влади та регіонів та Міжвідомча координаційна комісія регіонального розвитку (МКК). Важливим завданням для цих органів могло б бути забезпечення того, щоб ініціативи з відновлення відповідали місцевим потребам, але не призводили до фрагментованого підходу, який підриває ефективність і раціональність фінансування. Це вимагає міцної координації на національному та місцевому рівнях для визначення потреб між місцевими/міжюрисдикційними органами та розробки індивідуальних проектів. Конгрес та МКК могли б також допомогти координувати підтримку, яку інші країни, а також місцеві уряди з усього світу надають українським областям і муніципалітетам. У той же час уряд і міжнародні партнери повинні усвідомлювати та вирішувати проблеми, які обмежують ефективність обох координаційних органів (див. Розділ 4). Це включає зв’язок між національним урядом, зокрема Національною радою з відновлення, і місцевими органами влади.

Міжнародний досвід показує, що ефективна координація багатьох національних і міжнародних організацій, які беруть участь у діяльності з відновлення після катастрофи, може бути проблемою, особливо на місцевому рівні. Таким чином, області та більші муніципалітети повинні розглянути можливість заснувати координаційні органи з відновлення або мобілізувати існуючі, які дозволяють державним інституціям, а також (міжнародним) неурядовим учасникам обмінюватися інформацією, координувати діяльність і мобілізувати різноманітні ресурси (Ranghieri and Ishiwatari, 2014[37]). Агенції регіонального розвитку України могли б функціонувати як платформи для координації регіональних зусиль з відновлення. Однак це потребувало б значної зовнішньої підтримки, оскільки ще до війни фінансові, матеріальні та кадрові можливості агенцій регіонального розвитку суттєво відрізнялися, причому більшість агенцій стикалися з кадровими проблемами (див. Розділ 4).

У

Вкладка 2.14. Зміцнення координаційних органів: деякі можливі дії для України

Наступні рекомендації базуються на даних та результатах аналізу, наведених у Розділі 4. Вони зосереджені на вертикальних і горизонтальних координаційних органах, які підтримують регіональний розвиток і децентралізацію. Однак вони також можуть сприяти узгодженій реалізації ініціатив з відновлення та відбудови на різних рівнях управління.

- Посилити Міжвідомчу координаційну комісію регіонального розвитку (МКК). Цього можна досягти, наприклад, шляхом оптимізації широкого кола обов'язків МКК, щоб переконатися, що її засідання зосереджуються на ключових питаннях регіонального розвитку, а також шляхом створення технічних робочих груп у МКК. Ці робочі групи могли б більше зосередитися на глибоких технічних питаннях, таких як моніторинг та оцінка державної регіональної політики, а також механізми фінансування регіонального розвитку.
- Підвищити ефективність Конгресу місцевих і регіональних влад для сприяння обговоренню та обміну думками між рівнями влади. Один із підходів полягає у встановленні прозорого процесу відбору місцевих представників, які можуть брати участь у засіданнях Конгресу.

З повним переліком рекомендацій щодо посилення горизонтальної та вертикальної координації регіонального розвитку в Україні можна ознайомитися в Розділі 4.

представлені приклади рекомендацій із цього звіту щодо можливостей зміцнення механізмів горизонтальної та вертикальної координації, зокрема у сфері регіонального розвитку, які також можуть сприяти координації роботи над відновленням.

Вкладка 2.14. Зміцнення координаційних органів: деякі можливі дії для України

Наступні рекомендації базуються на даних та результатах аналізу, наведених у Розділі 4. Вони зосереджені на вертикальних і горизонтальних координаційних органах, які підтримують регіональний розвиток і децентралізацію. Однак вони також можуть сприяти узгодженій реалізації ініціатив з відновлення та відбудови на різних рівнях управління.

- Посилити Міжвідомчу координаційну комісію регіонального розвитку (МКК). Цього можна досягти, наприклад, шляхом оптимізації широкого кола обов'язків МКК, щоб переконатися, що її засідання зосереджуються на ключових питаннях регіонального розвитку, а також шляхом створення технічних робочих груп у МКК. Ці робочі групи могли б більше зосередитися на глибоких технічних питаннях, таких як моніторинг та оцінка державної регіональної політики, а також механізми фінансування регіонального розвитку.
- Підвищити ефективність Конгресу місцевих і регіональних влад для сприяння обговоренню та обміну думками між рівнями влади. Один із підходів полягає у встановленні прозорого процесу відбору місцевих представників, які можуть брати участь у засіданнях Конгресу.

З повним переліком рекомендацій щодо посилення горизонтальної та вертикальної координації регіонального розвитку в Україні можна ознайомитися в Розділі 4.

Досвід планування та фінансування регіонального розвитку може підтримати відбудову

Оскільки Україна реалізує національний план відновлення, для неї буде важливо продовжувати розвивати концепції планування регіонального розвитку та фінансування, які були розроблені з 2015 року. Ці концепції забезпечують національним та місцевим урядам, а також неурядовим суб'єктам відносну ясність щодо цілей територіального розвитку уряду, а також можливих механізмів фінансування та реалізації. Уряд також має вивчити проблеми, з якими стикаються місцеві органи влади у фінансуванні та реалізації проектів місцевого розвитку.

Важливим кроком для післявоєнного регіонального розвитку стане оновлення існуючої семирічної Державної стратегії регіонального розвитку (ДСРР) (2021-2027), а також документів з планування регіонального та муніципального розвитку з метою забезпечення зв'язку стратегічних документів та національного плану відновлення. Зокрема, слід забезпечити узгодження з розділом «Відновлення та стимулювання регіонального розвитку». Крім того, у світлі руйнувань, спричинених війною, політики повинні подумати, чи потрібно змінювати загальну мету державної регіональної політики України, наприклад, надалі приділяючи більше уваги зміцненню територіальної стійкості. Це вимагатиме внесення змін до статті 2 Закону «Про засади державної регіональної політики», яка визначає мету державної регіональної політики. Цей крок також може передбачати інтеграцію аспектів, пов'язаних із територіальною стійкістю, у структуру результатів ДСРР, наприклад, посилення місцевих можливостей в управлінні катастрофами.

Щоб забезпечити ефективне виконання плану відновлення та відбудови, Україні також слід розглянути питання про оптимізацію вимог до планування для місцевих органів влади з метою сприяння рішучим діям щодо відновлення. З поступовим розгортанням реформ регіонального розвитку та децентралізації, починаючи з 2014 року, відбулося поширення необхідних стратегій територіального розвитку та планів розвитку місцевих органів влади. Це загрожує виникненням накладок між різними документами з планування, що потенційно може призвести до дублювання

зусиль. Це також потенційно може створити плутанину щодо ієрархічного зв'язку між різними стратегіями та планами та може призвести до фрагментованого використання ресурсів, особливо коли цілі різних стратегій та планів не узгоджуються. Крім того, "регіональне та місцеве планування повинно враховуватися при виборі коротко-, середньо- та довгострокових інвестицій, які дозволяють задовольнити нагальні потреби різних регіонів, але також сприяють досягненню довгострокових пріоритетів, як, наприклад, підтримка зеленого та цифрового переходу" (OECD, 2022[89])". У Вкладка 2.15 представлені приклади рекомендацій із цього звіту щодо посилення стратегічного планування регіонального розвитку для сприяння довгостроковому відновленню України.

Вкладка 2.15. Посилення стратегічного планування: деякі можливі дії для України

Наступні рекомендації базуються на даних та результатах аналізу, наведених у Розділі 4. Вони зосереджені на структурі стратегічного планування регіонального розвитку. Однак вони також можуть сприяти реалізації національного плану відновлення на місцевому рівні, особливо в середньо- та довгостроковій перспективі.

- Забезпечити подальше узгодження Державної стратегії регіонального розвитку та стратегій місцевого розвитку. Це можна зробити шляхом внесення змін до законодавчої бази, щоб установити, що після перших трьох-чотирьох років впровадження державні, регіональні та муніципальні органи повинні проводити обов'язкову оцінку стратегій у світлі будь-яких значних економічних, соціальних, екологічних або політичних змін.
- У досягненні цього завдання може допомогти встановлення балансу між плануванням розвитку та реалізацією, а також робота над приведенням горизонтальної та вертикальної політики у відповідність. Ухвалення національного закону про планування, який визначає інструменти довгострокового, середньострокового та короткострокового планування, які необхідно розробити, а також осіб, які повинні нести відповідальність за їх розробку, впровадження та моніторинг.

Примітка. З повним переліком рекомендацій щодо посилення системи стратегічного планування регіонального розвитку в Україні можна ознайомитися в Розділі 4.

Україна також може спиратися на досвід, накопичений місцевими органами влади з 2015 року в управлінні фінансуванням регіонального розвитку (див. Розділ 5) за допомогою кількох грантів і субвенцій[3] на регіональний розвиток, включаючи головний Державний фонд регіонального розвитку. Структура фінансування регіонального розвитку в Україні була дуже фрагментованою. З 2015 по 2019 роки загалом 110 грантів і субвенцій, пов'язаних із регіональним і місцевим розвитком, було реалізовано широким колом установ. Це перешкоджало ефективності державних витрат і створювало ризик дублювання зусиль. Ці виклики ускладнювалися відсутністю формального органу, наприклад міжміністерської комісії, який би координував фінансування регіонального розвитку. Слід докласти зусиль, щоб уникнути цього під час розробки та впровадження фондів відновлення та відбудови на національному та місцевому рівнях.

Значні руйнування, спричинені війною, різко збільшили потребу в інвестиціях у дороги, мости, лікарні, заводи та іншу важливу «жорстку» інфраструктуру, особливо в районах, які були на лінії фронту. Ремонт доріг, електромереж і шкіл, серед іншого, може підтримати процес надання базових і комунальних послуг і сприяти відновленню економічної діяльності. Водночас інвестиції у фізичну інфраструктуру мають доповнюватися інвестиціями у розвиток людського капіталу та підтримкою розвитку малих і середніх підприємств (див. Розділ 5). Аналіз ОЕСР підкреслює, що інвестування лише у «жорстку» інфраструктуру мало впливає на регіональне зростання, якщо воно не поєднується з «м'якими» інвестиціями (OECD, 2009[90]; OECD, 2020[91]). Це особливо важливо в

контексті постконфліктного відновлення України, оскільки багато кваліфікованих працівників покинули країну. Крім того, може знадобитися підвищення кваліфікації внутрішньо переміщених осіб для полегшення їх економічної інтеграції в приймаючі громади. Стимулювання територіального економічного розвитку має вирішальне значення для відновлення громад і заохочення біженців повернутися. Щоб підтримати ці зусилля, уряд може розглянути можливість вимагати від міжнародних партнерів з розвитку замовляти певний відсоток товарів і послуг у місцевих підприємств за контрактом.

У Вкладка 2.16 представлені приклади рекомендацій із цього звіту щодо підвищення ефективності фінансування регіонального розвитку та відповідних інвестицій, які можуть бути актуальними в контексті післявоєнної відбудови України.

Вкладка 2.16. Посилення державного фінансування та інвестицій: деякі можливі дії для України

Наступні рекомендації ґрунтуються на даних та результатах аналізу, наведених у Розділі 5. Вони зосереджені на фінансуванні регіонального розвитку. Однак вони також можуть допомогти підвищити ефективність та раціональність фінансування відновлення на місцевому рівні.

- Оптимізувати кількість дотацій та субвенцій на регіональний розвиток (без зменшення їх розміру) для підвищення ефективності витрачання, уникнення дублювання та покращення якості реалізації.
- Встановити баланс між інвестиціями у «жорстку» та «м'яку» інфраструктуру для сприяння збалансованому регіональному розвитку, наприклад, шляхом:
  - Забезпечення того, щоб фонди та субвенції з міжгалузевою спрямованістю, такі як Державний фонд регіонального розвитку, сприяли інвестиціям у такі сфери, як інновації та кваліфікація, а також у «жорстку» інфраструктуру.
- Розробити та впровадити методології, які муніципалітети можуть використовувати для визначення інвестиційних потреб, враховуючи дефіцит даних з територіальною розбивкою, і для ефективної взаємодії з урядовими та неурядовими суб'єктами.
- Проводити навчання та консультації для муніципалітетів, особливо тих, які мають більш обмежений потенціал, у таких сферах, як залучення учасників, закупівлі, а також моніторинг та оцінка інвестиційних проектів.

Примітка. З повним переліком рекомендацій щодо підвищення ефективності українських дотацій та субвенцій на регіональний розвиток можна ознайомитись у Розділі 5.

На основі цих уроків Україні рекомендовано створити лише обмежену кількість цільових фондів та субвенцій на відновлення. Крім того, уряд повинен розглянути можливість створення офіційного органу національного рівня, який буде відповідати за координацію асигнування та фінансування відновлення. Цей орган може бути пов'язаний з Національною радою з відновлення та має включати представників місцевих урядів, щоб розробка механізмів фінансування враховувала територіально диференційовані потреби та можливості освоєння. Цей орган міг би керувати цифровою платформою з відкритим кодом для відстеження згаданих раніше коштів і проектів. Колишній Трастовий фонд зі стихійних лих Мексики (*Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales,* FONDEN), створений у 1999 році та ліквідований у 2020 році, може слугувати прикладом за умови створення надійних механізмів нагляду. Керівні органи FONDEN, в яких були представлені представники різних національних міністерств, оцінювали заявки на фінансування від національних і місцевих урядів, а

також відстежували процес відбудови та витрати коштів. FONDEN отримав підтримку державних фондів стихійних лих. Більше того, одразу після катастрофи було скликано комітет для оцінки збитків, у якому брали участь представники національного та державного рівня (World Bank, 2012[92]; Helfgott, 2021[93]).

Джерела

Allain-Dupré, D. (2018), "Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guidelines for policy-makers", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 24, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f0944eae-en. [42]

Association of Ukrainian Cities (2022), *Місцеве самоврядування під час воєнного стану: особливості функціонування визначено Законом [Local self-government during martial law: peculiarities of functioning are determined by the Law]*, https://auc.org.ua/novyna/misceve-samovryaduvannya-pid-chas-voyennogo-stanu-osoblyvosti-funkcionuvannya-vyznacheno. [21]

Australian Council of Social Service (2015), *Emergency Management: Prevention, Preparedness, Response & Recovery*, https://resilience.acoss.org.au/the-six-steps/leading-resilience/emergency-management-prevention-preparedness-response-recovery (accessed on 28 April 2022). [8]

Bae, Y., Y. Joo and S. Won (2016), "Decentralization and collaborative disaster governance: Evidence from South Korea", *Habitat International*, Vol. 52, pp. 50-56, https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.08.027. [27]

Barca, F., P. McCann and A. Rodríguez-Pose (2012), "The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Nuetral Approaches", *Journal of Regional Science*, Vol. 52/1, pp. 134-152, https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x. [31]

Bello, O., A. Bustamante and P. Pizarro (2021), *Planning for disaster risk reduction within the framework of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). [12]

CabMin (2021), *Quantitative data provided in response to the OECD marco-level questionnaire in the frame of the "Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022 project"*. [67]

CabMin (2021), *Response to the marco level questionnaire of the "Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022" project*. [86]

Calame, J. (2005), *Post-war Reconstruction: Concerns, Models and Approaches*, https://core.ac.uk/download/pdf/56704076.pdf (accessed on 12 April 2022). [22]

Center for Homeland Defense Security (n.d.), *Responding to Emergencies: The Role of the U.S. Army Corps of Engineers in Support of the Nation*, https://www.hsdl.org/?view&did=458379 (accessed on 15 July 2022). [30]

Centre for Economic Policy Research (2022), *A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine*, https://cepr.org/sites/default/files/news/BlueprintReconstructionUkraine.pdf (accessed on 23 April 2022). [56]

Christensen, T. et al. (2015), “Comparing Coordination Structures for Crisis Management in Six Countries”, *Public Administration*, Vol. 94/2, pp. 316-332, https://doi.org/10.1111/padm.12186. [35]

CNE (2021), *Taking Stock of Puerto Rico’s Reconstruction Process*, https://grupocne.org/2021/05/27/taking-stock-of-puerto-ricos-reconstruction-process/ (accessed on 17 September 2022). [66]

Cox, M. (2001), *State Building and the Post-conflict Reconstruction: Lessons from Bosnia*, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4D3B529D04EDF2E2852569EB006090A6-bih_casin_31jan.pdf (accessed on 18 April 2022). [85]

CSIS (2022), *Rebuilding Ukraine after the War*, https://www.csis.org/analysis/rebuilding-ukraine-after-war (accessed on 24 April 2022). [65]

EMAC (2022), *Emergency Management Assistance Compact*, https://www.emacweb.org/ (accessed on 30 June 2022). [40]

European Commission (2018), *Social Economy in Eastern Neighbourhood and in the Western - Country Report: Ukraine*, https://ec.europa.eu/docsroom/documents/29642/attachments/12/translations/en/renditions/native. [82]

European Union (2022), *Ukraine Recovery Conference in Lugano: EIB presents new funding tool to support rebuilding the country*, https://euneighbourseast.eu/news/latest-news/ukraine-recovery-conference-in-lugano-eib-presents-new-funding-tool-to-support-rebuilding-the-country/ (accessed on 6 July 2022). [70]

European Union (2016), *Social Enterprises and their Eco-system: Developments in Europe*, Publications Office of the European Union. [78]

Federal Emergency Management Agency (2021), *Defense Production Act*, https://www.fema.gov/disaster/defense-production-act (accessed on 27 May 2022). [41]

Federal Emergency Management Agency (2013), *Emergency Management in the United States*, https://training.fema.gov/emiweb/downloads/is111_unit%204.pdf (accessed on 12 May 2022). [9]

Galtung, F. (2008), *Integrity After War: Why Reconstruction Assistance Fails to Deliver to Expectations*, Tiri. [69]

Garschagen, M. (2016), “Decentralizing urban disaster risk management in a centralized system? Agendas, actors and contentions in Vietnam”, *Habitat International*, Vol. 52, pp. 43-49, https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.08.030. [46]

Government of Puerto Rico (2018), *Transformation and Innovation in the Wake of Devastation: An Economic and Disaster Recovery Plan for Puerto Rico*, https://recovery.pr/documents/pr-transformation-innovation-plan-congressional-submission-080818.pdf (accessed on 28 May 2022). [64]

GPEDC (2019), *Effectiveness to Impact: Study on the Application of the Effectiveness Principles*, https://www.effectivecooperation.org/system/files/2019-07/2019_07_Impact_study_final.pdf (accessed on 1 June 2022). [88]

Helfgott, A. (2021), *Adiós, FONDEN - Mexico's Approach to Natural Disaster Financing for Risk Reduction and Reconstruction*, https://www.wilsoncenter.org/article/adios-fonden-mexicos-approach-natural-disaster-financing-risk-reduction-and-reconstruction (accessed on 20 September 2022). [93]

Hermansson, H. (2018), "Challenges to Decentralization of Disaster Management in Turkey: The Role of Political-Administrative Context", *International Journal of Public Administration*, Vol. 42/5, pp. 417-431, https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1466898. [28]

IMF (2022), *Shifting Geopolitical Techtonic Plates*. [4]

IMF (2017), *Climate Change Will Bring More Frequent Natural Disasters & Weigh On Economic Growth*, https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2017/11/16/climate-change-will-bring-more-frequent-natural-disasters-weigh-on-economic-growth (accessed on 20 September 2022). [1]

Ivanenko, O. (2020), "Implemention of Risk Assessment for Critical Infrastructure Protection with the Use of Risk Matrix", *ScienceRise*, Vol. 2, pp. 26-38, https://doi.org/10.21303/2313-8416.2020.001340. [14]

Journal, T. (ed.) (2022), *Russian Army Turns Ukraine's Largest Nuclear Plant Into a Military Base*, https://www.wsj.com/articles/russian-army-turns-ukraines-largest-nuclear-plant-into-a-military-base-11657035694 (accessed on 15 July 2022). [13]

Kapucu, N. and V. Garayev (2016), "Structure and Network Performance", *Administration & Society*, Vol. 48/8, pp. 931-961, https://doi.org/10.1177/0095399714541270. [36]

KSE (2021), *The Total Amount of Documented Damages has Reached $108.3 Billion, Minimum Recovery Needs for Destroyed Assets — $185 Billion*, https://kse.ua/about-the-school/news/the-total-amount-of-documented-damages-has-reached-108-3-billion-minimum-recovery-needs-for-destroyed-assets-185-billion/. [6]

Malalgoda, C., D. Amaratunga and C. Pathirage (2010), *Role of local governments in disaster risk reduction*, https://www.researchgate.net/publication/46212903_Role_of_local_governments_in_disaster_risk_reduction (accessed on 12 May 2022). [26]

Melo Zurita, M. et al. (2015), "Towards New Disaster Governance: Subsidiarity as a Critical Tool", *Environmental Policy and Governance*, Vol. 25/6, pp. 386-398, https://doi.org/10.1002/eet.1681. [51]

MinRegion (2022), *Koryukivka Municipality in Chernihiv Oblast Returns to Normal Life After Deoccupation with the Support of U-LEAD*, https://decentralization.gov.ua/en/news/15290 (accessed on 20 August 2022). [75]

MinRegion (2022), *U-LEAD Dialogue: Post-war Reconstruction of Municipalities Should Facilitate the Return of Residents*, https://decentralization.gov.ua/en/news/15277 (accessed on 31 July 2022). [73]

MinRegion (2022), *Управління землями в умовах воєнного стану, - експерти U-LEAD продовжують роз'яснювати зміни до земельного законодавства [Land Management Under Martial Law - U-LEAD Experts Continue to Explain Changes to Land Legislation]*, https://decentralization.gov.ua/en/news/15264 (accessed on 29 July 2022). [74]

National Recovery Council (2022), *Ukraine's National Recovery Plan*, https://uploads-ssl.webflow.com/621f88db25fbf24758792dd8/62c166751fcf41105380a733_NRC%20Ukraine%27s%20Recovery%20Plan%20blueprint_ENG.pdf. [58]

OECD (2022), *Legal frameworks for the social and solidarity economy*, https://doi.org/10.1787/480a47fd-en. [83]

OECD (ed.) (2022), *OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine. Environmental impacts of the war in Ukraine and prospects for a green reconstruction*, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9e86d691-en.pdf?expires=1659707301&id=id&accname=ocid84004878&checksum=B1D4EE8E5D21B47F4B8F006F56BF5A0A (accessed on 5 July 2022). [7]

OECD (2022), *Recommendation of the Council on the Social and Solidarity Economy and Social Innovation*, https://www.oecd.org/cfe/leed/social-economy/social-economy-recommendation/. [76]

OECD (2022), *The architecture of infrastructure recovery in Ukraine*, https://uploads-ssl.webflow.com/621f88db25fbf24758792dd8/6319848232e9b3b9a0649fdf_UA%20Infrastructure%20Recovery_ENG.pdf (accessed on 12 October 2022). [89]

OECD (2021), *Online survey: Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022 project*. [52]

OECD (2021), "The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis and recovery across levels of government", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/a2c6abaf-en. [29]

OECD (2020), *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). Public Integrity for an Effective COVID-19 Response and Recovery*, https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-integrity-for-an-effective-covid-19-response-and-recovery-a5c35d8c/ (accessed on 1 June 2022). [50]

OECD (2020), *Social Economy and the COVID-19 Crisis: Current and Future Roles*, https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/social-economy-and-the-covid-19-crisis-current-and-future-roles-f904b89f/. [77]

OECD (2020), *The Future of Regional Development and Public Investment in Wales, United Kingdom*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/e6f5201d-en. [91]

OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en. [47]

OECD (2014), *Guidelines for resilience systems analysis*, OECD Publishing, https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/Resilience%20Systems%20Analysis%20FINAL.pdf (accessed on 1 June 2022). [60]

OECD (2014), *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0405 (accessed on 12 May 2022). [24]

OECD (2013), *Policy Making after Disasters: Helping Regions Become Resilient – The Case of Post-Earthquake Abruzzo*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264189577-en. [59]

OECD (2009), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, https://search.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Effective-Public-Investment-Overview-Paper.pdf (accessed on 1 June 2022). [90]

OECD (2009), "Service delivery in fragile situations: Key concepts, findings and lessons", *OECD Journal on Development*, https://doi.org/10.1787/journal_dev-v9-art26-en. [62]

OECD-CoR (2020), *The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments: Main findings from the joint CoR-OECD survey*, http://www.oecd.org/regional/multi-levelgovernance. (accessed on 12 December 2021). [48]

OHCHR (2022), *Ukraine: civilian casualty update 1 August 2022*, https://www.ohchr.org/en/news/2022/08/ukraine-civilian-casualty-update-1-august-2022. [2]

Onyshuk, I. (2022), *Як місцеве самоврядування протистоїть війні. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 5 місяців 2022 року [How local government resists war. Analysis of the implementation of local budgets for 5 months of 2022]*, https://decentralization.gov.ua/news/15204?page=8 (accessed on 15 July 2022). [71]

President of Ukraine (2022), *President signed a decree on the imposition of martial law in Ukraine, the Verkhovna Rada approved it*, https://www.president.gov.ua/en/news/prezident-pidpisav-ukaz-pro-zaprovadzhennya-voyennogo-stanu-73109 (accessed on 18 May 2022). [20]

PROSTO (2022), *Analysis of the Situation for the Ukrainian Administrative Service Centres (ASCs) in Wartime*. [38]

Ranghieri, F. and M. Ishiwatari (eds.) (2014), "Mobilizing and Coordinating Expert Teams, Nongovernmental Organizations, Nonprofit Organizations, and Volunteers", in *Learning from Megadisasters: Lessons from the Great East Japan Earthquake*, The World Bank, https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0153-2_ch14. [37]

Ranghieri, F. and M. Ishiwatari (eds.) (2014), "Reconstruction Policy and Planning", in *Learning from Megadisasters: Lessons from the Great East Japan Earthquake*, The World Bank, https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0153-2_ch21. [79]

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). [19]

Saito, F. (2020), "A fragile seed of social and solidarity economy in post-disaster affected areas of Tohoku, Japan", *Calitatea Vietii*, Vol. 31/2, pp. 97-114, https://doi.org/10.46841/RCV.2020.02.01. [80]

Sakamoto, M. (2012), "The Rise of NGOs/NPOs in Emergency Relief in the Great East Japan Earthquake", *Japan Social Innovation Journal*, Vol. 2/1, https://doi.org/10.12668/jsij.2.26. [81]

Terentieva, A. et al. (2021), "Application of methodology of environmental emergency management in terms of accidents and disasters: A case of Ukraine", *Ukrainian Journal of Ecology*, Vol. 11/3, pp. 390-400, https://doi.org/10.15421/2021_188. [16]

The Congress of Colombia (2012), *Ley 1523 de 2012 [Law 1523 from 2012]*, https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47141 (accessed on 25 May 2022). [44]

The Guardian (2022), *Russia's War in Ukraine 'Causing £3.6bn of Building Damage a Week'*, https://www.theguardian.com/world/2022/may/03/russias-war-in-ukraine-causing-36bn-of-building-damage-a-week (accessed on 30 May 2022). [5]

Transparency International (2012), *Lessons learned in fighting corruption in post-conflict countries*, https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/355_Lessons_learned_in_fighting_corruption_in_post-conflict_countries.pdf (accessed on 24 May 2022). [84]

UCLG (2015), *Sendai Declaration of Local and Subnational Governments: "Ensuring Enhanced Resilience to Disasters in the Urban World"*, https://www.uclg.org/sites/default/files/sendai_declaration_lr_governments_0.pdf (accessed on 15 May 2022). [25]

Ukraine Recovery Conference (2022), *Outcome Document of the Ukraine Rcovery Conference URC2022 'Lugano Declaration'*, https://reliefweb.int/report/ukraine/outcome-document-ukraine-recovery-conference-urc2022-lugano-declaration-lugano-4-5-july-2022 (accessed on 10 July 2022). [57]

U-LEAD (2022), *Response to an OECD request for illustrative examples of: (1) how Ukrainian hromadas are coping with the war, or (2) the particular challenges that they face in the context of the Russian aggression*. [72]

UN-ADB-UNDP (2018), *Transformation towards sustainable and resilient societies in Asia and the Pacific*, United Nations, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SDG_Resilience_Report.pdf (accessed on 21 May 2022). [61]

UNDP (2020), *Compendium of good practice on post disaster recovery in the Latin America and Caribbean Region*, European Union; United Nations, World Bank. [45]

UNDP (ed.) (2008), *Workshop on Local Government in Post-Conflict Situations: Challanges for Improving Local Decisions Making and Service Delivery Capacities*, UNDP, https://www.academia.edu/7463907/Local_Government_in_Post_Conflict_Environments_UNDP. [32]

UNDRR (2015), *Disaster risk reduction & disaster risk management*, https://www.preventionweb.net/understanding-disaster-risk/key-concepts/disaster-risk-reduction-disaster-risk-management (accessed on 12 May 2022). [15]

United Nations (2015), *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf (accessed on 12 May 2022). [23]

University of Central Florida (2022), *The Disaster Management Cycle: 5 Key Stages & How Leaders can Help Prepare*, https://www.ucf.edu/online/leadership-management/news/the-disaster-management-cycle/ (accessed on 1 June 2022). [10]

USAID (2022), *Analytical Report: Approaches for Transparent and Accountable Recovery in Ukraine*, https://apc01.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fdrive.google.com%2Fdrive%2Ffolders%2F14vw0VPQXS84dv93BAFBRZvUKAuYIrNhL%3Ffbclid%3DIwAR19ZQznXOWAN-TuYXAwWyTmqpP2Lu__POqYAnJUwnR31wMUZbgS2F6Zhuo&data=05%7C01%7Cbohdan.krawchenko%40ucentr (accessed on 15 July 2022). [68]

Verkhovna Rada (2022), *Прийнято Закон "Про основи національного спротиву" [Law "On the Basis of National Resistance"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#n158 (accessed on 14 September 2022). [18]

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). [94]

Verkhovna Rada (2021), *Закон України "Про автомобільні дороги" [Law "On Roads"]*. [55]

Verkhovna Rada (2021), *Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [Law "On Local Self-Government in Ukraine"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text. [53]

Verkhovna Rada (2021), *Закон України "Про місцеві державні адміністрації" [Law "On Local State Administrations"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text. [54]

Waugh, W. (2007), "EMAC, Katrina, and the Governors of Louisiana and Mississippi", *Public Administration Review*, Vol. 67, pp. 107-113, https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00819.x. [39]

WHO (2017), *A Strategic Framework for Emergency Preparedness*, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/254883/9789241511827-eng.pdf;jsessionid=0CC124EE47AF9AF49308A2117247BF49?sequence=1 (accessed on 15 May 2022). [11]

Wilkinson, E., E. Comba and K. Peters (2014), *Wilkinson, E. et al. (2014). Disaster Risk Governance: Unlocking Progress and Reducing*, https://cdn.odi.org/media/documents/9048.pdf (accessed on 12 May 2022). [34]

World Bank (2022), *GDP (current US$) - Puerto Rico*, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=PR (accessed on 13 May 2022). [63]

World Bank (2022), *Russian Invasion to Shrink Ukraine Economy by 45 Percent this Year*. [3]

World Bank (2015), *Guide to Developing Disaster Recovery Frameworks*, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/DRF-Guide.pdf. [49]

World Bank (2012), *Fonden. El Fondo de Desastres Naturales de México-Una Reseña [Mexico's Natural Disaster Fund-An Overview]*, https://documents1.worldbank.org/curated/en/906551468123258202/pdf/753220WP0P130800Box374323B00PUBLIC0.pdf (accessed on 5 September 2022). [92]

World Bank (2007), *Aid That Works: Successful Development in Fragile States. Directions in Development; Public Sector Governance*. [33]

World Bank (2004), *Social Accountability an Introduction to the Concept and Emerging Practice*, World Bank, https://documents1.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/pdf/310420PAPER0So1ity0SDP0Civic0no1076.pdf (accessed on 18 May 2022). [87]

Yilmaz, S. and J. Boex (2021), "Unleashing the potential of local governments in pandemic response", *Development in Practice*, Vol. 31/6, pp. 805-815, https://doi.org/10.1080/09614524.2021.1937562. [43]

Zerkalo Nedeli (2022), *У Києві затвердили план евакуації населення на випадок НС "воєнного характеру" [In Kiev approved a plan to evacuate the population in case of emergency "military nature"]*, https://zn.ua/ukr/UKRAINE/u-kijevi-zatverdili-plan-evakuatsiji-naselennja-na-vipadok-ns-vojennoho-kharakteru.html (accessed on 29 May 2022). [17]

Примітки

[1] Відповіді на онлайн-опитування заповнив 741 муніципалітет (51% від усіх муніципалітетів України у 2021 році).

[2] В Україні муніципалітети поділяються на сільські, селищні та міські залежно від ряду факторів, у тому числі чисельності населення.

[3] Бюджетний кодекс України визначає субвенцію як міжбюджетні трансферти коштів на цільове використання в порядку, визначеному органом, який приймає рішення про надання субвенції. (Verkhovna Rada, 2021[94]).

3 Підготовка ґрунту: нестабільний контекст регіонального розвитку

Цей розділ містить огляд регіональних демографічних, економічних, трудових і соціальних тенденцій в Україні до широкомасштабного вторгнення Росії в лютому 2022 року, закладаючи основу для оцінки політики та рекомендацій у наступних розділах. Аналізуючи сильні сторони та проблеми України щодо різних економічних показників і показників добробуту на регіональному рівні, цей розділ оновлює звіт ОЕСР за 2018 рік «Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні (2018 р.)» та зосереджується на питаннях, пов'язаних з регіональним і місцевим розвитком.

Передмова: Тенденції регіонального розвитку в умовах вторгнення в Україну

У цьому розділі визначено демографічні та економічні тенденції, а також тенденції добробуту в Україні на національному та місцевому рівнях на основі даних, зібраних у 2021 році. Вторгнення Російської Федерації вглиб підконтрольних уряду територій України в лютому 2022 року серйозно вплинуло на представлені та обговорені у цій главі тенденції. Проте, висвітлюючи досягнуті Україною до війни здобутки у скороченні регіональних розбіжностей, а також чинники, що лежать в основі цього поступу, цей розділ знайомить користувачів з суттю справи і може слугувати як інформаційна підтримка при розробці політики регіонального розвитку після закінчення війни. Дійсно, досвід різних країн і регіонів, які впровадили стратегії відновлення після катастрофи, показує, що зусилля з відновлення повинні відповідати не лише нагальним потребам, але й спиратися на основні умови врядування і соціально-демографічні та економічні умови (Government of Puerto Rico, 2018[1]; Ranghieri and Ishiwatari, 2014[2]).

У наступних параграфах обговорюється актуальність і значення деяких головних висновків розділу для процесу відновлення та відбудови України. Вони містять посилання на відповідні вкладки, таблиці та графіки, включені в розділ.

Управлінський аспект

Починаючи з 2014 року, Україна досягла значного поступу у впровадженні серії амбітних судових реформ та реформ державного управління (Вкладка 3.2). Особливо значні кроки були зроблені на місцевому рівні, що призвело до суттєвого розширення повноважень муніципалітетів у сфері адміністрування та надання послуг. Це дозволило багатьом муніципалітетам продовжувати надавати базові послуги під час вторгнення Росії та координувати надання екстреної допомоги з неурядовими організаціями. Уряду слід розвивати цей потенціал, залучаючи муніципалітети до планування та реалізації негайної і довгострокової діяльності з відновлення. Завдяки своїй близькості до громадян місцеві органи влади, швидше за все, будуть добре обізнані про місцеві потреби в контексті відновлення та зможуть співпрацювати з місцевим приватним сектором та організаціями громадянського суспільства для забезпечення спільної реалізації проектів відновлення, а також безперервного надання послуг.

Незважаючи на значні досягнення в управлінні з 2015 року, до 2021 року Україна все ще займала відносно низькі позиції в кількох категоріях Світових показників управління (як то верховенство права та боротьба з корупцією) (Рисунок 3.4). Таким чином, важливо, щоб національний план відновлення зміцнював принципи верховенства права, прозорості і нагляду для забезпечення ефективного адміністрування фінансової підтримки проектів відновлення та відповідної звітності.

Демографічний аспект

За останнє десятиліття регіони України характеризувалися скороченням чисельності населення (Рисунок 3.6) і робочої сили (Рисунок 3.9). Війна погіршила ситуацію: до липня 2022 року 5,8 мільйона людей покинули країну, а ще мільйони стали внутрішньо переміщеними особами. Це різко збільшило масштаби демографічної проблеми України та, як результат, створило напружену ситуацію з продуктивністю та економічним розвитком після війни (UNHRC, 2022[3]). Це означає, що під час реалізації національного плану відновлення Україні потрібно буде наголошувати на відбудові сильної та конкурентоспроможної економіки, яка сприятиме залученню емігрантів, що залишили країну до або під час війни. Серед іншого це вимагає забезпечення належного процесу надання послуг по всій країні, включно з районами, де за останні роки спостерігалося значне скорочення населення. У короткостроковій перспективі це також означає визначення способів допомогти внутрішньо переміщеним особам зробити внесок у зусилля з відновлення та економічний розвиток їхніх (тимчасових) приймаючих громад.

Економічний аспект

До вторгнення економічне зростання України стримувалося низкою криз (наприклад, світова фінансова криза, COVID-19, війна на Донбасі). До травня 2022 року Міжнародний валютний фонд (МВФ) очікував, що в 2022 році ВВП України скоротиться на 35%, а це означатиме удар по продуктивності, і щоб відновитись після нього країні знадобляться роки (IMF, 2022[4]). Проте угоди про торгівлю та співпрацю, які Україна підписала з понад 40 країнами з 2014 року, забезпечують їй міцну основу для підтримки економічного відновлення в середньо- та довгостроковій перспективі. Україна могла б зосередитися на зміцненні своїх виробничо-збутових ланцюжків з зовнішніми ринками та посилити свій промисловий потенціал для експорту більшої кількості промислових товарів із високою доданою вартістю, таким чином ставши менш залежною від експорту первинних ресурсів.

У період з 2010 по 2019 рік економіка України дедалі більше залежала від Київської агломерації, а інші регіони відставали (Рисунок 3.10). Це було спричинено, зокрема, війною на Донбасі, яка призвела до падіння валової доданої вартості Донецької та Луганської областей. Враховуючи триваючий характер війни, слід очікувати двох подій з точки зору регіонального економічного зростання. З одного боку, внесок східних регіонів, де була зосереджена значна частина бойових дій, у національну економіку продовжуватиме зменшуватися. Ці регіони, зокрема, потребуватимуть значної підтримки для забезпечення їх відновлення. З іншого боку, економічне значення областей, розташованих на заході країни (де сільське господарство, оптова та роздрібна торгівля були домінуючими галузями з точки зору зайнятості), ймовірно, зросте, оскільки вони залишаються відносно добре пов'язаними з Європейським Союзом.

Вторгнення, швидше за все, призведе до значного зростання рівня неофіційного працевлаштування, який вже був дуже високим в кількох областях (Рисунок 3.15), особливо на заході України. Це ті самі регіони, які отримали великий потік внутрішньо переміщених осіб. Враховуючи це, зусилля з відновлення мають пожвавити та захистити ситуацію зі зайнятістю, приділяючи особливу увагу найбільш уразливим, ізольованим та неофіційно працевлаштованим групам. Багато що вказує на те, що одразу після катастрофи урядова політика «гроші за роботу» може допомогти забезпечити базовий дохід людям, які втратили роботу та засоби до існування, одночасно сприяючи зусиллям з відновлення (Ranghieri and Ishiwatari, 2014[2]).

Аспект добробуту

Вторгнення Росії, ймовірно, серйозно підірве значний поступ у скороченні бідності, якого регіони України досягли між 2015 і 2019 роками (Рисунок 3.17). У той же час, продовження виплат пенсій і функціонування банківського сектору, до прикладу, безсумнівно пом'якшили економічний удар, який відчувають деякі сім'ї (Ukrposhta, 2022[5]; National Bank of Ukraine, 2022[6]). Окрім інвестування в місцевий економічний розвиток і створення робочих місць, ініціативи щодо відновлення в Україні також мають передбачати фінансову та матеріальну підтримку особливо вразливих верств населення (наприклад, внутрішньо переміщених осіб, людей похилого віку, дітей), щоб вони могли задовольняти свої основні потреби.

До війни кількість лікарняних ліжок і лікарів на 10 000 жителів суттєво відрізнялася в різних регіонах (Рисунок 3.21), причому в деяких показники були кращими, ніж середні показники по ОЕСР. Ці активи сфери охорони здоров'я виявилися критично важливими для надання медичної допомоги під час війни. Однак багато лікарень зазнали нападів під час вторгнення, що ускладнило їхню здатність надавати медичну допомогу (Reliefweb, 2022[7]). У післявоєнному контексті Україні доведеться не лише інвестувати у відновлення пошкодженої фізичної медичної інфраструктури, а й забезпечити доступ до охорони психічного здоров'я та психосоціальної підтримки, оскільки в умовах конфлікту психічні розлади є поширеним явищем.

Враховуючи масштаби руйнувань у багатьох містах, забезпечення житлом має стати основним стрижнем ініціатив з відновлення України. Це не тільки відновлення або заміна пошкодженого житлового фонду. Це також будівництво нових домівок, особливо в західних областях України, де багато українців знайшли притулок. Правда в тому, що деякі внутрішньо переміщені особи можуть не повернутися до своїх колишніх громад. У зв'язку з цим слід звернути увагу на зв'язки між селом і містом. У сільській місцевості поблизу міст вартість землі часто нижча, ніж у містах, що робить їх привабливими місцями для будівництва нового житла. Тим не менш, політики повинні забезпечити доступність інфраструктури для надання базових послуг (наприклад, водопостачання, електрика, каналізація, транспорт, вода, освіта тощо) і бізнес-можливості, або ж розробити їх відповідно до потреб мешканців.

За останні два десятиліття Україна досягла значних успіхів у розширенні доступу до Інтернету по всій країні (Рисунок 3.18). Це виявилося істотним кроком, оскільки дозволило забезпечити підключення до Інтернету під час вторгнення навіть у відносно віддалених громадах і тих, що знаходяться в облозі. Це також уможливило безперервний потік інформації серед громадян, уряду та міжнародної спільноти, а також доступ до державних онлайн-послуг. Забезпечення безперервного цифрового зв'язку та навіть розширення покриття є ключовим питанням для роботи над відновленням, оскільки він підтримуватиме економічну діяльність, дозволить громадянам бути в курсі відповідних ініціатив з відновлення та полегшить доступ до різних державних електронних послуг. Наявність Інтернет-зв'язку потрібно буде поєднати з розвитком зручних цифрових послуг і цифровізацією бізнесу.

У різних частинах країни послуги онлайн-освіти надавались протягом усього вторгнення (Specia and Varenikova, 2022[8]). Це стало можливим завдяки досвіду, отриманому під час пандемії COVID-19, і постійному доступу до Інтернету. Враховуючи важливість доступу до якісної освіти, реконструкція пошкоджених шкіл та відновлення шкільного навчання має стати пріоритетом у відновленні країни, як і забезпечення доступу до освіти для дорослих, зокрема ветеранів війни. Роблячи це, Україна може, серед іншого, спиратися на досвід багатьох закладів середньої освіти, які діяли до вторгнення 2022 року (Рисунок 3.20).

Вступ

Звіт ОЕСР за 2018 рік «Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні» було завершено через чотири роки після того, як уряд України розпочав амбітні реформи децентралізації та регіонального розвитку (OECD, 2018[9]). Звіт розпочався головним чином з огляду регіональних економічних тенденцій в Україні, підкреслюючи територіальні диспропорції, а також поступ, досягнутий у їх виправленні. Цей розділ, який базується на даних, зібраних до початку широкомасштабної агресії Російської Федерації проти України, що почалася в лютому 2022 року, оновлює та доповнює роботу 2018 року. Він оцінює тенденції розвитку до 2021 року, фіксуючи наслідки нещодавніх політичних та економічних потрясінь, зокрема пандемії COVID-19. Крім того, порівняно зі звітом 2018 року, він досліджує національні та територіальні показники України за кількома показниками добробуту. Війна Росії в Україні серйозно вплинула на тенденції, представлені та обговорені в цьому розділі. Проте, висвітлюючи поступ країни до війни у зменшенні певних регіональних відмінностей, і детально описуючи, де інші навпаки розширилися, він дає суттєву інформацію, яка може стати в нагоді в процесі післявоєнної відбудови та відновлення України.

Відповідно до звіту за 2018 рік, зниження чисельності населення України викликає серйозне занепокоєння. У цьому розділі показано, що майже всі регіони України страждають від зниження чисельності населення та скорочення робочої сили, що має значні наслідки для продуктивності праці та економічного розвитку, а також вартості та попиту на державні послуги. Крім того, було встановлено, що кілька регіональних економічних розбіжностей і розбіжностей у добробуті України дедалі більше вкорінюються, а національна економіка все більше залежить від міста Києва. Це спонукає поставити питання, як знайти баланс між цілями досягнення регіональної конвергенції та стимулювання економічного зростання.

Незважаючи на ці проблеми, у розділі описано, як за останнє десятиліття Україна досягла значного поступу у вирішенні різноманітних регіональних відмінностей, особливо в таких питаннях, як скорочення бідності та доступ до Інтернету. Однак навіть у цих питаннях зберігаються великі регіональні відмінності. Для усунення регіональних економічних відмінностей і відмінностей у рівні добробуту по всій країні, у розділі рекомендується уряду посилити свій підхід до розробки та реалізації регіональної та місцевої політики розвитку, яка враховуватиме місцеві проблеми та сильні сторони. Крім того, розробка політики відновлення після COVID-19 дає можливість уряду та місцевим органам влади України вживати заходів для усунення зростаючої територіальної диспропорції.

У першій частині цього розділу подано огляд макроекономічного контексту України, включно з показниками торгівлі. У ньому також описано «події високого рівня», які вплинули на макроекономічну картину України, такі як внутрішня та міжнародна кризи (до лютого 2022 року) та процеси інституційних реформ. Друга частина розділу розглядає економічні тенденції та тенденції добробуту в Україні. Вона оцінює національну продуктивність і порівнює її з міжнародними орієнтирами (Вкладка 3.1), а також досліджує, як регіональна ефективність змінювалася з часом. При цьому вона спирається на ряд показників, включаючи демографічні тенденції, регіональні економічні моделі, зайнятість, бідність, доступ до Інтернету, освіту та охорону здоров’я.

Вкладка 3.1. Міжнародні орієнтири

Щоб порівняти регіональні показники з відповідними країнами, аналіз, наданий у цьому розділі, спирається на чотири міжнародні орієнтири:

- **Орієнтир «колишні радянські республіки»** включає 14 держав, які перебували у складі Радянського Союзу до його розпаду в 1991 році.
- **Орієнтир «сусідні країни»** включає сім країн, з якими Україна сьогодні має спільний кордон.
- **Орієнтир «ОЕСР»** означає середнє значення 38 країн-членів ОЕСР для порівняння національних показників України з показниками ОЕСР.
- **Орієнтир «Європейський Союз (ЄС)»** означає середнє значення країн-членів ЄС для порівняння національних показників України з показниками ЄС.

Примітка. Див. повний список у Додаток Таблиця 3.A.1. Деякі країни представлені у складі різних орієнтирів. До прикладу, Молдова та Російська Федерація представлені як орієнтири «колишні республіки Радянського Союзу» і «сусідні країни».
Джерело: розробка автора.

У цьому розділі також розповідається про те, як дефіцит доступних даних на територіальному рівні, особливо щодо добробуту, обмежує можливості політиків оцінювати регіональні показники. У розділах 4 і 5 цього звіту кожна з цих тем розглядається більш детально. Крім того, у Додаток Таблиця 3.B.1 включено вкладку з оцінкою виконання Україною рекомендацій звіту 2018 року щодо регіонального розвитку.

Макроекономічні показники та події «високого рівня» в Україні

Україна — найбільша за площею країна континентальної Європи. Це унітарна держава з двадцятьма чотирма областями, Автономною Республікою Крим і двома містами з особливим статусом: Києвом і Севастополем. За оцінками, станом на грудень 2021 року в Україні проживало 41,2 мільйона жителів (скорочення чисельності порівняно з 42,6 мільйона станом на грудень 2016 року), що робить її восьмою за чисельністю населення країною в Європі (SSSU, 2021[10]). Вихід до Чорного моря через порти Одеса, Южне та Миколаїв ставить Україну на перетин торговельних шляхів між Європою, Азією та Близьким Сходом, що дає країні потенціал стати значним регіональним торговим центром.

З моменту проголошення незалежності в 1991 році Україна здійснила тридцятилітній перехід від комуністичної спадщини до ринкової економіки та демократичної держави. До 2019 року її економіка спеціалізувалась на послугах (68,4% ВВП) і промисловому виробництві (22,6%). Країна має кілька великих компаній, що спеціалізуються на гірничодобувній, хімічній, автомобільній, авіаційній та аерокосмічній промисловості. Її третім найбільшим сектором було сільське господарство (9%), головним чином виробництво зерна. У 2020 році Україна увійшла до першої десятки світових експортерів пшениці та кукурудзи (Datawheel, 2022[11]; RFI, 2022[12]).

Половина загальної національної землі вважається родючою, що пояснює великі сільськогосподарські потужності. Вона володіє великими мінеральними багатствами, включаючи найбільші в світі родовища промислової залізної руди та другі за величиною родовища ртуті, які в основному зосереджені на сході. Україна також має сьомі у світі запаси вугілля, які історично були важливим рушієм економічного зростання. У контексті цього значного вуглеводневого багатства та

внеску, який він робить у національний обсяг виробництва, перехід до економіки з нульовим чистим викидом вуглецю буде серйозною задачею (Ukrinform, 2021[13]).

Економіка України також може похвалитися розгалуженою, хоча й застарілою, транспортною інфраструктурою, яка навіть до широкомасштабної агресії Росії критично потребувала ремонту. У 2021 році довжина мережі доріг становила 169 652 км, у тому числі 47 000 км доріг державного значення та 122 000 км доріг місцевого значення (United States Department of Commerce, 2021[14]). З 1990-х років якість дорожньої інфраструктури в Україні погіршилася, а швидке зростання населення у великих міських агломераціях та навколо них (зокрема, у Києві) призвело до того, що існуючі мережі доріг і громадського транспорту більше не могли задовольняти регіональні потреби мобільності (World Bank, 2019[15]; TomTom, 2020[16]). У період з 2015 по 2020 роки велика частка інвестицій у регіональний розвиток України була спрямована на утримання та модернізацію доріг та іншої «жорсткої» інфраструктури.

Короткий виклад макроекономічних показників України

Економічну ефективність України можна досліджувати за допомогою низки показників, від індексу споживчих цін (інфляції) до рівня зайнятості та структури експорту (Додаток Рисунок 3.C.1; Додаток Рисунок 3.C.2; Додаток Рисунок 3.C.3, відповідно). Ці показники також були в центрі макроекономічного аналізу ОЕСР, проведеного для попередніх територіальних звітів по Україні (OECD, 2014[17]; OECD, 2018[9]). Пункти, наведені нижче, фіксують економічну еволюцію України:

- **Інфляція.** Україна пережила значне коливання цін на товари та послуги протягом останнього десятиліття. Після війни на Донбасі інфляція різко зросла — досягнувши майже 50% у річному обчисленні в 2015 році — після чого в роки, що передували повномасштабному вторгненню Росії, мала місце стійка, але поступова дефляція.
- **Рівень зайнятості.** У період з 2014 по 2019 рік рівень зайнятості в Україні поступово знижувався, тоді як рівень зайнятості в країнах-орієнтирах покращувався. Погані показники значною мірою відображають старіння населення України та виїзну трудову міграцію. В умовах пандемії COVID-19 зниження рівня зайнятості в Україні було сильнішим, ніж у сусідніх і пострадянських країнах, але на одному рівні з ОЕСР.
- **Обсяг експорту/імпорту товарів.** З початку 2000-х років торговельний баланс України загалом був негативним, але з часом мінявся внаслідок коливань курсу валют. Підвищення продуктивності та нові угоди про вільну торгівлю сприяли розширенню доступу до цінних ринків (наприклад, Європи), який може бути посилений, якщо Україна стане членом ЄС.
- **Структура експорту.** У 2020 році провідною категорією експорту України були продукти рослинного і тваринного походження та олії (38%), що відображає значний потенціал виробництва сільськогосподарської продукції. Другою за величиною категорією експорту були недорогоцінні метали та заготовки (19%), що відображає мінеральні багатства країни.

Економічна стратегія України зосереджена навколо вільної торгівлі та конкурентоспроможності

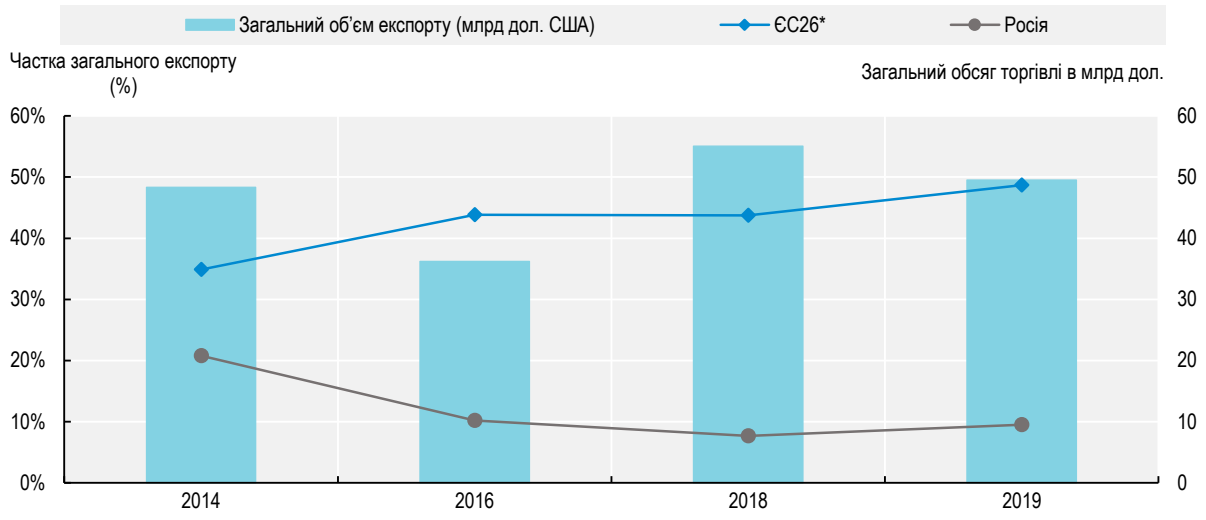
Останніми роками економічна політика України зайняла більш відкриту позицію щодо міжнародної торгівлі, яка зосереджується на стимулюванні внутрішнього виробництва та зміцненні відносин з торговельними партнерами через двосторонні торговельні угоди. Країна прагне не лише зміцнити свою економіку, а й посилити дипломатичні зв'язки з євроатлантичними партнерами (ЕС, 2015[18]). Зокрема, Україна зробила крок на зустріч узгодженню своїх стандартів з європейськими та міжнародними економічними стандартами та відкриттю свого ринку для вільної торгівлі за допомогою серії заходів, які включають:

- Підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (ЄС) у 2014 році, включаючи Угоду про поглиблену та всеосяжну вільну торгівлю, яка набула чинності 1 січня 2016 року (ЕС, 2015[18]).
- Підписання понад 17 угод про вільну торгівлю з 46 різними країнами, включаючи Канаду та Великобританію.

У червні 2022 року Європейська Рада надала Україні статус кандидата в ЄС, відкривши шлях для посилення економічних, нормативних і політичних відносин (European Council, 2022[19]).

Диверсифікація торгових партнерів є важливою стратегією зменшення вразливості перед зовнішніми впливом. У 2019 році найважливішими напрямками експорту з України були Російська Федерація (4,7 млрд. доларів США), Китай (3,9 млрд. доларів США), Німеччина (3,1 млрд. доларів США), Польща (2,8 млрд. доларів США) та Італія (2,6 млрд. доларів США) (Datawheel, 2021[20]). Проте частка ЄС як економічного блоку в структурі експорту України з 2014 року різко зросла, тоді як частка Російської Федерації суттєво знизилася (Рисунок 3.1). Частково це є результатом усунення торговельних бар'єрів внаслідок підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (ЕС, 2015[18]). На ЄС у 2019 році припадало трохи менше половини загального експорту України (48,7%), тоді як на Російську Федерацію – лише 9%.

Рисунок 3.1. Еволюція експорту відповідно до місця призначення, 2014-2019 рр.



Примітка: *Дані, що стосуються території під фактичним контролем Республіки Кіпр, не включені до вибраного списку країн ЄС, оскільки вони недоступні. Дані, що стосуються Сполученого Королівства, також не включені.
Джерело: розробка автора на основі даних (Datawheel, 2021[20]).

Україна також намагалася підвищити свою конкурентоспроможність за допомогою таких заходів, як заохочення інвестицій та експорту і спрощення податкового адміністрування. Що стосується залучення інвестицій, то в грудні 2021 року в Україні було прийнято закон про державну підтримку інвестиційних проектів (також відомий як закон про «інвест-нянь»), який передбачає значні інвестиційні стимули для бізнесу, який працює у пріоритетних галузях економіки, зокрема звільнення від певних податків та імпортного мита (OECD, 2021[21]). Проте занепокоєння викликає той факт, що цей закон підриває позиції малих і середніх підприємств (МСП), оскільки він підтримує лише інвестиції у сумі понад 20 мільйонів доларів США (OECD, 2021[22]; Verkhovna Rada, 2020[23]).

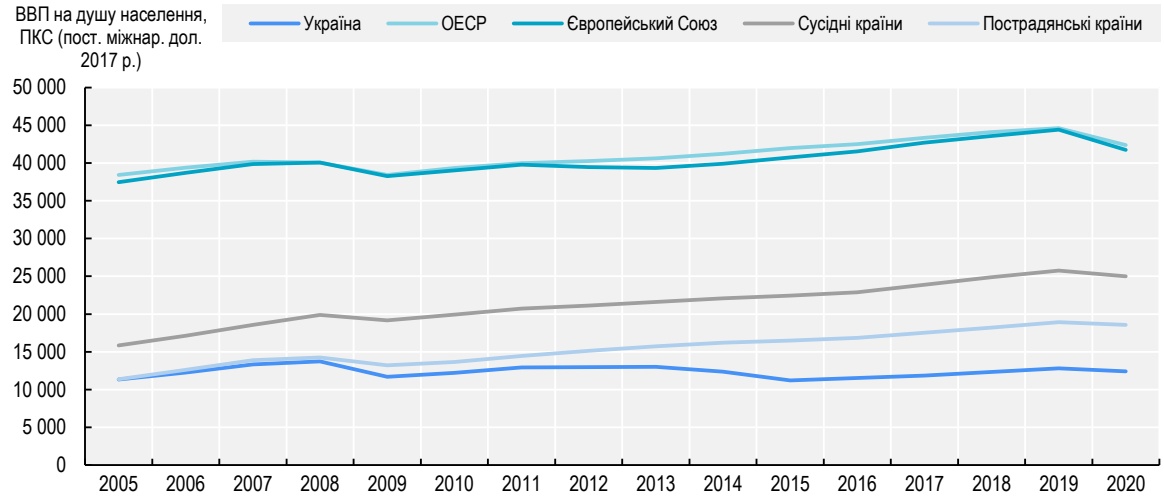
Що стосується податкового адміністрування, Україна покращила відшкодування податку на додану вартість (ПДВ) для МСП за допомогою автоматичного механізму відшкодування та намагалася

захистити їх від несвоєчасних платежів через систему електронних закупівель. Що стосується сприяння експорту, Україна підтримує інтернаціоналізацію малого та середнього бізнесу шляхом вдосконалення законодавчої бази та відповідності стандартам ЄС, а також забезпечуючи навчання, семінари та консультаційні послуги через Офіс з просування експорту для всіх підприємств, які бажають розпочати експортні операції або розширити свій існуючий експортний бізнес (OECD, 2020[24])

Послідовні кризи ускладнили зростання України порівняно з міжнародними орієнтирами

Протягом останніх двох десятиліть Україна пережила серйозні політичні та економічні потрясіння. Вони включають світову фінансову кризу 2008 року, революцію Євромайдану 2014 року, анексію Криму Російською Федерацією, конфлікт на Донбасі, пандемію COVID-19 і, останнім часом, повномасштабне російське вторгнення, яке почалося в лютому 2022 року. Загалом, послідовні політичні та економічні кризи негативно вплинули на поступове наближення економічних показників України до пострадянських та сусідніх країн (Рисунок 3.2).

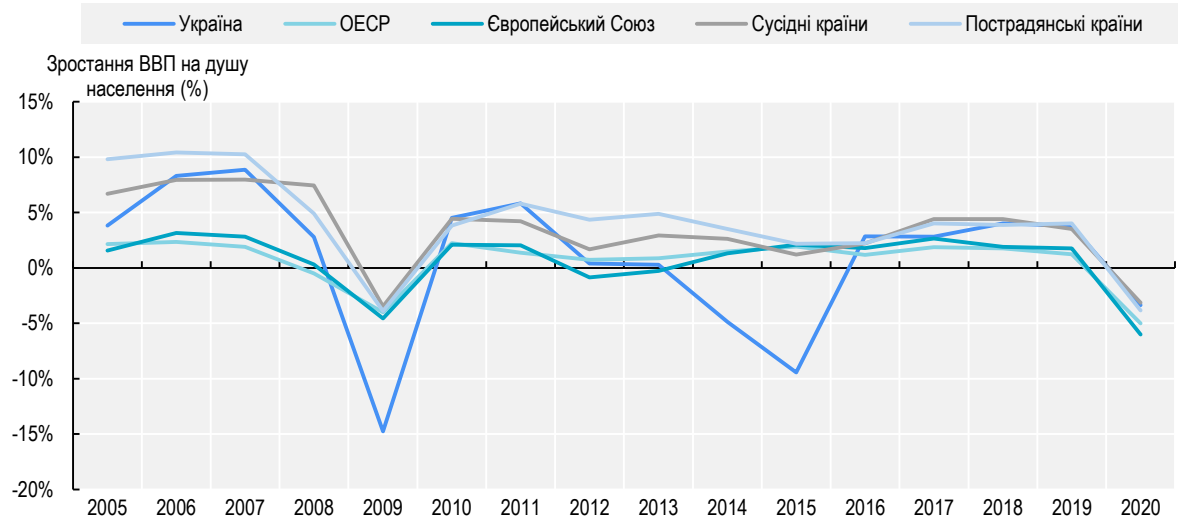
Рисунок 3.2. ВВП на душу населення (ПКС) в Україні та порівнюваних країнах, 2005-2021



Примітка: ВВП на душу населення базується на паритеті купівельної спроможності (ПКС). Дані наведено в постійних міжнародних доларах 2017 року. ВВП за ПКС – це валовий внутрішній продукт, конвертований у міжнародні долари за курсом ПКС. Міжнародний долар має таку саму купівельну силу для ВВП, як і долар США в Сполучених Штатах.
Джерело: розробка автора на основі даних (World Bank, 2022[25])

Світова фінансова криза призвела до скорочення ВВП на душу населення в Україні на 15% у 2009 році порівняно із середнім скороченням на 4% серед країн-членів ОЕСР та 4,6% в ЄС (World Bank, 2022[26]). При цьому в Україні також відбулося швидше, ніж очікувалося, відновлення, здебільшого через збільшення зовнішнього попиту на природні ресурси та нижчу ціну на імпортований природний газ. Однак до 2012-2013 років економіка стагнувала, а зростання ВВП на душу населення було близьким до 0%, на відміну від пострадянських країн і сусідніх країн, де ВВП на душу населення продовжував зростати.

Рисунок 3.3. Зростання ВВП на душу населення (в рік, %) в Україні та країнах-орієнтирах, 2005-2020 рр.



Джерело: розробка автора на основі даних (World Bank, 2022[26])

Євромайдан 2013-14 років також мав значні економічні наслідки для України. Відмова уряду підписати Угоду про асоціацію з Європейським Союзом (ЄС) призвела до тижневих масових протестів. Протести зрештою призвели до зміни уряду, що стало поштовхом до анексії Криму Російською Федерацією на початку 2014 року та війни на Донбасі у 2014-15 роках. Під час останньої підтримувані Росією сепаратисти за допомогою російських військ захопили значні частини території України в Донецькій і Луганській областях. Загалом Україна втратила фактичний контроль над 7% своєї території в результаті двох подій, включаючи місто Донецьк, яке є одним із найбільших міст країни та важливим центром важкої промисловості (UN, 2019[27]).

Ці події спричинили значну економічну нестабільність, що призвело до падіння ВВП на душу населення на 4,9% у 2014 році та на 9,4% у 2015 році. Однак ключові структурні реформи, ініційовані новим урядом, такі як запровадження плаваючого обмінного курсу та цільове регулювання інфляції, а також скорочення бюджетного дефіциту, допомогло реформувати економіку та розблокувати чотирирічну кредитну програму відновлення (17,5 мільярдів доларів США) від Міжнародного валютного фонду (МВФ) (IMF, 2021[28]). Це створило умови для повернення до зростання — з 2,9% у 2016 році до 3,8% у 2019 році. Зростанню також сприяло підписання новим урядом Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у 2014 році, що відкрило українським експортерам нові та цінні можливості для торгівлі та інвестицій.

Світова пандемія COVID-19, яка призвела до 100 000 смертей в Україні до лютого 2022 року (WHO, 2021[29]), призвела до скорочення ВВП на душу населення на 3,4% у 2020 році, що становило цифру, нижчу ніж падіння на 6% в ЄС. Однак до кінця 2021 року перспективи суттєвого відновлення економіки затьмарилися, оскільки країна зіткнулася з четвертою хвилею пандемії в поєднанні з енергетичною кризою. Остання був викликана падінням поставок вугілля та газу з Російської Федерації, а згодом – повномасштабним вторгненням Росії в лютому 2022 року.

Показники ефективності державного управління в Україні покращилися з 2014 року, але ситуація залишається напруженою

Всеосяжна програма реформ в Україні, яка впроваджується з 2014 року, визначає економічний розвиток як невід'ємно пов'язаний із розвитком сильних державних інституцій. Створення міцної основи для сталого економічного зростання та інвестицій залежить від таких питань, як захист прав власності та рівні умови для бізнесу. Щоб зміцнити здатність державних установ боротися з корупцією та сприяти верховенству права, Україна отримала технічну та фінансову підтримку та заохочення від міжнародних партнерів, включаючи МВФ, Сполучені Штати та ЄС.

Після Євромайдану 2014 року Україна досягла поступу в низці сфер, включаючи зміцнення судової системи, реалізацію антикорупційної програми, а також сприяння більш чесній конкуренції та покращенню управління, серед іншого. Проте з точки зору управління ще є над чим працювати. На додаток до вимог, встановлених МВФ у рамках його програми запозичень (IMF, 2021[28]), уряд визнає необхідність подальшого зміцнення своїх інституцій і покращення добробуту громадян. З цією метою він здійснив ряд серйозних реформ (Вкладка 3.2).

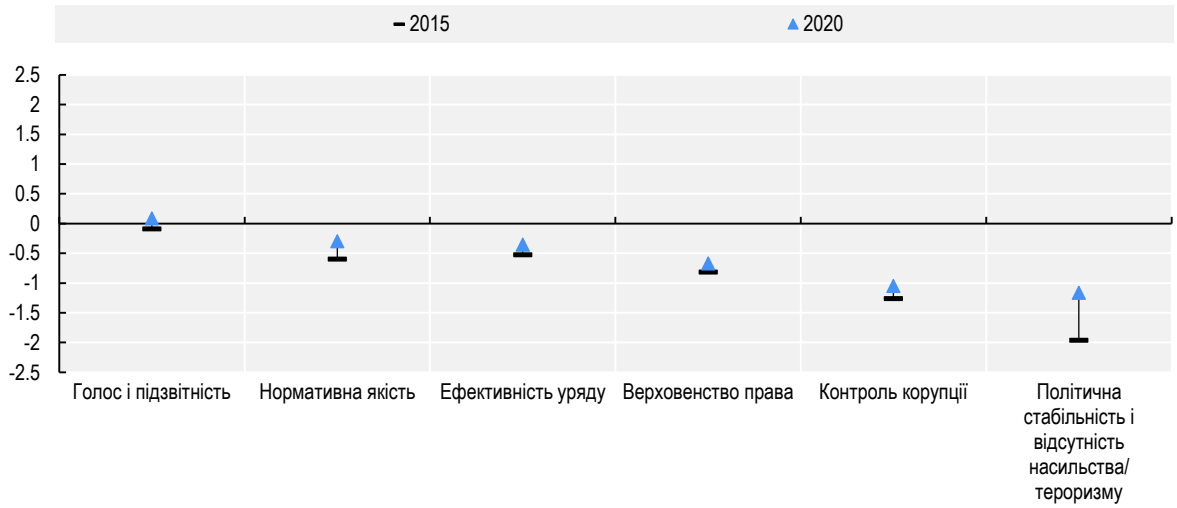
Вкладка 3.2. Приклади останніх ініціатив щодо покращення управління

- Прийняття закону **«Про незаконне збагачення»** (2019 р.), який знову криміналізує незаконне збагачення та вимагає конфіскації активів державних службовців, які не можуть бути пояснені їхніми законними доходами.
- Прийняття законодавчих **змін до механізмів банківського регулювання** (2020 р.), які усувають нормативні лазівки та рішення-бар'єри, прийняті регулятором.
- Прийняття Закону **«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення»** (2020 р.), яким було скасовано 18-річний мораторій на продаж землі сільськогосподарського призначення.
- Відновлення діяльності **Вищої кваліфікаційної комісії суддів** та **Вищої ради правосуддя** (в обох випадках 2021 рік), які передбачають вирішальну роль міжнародних експертів у відборі кандидатів на посади суддів.

Джерело: Опрацювання автора на основі (Reuters, 2019[30]; NBU, 2020[31]; Baker McKenzie, 2020[32]; Atlantic Council, 2021[33]).

Позитивний вплив реформ управління ілюструється покращенням показників України за Світовими показниками управління Світового банку (Рисунок 3.4), які оцінюють поступ у шести категоріях управління в понад 200 країнах. Вони показують, що між 2015 та 2020 роками Україна покращила свої показники в усіх сферах. Однак важливо підкреслити, що у 2020 році Україна все ще займала низькі позиції майже за всіма показниками, включно з тими, що стосуються верховенства права та боротьби з корупцією, що вказує на широкі можливості для подальше вдосконалення.

Рисунок 3.4. Світові показники управління в Україні, 2015 і 2020 рр.



Примітка. Показники управління надаються в одиницях стандартизованого нормального розподілу, де нуль представляє середнє значення. Значення коливаються приблизно від -2,5 до 2,5, причому вищі значення відповідають кращому рівню управління. З повним поясненням методології можна ознайомитись тут (Worldwide Governance Indicators, 2021[34]).
Джерело: розробка автора на основі даних (Worldwide Governance Indicators, 2021[34]).

Деякі з найбільш амбітних реформ державного управління в Україні були зосереджені на місцевому рівні. З метою покращення процесу надання державних послуг та умов життя в муніципалітетах, а також зміцнення місцевої демократії, у 2014 році країна розпочала реформу децентралізації. Ключові елементи реформи включали територіальне об'єднання понад 10 000 місцевих рад у 1 469 об'єднаних громад протягом шести років із значним розширенням їхніх адміністративних повноважень та повноважень з надання послуг. Це супроводжувалося збільшенням місцевих бюджетів. У Таблиця 3.1 показано, як змінився адміністративно-територіальний устрій України за останні кілька років.

Таблиця 3.1. Адміністративні одиниці на місцевому рівні, 2017 і 2021 рр.

Рівень місцевого уряду		Адміністративна одиниця	Кількість одиниць	
			2017р.	2021р.
Перший рівень	Регіональний	Області	24	24
		Автономна Республіка Крим	1	1
		Міста (Київ і Севастополь)	2	2
Другий рівень	Проміжний	Райони	490	136
		Міста обласного значення	186	-
Третій рівень	Самоврядування	Об'єднані територіальні громади	665	1 469
		Інші міста (районного значення)	235	-
		Інше (сільські, міські та районні ради)	10 000+	-

Джерело: розробка автора на основі даних (CabMin, 2021[35])

Економічний розвиток і добробут в Україні: тенденції на місцевому рівні

На восьмому (2022) році державного процесу децентралізації та реформування регіонального розвитку економічні тенденції та тенденції добробуту на місцевому рівні виявили значну регіональну нерівність. Пандемія COVID-19 посилила територіальні відмінності, і хоча деякі регіони відносно добре впоралися з подвійним потрясінням у сфері охорони здоров'я та економіки, викликаним Covid, інші відстали, що мало значний негативний вплив на добробут їхнього населення. На територіальні диспропорції також суттєво вплинула агресія Росії.

Оскільки український уряд прагне відновитися після наслідків COVID-19 і російської війни, дуже важливо, щоб політика економічного відновлення враховувала регіональні та місцеві потреби та активи. У цьому розділі досліджуються місцеві коливання економічних показників і показників добробуту, а також зміни в регіональних показниках з часом. Слід зазначити, що відсутність доступних даних на територіальному рівні, зокрема в області добробуту, обмежує можливості цього аналізу, а також обмежить лінію поля зору національних політиків щодо регіональних показників України.

Аналіз добробуту базується на показниках регіонального добробуту ОЕСР (Вкладка 3.3), які можуть допомогти політикам оцінити регіональні сильні сторони та проблеми, відстежувати тенденції та порівнювати результати з іншими регіонами, як усередині країни, так і за кордоном. Через брак надійних територіальних даних в Україні в цьому розділі охоплюються не всі показники ОЕСР (наприклад, рівень задоволеності громадою або життям), а інші показники були адаптовані таким чином, щоб краще відображати специфічний регіональний економічний контекст і контекст добробуту України. Процес прийняття рішень щодо підтримки регіонального розвитку можна покращити за допомогою більш легкодоступних, даних з розбивкою за територіями щодо широкого спектру економічних, екологічних, управлінських і соціальних показників. Про це більш детально йдеться у Розділі 4.

Вкладка 3.3. Індикатори регіонального добробуту ОЕСР

Створення порівнянних показників добробуту на регіональному рівні

Концепція ОЕСР щодо вимірювання рівня регіонального добробуту базується на Ініціативі ОЕСР «Краще життя». Вона оцінює добробут у регіонах, маючи на увазі, що дані про добробут є більш значущими, якщо їх вимірювати на територіальному рівні, оскільки це дає змогу вловити місцеві відмінності. Окрім результатів, орієнтованих на місце, концепція також зосереджена на окремих людях, оскільки обидва аспекти впливають на добробут людей і майбутні можливості.

Індикатори регіонального добробуту зосереджуються на наданні інформації про життєвий досвід людей, а не на засобах (вхідних даних) чи цілях (вихідних даних). Таким чином вони можуть надавати інформацію для процесів розробки політики, яка виходить за межі простого покращення певних економічних чи соціальних показників, зосереджуючись на покращенні добробуту громадян. Такі показники також слугують інструментом для моніторингу різниці у рівні добробуту в різних регіонах.

Концепція регіонального добробуту дозволяє порівнювати та взаємодіяти в багатьох аспектах для врахування взаємодоповнюваності та компромісів, з якими стикаються політики. Водночас порівняння показників регіонального добробуту в часі дозволяє оцінити спрямованість, стійкість та життєздатність регіонального розвитку.

У своїх зусиллях з розробки корисних і порівнянних даних уряд України може охопити кілька аспектів добробуту: дохід, робочі місця, житло, здоров'я, доступ до послуг, освіта, громадянська активність, навколишнє середовище та безпека, для яких ОЕСР веде порівняльну статистику на регіональному рівні, а також три додаткові аспекти: баланс між роботою та особистим життям, спільнота (соціальні зв'язки) і задоволеність життям.

Джерело: розробка автора на основі (OECD, n.d.[36]), *OECD Regional Well-Being (database)*, www.oecdregionalwellbeing.org.

Демографічний спад в Україні продовжується

Останній перепис населення в Україні проводився понад два десятиліття тому. Національні переписи населення можуть стати надійною основою для офіційних оцінок чисельності населення та статистики. Ще до російської війни та масової міграції та переміщення, які вона спричинила, відсутність останнього перепису населення означала відсутність певності щодо просторового розподілу населення України. У контексті регіонального розвитку недостовірні дані про чисельність населення можуть призвести до неефективного розподілу державних коштів, оскільки трансферти до місцевих бюджетів (а також механізм фіскального вирівнювання) часто прив'язані до офіційної кількості населення (OECD, 2018[9]).

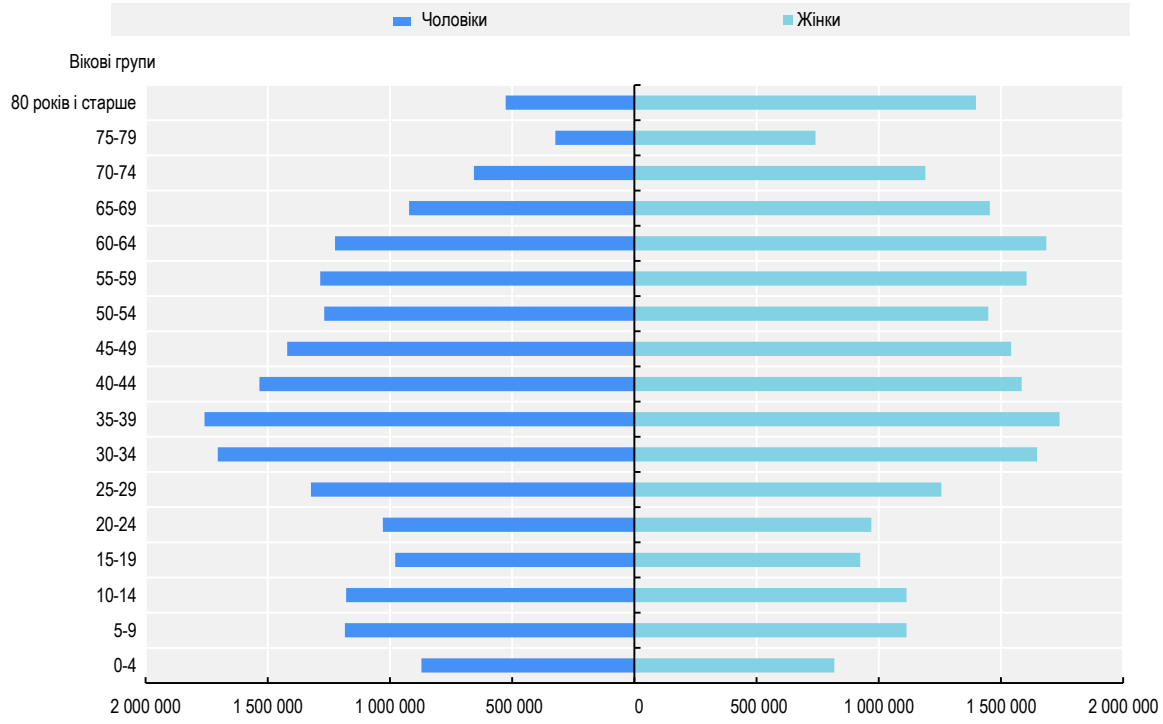
Очікувана тривалість життя в Україні у 2019 році становила 72 роки, що було значно нижче середнього показника по ОЕСР (80 років). Частково це пов'язано зі шкідливою для здоров'я поведінкою, як-от зловживання алкоголем і куріння (особливо серед чоловіків), політичною нестабільністю (наприклад, територіальний конфлікт) і відсутністю доступу до медичної допомоги. Поряд з іншими країнами Східної Європи темп скорочення чисельності населення країни є одним із найшвидших у світі.

Наявні дані свідчать про те, що за останні два десятиліття Україна постраждала від значного скорочення чисельності населення. З 1990 по 2021 рік населення скоротилося більш ніж на

вісім мільйонів осіб. Низька народжуваність, висока смертність і масштабна міграція сприяли цій тенденції. Навпаки, середня чисельність населення в країнах ОЕСР за той самий період зросла на 11,2%. Перед війною Організація Об'єднаних Націй (ООН) прогнозувала, що до 2050 року населення України скоротиться ще на 18% з 44,2 мільйонів у 2017 році до 36,4 мільйонів (WENR, 2019[37]).

Ключові зрушення в динаміці вікової піраміди населення України за останнє десятиліття включають помітне зменшення кількості новонароджених та населення працездатного віку (Рисунок 3.5). Вражає, що група людей віком 15-19 років, яка починає працювати, приблизно на 50% менша, ніж група віком 35-39 років, що може бути основною перешкодою для майбутнього економічного зростання. Іншим важливим викликом у довгостроковій перспективі є той факт, що населення віком до 5 років є навіть менш численним, ніж група віком 15-19 років.

Рисунок 3.5. Вікова піраміда України, 2021 р.

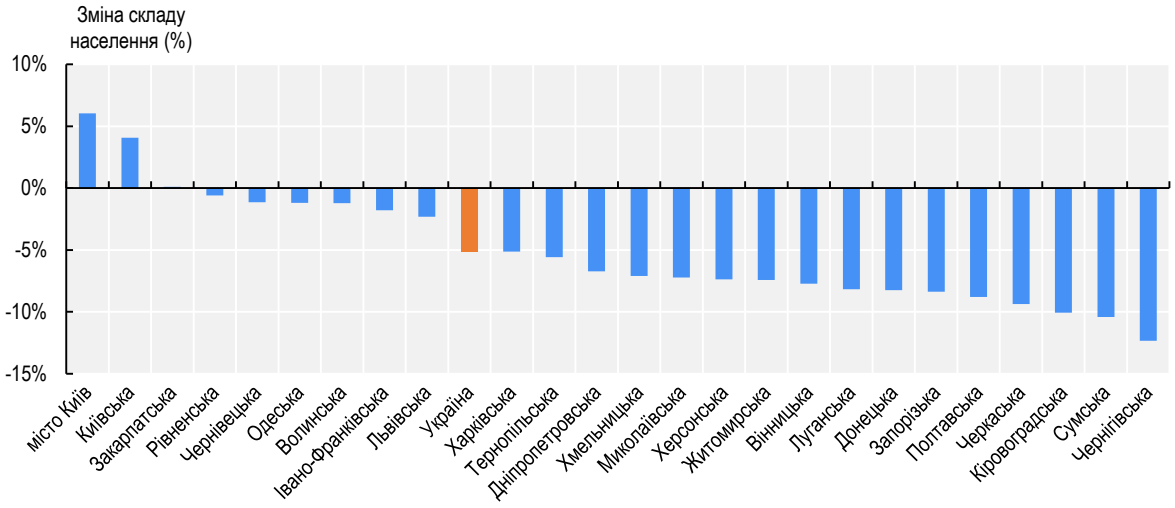


Джерело: опрацювання автора на основі даних (SSSU, 2021[10]).

Більшість регіонів стикаються зі скороченням чисельності населення та зростанням рівня утриманства літніх людей

На регіональному рівні демографічний спад спостерігається майже в кожній області, хоча існують значні регіональні відмінності (Рисунок 3.6). Майже в усіх регіонах приріст населення був рівномірним (Закарпатська область), або знижувався. Лише місто Київ і, меншою мірою, Київська область повідомили про значне зростання чисельності населення між 2010 і 2021 роками. Скорочення чисельності населення в кількох сільських регіонах, де сільське господарство є домінуючим сектором економіки, було особливо різким. Найбільше скоротилася кількість населення в Чернігівській області – на 12,3% за 2010–2021 роки, за нею йдуть Сумська, Кіровоградська та Черкаська області.

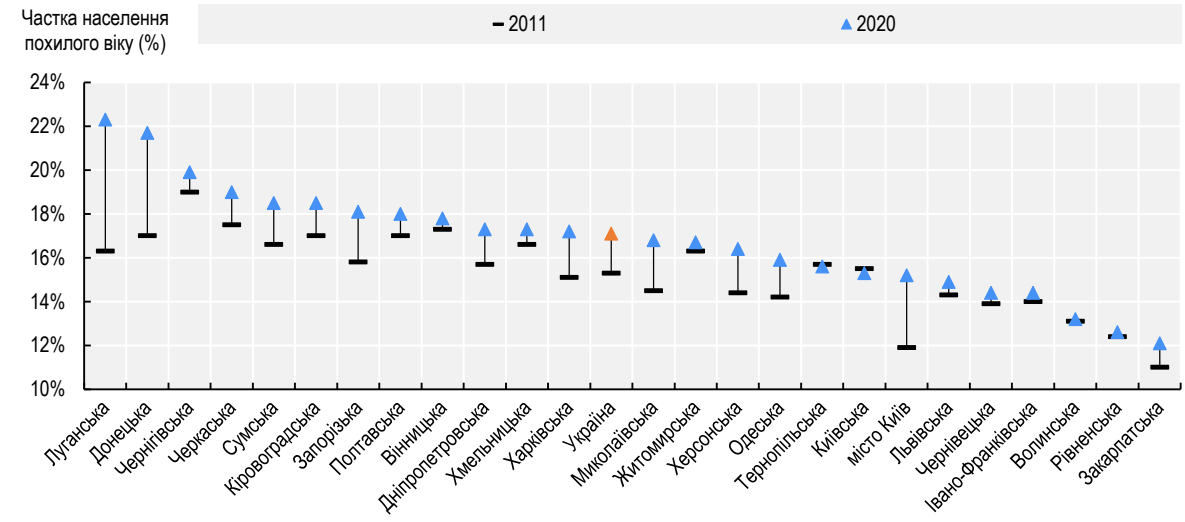
Рисунок 3.6. Зміна складу населення (%) за областями та по м. Києву, 2010 та 2021 рр.



Примітка. У діаграмі не вказано тимчасово окуповану територію АР Крим та м. Севастополь, оскільки після 2014 року дані були відсутні.
Джерело: опрацювання автора на основі даних (CabMin, 2021[35]).

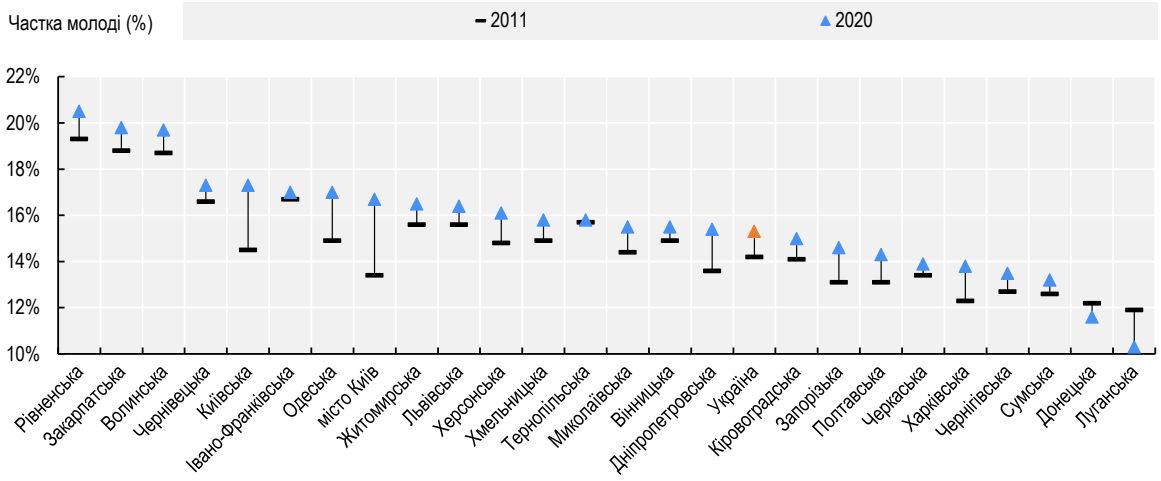
Ключовою змінною, яка сприяє демографічному спаду в Україні, є старіння. Населення, що старіє, зазвичай включає меншу частку людей, які є економічно активними. Вплив старіння на структуру населення України можна побачити на Рисунок 3.7 та Рисунок 3.8, де показано співвідношення між кількістю людей працездатного віку та а) людей похилого віку або б) молодих людей у віці, коли вони загалом економічно неактивні.

Рисунок 3.7. Частка населення похилого віку (віком від 65 і старше) за областями та по м. Києву, 2011 та 2020 рр.



Примітка: частка літнього населення (віком від 65 років) у загальній чисельності населення. У діаграмі не вказано тимчасово окуповану територію АР Крим та м. Севастополь, оскільки дані були відсутні. На 2020 рік для Луганської та Донецької областей розрахунки (оцінки) чисельності населення було здійснено на підставі наявних адміністративних даних про державну реєстрацію народження та смерті та зміни у реєстрації місця проживання.
Джерело: розробка автора на основі даних (CabMin, 2021[35]).

Рисунок 3.8. Частка молоді (віком від 0 до 14 років) за областями та по м. Києву, 2011 та 2020 рр.



Примітка: Частка молоді (віком від 0 до 14 років) у загальній кількості населення. У діаграмі не вказано тимчасово окуповану територію АР Крим та м. Севастополь, оскільки дані були відсутні. На 2020 рік для Луганської та Донецької областей розрахунки (оцінки) чисельності населення було здійснено на підставі наявних адміністративних даних про державну реєстрацію народження та смерті та зміни у реєстрації місця проживання.
Джерело: розробка автора на основі даних (CabMin, 2021[35])

У період з 2011 по 2020 рік коефіцієнт утриманства людей похилого віку в Україні зріс на 1,8 процентного пункту до 17,1%, що було нижче середнього показника в ОЕСР (26,8%). За цей період у всіх регіонах, крім Київської та Тернопільської областей, збільшився коефіцієнт утриманства людей похилого віку, що може мати суттєві наслідки в плані попиту на догляд за людьми похилого віку. Найбільше зростання спостерігалося в Донецькій та Луганській областях, де частка населення похилого віку у загальній чисельності населення зросла на 4,7 та 6,0 в.п. відповідно. Це можна пояснити збільшенням міграції населення працездатного віку в обох регіонах у 2014-2015 роках (коли почалася війна на Донбасі).

За той самий десятирічний період коефіцієнт утриманства молоді в Україні дещо зріс з 14,2% у 2011 році до 15% у 2020 році, що було нижче середнього показника в ОЕСР (27,4%). У період з 2011 по 2020 рік у 23 областях і місті Києві коефіцієнт утриманства молоді залишався стабільним або зріс. Зменшився лише в Луганську та Донецьку. Крім того, у той час як у 2020 році Рівненська, Закарпатська та Волинська області повідомили про коефіцієнт утриманства молоді на рівні близько 20%, у Луганській області частка молоді у загальній чисельності населення становила лише 10%, що свідчить про значні міжрегіональні відмінності. Зростаючий коефіцієнт утриманства молоді може свідчити про необхідність додаткових інвестиції в такі сфери, як навчання та догляд за дітьми. Одночасне зростання рівня утриманства серед молоді та людей похилого віку в 21 регіоні та місті Києві за останнє десятиліття свідчить про те, що у них зменшилася частка населення працездатного віку у загальній чисельності населення.

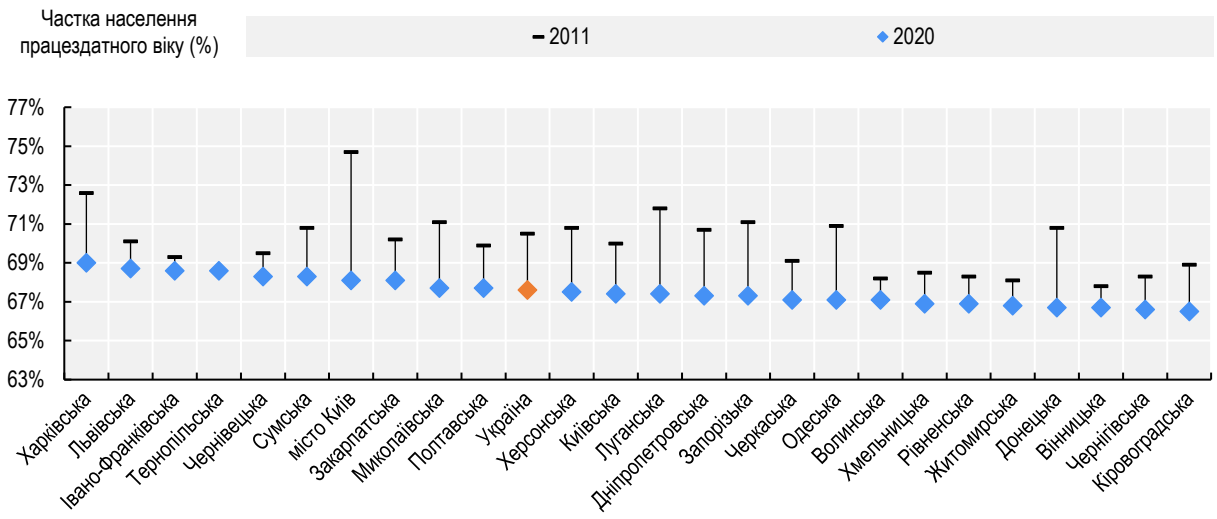
Регіональні відмінності економічно активного населення мають важливі наслідки для розробки політики регіонального та муніципального розвитку. Вони повинні брати до уваги територіально диференційований вплив скорочення чисельності чи старіння населення на продуктивність і економічний розвиток, а також поточний і майбутній попит на державні послуги. Крім того, зменшення чисельності населення, як правило, негативно впливає на збір податків, створюючи додаткове навантаження на спроможність національних і місцевих органів влади виконувати свої

адміністративні завдання та обов'язки з надання послуг. Враховуючи прогнози щодо подальшого скорочення чисельності населення в найближчі роки, національні та місцеві стратегії розвитку повинні передбачати втручання як для адаптації до депопуляції, так і для пом'якшення її наслідків.

Декілька регіонів зазнали демографічного відтоку, що вплинуло на ринок праці

Практично в усіх регіонах України спостерігається скорочення робочої сили. За останнє десятиліття частка населення працездатного віку (людей у віці 15-64 років) у загальній чисельності населення впала з 70,5% у 2011 році до 67,6% через демографічний спад (Рисунок 3.9). Ці значення подібні до середнього показника ОЕСР, який також зазнав падіння на 1,75 відсоткового пункту. Проте, якщо в країнах ОЕСР це явище здебільшого пов'язане зі старінням їхнього населення, то в Україні причиною найбільшого падіння є відтік людей працездатного віку до інших країн, переважно в ЄС.

Рисунок 3.9. Частка населення працездатного віку (15-64 років) за областями та по м. Києву, 2011 та 2020 рр.



Примітка: Частка населення працездатного віку (15-64 роки) у загальній чисельності населення. Населення працездатного віку – вікова група 15-64 роки. У діаграму не включено тимчасово окуповану територію АР Крим та м. Севастополь, оскільки після 2014 року дані були відсутні. Для середнього значення по Україні за 2010 рік діаграма включає тимчасово окуповану територію АР Крим та м. Севастополь. Для Луганської та Донецької областей розрахунки (оцінки) чисельності населення здійснюються на підставі наявних адміністративних даних про державну реєстрацію народження та смерті та зміни у реєстрації місця проживання.
Джерело: розробка автора на основі даних (OECD, 2021[38]) та (CabMin, 2021[35]).

В усіх областях, крім Тернопільської (0 в.п.), відбулося скорочення частки населення працездатного віку (15-64 роки) у загальній чисельності населення. Особливо важливим є приклад міста Києва, на яке припадає дуже велика частка регіонального ВВП і зайнятості, де зменшення населення працездатного віку становило 6,6 відсоткових пунктів. Значне зниження також спостерігалося в Луганську (4,4 в.п.) та Запоріжжі (3,8 в.п.). В інших областях зниження становило від 1 до 3,5 відсоткових пунктів, що можна пояснити зростанням міграції населення працездатного віку в інші частини України та/або за кордон.

Політика регіонального розвитку повинна враховувати вплив скорочення робочої сили на поточний і майбутній економічний розвиток. Щоб зупинити потік міграції за кордон, уряд також має прийняти політику регіонального розвитку, яка базується на місцевих активах для стимулювання місцевого

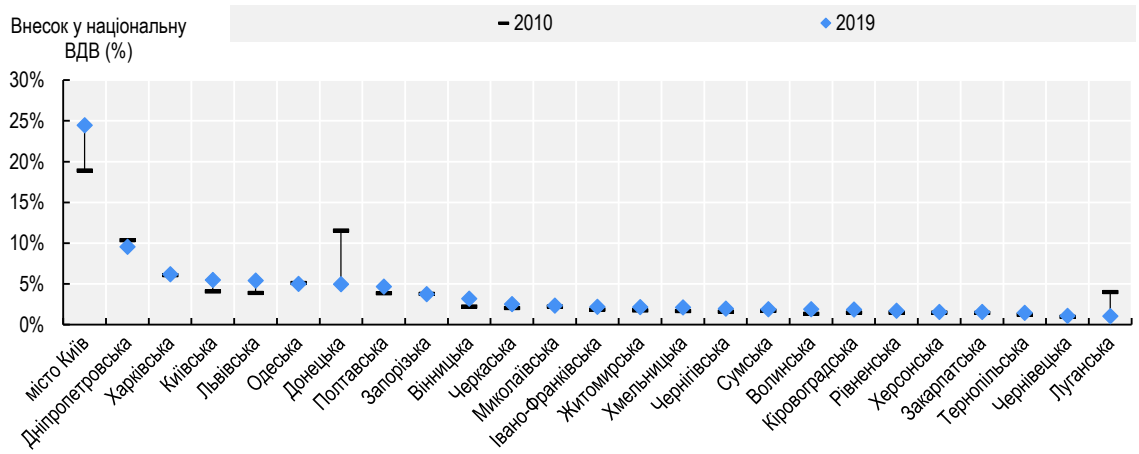
економічного розвитку, а також буде спрямована на покращення якості можливостей ринку праці в Україні порівняно з іншими країнами.

Регіональні економічні тенденції вказують на зростання територіальної нерівності в Україні

Економічне зростання України сильно коливалося протягом останнього десятиліття через різні згадані раніше потрясіння. Щоб вийти з кризи COVID-19 і поставити економіку України на міцнішу основу, країна повинна спиратися на відносні переваги, якими вона володіє, і забезпечити широке зростання в усіх секторах і на всіх територіях.

Як показано на Рисунок 3.10, внесок у національну валову додану вартість (ВДВ) більшості областей суттєво не змінився за останнє десятиліття. З 2010 по 2019 рік внесок 20 областей у національну ВДВ не збільшився і не зменшився більш ніж на 1 відсотковий пункт. Проте можна виявити значні коливання, дивлячись на Донецьку, Луганську області та місто Київ. З 2010 по 2019 рік внесок Донецької та Луганської областей у національну ВДВ зменшився на 7 і 3 відсоткових пункти відповідно. Ця зміна в основному відбулася між 2013 і 2015 роками і є наслідком конфлікту на Донбасі. І навпаки, з 2010 по 2019 рік внесок міста Києва у національну ВДВ зріс на 6 відсоткових пунктів. У 2019 році тільки місто Київ склало 24% ВДВ країни, порівняно з 22% у 2010 році. Разом місто Київ і Київська область склали 30% ВДВ країни в 2019 році. Це означає, що економіка України все більше залежить від Київської агломерації, тоді як інші регіони відстають. Якщо виключити з рівняння Донецьку та Луганську області, зміна внеску міста Києва у національну ВДВ між 2011 та 2019 роками є більш помірною (3 в.п.), тоді як падіння внеску Дніпропетровської області є більш вираженим (3 в.п.).

Рисунок 3.10. Внесок областей та міста Києва у національну ВДВ (%), 2010 та 2019 рр.



Примітка. У діаграмі не вказано тимчасово окуповану територію АР Крим та м. Севастополь, оскільки з 2014 року дані були відсутні. За 2010 рік дані по цих територіях були включені до розрахунку внеску до національної ВДВ 24 областей та міста Києва.
Джерело: власна розробка на основі (CabMin, 2021[35])

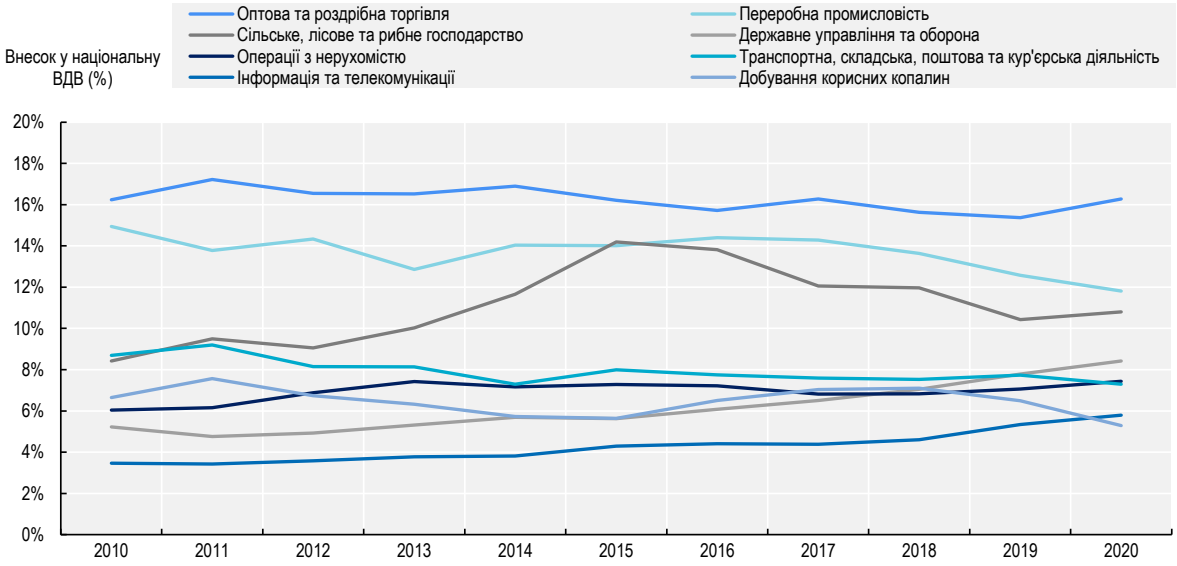
Зростаюча залежність економіки України від міста Києва може посилити існуючу економічну диспропорцію в країні, при цьому столиця стрімко випереджатиме інші регіони, а вони ще більше відставатимуть. Розрив збільшується, незважаючи на зусилля уряду підвищити регіональну конкурентоспроможність і згуртованість (див. Розділ 4). Хоча, з одного боку, збільшення регіональних економічних розбіжностей може загрожувати добробуту, економічному розвитку та

соціальній згуртованості, з іншого, концентрація людей і бізнесу (що сприяє економічним розбіжностям) також може сприяти швидшому економічному зростанню. Фактично, уряди в усьому світі шукають компроміси між перевагами економіки агломерації та територіальною рівністю. Ключове питання, на яке мають відповісти політики, полягає в тому, як вирішити проблему відстаючих регіонів без шкоди для сукупного економічного зростання країни (OECD, 2020[39]).

За останні роки структура економіки України суттєво змінилася

Структура економіки України засвідчила значну нестабільність протягом останнього десятиліття (Рисунок 3.11). У період між 2015 і 2020 роками найбільші зміни відбулися в державному секторі, який повідомив про зростання майже на 50%, за яким йдуть сфера інформації та телекомунікації (34,8%). І навпаки, внесок сільського господарства скоротився на 23,9%, за ним йдуть переробна промисловість (15,7%), транспорт (8,7%) і гірничодобувна промисловість (6%). Ці зміни мають важливий вплив на рівень продуктивності, попит на послуги підтримки бізнесу з боку приватного сектору, а також економічну основу регіонів і місцевих громад.

Рисунок 3.11. Внесок секторів економіки у національну ВДВ (%), 2010-2020 рр.



Примітка: значення 2020 року є попередніми і дані наведені без урахування тимчасово окупованої території АР Крим, міста Севастополя, а з 2014 року також без урахування частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях.
Джерело: розробка автора на основі даних (CabMin, 2021[35])

У 2019 році на регіональному рівні сільське, лісове та рибне господарства переважали за показниками ВДВ у 14 областях. Далі йдуть оптово-роздрібна торгівля, яка переважала в Київській, Львівській, Волинській та Київській областях, а також переробна промисловість (домінувала в Донецькій, Івано-Франківській, Харківській та Запорізькій областях). У Полтавській та Дніпропетровській областях переважаючим сектором була гірничодобувна промисловість, а в Одеській області – транспортні, складські, поштові та кур'єрські послуги. Примітно, що з 2015 по 2019 рік лише у трьох областях відбулася зміна домінуючої галузі, що свідчить про відносну регіональну стабільність у ключових секторах економіки:

- Івано-Франківська *область*: від сільського, лісового та рибного господарства до переробної промисловості;

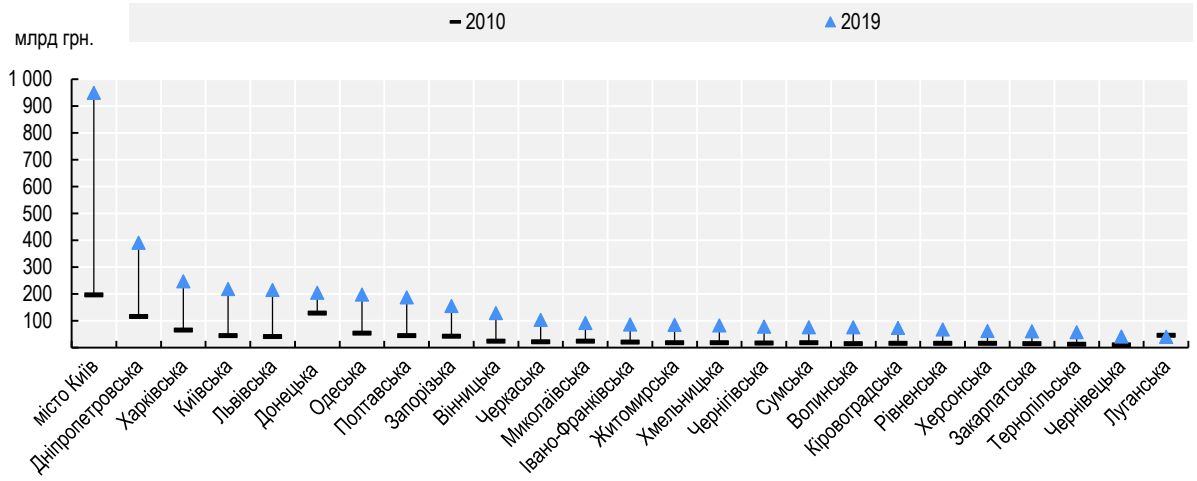
- Волинська *область*: від сільського, лісового та рибного господарства до оптової та роздрібної торгівлі;
- Дніпропетровська *область*: від переробної промисловості до гірничодобувної промисловості.

Для підвищення конкурентоспроможності в Україні продуктивність має продовжувати зростати в усіх регіонах

Низька продуктивність є критичною проблемою на шляху розвитку України. У 2019 році ВВП за паритетом купівельної спроможності на одну зайняту особу склав 29 245 доларів США, що є аналогічним його рівню у 2012 році (28 845 доларів США). Зниження продуктивності економіки та її нерівномірний територіальний розподіл сприяють посиленню міжрегіональної асиметрії.

Наприкінці 2019 року найбільший обсяг валового регіонального продукту (ВРП) мав Київ, а найменший – Луганська область (Рисунок 3.12). Примітно, що у Києві з 2010 по 2019 рік ВРП на душу населення зріс майже у п'ять разів. Натомість у багатьох областях за десятиріччя спостерігалося лише незначне зростання ВРП, а в Луганській області – падіння. Це ще більше підкреслює той факт, що рушієм зростання української економіки дедалі сильніше була столиця. Великі відмінності у темпах зростання ВРП підкреслюють необхідність спеціалізованих державних інвестицій, які базуватимуться на місцевих активах, дозволяючи тим регіонам, які відзначаються обмеженим рівнем економічного зростанням, наздогнати інші регіони.

Рисунок 3.12. Зміна валового регіонального продукту (ВРП) по областях та м. Києву, 2010 та 2019 рр.



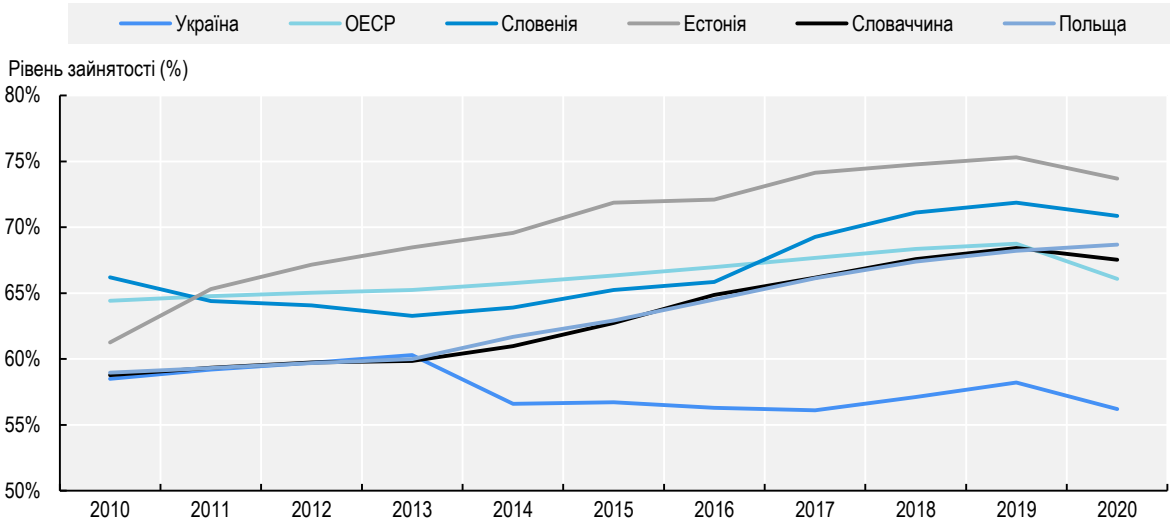
Примітка. У діаграмі не вказано тимчасово окуповану територію АР Крим та м. Севастополь, оскільки з 2014 року дані були відсутні.
Джерело: розробка автора на основі даних (CabMin, 2021[35])

Україна все більше відстає від своїх країн-аналогів за рівнем зайнятості

У 2020 році офіційний рівень зайнятості в Україні становив 56,2%, що значно нижче середнього показника по ОЕСР (66,1%), а також нижче, ніж в інших країнах Центральної, Східної Європи та Балтії, таких як Естонія, Польща, Словацька Республіка та Словенія (Рисунок 3.13). За останнє десятиліття рівень зайнятості в усіх порівнюваних країнах зріс на 1,7-12,5 відсоткового пункту, тоді як в Україні він впав на 2,3 відсоткового пункту. Крім демографічного спаду, основні проблеми ринку

праці включають відносно низьку частку жінок у робочій силі, а також високий рівень неофіційного працевлаштування (20,3%). Однак ці наслідки різняться по території України.

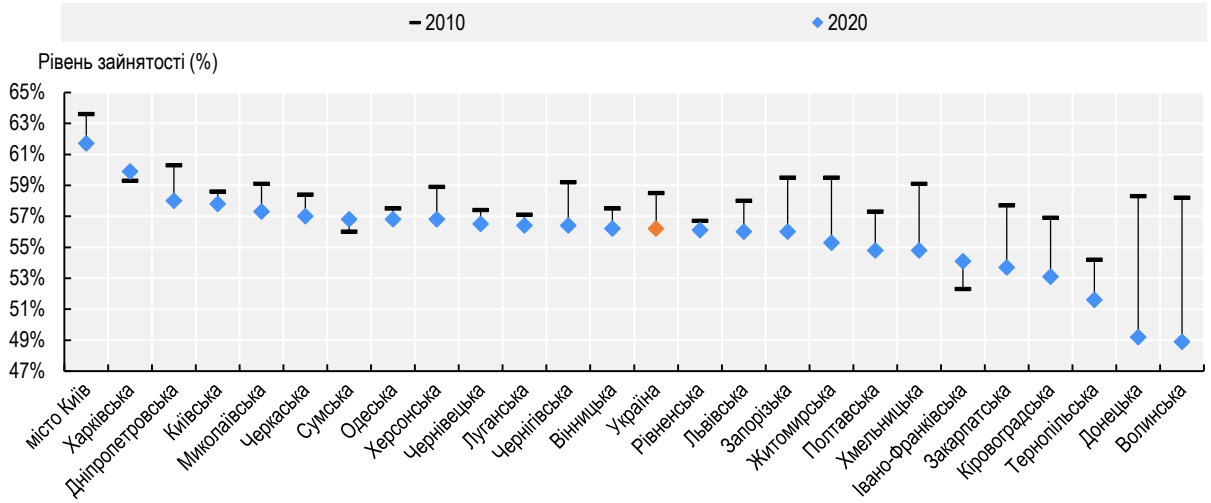
Рисунок 3.13. Рівень зайнятості в Україні порівняно з вибраними країнами, 2010-2020 рр.



Джерело: розробка автора на основі даних (OECD, 2021[38]) and (CabMin, 2021[35]).

Рівень зайнятості значно різниться по областях. У 2020 році найвищий рівень офіційної зайнятості був у Києві (61,7%), за ним іде Харківська область (59,9%) (Рисунок 3.14). Натомість у Волинській та Донецькій областях найнижчий рівень офіційної зайнятості (48,9% та 49,2% відповідно). Слід також зазначити, що темпи зростання зайнятості суттєво відрізнялися по регіонах. У 2010–2020 роках лише Івано-Франківська, Сумська та Харківська області повідомили про позитивне зростання офіційної зайнятості (3,4%, 1,4% та 1% відповідно), тоді як усі інші області повідомили про зниження.

Рисунок 3.14. Рівень зайнятості по областях та м. Києву, 2010 та 2020 рр.



Примітка. У діаграмі не вказано тимчасово окуповану територію АР Крим та м. Севастополь, оскільки з 2014 року дані були відсутні. Для розрахунку національного рівня зайнятості в 2010 році були включені дані по обох територіях.
Джерело: розробка автора на основі даних (CabMin, 2021[35])

Різниця в регіональних результатах рівня зайнятості свідчить про необхідність розробки стратегій регіонального розвитку, які передбачатимуть адаптовані політичні рішення щодо місцевих перешкод та умов зайнятості. Це може включати слабкі можливості працевлаштування для місцевої робочої сили через обмежену готовність до роботи (низький рівень робочих кваліфікацій, погана освіта або відсутність досвіду роботи), наявність роботи (наприклад, через обов'язки з догляду або обмеження, пов'язані зі здоров'ям) або обмежені можливості через недостатнє створення робочих місць. Орієнтований на місце підхід передбачає можливість залучення учасників потрійної спіралі (місцеві фірми, навчальні заклади та уряд), які співпрацюватимуть для розробки ініціатив, що ефективно усуватимуть дисбаланс рівня навичок між регіонами.

Низький рівень жіночої робочої сили є стримуючим фактором регіонального розвитку

Додатковою проблемою для економіки України є ринок праці, де домінують чоловіки (Таблиця 3.2). У 2020 році в середньому рівень участі чоловіків на ринку праці був на 9 відсоткових пунктів вищим, ніж жінок. Однак існували значні регіональні розбіжності цього явища. В окремих областях ця різниця була значно більшою, сягаючи 40 відсоткових пунктів у Закарпатській та близько 25 відсоткових пунктів в Одеській, Івано-Франківській та Херсонській областях. Лише Чернігів повідомив про збалансовані показники зайнятості, тоді як місто Київ і Рівненська область були єдиними адміністративними одиницями регіонального рівня в країні, де участь жінок на ринку праці була вищою, ніж чоловіків, на 2 відсоткові пункти.

Таблиця 3.2. Місцеві показники зайнятості в Україні, 2010, 2019 та 2020 роки

	Працівники віком 15-64			Співвідношення чоловік/жінка	Ключовий сектор зайнятості в регіоні (частка зайнятості)	
Область	2011	2020	Зміна	2020	2019	
Черкаська	69%	67%	2%	1.03	Сільське, лісове та рибне господарство	28.20%
Чернігівська	68%	67%	2%	1	Сільське, лісове та рибне господарство	25.40%
Чернівецька	70%	68%	1%	1.1	Сільське, лісове та рибне господарство	28.30%
Дніпропетровська	71%	67%	3%	1.04	Оптова та роздрібна торгівля	26.40%
Донецька	71%	67%	4%	1.08	Промисловість	25.60%
Івано-Франківська	69%	69%	1%	1.23	Сільське, лісове та рибне господарство	29.50%
Харківська	73%	69%	4%	1.07	Оптова та роздрібна торгівля	24.50%
Херсонська	71%	68%	3%	1.21	Сільське, лісове та рибне господарство	30.30%
Хмельницька	69%	67%	2%	1.1	Сільське, лісове та рибне господарство	28.40%
Кіровоградська	69%	67%	2%	1.05	Сільське, лісове та рибне господарство	29.80%
Київська	70%	67%	3%	0.98	Оптова та роздрібна торгівля	27.20%
Місто Київ	75%	68%	7%	1.1	Оптова та роздрібна торгівля	23.10%
Луганська	72%	67%	4%	1.07	Оптова та роздрібна торгівля	28.20%
Львівська	70%	69%	1%	1.08	Оптова та роздрібна торгівля	20.10%
Миколаївська	71%	68%	3%	1.11	Сільське, лісове та рибне господарство	29.10%
Одеська	71%	67%	4%	1.25	Оптова та роздрібна торгівля	24.60%
Полтавська	70%	68%	2%	1.12	Оптова та роздрібна торгівля	22.40%
Рівненська	68%	67%	1%	0.92	Оптова та роздрібна торгівля	27.10%
Сумська	71%	68%	3%	1.04	Сільське, лісове та рибне господарство	24.20%
Тернопільська	69%	69%	0%	1.11	Сільське, лісове та рибне господарство	32.80%
Вінницька	68%	67%	1%	1.13	Сільське, лісове та рибне господарство	34.10%
Волинська	68%	67%	1%	1.13	Оптова та роздрібна торгівля	23.20%
Закарпатська	70%	68%	2%	1.4	Сільське, лісове та рибне господарство	26.30%

Запорізька	71%	67%	4%	1.09	Оптова та роздрібна торгівля	22.20%
Житомирська	68%	67%	1%	1.09	Оптова та роздрібна торгівля	25.40%
Україна	**71%**	**68%**	**3%**	**1.09**	**Оптова та роздрібна торгівля**	**22.9%**

Примітка. Набір даних ДССУ не включав дані щодо тимчасово окупованих територій АР Крим, міста Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях.
Джерело: розробка автора на основі даних (CabMin, 2021[35])

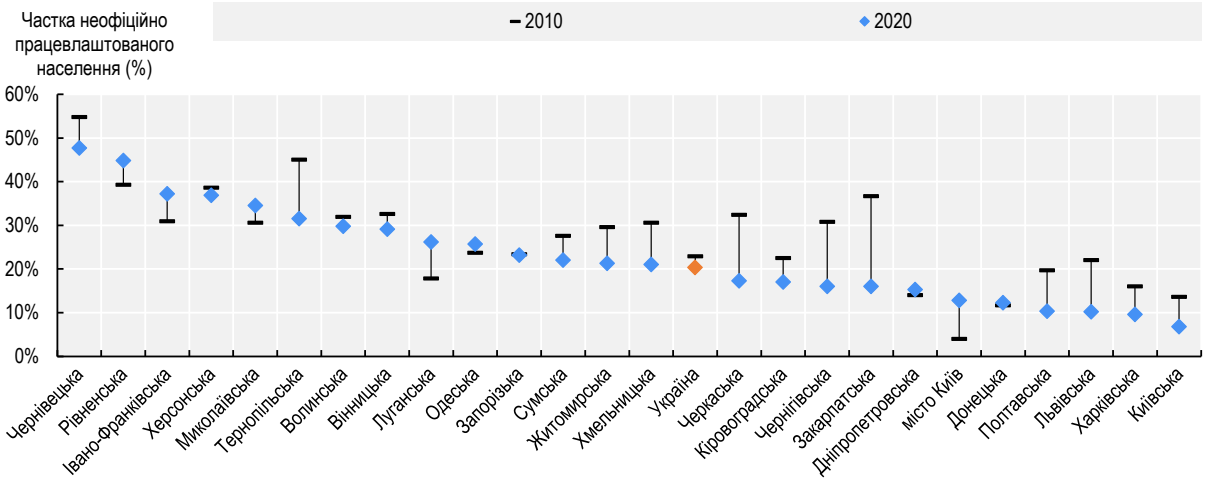
У 2019 році на національному рівні домінуючим сектором зайнятості була оптова та роздрібна торгівля. Сільське господарство ж було домінуючою спеціалізацією зайнятості половини з 24 областей. Найбільша частка економічної діяльності одинадцяти областей покладалася на сектор оптової та роздрібної торгівлі. Лише в Донецьку промисловість була основною галуззю економіки з точки зору зайнятості.

Високий рівень неофіційної зайнятості негативно впливає на економічні перспективи України

Ринок праці України характеризується високим рівнем неофіційного працевлаштування. Опитування працівників по всій країні в 2017 році показало, що 46% респондентів знали когось, хто працював неофіційно (ILO, 2019[40]). У той час як неофіційна робота може стати важливою точкою входу до працевлаштування та підприємництва, велика частка неофіційної зайнятості в економіці має шкідливий вплив на широкий спектр питань, включаючи добробут працівників, державні доходи, продуктивність праці та чесну конкуренцію. Крім того, вона може обмежити рівень добробуту, залишаючи значну частину населення з меншим доступом до ключових державних послуг, таких як соціальний захист і охорона здоров'я. Також, люди, зайняті як неофіційна робоча сила, як правило, стикаються з високими професійними ризиками. Без належної політики управління цими ризиками такі працівники залишатимуться особливо вразливими та можуть передати цю вразливість дітям і людям похилого віку (OECD/ILO, 2019[41]). Враховуючи поширеність цієї проблеми в кількох регіонах, уряд повинен зробити подолання проблеми неофіційного працевлаштування ключовим пріоритетом регіонального розвитку.

Як і з іншими показниками, важливо підкреслити значні регіональні відмінності в неофіційній зайнятості (Рисунок 3.15). Якщо у 2020 році майже половина загальної кількості робочої сили Чернівецької та Рівненської областей була неофіційно працевлаштована, то в інших областях, зокрема Львівській, Харківській, Київській та Полтавській, цей відсоток становив ледь 10%. Подібним чином зміни в рівні неофіційної зайнятості між 2010 і 2020 роками значно відрізнялися між регіонами. Наприклад, у Києві найбільше зросла неофіційна зайнятість (320%), за нею йде Луганська область (147%). Ключовим елементом, що пояснює зростання неофіційної зайнятості в Київській області, є приплив внутрішньо переміщених осіб з Донбасу. Проте, за цей же період неофіційна зайнятість фактично знизилася в 17 областях. Наприклад, у Закарпатській та Львівській областях рівень неофіційної зайнятості знизився більш ніж на 50%.

Рисунок 3.15. Частка неофіційно працевлаштованого населення у віці 15-70 років за областями та по місту Києву, 2010 та 2020 рр.



Примітка. У діаграмі не вказано тимчасово окуповану територію АР Крим та м. Севастополь, оскільки з 2014 року дані були відсутні. Для розрахунку національної частки неофіційно зайнятого населення (віком 15-70 років) у 2010 році були включені дані по обох територіях.
Джерело: розробка автора на основі даних (CabMin, 2021[35])

Неофіційна занятість, як правило, пов'язана з бідністю, відсутністю доступу до фінансових систем і нестачею ресурсів у сфері охорони здоров'я та медицини. Неофіційні працівники, як правило, мають невеликі заощадження та не мають доступу до офіційних соціальних виплат, що робить їх особливо вразливими до економічних потрясінь (World Bank Group, 2021[42]).

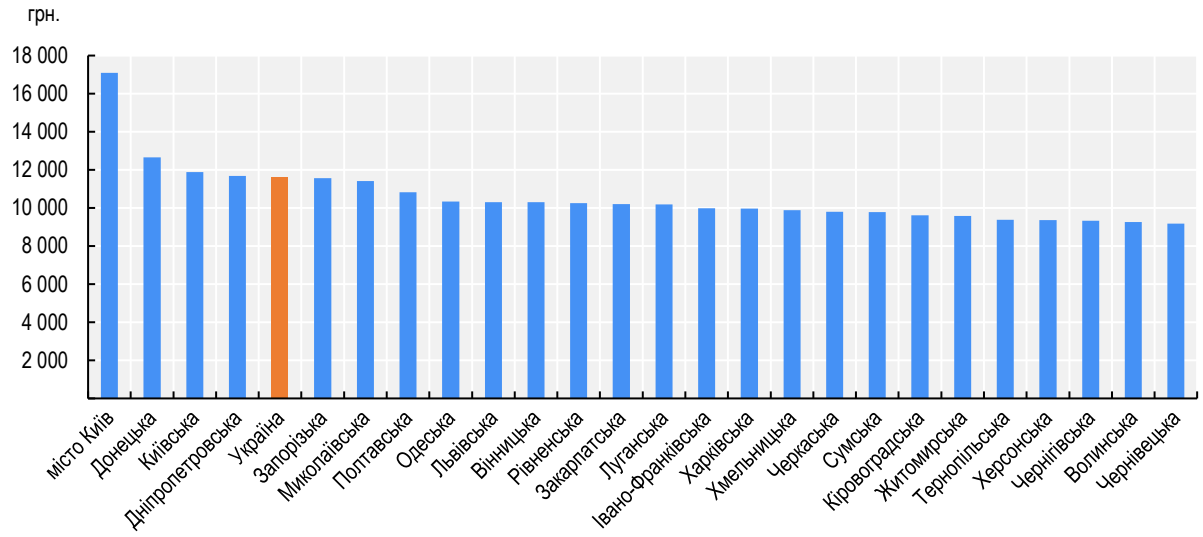
Регіональні відмінності щодо рівня неофіційної занятості підкреслюють необхідність розробки та впровадження територіально диференційованої політики, яка базуватиметься на місцевій зайнятості та динаміці бізнесу, і її узгодженні із заходами, спрямованими на підвищення рівня офіційної зайнятості. Залежно від місцевих особливостей, такі заходи можуть включати спрощення правил, розширення доступу до фінансування та інвестування в людський капітал. Заходи можуть також включати інвестиції в цифровізацію послуг і створення «єдиного вікна» для розширення доступу неофіційних працівників до державних ресурсів (OECD, 2021[43]). Кілька країн-членів ОЕСР (наприклад, Франція, Італія та Мексика) використовують соціальні ваучери як інструмент для формалізації роботи, надаючи доступ до певних товарів і послуг. Оцінка використання французьких ваучерів на їжу та харчування, створених у 1962 році, показала, що вони принесли користь майже 4,5 мільйонам працівників і 140 000 компаній (80% з яких — МСП). В результаті дослідження було підраховано, що з кожного 1 євро внеску роботодавця на ваучери 2,55 євро повертались в місцеву економіку, що призвело до створення 164 000 робочих місць (OECD, 2021[44]).

Низькі заробітні плати в українських регіонах є ключовим фактором еміграції

Хоча заробітна плата в Україні є низькою порівняно з майже всіма сусідніми країнами, країна також має велику різницю в оплаті праці на регіональному рівні (Рисунок 3.16). У 2020 році середньомісячна заробітна плата на душу населення у Києві становила 17 086 грн. (633 дол. США), а в Київській області – 11 887 грн. (приблизно 441 дол. США). Ці цифри говорять про високу концентрацію економічної діяльності та діяльності з доданою вартістю в столиці та навколо неї. Серед інших областей, які показали відносно хороші показники, були Миколаївська, Запорізька та Дніпропетровська області у центральній та східній частинах країни із середньомісячною заробітною

платою працівників на душу населення від 11 000 до 12 000 грн. Дванадцять регіонів мали середню заробітну плату нижче 10 000 грн., а також Чернівецька область займає найнижче місце (9 166 грн., близько 340 дол. США), майже вдвічі менше, ніж у Києві.

Рисунок 3.16. Середня місячна заробітна плата штатних працівників за областями та по місту Києву, 2020 р.



Примітка: Нарахування заробітної плати по фонду оплати праці, в грн. У діаграмі не вказано тимчасово окуповану територію АР Крим та м. Севастополь, оскільки дані були відсутні. Також не враховувалися тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях.
Джерело: розробка автора на основі даних (CabMin, 2021[35])

Низька заробітна плата є ключовим чинником зовнішньої міграції, яка має важливі наслідки для місцевого економічного розвитку. Щоб вирішити проблему низьких заробітних плат, політики повинні спиратися на територіальні переваги та переваги окремих регіонів, включаючи розташування, фізичну інфраструктуру, природні та людські ресурси. Вони також можуть включати якість державних послуг, таких як освіта та охорона здоров'я.

Показники регіонального добробуту в Україні

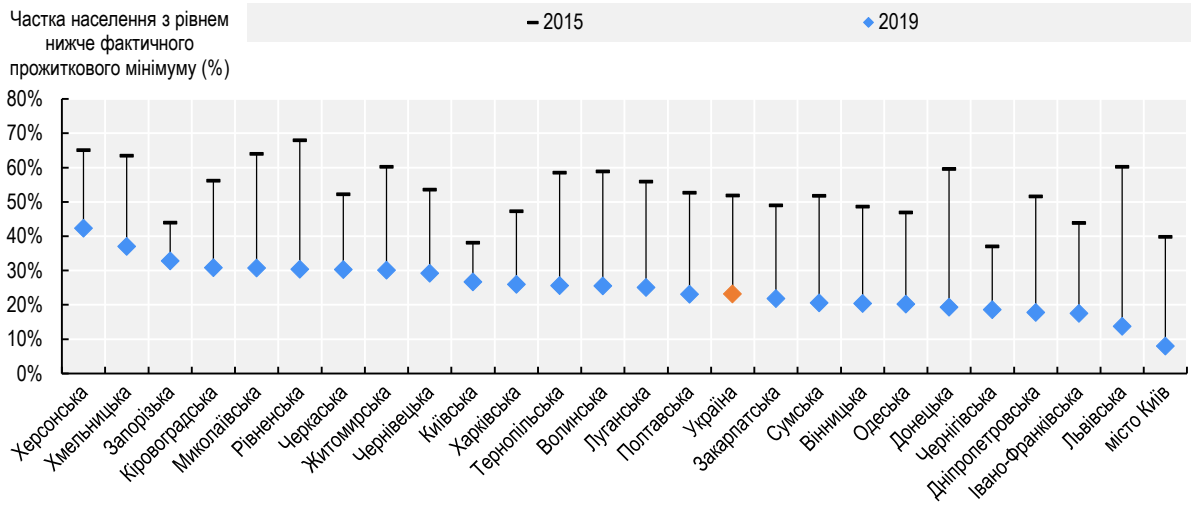
У той час як макроекономічні показники, такі як ВВП, є хорошим способом оцінити фінансовий чи матеріальний добробут, вони лише частково дають загальну картину добробуту, включаючи, наприклад, умови життя громадян. У наступних розділах розглядаються такі питання, як доступ до охорони здоров'я, освіти та поширеність бідності та злочинності. Вони також стосуються різниці показників регіонів у цих сферах.

Україна рухається у правильному напрямку щодо показників рівня бідності

У період з 2015 по 2019 роки в Україні відбулося значне зниження рівня бідності регіонів. Справді, частка населення країни, яке живе нижче фактичного прожиткового мінімуму, скоротилася більш ніж вдвічі – з 52% до 23%. Це падіння було зумовлене, принаймні частково, зростанням реальної заробітної плати (World Bank, 2019[45]). Незважаючи на регіональні відмінності в масштабах падіння, у всіх 24 областях відбулося зниження (Рисунок 3.17). Найбільше падіння відбулося у Львівській області – від одного з найвищих показників населення, що живе нижче фактичного прожиткового

мінімуму (60% у 2015 році), до одного з найнижчих (14% у 2019 році). Натомість у Запорізькій області за цей же період зафіксовано падіння лише на 11 процентних пунктів. Ця позитивна тенденція має важливі наслідки для регіонального та місцевого розвитку, оскільки вона може вплинути, наприклад, на попит і вартість надання соціальних послуг. У той же час усім рівням влади варто збирати докладні дані, щоб визначити, які конкретні групи та спільноти все ще живуть у бідності, оскільки це дозволить якісніше розробляти політику та послуги, які відповідають їхнім потребам.

Рисунок 3.17. Населення з рівнем нижче фактичного прожиткового мінімуму за областями та по м. Києву, 2015 та 2019 рр.

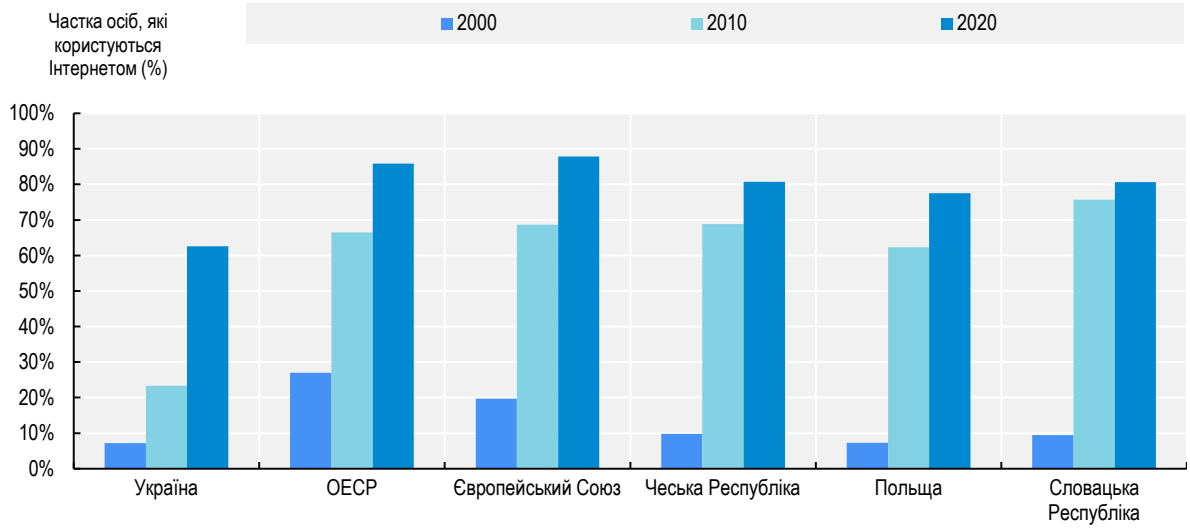


Довідка: Середньомісячний фактичний прожитковий мінімум у 2015 році становив 2257,0 грн., у 2016 році – 2642,38 грн., у 2017 році – 2941,46 грн., у 2018 році – 3262,67 грн. та у 2019 році – 3660,94 грн. на одну особу на місяць. У діаграмі не вказано тимчасово окуповану територію АР Крим та м. Севастополь, оскільки дані були відсутні. Також не врахована частина тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях.
Джерело: розробка автора на основі даних (CabMin, 2021[35])

За останні два десятиліття рівень доступу до Інтернету в Україні різко зріс

Доступ до Інтернету в Україні значно покращився за останні два десятиліття, зрісши з 23% у 2000 році до 63% у 2020 році (Рисунок 3.18). Проте поступ був набагато більш помітним у міських центрах, ніж у сільській місцевості. Доступ до Інтернету в Україні також залишається нижчим, ніж у таких порівнюваних країнах, як Польща (78%), Словаччина (81%) чи Чехія (81%), і значно нижчий за середній показник для країн ОЕСР (86%). Пандемія COVID-19 підкреслила важливість доступу до Інтернету для подальшого надання ключових державних послуг (наприклад, освіти) і для полегшення віддаленої роботи.

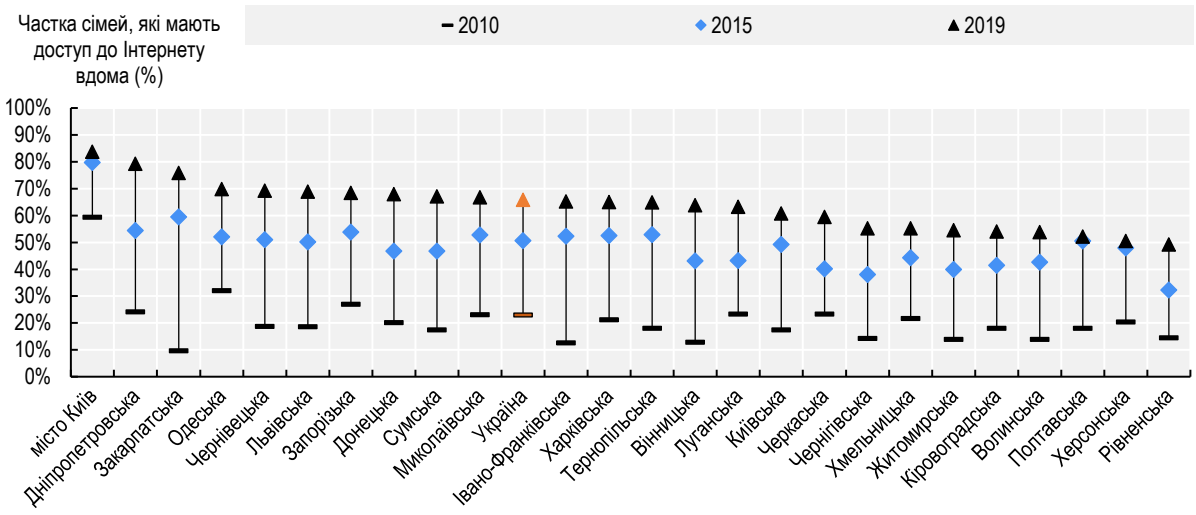
Рисунок 3.18. Частка осіб, які користуються Інтернетом в Україні та вибраних країнах, 2000, 2010 та 2020 роки



Джерело: розробка автора на основі даних (Synowiec, 2021[46]).

За останнє десятиліття доступ до Інтернету збільшився в усіх областях (в середньому на 287%), а між 2010 та 2019 роками зменшилася різниця між регіонами з найкращими та найгіршими показниками. У той же час поступ був територіально нерівномірним (Рисунок 3.19). Найвищий рівень доступу до Інтернету в країні має Київ (84% сімей), за ним йдуть Дніпропетровська та Закарпатська області (79% та 76% відповідно). Натомість територією з найнижчим рівнем доступу до Інтернету в Україні була Рівненська область, де лише 49% громадян мали доступ до широкосмугового Інтернету. Територіальний цифровий розрив, проілюстрований цими даними, показує, що для вдосконалення розгортання інтернет-мереж по всій Україні все ще є можливості, особливо на півдні та південному сході. Це життєво важливо не лише в контексті фази відновлення після COVID-19, але й у цілому для покращення надання послуг, економічного розвитку та добробуту громадян.

Рисунок 3.19. Частка сімей, які мають доступ до Інтернету вдома, за областями та по м. Києву, 2010, 2015 та 2019 рр.

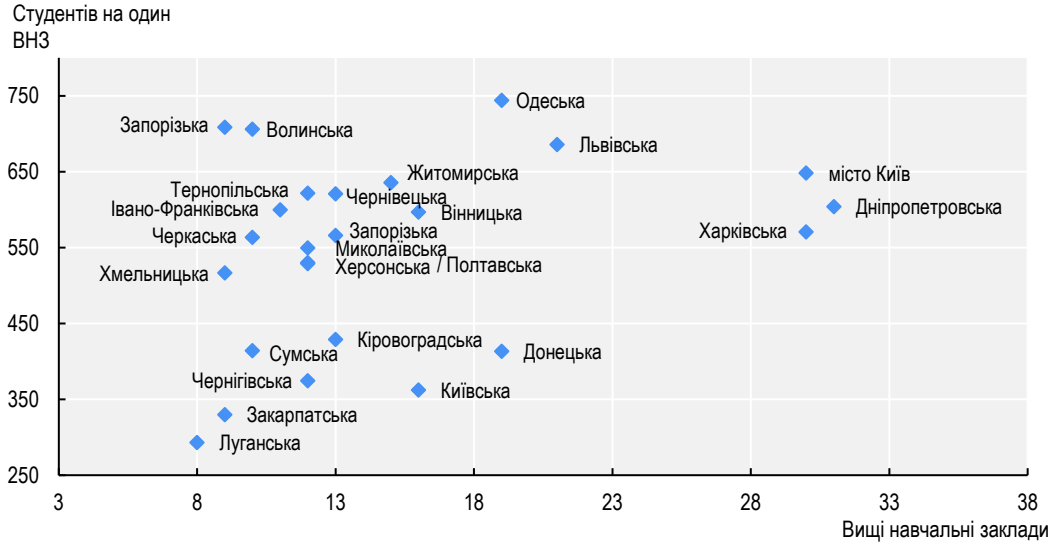


Примітка. На діаграмі не вказано тимчасово окуповану територію АР Крим та м. Севастополь, оскільки даних по цих територіях не було.
Джерело: розробка автора на основі даних (CabMin, 2021[35]) та за результатами вибіркового обстеження умов життя сімей.

Доступ до вищих навчальних закладів значно відрізняється в різних регіонах

Дуже добре, що Україна має велику кількість загальноосвітніх закладів, проте і тут є регіональні відмінності щодо кількості навчальних закладів і кількості студентів у закладі (Рисунок 3.20). У 2020 році кількість студентів на один ВНЗ коливалася від менше 300 у Луганській до 744 в Одеській області. Дніпропетровська та Харківська області разом із містом Києвом мали відносно велику кількість вищих навчальних закладів, а також високу концентрацію студентів. Ця концентрація знань у певних територіальних осередках може послабити доступ до знань на інших територіях і вплинути на інноваційний потенціал. Щоб виміряти зміни в доступі до освіти, в ідеалі оцінюють дані за додатковими показниками, такими як показники охоплення. Однак такої статистики надано не було.

Рисунок 3.20. Кількість студентів та вищих навчальних закладів по областях та м. Києву, 2020 р.



Примітка. На діаграмі не вказано тимчасово окуповану територію АР Крим та м. Севастополь, оскільки даних по цих територіях не було.
Джерело: розробка автора з даними (CabMin, 2021[35])

Покращення рівня освіти та кваліфікації має важливе значення для забезпечення відповідності людського капіталу місцевому попиту на робочу силу. Це передбачає не лише збільшення кількості вступників до університетів, а й покращення кваліфікацій на нижчому щаблі, наприклад, шляхом зменшення рівня відсіву. Насправді регіональні дані по всій ОЕСР показують, що частка низькокваліфікованих працівників, здається, має більший вплив на зростання, ніж частка працівників із вищою кваліфікацією (OECD, 2012[47]). Таким чином, політика, спрямована на підвищення кваліфікації робочої сили, може бути такою ж важливою для зростання, як і політика, спрямована на розширення доступу до вищої освіти. У цьому відношенні територіальний аспект має вирішальне значення, оскільки працівники з низькою та середньою кваліфікацією, як правило, менш мобільні, ніж висококваліфіковані працівники. Це вимагає політики, спрямованої на усунення прогалин у кваліфікації для кращої адаптації до потреб і активів (OECD, 2012[47]). Для прийняття обґрунтованих рішень про те, як покращити доступ до освіти та кваліфікації місцевої робочої сили, Україні важливо інвестувати в більшу доступність галузевих даних на місцевому рівні. Наприклад, країні слід розглянути можливість збору регіональних даних щодо рівня охоплення школою різних вікових груп, населення з повною середньою, післяшкільною, невищою та вищою освітою або навіть частки незайнятих молодих людей, які не працюють і не навчаються (НМ).

Уряд міг би вивчити питання мікро-сертифікації як засобу формування досвіду та кваліфікації учнів будь-якого віку. Мікро-сертифікати – це форма сертифікатів, виданих у підтвердження проходження відносно невеликого, короткого та високоцільового навчального проекту. Останнім часом політики розглядають мікро-сертифікати як спосіб надати учням цінні можливості для академічного просування, підвищення кваліфікації та перекваліфікації, а також покращити доступ до освітніх можливостей у цілому. Розроблені разом із (вищими) навчальними закладами та приватним сектором, мікро-сертифікати можуть бути дуже корисним інструментом для задоволення (мінливих) регіональних і місцевих потреб у робочій силі (OECD, 2021[48]; OECD, 2020[49]).

Вкрай необхідною є робота над підвищенням кваліфікації та перекваліфікації дорослого населення. Як показано на Рисунок 3.14, рівень зайнятості в Україні є низьким порівняно із середнім показником ОЕСР, при цьому країна особливо відстає за показником жіночої робочої сили на ринку праці

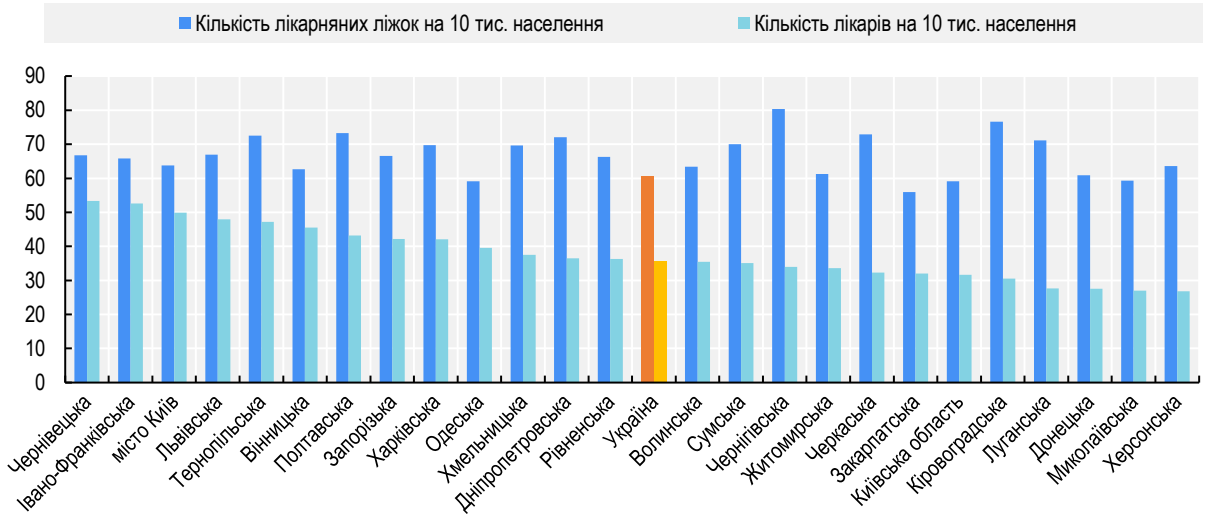
порівняно з чоловічою. Хоча це свідчить про високий невикористаний трудовий потенціал, люди, які не працюють, часто мають застарілі навички, і для їхньої (повторної) інтеграції на ринок праці потрібно буде підтримати їх на шляху підвищення кваліфікації та перекваліфікації для задоволення потреб роботодавців. Незважаючи на те, що прогнози робити тут важко, економічна реструктуризація в післявоєнний період, спричинена продовженням цифровізації та переходом на «зелену» економіку, також може призвести до виникнення попиту на інші чи нові кваліфікації. Таким чином, люди, які брали активну участь на ринку праці до війни, також можуть потребувати подальшої освіти та навчання, щоб мати навички, які відповідатимуть мінливим регіональним і місцевим вимогам до праці.

Територіальні відмінності в сфері охорони здоров'я підривають спроможність регіонів реагувати на кризи

У 2020 році кількість лікарів на душу населення в Україні (36 на 10 000) була вищою за середній показник по ОЕСР (33). Однак існували також значні територіальні відмінності, що вплинуло на кризу COVID-19, особливо з огляду на низькі показники вакцинації в Україні, а останнім часом і в роботі з жертвами російської агресії. З 24 областей 15 мали вищий за середній показник по ОЕСР за кількістю лікарів на душу населення. Чернівці та Івано-Франківськ мали в середньому понад 50 лікарів на 10 тис. жителів (53,4 та 52,3 відповідно). Дев'ять областей мали менше лікарів на душу населення, ніж середній показник по ОЕСР: Донецька, Київська, Кіровоградська, Луганська, Миколаївська, Херсонська, Черкаська, Чернігівська, Житомирська та Закарпатська (Ministry of Health, 2020[50]).

Також існують відмінності в кількості лікарняних ліжок на душу населення між регіонами України (Рисунок 3.21). Якщо у 2020 році кількість лікарняних ліжок на 10 тис. населення в Україні становила 60,5, то в Чернігівській області вона досягла 80,4, а в Кіровоградській – 76,6. З іншого боку, Закарпатська область мала 55,4 ліжка на 10 000 жителів, що було більше, ніж у більшості країн-членів ОЕСР у тому ж році (OECD, 2022[51]).

Рисунок 3.21. Забезпеченість лікарями та лікарняними ліжками на 10 тис. населення по областях та м. Києву, 2020 р.



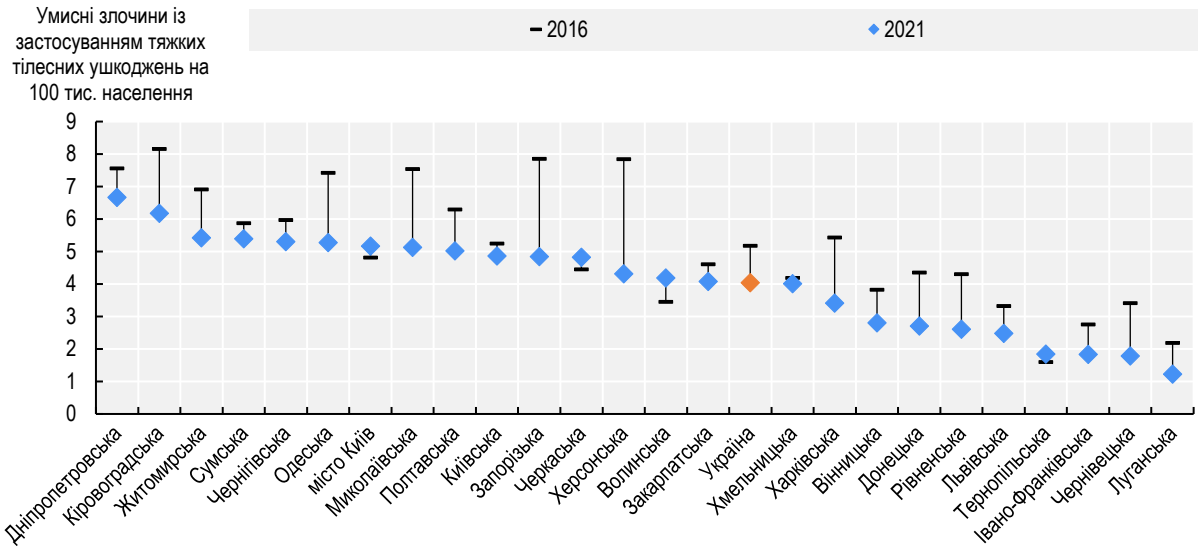
Примітка. У діаграмі не вказано тимчасово окуповану територію АР Крим та м. Севастополь, оскільки після 2014 року дані були відсутні.
Джерело: розробка автора на основі даних (Ministry of Health, 2020[50])

Хоча територіальні відмінності в доступі до медичної допомоги є звичайним явищем для країн ОЕСР, вони можуть серйозно вливати на готовність регіону долати медичні та інші кризи, що потребують уваги збоку медиків. Покращення доступу до медичної допомоги вимагає активної співпраці між рівнями органів влади. Наприклад, для покращення доступу до закладів охорони здоров'я можна розробити міжмуніципальні угоди про співпрацю. Так само це може вимагати інвестицій в інфраструктуру та людські ресурси, які відповідають місцевим потребам. Вони, як правило, відрізняються, оскільки, до прикладу, частка літнього населення відрізняється в різних регіонах.

Рівень насильницької злочинності в Україні після Майдану в цілому різко знизився, хоча існують регіональні відмінності

У період з 2016 по 2020 рік в Україні спостерігається покращення фізичної безпеки населення за низкою показників. Так, за цей період в Україні зменшилась кількість умисних злочинів із застосуванням тяжких тілесних ушкоджень, вчинених на її території (з 5,2 до 4,0 на 100 тис.) (Рисунок 3.22)). Рівень цього виду злочинності був загалом найнижчим у західній частині країни. З п'яти областей, які повідомили про найвищі показники цього виду злочинів на 100 тис. населення — Дніпропетровської, Кіровоградської, Житомирської, Сумської та Чернігівської — чотири розташовані на сході чи південному сході України.

Рисунок 3.22. Умисні тяжкі тілесні ушкодження на 100 тис. населення по областях та м. Києву, 2016 та 2020 рр.



Примітка: Умисне тяжке тілесне ушкодження (ст. 121 КК України). На діаграмі не вказано тимчасово окуповану територію АР Крим та м. Севастополь, оскільки даних по цих територіях не було.
Джерело: розробка автора на основі даних (CabMin, 2021[35])

Злочинність і насильство можуть мати серйозний вплив на соціальний та економічний добробут громад і громадян. Динаміка злочинності та небезпеки можуть серйозно вплинути на привабливість регіону для громадян і компаній. Це робить громадську безпеку важливою проблемою для національних і місцевих урядів, яку необхідно вирішувати за допомогою орієнтованої на місце політики регіонального розвитку. Політика має ґрунтуватися на взаємозв'язках між насильницькими злочинами та аспектами місцевого добробуту, щоб визначити взаємодоповнюваність у різних сферах політики, підвищуючи ефективність політичних заходів (OECD, 2014[52]).

Регіональний розвиток у складних умовах

Аналіз кількісних даних щодо ефективності України за низкою соціально-демографічних, економічних, трудових, державних показників і показників добробуту на національному та регіональному рівнях вказує на неоднозначну ефективність.

З одного боку, Україна значно просунулася в ряді напрямків. Наприклад, як наслідок амбітних судових реформ і реформ управління, які уряд проводить з 2014 року, цифри за різними світовими показниками управління між 2015 і 2020 роками покращилися. Найбільшого поступу було досягнуто у сфері політичної стабільності. Водночас, у 2020 році Україна все ще займала відносно низькі позиції за більшістю показників, зокрема за тими, що стосуються верховенства права та корупції, що свідчить про наявність достатнього простору для покращення. В Україні також спостерігалося вражаюче скорочення рівня бідності (насамперед через підвищення реальної заробітної плати), а доступ до Інтернету значно зріс по всій країні. В обох сферах протягом останнього десятиліття регіональні диспропорції зменшилися. Подальше розширення широкосмугового покриття, особливо в сільській місцевості, буде необхідним, щоб дозволити відстаючим регіонам повною мірою скористатися економічними та соціальними перевагами цифровізації.

З іншого боку, показники України за низкою демографічних, економічних показників і показників добробуту залишаються незадовільними або погіршуються з 2011 року. Наприклад, послідовні політичні та економічні кризи (як-от світова фінансова криза, війна на Донбасі, пандемія COVID-19 і тепер війна Росії проти України) негативно вплинули на поступове наближення економічних показників України до пострадянських та сусідніх країн. Крім того, національна економіка стає дедалі більш залежною від Київської агломерації, інші регіони лиш намагаються її наздогнати. Серед інших причин це було викликано війною на Донбасі, яка спричинила падіння валової доданої вартості Донецької та Луганської областей, що історично були головними центрами промислового виробництва. Крім того, на кінець 2021 року майже всі регіони України страждали від зниження чисельності населення та скорочення робочої сили, що мало значний вплив на вартість і попит на державні послуги, а також на продуктивність і економічний розвиток. Виїзна міграція — головним чином зумовлена низькою заробітною платою порівняно з сусідами України — була ключовим фактором скорочення населення. Схоже на те, що економічне зростання також стримується через обмежену участь жінок на ринку праці. У всіх регіонах, окрім трьох, у 2020 році участь чоловіків на ринку праці була вищою, ніж жінок. Щоб вирішити цю проблему, необхідно розробити та впровадити спеціальну політику ринку праці таким чином, щоб вона враховувала місцеві перешкоди для участі жінок у робочій силі та будувалася на територіальних активах. Україна також повідомила про різкі регіональні розбіжності щодо доступу до ключових державних послуг, таких як освіта. Покращення якості та доступу до освіти для учнів різного віку по всій країні має важливе значення для того, щоб людський капітал відповідав місцевим потребам у робочій силі. Нові можливості для навчання можуть бути створені, в тому числі для дорослого населення, завдяки мікро-сертифікатам, які відповідатимуть регіональним потребам у робочій силі.

Ці тенденції формують тло, на якому Україна розробляє та реалізує свою політику регіонального та місцевого розвитку. Крім того, наведені вище дані можуть бути помічними для прийняття конструктивних рішень державними та місцевими розробниками політики у міру їх просування на шляху створення та впровадженні концепцій місцевої відбудови та відновлення.

Джерела

Atlantic Council (2021), *Ukraine takes a big step towards judicial reform*, https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraine-takes-a-big-step-towards-judicial-reform/. [33]

Baker McKenzie (2020), *Ukrainian Parliament Adopts Law on Opening Farmland Market Starting July 2021*, https://www.bakermckenzie.com/en/insight/publications/2020/04/ukrainian-parliament-adopts-law-on-farmland-market (accessed on 1 October 2021). [32]

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"*. [35]

Datawheel (2022), *Wheat*, https://oec.world/en/profile/hs/wheat#:~:text=In%202020%2C%20the%20top%20exporters,and%20Ukraine%20(%244.61B). [11]

Datawheel (2021), *Ukraine country profile*, https://oec.world/en/profile/country/ukr#yearly-exports (accessed on 15 September 2021). [20]

EC (2015), *News Archive*, https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1425. [18]

European Council (2022), *European Council conclusions, 23-24 June 2022*, https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf. [19]

Government of Puerto Rico (2018), *Transformation and Innovation in the Wake of Devastation: An Economic and Disaster Recovery Plan for Puerto Rico*, https://recovery.pr/documents/pr-transformation-innovation-plan-congressional-submission-080818.pdf. [1]

ILO (2019), *ILO helps Ukraine to reduce undeclared work*, https://www.ilo.org/budapest/whats-new/WCMS_672587/lang--en/index.htm (accessed on 12 October 2021). [40]

IMF (2022), *Ukraine*, https://www.imf.org/en/Countries/UKR. [4]

IMF (2021), *IMF Executive Board Completes First Review Under Stand-By Arrangement for Ukraine, Approves Extension of the Arrangement*, https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/11/22/pr21342-imf-executive-board-completes-review-for-ukraine-extension-of-the-arrangement (accessed on 20 February 2022). [28]

Ministry of Health (2020), *Network of health care facilities of the Ministry of Health of Ukraine as of December 31, 2020*. [50]

National Bank of Ukraine (2022), *State of Ukraine's Financial Sector and NBU's Actions to Support Its Uninterrupted Functioning under Martial Law*, https://bank.gov.ua/en/news/all/stan-finansovogo-sektoru-ukrayini-ta-zahodi-nbu-z-pidtrimki-yogo-bezperebiynogo-funktsionuvannya-v-umovah-voyennogo-stanu. [6]

NBU (2020), *Verkhovna Rada Adopts Bank Resolution Irreversible*, https://bank.gov.ua/en/news/all/verhovna-rada-zrobila-nevidvorotnim-protses-vivedennya-bankiv-iz-rinku (accessed on 3 October 2021). [31]

OECD (2022), *Hospital beds*, https://data.oecd.org/healtheqt/hospital-beds.htm. [51]

OECD (2021), *Informality and COVID-19 in Eurasia: The Sudden Loss of a Social Buffer*, http://Informality and COVID-19 in Eurasia: The Sudden Loss of a Social Buffer. [43]

OECD (2021), *Interviews with Ukrainian stakeholders*. [22]

OECD (2021), "Micro-credential innovations in higher education: Who, What and Why?", *OECD Education Policy Perspectives.*, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/f14ef041-en.pdf?expires=1664292041&id=id&accname=guest&checksum=EAD4CA4C2CFAA9B345D0C04776F34B2E (accessed on 27 September 2022). [48]

OECD (2021), *OECD Energy Investment Policy Review of Ukraine*, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/6e6e58c6-en.pdf?expires=1642673166&id=id&accname=ocid84004878&checksum=8C8161F2A1D30EB182AEBA3EA1E8B0D8 (accessed on 20 January 2022). [21]

OECD (2021), *Regional Database*, https://www.oecd.org/regional/regional-policy/regionalstatisticsandindicators.htm (accessed on 10 May 2021). [38]

OECD (2021), "Social Vouchers: Innovative Tools for Social Inclusion and Local Development", *Local Economic and Employment Development (LEED) Papers*, Vol. 08. [44]

OECD (2020), *Monitoring the Implementation of Ukraine's SME Development Strategy 2017-2020*, https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Monitoring-the-Implementation-of-Ukraine%E2%80%99s-SME-Development-Strategy-2017-2020-ENG.pdf (accessed on 20 January 2022). [24]

OECD (2020), *The Emergence of Alternative Credentials*, https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP(2020)4&docLanguage=En (accessed on 27 September 2022). [49]

OECD (2020), *The Future of Regional Development and Public Investment in Wales, United Kingdom*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/e6f5201d-en. [39]

OECD (2018), *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264301436-en. [9]

OECD (2014), *How's Life in Your Region?: Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264217416-en. [52]

OECD (2014), *OECD Territorial Reviews: Ukraine 2013*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264204836-en. [17]

OECD (2012), *Promoting Growth in All Regions*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264174634-en. [47]

OECD (n.d.), *OECD Regional Well-Being (database)*, OECD, Paris, https://www.oecdregionalwellbeing.org/ (accessed on 27 May 2019). [36]

OECD/ILO (2019), *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/939b7bcd-en. [41]

Ranghieri, F. and M. Ishiwatari (eds.) (2014), “Reconstruction Policy and Planning”, in *Learning from Megadisasters: Lessons from the Great East Japan Earthquake*, The World Bank, https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0153-2_ch21. [2]

Reliefweb (2022), *Attacks on Ukraine’s Hospitals Will Cause Long-Term Harm to Health*, https://reliefweb.int/report/ukraine/attacks-ukraine-s-hospitals-will-cause-long-term-harm-health. [7]

Reuters (2019), *Ukraine parliament passes bill to criminalize illegal enrichment at first reading*, https://www.reuters.com/article/us-ukraine-parliament-lawmaking-idUSKCN1VW0VP (accessed on 2 November 2021). [30]

RFI (2022), *Wheat and corn prices ride the Ukrainian rollercoaster*. [12]

Specia, M. and M. Varenikova (2022), *Pencil Cases and Air-Raid Sirens: School at War for Ukraine’s Children*, https://www.nytimes.com/2022/04/13/world/europe/ukraine-schools-war.html. [8]

SSSU (2021), *Publications*, https://ukrstat.org/en/menu/publikac_e.htm. [55]

SSSU (2021), *Розподіл постійного населення за статтю, віковими групами та типом місцевості (0,1) [Distribution of permanent population by sex, age group and type of locality (0,1)]*, http://database.ukrcensus.gov.ua/Mult/Dialog/varval.asp?ma=000_0204&ti=0204.%20%D0%EE%E7%EF%EE%E4%B3%EB%20%EF%EE%F1%F2%B3%E9%ED%EE%E3%EE%20%ED%E0%F1%E5%EB%E5%ED%ED%FF%20%E7%E0%20%F1%F2%E0%F2%F2%FE,%20%E2%B3%EA%EE%E2%E8%EC%E8%20%E3%F0%F3%EF%E0%EC%E8%20%F2%. [10]

Synowiec, A. (2021), “Infrastructural and Social Aspects of ICT Dissemination in Rural Areas in Ukraine in Juxtaposition with Other Post-Transition Countries—State of Play and Prospects for Rural Development”, *Risk and Financial Management*, https://www.rurallink.gov.my/wp-content/uploads/2021/07/Artikel-1.pdf. [46]

TomTom (2020), *Ukraine Traffic*, https://www.tomtom.com/en_gb/traffic-index/ukraine-country-traffic/ (accessed on 10 October 2021). [16]

Ukrinform (2021), *Great Construction project to increase Ukraine’s GDP by 2.2% in 5 years*, https://www.ukrinform.net/rubric-economy/3196576-great-construction-project-to-increase-ukraines-gdp-by-22-in-5-years.html (accessed on 2 October 2021). [13]

Ukrposhta (2022), *Ukrposhta paid out 80% of pensions in March*, https://www.ukrposhta.ua/en/news/57597-ukrposhta-paid-out-80-of-pensions-in-march. [5]

UN (2019), *Speakers Urge Peaceful Settlement to Conflict in Ukraine, Underline Support for Sovereignty, Territorial Integrity of Crimea, Donbas Region*, https://www.un.org/press/en/2019/ga12122.doc.htm (accessed on 18 January 2021). [27]

UNHRC (2022), *Ukraine Refugee Situation*, https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine. [3]

United States Department of Commerce (2021), *Ukraine - Country Commercial Guide*, https://www.trade.gov/country-commercial-guides/ukraine-infrastructure. [14]

Verkhovna Rada (2020), *Adopted the Law of Ukraine "On State Support for Investment Projects with Significant Investments"*, https://www.rada.gov.ua/en/news/News/201157.html (accessed on 2 December 2021). [23]

WENR (2019), *Education in Ukraine*, https://wenr.wes.org/2019/06/education-in-ukraine (accessed on 24 October 2021). [37]

WHO (2021), *Ukraine*, https://covid19.who.int/region/euro/country/ua. [29]

World Bank (2022), *GDP growth (annual %)*, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG. [26]

World Bank (2022), *GDP per capita, PPP (constant 2017 international $)*, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.KD. [25]

World Bank (2022), *Inflation, consumer prices (annual %)*, https://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG. [53]

World Bank (2021), *Employment to population ratio, 15+, total (%)*, https://data.worldbank.org/indicator/SL.EMP.TOTL.SP.ZS?end=2021&locations=UA-OE&start=2010. [54]

World Bank (2019), *Kyiv Urban Mobility Project*, https://documents1.worldbank.org/curated/en/397841585212976186/pdf/Project-Information-Document-Kyiv-Urban-Mobility-Project-P170290.pdf (accessed on 12 August 2021). [15]

World Bank (2019), *Poverty & Equity Brief: Ukraine April 2019*, https://documents1.worldbank.org/curated/en/532041561013969060/pdf/Ukraine-Poverty-and-Equity-Brief.pdf. [45]

World Bank Group (2021), *informa*, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, https://thedocs.worldbank.org/en/doc/37511318c092e6fd4ca3c60f0af0bea3-0350012021/related/Informal-economy-full-report.pdf. [42]

Worldwide Governance Indicators (2021), *Suite of indicators*, https://info.worldbank.org/governance/wgi/ (accessed on 12 October 2021). [34]

Додаток 3.A. Країни-орієнтири

Додаток Таблиця 3.A.1. Підбірка країн-орієнтирів: ОЕСР, ЄС, постраднянські країни та сусідні країни

країни ОЕСР	країни ЄС	постраднянські країни	сусідні країни
Австралія	Австрія	Вірменія	Білорусь
Австрія	Бельгія	Азербайджан	Молдова
Бельгія	Болгарія	Естонія	Польща
Канада	Хорватія	Грузія	Румунія
Чилі	Кіпр	Казахстан	Російська Федерація
Колумбія	Чеська Республіка	Киргизька Республіка	Словацька Республіка
Коста-Ріка	Данія	Латвія	
Чеська Республіка	Естонія	Литва	
Данія	Фінляндія	Молдова	
Естонія	Франція	Російська Федерація	
Фінляндія	Німеччина	Таджикистан	
Франція	Греція	Туркменістан	
Німеччина	Угорщина	Узбекистан	
Греція	Ірландія		
Угорщина	Італія		
Ісландія	Латвія		
Ірландія	Литва		
Ізраїль	Люксембург		
Італія	Мальта		
Японія	Нідерланди		
Корея	Польща		
Латвія	Португалія		
Литва	Румунія		
Люксембург	Словацька Республіка		
Мексика	Словенія		
Нідерланди	Іспанія		
Нова Зеландія	Швеція		
Норвегія			
Польща			
Португалія			
Республіка Туреччина			
Словацька Республіка			
Словенія			
Іспанія			
Швеція			
Швейцарія			
Об'єднане Королівство			
Сполучені Штати Америки			

Додаток 3.B. Стан виконання рекомендацій ОЕСР 2018 року щодо регіонального розвитку

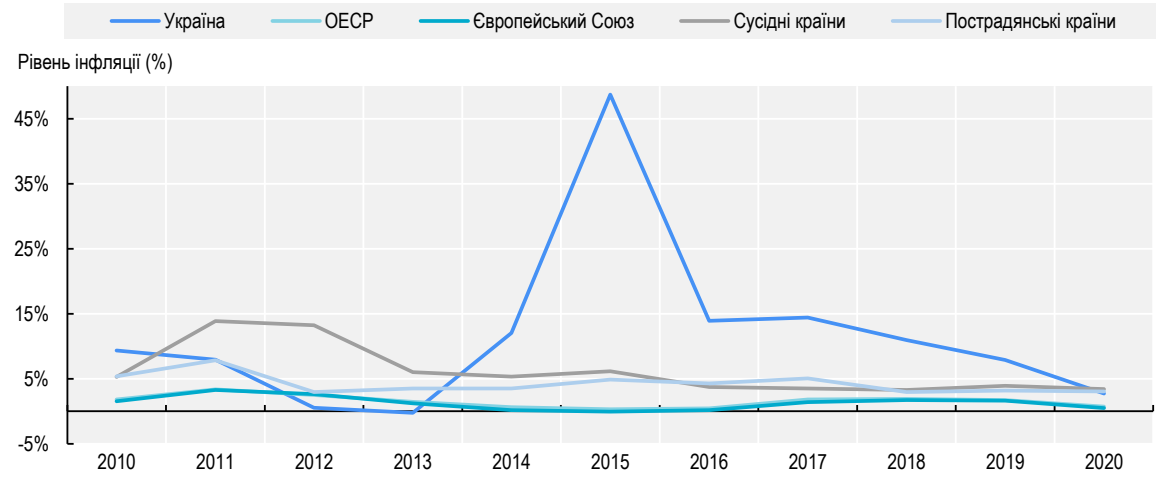
Додаток Таблиця 3.B.1. Стан виконання окремих рекомендацій зі звіту ОЕСР «Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні»

рекомендація 2018 року	Коментар
Посилити механізми координації шляхом зміцнення потенціалу Секретаріату Кабінету Міністрів.	**Невеликий поступ** - З 2018 року координаційний потенціал Секретаріату Кабінету Міністрів суттєво не зріс. - До розробки Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки та Економічної стратегії 2030 р. долучилися декілька центральних органів виконавчої влади та інших державних установ. - Існуючі координаційні органи з розробки, реалізації, фінансування та моніторингу політики регіонального розвитку України залишають значний простір для вдосконалення. - Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку збиралася лише зрідка. - Україна створила Конгрес місцевих та регіональних влад, який має потенціал для покращення вертикальної координації регіонального розвитку та децентралізації.
Встановити баланс між типами проектів («жорстка» та «м'яка» інфраструктура), які фінансуються через фонди регіонального розвитку.	**Невеликий поступ** - Більшість механізмів міжурядового фінансування регіонального розвитку продовжують надавати пріоритет інвестиціям у «жорстку» інфраструктуру. - У Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки йдеться про необхідність «м'якого» інвестування.
Знову забезпечити стабільність власного механізму фінансування ДФРР.	**Жодного поступу** - Після змін до Бюджетного кодексу, починаючи з 2022 року, ДФРР має складатися з доходів загального фонду держбюджету у розмірі не менше 1,5%. Раніше він становив 1%.
Скасувати політичне представництво в комітеті з погодження проектів ДФРР.	**Жодного поступу** - Депутати Верховної Ради продовжують відігравати вирішальну роль у процедурі відбору проектів низки субвенцій на регіональний розвиток.
Створити постійно діючу підкомісію з фіскальних питань.	**Жодного поступу** - Не було створено постійної підкомісії з фіскальних питань чи подібного органу.
Збільшити доходи місцевих органів влади з власних джерел.	**Жодного поступу** - До повноважень місцевих органів влади не було внесено жодних суттєвих змін щодо коригування ставки або бази місцевих податків. Нових місцевих податків створено не було. - Збільшено відсоток податку на доходи фізичних осіб, який муніципалітети можуть залишати.
Розробити та запровадити нові механізми розподілу галузевих грантів відповідно до підходу, орієнтованого на потреби, на основі показників результатів та стандартів якості.	**Невеликий поступ** - Області та муніципалітети мають доступ до кількох конкурсних субвенцій для підтримки регіонального розвитку, таких як ДФРР, для яких проектні пропозиції розглядаються та відбираються за різними критеріями. - У субвенціях, як правило, відсутні критерії, що ґрунтуються на потребах, а також показники результатів.
Змінити систему справляння ПДФО за місцем проживання, а не за місцем роботи.	**Жодного поступу** - У 2021 році Офіс Президента своїм указом дав Кабінету Міністрів три місяці на подання законопроектів, які передбачають зарахування частини податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів за місцезнаходженням платників податків. У відповідь було подано більше десятка різних поправок, які зараз розглядаються.
Розробити державно-регіональні контракти на регіональний розвиток.	**Жодного поступу** - Державно-регіональні контракти не розроблені. - Усі області мають стратегії регіонального розвитку, які узгоджуються з Державною стратегією регіонального розвитку на 2021-2027 роки.
Розвивати місцеве державно-приватне партнерство для регіонів і великих міст з достатнім потенціалом.	**Невеликий поступ** - Досі залишається відносно небагато муніципалітетів, які створили державно-приватне партнерство. - Створено Державне агентство з питань підтримки державно-приватного партнерства, яке проводить навчання державних та місцевих органів влади у сфері державно-приватного партнерства.

Джерело: розробка автора.

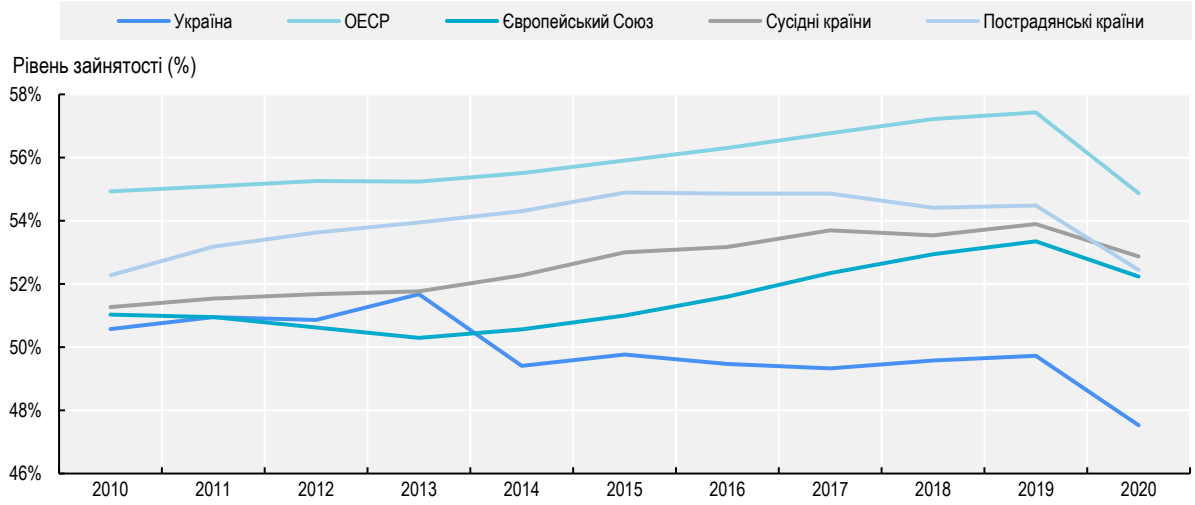
Додаток 3.C. Макроекономічні показники

Додаток Рисунок 3.C.1. Інфляція, споживчі ціни (%), 2010-2020



Джерело: розробка автора на основі даних (World Bank, 2022[53]).

Додаток Рисунок 3.C.2. Рівень зайнятості (%), 2010-2020 р.



Джерело: розробка автора на основі даних (World Bank, 2021[54]).

Додаток Рисунок 3.C.3. Склад експорту, 2020 р.



Джерело: розробка автора на основі даних (SSSU, 2021[55]).

4 Основи політики регіонального та муніципального розвитку України

У цьому розділі розглядаються останні досягнення в політиці територіального розвитку України та можливі способи її посилення після 2022 року. По-перше, у ньому досліджується, як Україна оновила свою законодавчу базу регіонального розвитку з 2014 року. По-друге, аналізується, як нещодавні зміни в системі багаторівневого управління в країні вплинули на здатність держави розробляти та реалізовувати політику регіонального розвитку. Зокрема, оцінюється ефективність існуючих механізмів координації для забезпечення узгодженості вертикальної та горизонтальної політики. По-третє, у розділі вивчаються досягнення та виклики, пов'язані з розробкою інструментів багаторівневого планування регіонального розвитку в Україні. Нарешті, у ньому оцінюється, як обмеження, пов'язані зі створенням, аналізом і розповсюдженням даних з територіальної розбивкою, перешкоджають прийняттю рішень на основі доказів.

Передмова: Опора на основи політики регіонального розвитку України для підтримки післявоєнної відбудови

У цьому розділі аналізується поступ України у зміцненні законодавчої, нормативно-правової та планувальної бази для регіонального розвитку між 2018 і 2021 роками. У ньому також досліджуються завдання, обов'язки та проблеми потенціалу основних учасників, залучених до розробки та впровадження різних регіональних стратегій, проектів та планів заходів у сфері місцевого розвитку.

Міркування щодо повоєнного відновлення України на місцевому рівні

Дані та результати аналізу, представлені в цьому розділі, є особливо актуальними для розробки та реалізації національного плану відновлення на місцевому рівні. Наприклад, оцінка сильних сторін і труднощів, з якими стикаються муніципалітети у реалізації Державної регіональної політики, може допомогти зрозуміти, як вони можуть підтримати реалізацію місцевих проектів відновлення.

У наступних параграфах обговорюється актуальність і наслідки деяких головних висновків розділу щодо відновлення та відбудови України. Вони містять посилання на вкладки, таблиці та діаграми, включені у розділ.

В роботі над відновленням та відбудовою Україні слід відштовхуватись від місцевих потреб та активів

Широке коло людей вважає реформи регіонального розвитку та децентралізації в Україні від 2014 року дуже успішними. Реформи, які отримали широку громадську підтримку, призвели до покращення в наданні послуг в результаті того, що муніципалітети були наділені широким набором нових адміністративних обов'язків та обов'язків з надання послуг і додатковими фінансовими ресурсами для виконання своїх повноважень, а також стали осередком зусиль з місцевого розвитку.

Просуваючись у розробці та впровадженні національного плану відновлення, уряд має бути обережним, щоб не прийняти централізований підхід до післявоєнного відновлення та відбудови, який би ігнорував важливий потенціал, який зараз має місцевий рівень влади для відновлення економіки та громад. Натомість уряд має прийняти підхід до відновлення, який спиратиметься на місцеві потреби та потенціал як основу для повернення до інтегрованого регіонального розвитку.

Для забезпечення відповідності зусиль з відновлення та відбудови як національним пріоритетам, так і місцевим потребам, Україна повинна тісно залучати всі рівні місцевої влади в міру просування з розробкою та реалізацією національного плану відновлення. В процесі він може спиратися на багаторівневі механізми управління, які були змінені в рамках реформ децентралізації та регіонального розвитку від 2014 року, а також посилювати їх. Це включає об'єднання понад 10 000 громад у 1 469 муніципалітетів, поступову передачу адміністративних завдань і завдань з надання послуг на муніципальний рівень, а також певні кроки в напрямку сильнішої фінансової децентралізації. Це також включає створення агенцій регіонального розвитку та різних вертикальних і горизонтальних координаційних органів, які підтримують узгоджену реалізацію Державної політики регіонального розвитку України на всіх рівнях влади. Ці досягнення є важливим мостом до відновлення місцевої економіки та громад в Україні.

Залучення місцевих органів влади до виконання національного плану відновлення також стане важливим сигналом про постійну підтримку урядом децентралізації та місцевого регіонального розвитку. Зокрема, підтримка муніципалітетів під час післявоєнного періоду відновлення і відбудови та в подальшому періоді має важливе значення для забезпечення швидкого та сталого відновлення територій з одночасним підвищенням їхньої стійкості до можливих майбутніх потрясінь.

Муніципалітети можуть підтримувати місцеві проекти відбудови

У рамках реформ децентралізації від 2014 року об'єднані муніципалітети поступово отримували нові адміністративні завдання та завдання з надання послуг. Це дало їм можливість розвинути важливі навички та набути досвіду планування розвитку, бюджетування та управління інвестиціями (Рисунок 4.7). Щоб місцеві зусилля з відновлення були ефективними, уряд має спиратися на ці важливі активи. Знання та досвід місцевого управління, який муніципалітети отримали з 2014 року, можуть дозволити їм аналізувати територіальні потреби, розробляти та здійснювати місцеві проекти відбудови, керувати фінансуванням на відновлення та відстежувати поступ у задоволенні місцевих потреб.

Незважаючи на ці успіхи, багатьом муніципалітетам, особливо тим, які віднесені до категорії сільських і селищних муніципалітетів, може знадобитися додаткова підтримка для вдосконалення своїх навичок стратегічного планування та управління проектами, наприклад, для адекватної оцінки економічного, соціального та екологічного впливу можливих проектів відновлення та забезпечення їх узгодженості з національними та регіональними пріоритетами. Багато муніципалітетів також можуть скористатися підтримкою, щоб посилити свою здатність пов'язувати фінансування проектів відновлення з місцевими бюджетами та потоками доходів.

Вартість постконфліктної відбудови вимагає залучення неурядових учасників

Існуюча законодавча та планувальна база для регіонального розвитку надає дуже мало можливостей неурядовим організаціям зробити свій внесок у розробку та реалізацію ініціатив з територіального розвитку. У минулому це обмежувало можливості місцевих органів влади залучати підтримку бізнесу, соціальної економіки, наукових кіл та громадян для досягнення цілей територіального розвитку.

Розв'язання надзвичайно складного завдання післявоєнного відновлення вимагатиме мобілізації неурядових організацій в Україні. Вони можуть зробити свій внесок, визначаючи нагальні потреби та надаючи підтримку вразливим верствам населення, особливо у віддалених районах, а також сприяючи розробці, реалізації та моніторингу ініціатив з відновлення. Муніципалітети, зокрема, можуть забезпечити платформу для сприяння та просування широкого залучення зацікавлених сторін до заходів з відновлення. Крім того, громадяни також можуть брати участь у забезпеченні якості та встановленні стандартів надання послуг. Однак спроможність муніципалітетів ефективно взаємодіяти з неурядовими учасниками має бути зміцнена. Опитування ОЕСР, проведене у 2021 році в рамках цього дослідження, показує, що близько 40% із 741 муніципалітету, який надав відповіді, вважають, що їм бракує досвіду, щоб належним чином залучати приватний сектор та окремих громадян до розробки та реалізації планів розвитку (Рисунок 4.6).

Для забезпечення узгодженості політики можна використовувати існуючі координаційні органи

Конгрес місцевих і регіональних влад (Вкладка 4.13), який було створено для підтримки реалізації реформ регіонального розвитку та децентралізації в Україні, можна використовувати як платформу для сприяння діалогу між рівнями влади щодо зусиль з відновлення на місцевому рівні. Важливим завданням Конгресу може бути забезпечення відповідності ініціативи з відновлення місцевим потребам, уникаючи при цьому фрагментарного підходу, який би заважав адекватному використанню фінансування. Однак спочатку необхідно вирішити існуючі проблеми, які досі перешкоджали його ефективності. Це означає забезпечення як висхідної, так і низхідної комунікації між національним урядом – зокрема, Національною радою з відновлення – і місцевими органами влади.

Концепцію планування регіонального розвитку України слід оновити, включивши цілі відновлення

За останні кілька років в Україні було створено більш надійну багаторівневу систему планування регіонального розвитку. Це призвело до розробки нової Державної стратегії регіонального розвитку, стратегій регіонального розвитку в кожній області та кількох сотень планів розвитку міст. Така система забезпечила відносну ясність щодо цілей уряду стосовно територіального розвитку та можливість відстежувати результати регіонального розвитку.

Просуваючись у розробці та впровадженні національного плану відновлення, Україна має скористатися нагодою і винести уроки з викликів, з якими стикаються національні та місцеві органи влади під час реалізації своїх регіональних і місцевих стратегій і планів розвитку. До них належать відсутність ясності щодо інструментів впровадження, які можуть використовувати регіональні та муніципальні органи влади, а також невизначеність щодо джерел асигнування, доступних для фінансування проектів.

Україна також повинна забезпечити повторну розробку або оновлення регіональних і місцевих стратегій і планів розвитку та їх ефективну прив'язку до національного плану відновлення. У світлі руйнувань, спричинених війною, політикам також доведеться ґрунтовно поміркувати над тим, чи не потрібно надалі змінювати загальну мету Державної регіональної політики України. Наприклад, можливо, слід приділити більше уваги підвищенню територіальної стійкості. Крім того, уряду рекомендовано надати повноваження місцевим органам влади включити просторовий вимір у свої регіональні та місцеві стратегії розвитку відновлення, щоб забезпечити ефективне реагування на територіально диференційовані потреби та активи. Досі цього не було в стратегіях регіонального розвитку, які готують області та муніципалітети (U-LEAD, 2022[1]).

Оптимізація вимог до планування для місцевих органів влади може допомогти у реалізації зусиль з відновлення

З поступовим розгортанням реформ регіонального розвитку та децентралізації місцеві органи влади повинні розробляти все більше стратегій і планів територіального розвитку. Це створює ризик дублювання планувальних документів, що потенційно може призвести до дублювання зусиль. Це також може створити плутанину щодо ієрархічного зв'язку між різними стратегіями та планами та призвести до фрагментованого використання ресурсів, особливо коли цілі різних стратегій та планів не узгоджуються. Крім того, відповідальність за розробку широкого кола стратегій, планів і програм може обмежити людські та фінансові ресурси, доступні для підтримки реалізації. Щоб забезпечити ефективне виконання національного плану відновлення на місцевому рівні, Україні рекомендовано оптимізувати загальні вимоги до планування для місцевих органів влади. При цьому слід досягти балансу між плануванням і реалізацією, забезпечуючи при цьому високу якість обмеженої кількості взаємодоповнюючих стратегій і планів національного та місцевого рівнів.

Місцеві органи влади потребують підтримки для сприяння територіальному економічному розвитку

Посилення спроможності місцевих органів влади сприяти економічному розвитку не було особливим пріоритетом реформ децентралізації та регіонального розвитку від 2014 року. Як витікає з проведених у 2021 році інтерв'ю з місцевими учасниками, муніципалітети загалом не вважали створення середовища, сприятливого для економічного розвитку, одним зі своїх головних обов'язків. Крім того, за результатами опитування, проведеного в рамках проекту ОЕСР у 2021 році, велика частина муніципалітетів відзначила брак чіткості щодо розподілу відповідальності між рівнями влади у сфері підтримки малих і середніх підприємств (Рисунок 4.2).

До травня 2022 року Міжнародний валютний фонд очікував, що у 2022 році ВВП України скоротиться на 35% (IMF, 2022[2]). Крім того, за оцінками, війна мала призвести до того, що станом на липень 2022 року понад 5,8 мільйона людей залишать країну, а ще мільйони будуть переміщені всередині країни (UNHRC, 2022[3]). У цьому контексті зусилля з регіонального відновлення мають наголошувати на відбудові конкурентоспроможної місцевої економіки, що вимагає від муніципалітетів ефективної взаємодії з місцевим приватним сектором для підтримки створення робочих місць. Це має поєднуватися, наприклад, із збільшенням державних інвестицій у дослідження, розробки та інновації на місцевому рівні, особливо в сільській місцевості.

Вирішення проблеми нестачі даних на місцевому рівні має фундаментальне значення для забезпечення ефективного відновлення

До вторгнення Україна зіткнулася з численними проблемами щодо недоступності даних про регіональний та місцевий розвиток. Уряд за сприяння міжнародних партнерів повинен буде підтримувати спроможність місцевих органів влади та місцевих неурядових організацій надавати актуальну інформацію про нагальні та довгострокові потреби розвитку. Він також має забезпечити централізований збір даних з територіальною розбивкою, необхідних для процесу відновлення, а також їх представлення на легкодоступній платформі. Це суттєво допоможе в процесі прийняття рішень щодо відновлення та відбудови на основі фактичних даних, а також у відстеженні поступу у рівні задоволення місцевих потреб.

Вступ

Розробка та реалізація політики регіонального розвитку, яка сприяє економічному розвитку та добробуту, ґрунтується на здатності розробити інтегровану стратегію, яка буде адаптованою до потреб, сильних сторін і можливостей на місцях. Це вимагає від політиків формулювання стратегічного бачення з чіткими цілями, визначення політики для його підтримки та участі у плануванні регіонального розвитку, яке буде «індивідуальним для конкретного місця», орієнтованим на результати, спрямованим у майбутнє та узгодженим з національними цілями та місцевими реаліями. Крім того, різні сектори політики та учасники повинні об'єднатися, щоб визначити та реалізувати ініціативи регіонального розвитку та інвестицій узгодженим способом, який оптимізує ресурси. Успіх також залежить від заходів, які проводяться в належному територіальному масштабі, а також від застосування орієнтованого на навчання підходу до розвитку потенціалу.

За останнє десятиліття Україна зробила значні кроки у створенні детальної законодавчої та політичної бази для місцевого та регіонального розвитку, а також розбудови потенціалу до реалізації на всіх рівнях. Це включає реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади 2014 року, затвердження законодавчої бази державної регіональної політики країни, а також розробку та реалізацію наступних Державних стратегій регіонального розвитку (ДСРР). Інші здобутки також включають створення агенцій регіонального розвитку (АРР) і запровадження кількох механізмів фінансування, спрямованих на регіональний розвиток. До 2021 року уряд міг ще більше консолідувати цю структуру та підтримувати сильніший орієнтований на місце підхід для кращого досягнення своїх цілей та забезпечення вищого рівня добробуту по всій країні. Однак, щоб скористатися результатами реформ регіонального розвитку, Україні необхідно подолати кілька ключових проблем.

По-перше, кількість планувальних документів, які мають розробити національні та місцеві уряди, збільшилася. Це доповнює численні, а часом і конкуруючі, стратегічні рамки регіонального розвитку, які зараз діють. Це може створити невизначеність щодо цілей Державної регіональної політики України і ризикує привести до фрагментації процесу реалізації та неоптимального використання державних ресурсів. Це також може ускладнити моніторинг та оцінку. По-друге, координація з боку урядового центру у сфері регіонального розвитку залишається відносно слабкою, що перешкоджає зусиллям із забезпечення ефективної реалізації Державної регіональної політики країни між секторами та між рівнями влади. Ситуація ускладнюється відсутністю функціональних механізмів горизонтальної та вертикальної координації, необхідних для підвищення узгодженості та ефективності політики, а також для створення партнерства на основі довіри. По-третє, механізми реалізації політики регіонального розвитку країни та відповідних стратегій, зокрема на обласному рівні, ще знаходяться в зародковому стані. Особливо це стосується роботи АРР у розробці та реалізації стратегій регіонального та місцевого розвитку. По-четверте, багато які з 1469 нещодавно об'єднаних муніципалітетів все ще формують необхідні технічні знання та досвід, щоб ефективно сприяти реалізації державної регіональної політики країни. Це ускладнюється обмеженою участю неурядових організацій протягом усього циклу планування регіонального розвитку. Нарешті, щоб покращити процес прийняття рішень на основі фактичних даних, Україні необхідно підвищити спроможність усіх рівнів влади створювати, аналізувати та поширювати інформацію про ефективність місцевого та регіонального розвитку.

Цей розділ, який оновлює та доповнює звіт ОЕСР «Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні» за 2018 рік, зосереджується на законодавчій та політичній базі регіонального розвитку, а також на багаторівневих структурах управління, які підтримують регіональний розвиток в Україні. Він починається з аналізу поступу України в перегляді законодавчої та нормативної бази регіонального розвитку. Згодом він досліджує ролі та обов'язки основних учасників, залучених до розробки та реалізації державної регіональної політики країни. Далі в розділі розглядаються останні досягнення в розробці інструментів багаторівневого планування регіонального розвитку в Україні. Завершується він обговоренням досягнень та викликів у створенні орієнтованої на результат системи вимірювання ефективності регіонального розвитку.

Вкладка 4.1. Рекомендації щодо посилення процесів розробки, реалізації та моніторингу рамок стратегічного планування регіонального розвитку в Україні

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

Щоб зміцнити загальну структуру стратегічного планування регіонального розвитку в Україні, їй рекомендовано:

- Забезпечити подальше узгодження Державної стратегії регіонального розвитку (ДСРР) з місцевими стратегіями розвитку. Це можна зробити шляхом:
  - Внесення змін до законодавчої бази, щоб закликати державні, регіональні та муніципальні органи влади проводити обов'язкову оцінку стратегій після перших трьох-чотирьох років реалізації та/або у світлі будь-яких значних економічних, соціальних, екологічних чи політичних змін.
- Віднайти баланс між плануванням та реалізацією розвитку, а також просуванням узгодженості горизонтальної та вертикальної політики. Цього можна досягнути шляхом:
  - Створення національного закону про планування, який визначатиме, які документи довгострокового, середньострокового та короткострокового планування необхідно розробити (включаючи Державну стратегію регіонального розвитку, а також регіональні та місцеві стратегії розвитку), коли та як різні документи повинні бути узгоджені, а також хто повинен нести відповідальність за їх розробку, впровадження та моніторинг.
- Укріпити повноваження та спроможність муніципалітетів створювати умови для посилення місцевого економічного розвитку. Це можна зробити шляхом:
  - Створення нових або зміни існуючих субвенцій[1] на регіональний розвиток для сприяння реалізації проектів підтримки малих і середніх підприємств (МСП).
  - Підвищення обізнаності муніципалітетів щодо їхніх обов'язків з економічного розвитку та надання підтримки у розбудові потенціалу, щоб допомогти їм їх виконувати.
  - Інвестування в поширення інформації муніципалітетам для їх ознайомлення з перевагами та, зокрема, численними ризиками, пов'язаними з державно-приватним партнерством (ДПП) на місцевому рівні, а також з альтернативними варіантами фінансування для надання послуг та інфраструктури.

Для підтримки узгодженої реалізації Державної регіональної політики України на всіх рівнях уряду рекомендовано:

- Посилити координацію політики регіонального розвитку. Наприклад, шляхом:
  - Надання Міністерству розвитку громад і територій (Мінрегіон) більше інструментів для забезпечення його внеску в розробку політики в секторах регіонального/місцевого рівня, наприклад, зобов'язавши його розглядати проекти політичних пропозицій з таких питань, як транспорт і місцевий економічний розвиток.
- Уточнити повноваження та посилити спроможність агенцій регіонального розвитку (АРР) виконувати свої завдання і обов'язки. Це можна зробити шляхом:
  - Прийняття нормативно-правових актів, що вимагають від областей надання АРР мінімального рівня фінансування.
  - Створення траєкторій навчання «рівний-рівному» для сприяння обміну передовим досвідом між українськими АРР та їхніми колегами з країн-членів ОЕСР.

- Посилення механізмів горизонтальної координації у сфері регіонального розвитку шляхом:
  - Посилення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку (МКК) шляхом:
    - Визначення та проведення мінімальної кількості сесій на рік із встановленим планом роботи.
    - Оптимізації широкого кола обов'язків МКК, щоб вона могла на своїх засіданнях зосереджуватися на ключових питаннях регіонального розвитку.
    - Надання МКК офіційних повноважень в розробці та/або проміжному перегляді ДСРР.
    - Створення в МКК (технічних) робочих груп, пов'язаних, до прикладу, з моніторингом та оцінкою Державної регіональної політики та ДСРР, а також механізмів фінансування регіонального розвитку.
- Посилити механізми вертикальної координації регіонального розвитку шляхом:
  - Підвищення ефективності Конгресу місцевих і регіональних влад для сприяння проведенню дебатів та обміну думками між рівнями уряду. Це може включати:
    - Встановлення прозорого процесу відбору місцевих представників, які можуть брати участь у засіданнях Конгресу.

Для посилення ефективності ДСРР Україні рекомендовано:

- Пояснити, як уряд обирає за ціль спеціальні функціональні території, згадані в ДСРР. Наприклад:
  - Визначаючи порядок розробки, виконання та фінансування державних програм соціально-економічного розвитку окремих територій.
  - Забезпечуючи, щоб державні програми соціально-економічного розвитку окремих територій включали чіткий опис різних особливих функціональних територій, на які вони спрямовані, а також їхні відносні проблеми розвитку та потенціал.
- Сприяти участі широкого кола урядових і неурядових учасників у повному життєвому циклі стратегій регіонального розвитку. Наприклад:
  - Залучаючи представників різних асоціацій органів місцевого самоврядування, бізнес-палат, аналітичних центрів та провідних організацій громадянського суспільства до проміжного перегляду ДСРР.
- Прояснити зв'язок між ДСРР та Національною економічною стратегією до 2030 року та як обидві рамкові концепції стратегічного планування можуть сприяти регіональному розвитку.

Для посилення впливу стратегій розвитку областей Україні рекомендовано:

- Підвищити якість стратегій регіонального розвитку шляхом:
  - Перегляду та оновлення методології, яка керує їх розробкою, моніторингом та оцінкою.
  - Прийняття запропонованого Мінрегіоном законодавства для зміцнення зв'язку між обласними стратегіями, іншими інструментами планування регіонального розвитку та Державним фондом регіонального розвитку.
- Підвищити ясність щодо механізмів фінансування та реалізації стратегій регіонального розвитку. Наприклад, шляхом:

- Обов'язкового включення до стратегій регіонального розвитку планів реалізації та моніторингу, які вказуватимуть, які суб'єкти будуть залучені, а також їхні конкретні завдання та обов'язки.
- Створення багатогалузевих та багаторівневих механізмів регіональної координації для нагляду за виконанням стратегій регіонального розвитку.

Для посилення спроможності муніципалітетів сприяти територіальному розвитку та виконанню ДСРР Україні рекомендовано:

- Сприяти навчанню муніципалітетів у форматі «рівний-рівному», спираючись на досвід, який деякі з них вже здобули у розробці стратегій місцевого розвитку.
- Сприяти взаємодії муніципалітетів із зацікавленими сторонами, до прикладу, шляхом:
  - Оновлення чинного законодавства, щоб зробити консультації з громадськістю невід'ємною частиною планування розвитку та інвестицій на національному та місцевому рівнях.
  - Надання більш систематичної підтримки розвитку потенціалу муніципалітетів у сфері консультацій із зацікавленими сторонами та налагодження процесів навчання «рівний-рівному».

Для покращення процесу прийняття рішень щодо регіонального розвитку на основі фактичних даних Україні рекомендовано:

- Підвищити доступність актуальної інформації з територіальною розбивкою щодо широкого кола тем. Наприклад, завдяки консолідації Платформи моніторингу ефективності «Громада» шляхом:
  - Забезпечення включення усіх даних, представлених на платформі, у веб-сайт ДССУ та надання користувачам можливості завантажувати необроблені дані, одночасно захищаючи дані респондентів.
  - Включення метаданих для кожного показника, щоб дозволити користувачам зрозуміти, наприклад, одиниці вимірювання для різних показників, а також, як і ким були зібрані дані.
- Інвестувати в генерацію, аналіз і поширення інформації про досвід громадян і користувачів у сфері державних послуг на національному, регіональному та місцевому рівнях.
- Посилити роль ДССУ у зборі, аналізі та поширенні даних між міністерствами та між рівнями управління. Наприклад:
  - Інвестуючи у здатність свого персоналу проводити навчання місцевих урядів, щоб останні могли створювати, аналізувати та поширювати статистику розвитку, а також використовувати дані як інструмент навчання.
  - Розширюючи доступні дані з територіальною розбивкою на порталі ДССУ та інтегруючи дані, представлені на порталах інших державних установ.
  - Створюючи міжвідомчі комісії, наприклад, з питань регіонального розвитку, які відповідатимуть за визначення галузевих потреб у даних, встановлення стандартів для генерування та представлення статистики, а також забезпечення актуальності поточних баз даних і розробки нових.
- Створити загальнодоступну платформу моніторингу ефективності регіонального розвитку, яка дозволить уряду відстежувати та повідомляти широкій аудиторії свої цілі розвитку та показники територіальної ефективності.

Основи стратегічного планування регіонального розвитку в Україні

За останнє десятиліття Україна зробила важливі кроки у створенні комплексної основи для регіонального та місцевого розвитку, дозволяючи урядам усіх рівнів відігравати важливу роль у розробці та реалізації ініціатив регіонального та місцевого розвитку. Прогрес у цій сфері тісно пов'язаний із розгортанням реформ децентралізації в країні, результатом яких стало створення 1 469 об'єднаних муніципалітетів (з початкової кількості понад 10 000 у 2015 році). Компетенція цих муніципалітетів включає широкий спектр нових адміністративних обов'язків і обов'язків з надання послуг, що робить їх центром зусиль з регіонального розвитку. Однак ефективність процесу реформування регіонального розвитку обмежується низкою проблем, таких як значне поширення інструментів планування та відсутність національного закону про планування. Інші обмеження включають обмежений фокус реформ децентралізації та регіонального розвитку на місцевий економічний розвиток, а також роздроблене впровадження реформ децентралізації.

Основи стратегічного планування регіонального розвитку в ОЕСР

Стратегія регіонального розвитку встановлює довгостроковий план досягнення національних, регіональних або місцевих цілей зростання, заснований на баченні. Таким чином, вона об'єднує заходи галузевої політики для регіонального розвитку та сприяє інтегрованим діям, допомагаючи різним секторам зрозуміти довгострокові цілі розвитку та працювати над їх реалізацією (Вкладка 4.2). Вона відрізняється від стратегії регіонального економічного розвитку як масштабом, так і широтою використовуваних інструментів політики.

Вкладка 4.2. Сфера регіонального розвитку

Регіональний розвиток

Регіональний розвиток — це широкий термін, який стосується загальних зусиль, спрямованих на зменшення регіональних розбіжностей і сприяння збалансованому та інклюзивному зростанню в країні, окремому регіоні або столичній, міській чи сільській місцевості. З часом головна мета регіонального розвитку еволюціонувала від втручань згори вниз, спрямованих на зменшення регіональних відмінностей шляхом компенсації менш розвинутих територій, до значно ширшого підходу, спрямованого на підвищення регіональної конкурентоспроможності, часто шляхом прийняття стратегії, яка базується на сильних сторонах та проблемах територіально-диференційованого розвитку. Він наголошує на співпраці між рівнями влади, а також на залученні внеску неурядових організацій.

Політики та стратегії регіонального розвитку

Політика регіонального розвитку стосується набору цілей і пріоритетів, відображених у законах, нормативних актах, а також інструментах планування та бюджетування, які спрямовані на зменшення територіальної нерівності та сприяння інклюзивному та збалансованому соціальному, економічному та екологічному розвитку в країні чи на певній території.

Стратегія регіонального розвитку, в свою чергу, є інструментом довгострокового планування досягнення визначених територіальних цілей. Вона може об'єднати стратегії різних секторів політики для підтримки їх узгодженої реалізації та внеску в продуктивність і привабливість території, а також у добробут її громадян. Це залежить від кількох інших елементів, таких як галузева політика, місцеві органи влади, з якими розділяються політичні обов'язки, і неурядові організації.

Джерело: розробка автора, адаптована на основі (OECD, 2020[4]).

Багато країн (наприклад, Бразилія, Чилі, Німеччина, Греція, Ірландія, Малайзія, Мексика, Нідерланди, Португалія, Швейцарія, Турецька Республіка та Сполучене Королівство) мають документ, у якому викладено стратегічне бачення їхньої країни. Однак вони часто мають короткий часовий горизонт (наприклад, від одного до шести років). Проте країни дедалі частіше прагнуть розробити стратегії, які охоплюють одне-два десятиліття або навіть довший період часу (наприклад, Коста-Ріка, Чеська Республіка, Фінляндія, Угорщина, Ізраїль, Литва, Норвегія та Словенія) (OECD, 2020[4]). У країнах, де зміни в уряді зазвичай передбачають помітну зміну пріоритетів, розробка довгострокового стратегічного плану може сприяти безперервності політики та покращенню результатів.

Наслідки низхідного та висхідного планування регіонального розвитку.

Підхід країни до регіонального розвитку може бути «низхідним», «висхідним» або змішаним. У першому випадку національний уряд визначає бачення розвитку та застосовує командно-контрольний підхід до розробки та впровадження політики. І навпаки, висхідний підхід передбачає, що місцеві уряди або інші місцеві суб'єкти визначають місцеві потреби, розробляють і впроваджують плани щодо їх виконання. Сам по собі жоден із підходів навряд чи буде ефективним чи стійким. Низхідні підходи, як правило, зустрічають сильний опір при впровадженні з боку місцевих учасників. Прийняття підходу, який зосереджується головним чином на розвитку «знизу-вгору», може обмежити узгодженість політики, призвести до розриву інвестицій між територіями та зіткнутися з

обмеженнями фінансування. Ключове питання, на яке мають відповісти політики, – як знайти відповідний баланс між двома підходами ((OECD, 2020[4]).

Дані вказують на те, що стратегії, які поєднують низхідний та висхідний підходи, є одними з найефективніших (Crescenzi and Giua, 2016[5]). Розробка та реалізація довгострокової стратегії регіонального розвитку, яка є результатом широких консультацій із зацікавленими сторонами, може сприяти узгодженості політики між секторами та між рівнями управління, одночасно підвищуючи ефективність використання ресурсів. Вона забезпечує основу для дій, які дозволяють різним учасникам взяти на себе відповідальність за реалізацію ініціатив, необхідних для досягнення бачення довгострокового розвитку суспільства, і формує їхнє розуміння необхідності співпраці (Rojas, Cuadrado-Roura and Fernández Güell, 2008[6]).

Більшість країн ОЕСР представляють свої довгострокові стратегії регіонального розвитку в рамках регіональної політики, використовуючи різні інструменти планування для формулювання своїх цілей і планів. Наприклад, у країнах Європейського Союзу (ЄС) сім років є звичайним періодом часу, який відповідає циклу політики ЄС. Україна дотримується такої ж практики. Крім того, у багатьох випадках стратегічні документи національного рівня доповнюються стратегіями регіонального розвитку, розробленими місцевими суб'єктами (OECD, 2016[7]; OECD, 2019[8]).

Законодавча база регіонального розвитку

Починаючи з 2014 року, уряд розпочав амбітну реформу своїх багаторівневих і територіальних структур управління, яка включала низку реформ децентралізації. Вирішальним моментом стало прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Цей документ окреслив стратегію посилення демократичного врядування на місцевому рівні шляхом широкої децентралізації, а також поступового об'єднання понад 10 000 громад в 1 469 муніципалітетів. Ці кроки були поєднані зі створенням нової законодавчої бази політики регіонального розвитку шляхом ухвалення Закону «Про засади державної регіональної політики» у 2015 році.

Об'єднана мета реформ децентралізації та регіонального розвитку, започаткованих у 2014/2015 роках, полягала в чотирьох напрямках. По-перше, – у прагненні зміцнити територіальну єдність в економічному та соціальному плані. По-друге, – у підвищенні добробуту всіх громадян, незалежно від місця їхнього проживання. По-третє, – у підвищенні конкурентоспроможності регіонів і муніципалітетів. По-четверте, – у тому, щоб поставити муніципалітети в центр зусиль розвитку, одночасно посилюючи рівень місцевої демократії.

Закон «Про засади державної регіональної політики» від 2015 року закладено в основу системи регіонального розвитку України

Закон «Про засади державної регіональної політики» від 2015 року мав на меті забезпечити формування комплексної, послідовної та реалістичної політики регіонального розвитку (Вкладка 4.3). Закон заклав міцну основу для законодавчої бази регіонального розвитку України. Дійсно, він чітко окреслив основні інструменти політики, включаючи Державну стратегію регіонального розвитку (ДСРР), а також ключових учасників, залучених до її розробки та координації. У той же час закон є неоднозначним щодо розробки, впровадження та моніторингу кількох інструментів планування, що підриває його ефективність і створює невизначеність для учасників на всіх рівнях влади.

Вкладка 4.3. Закон України «Про засади державної регіональної політики»

Закон 2015 року встановив ключові концепції регіонального розвитку, такі як Державна регіональна політика, програми та проекти регіонального розвитку. Він також запровадив набір інструментів планування регіонального розвитку: Державну стратегію регіонального розвитку (ДСРР), стратегії регіонального розвитку (обласного рівня) та відповідні плани заходів, а також стратегії розвитку міст, селищ і сіл. Крім того, було встановлено, які суб'єкти відповідають за розробку та реалізацію Державної регіональної політики країни та її основних інструментів планування.

Зокрема, затвердженням Закону «Про засади державної регіональної політики» було встановлено, що створений у 2012 році Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) має забезпечувати фінансування реалізації державної та регіональної стратегій розвитку. Він також запровадив базові концепції моніторингу виконання стратегій і планів заходів регіонального розвитку країни та передбачив можливість створення агенцій регіонального розвитку (АРР), а також Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку.

Після ухвалення закону «Про засади державної регіональної політики» Кабінет Міністрів України прийняв постанову 931, яка встановлює порядок розроблення, моніторингу та оцінки ДСРР.

Джерело: розробка автора на основі (Verkhovna Rada, 2015[9]; CabMin, 2018[10]).

сукупності Закон «Про засади державної регіональної політики» та постанова Кабінету Міністрів (КМУ) від 2015 р. № 931 (CabMin, 2018[10]) надають відносно детальну інформацію про основні інструменти планування, які складають Державну регіональну політику України (Таблиця 4.1 та Рисунок 4.1). Це ДСРР та стратегії регіонального розвитку, які мають бути розроблені кожною областю. Всі вони пов'язані з циклом планування ЄС. Кожен із цих інструментів планування має бути підкріплений планами заходів. Плани заходів стратегій регіонального розвитку є основою для розробки проектів регіонального розвитку та інвестицій.

Таблиця 4.1. Основні інструменти планування регіонального розвитку в Україні

	Державна стратегія регіонального розвитку	Регіональні стратегії розвитку
Область застосування	Національний рівень	Обласний/регіональний рівень
Створення	Обов'язково	Обов'язково
Часові рамки	7 років	7 років
Розробка координується	Міністерство розвитку громад та територій (Мінрегіон)	Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації
Затвердження	Кабінет міністрів (Кабмін)	Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради
Консультація	З суб'єктами регіонального розвитку	З суб'єктами регіонального розвитку
Плани заходів	Один на перші 3 роки, другий на останні 4 роки	
Оновлення	Можливе через 3 роки	Не вказано
Зміст	- Тенденції та основні проблеми соціально-економічного розвитку регіонів; - Пріоритети державної регіональної політики; - Стратегічні цілі та напрями регіонального розвитку та міжрегіонального співробітництва;	- Тенденції та основні проблеми соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя; - Стратегічні цілі та пріоритети розвитку; - Оперативні цілі; - Основні завдання та механізми реалізації; - Система моніторингу та оцінки.

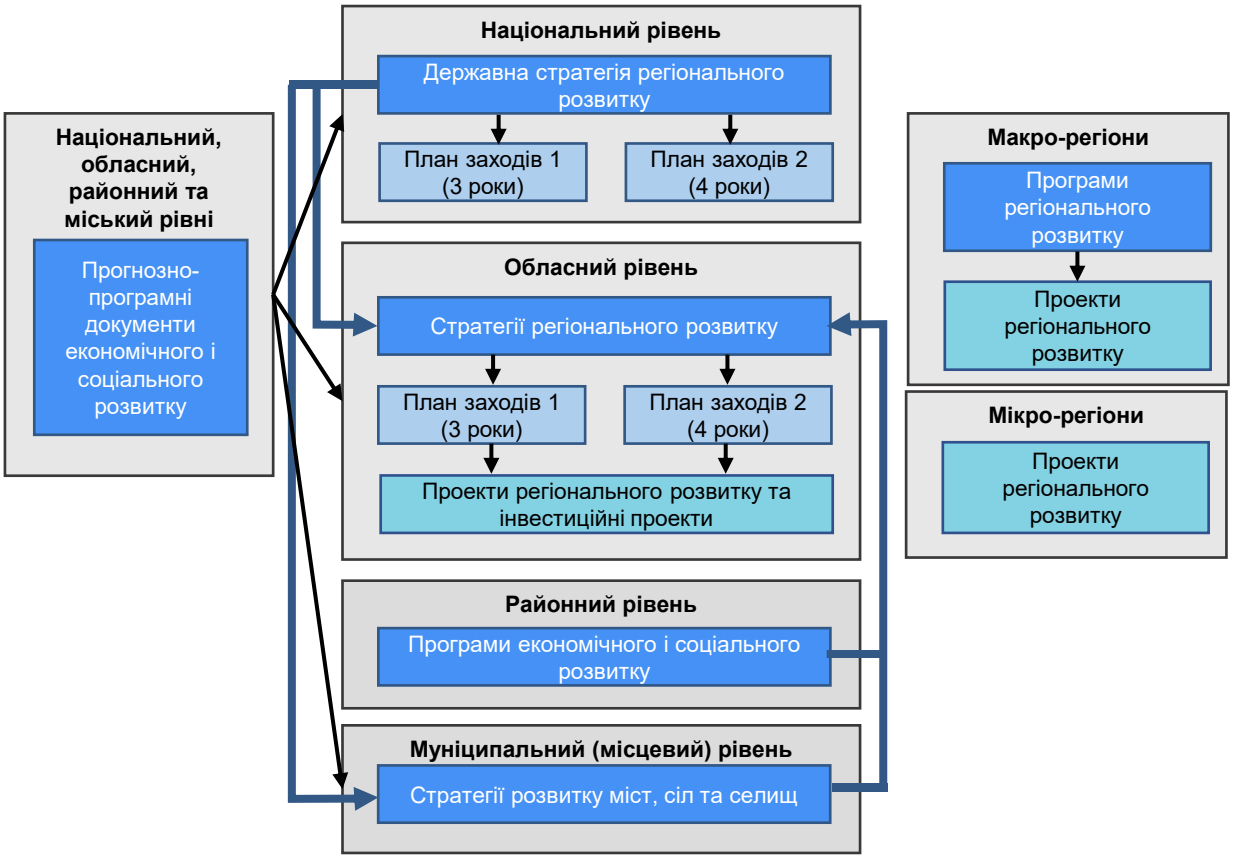
	- Оперативні цілі; - Основні завдання та механізми реалізації; - Система моніторингу та оцінки.	
Підлягає узгодженню	Не застосовується	ДСРР
Джерела фінансування	- Кошти Державного бюджету України, зокрема ДФРР; - Кошти місцевих бюджетів; - Благодійні внески; - Кошти міжнародних організацій.	

Джерело: Розробка автора на основі (Verkhovna Rada, 2015[9]; CabMin, 2018[10]).

Закон «Про засади державної регіональної політики» та постанова Кабміну № 931 також згадують ряд додаткових інструментів планування. До них належать стратегії розвитку міст, сіл і селищ, розробка яких не є обов'язковою. Також йдеться про регіональні програми розвитку макрорегіонів України. Це спеціально визначені території, які можуть складатися з кількох регіонів або їх частин, які об'єднані спільними ознаками та «характеризуються спільними проблемами розвитку». (Verkhovna Rada, 2015[9]). Так само, відповідно до Закону «Про засади державної регіональної політики», проекти регіонального розвитку можуть реалізовуватися на мікрорегіональному рівні. Однак відповідне законодавство надає дуже обмежену інформацію про процедури розробки, впровадження та контролю цих інструментів. Це створює невизначеність на всіх рівнях влади та перешкоджає належній реалізації Закону «Про засади державної регіональної політики».

На папері законодавча база передбачає комбінований висхідний та низхідний підхід до планування регіонального розвитку. На практиці, однак, переважає низхідний підхід. Чинне законодавство передбачає частковий низхідний підхід, оскільки розробка обов'язкових стратегій регіонального розвитку та добровільних стратегій міст, сіл і селищ має відповідати положенням ДСРР та узгоджуватися зі стратегічними пріоритетами державного управління. У той же час Закон «Про засади державної регіональної політики» підтримує висхідний підхід, оскільки вказує, що такі суб'єкти, як муніципалітети, можуть подавати пропозиції щодо розробки ДСРР, стратегій регіонального розвитку та відповідних планів заходів. Так само розробка стратегій регіонального розвитку повинна здійснюватися з урахуванням стратегій міст, селищ і сіл, а також пріоритетів розвитку так званих депресивних територій. Однак, оскільки Закон «Про засади державної регіональної політики» не вимагає створення планів розвитку від органів місцевого самоврядування, ці процеси планування знизу в основному не здійснюються. Крім того, не згадуючи неурядових суб'єктів, закон «Про засади державної регіональної політики» обмежує їх потенційну роль у розробці різноманітних національних, регіональних та місцевих стратегій і планів розвитку (Рисунок 4.1).

Рисунок 4.1. Інструменти планування регіонального розвитку, визначені Законом «Про засади державної регіональної політики»



Джерело: розробка автора на основі (Verkhovna Rada, 2015[9]).

ДСРР і місцеві стратегії розвитку потребують постійного узгодження

У той час як Закон «Про засади державної регіональної політики» вказує на те, що «завдання та заходи» ДСРР можуть бути оновлені через три роки, він не містить подібних механізмів для стратегій регіонального та місцевого розвитку. Це означає, що у разі середньострокової зміни ДСРР інструменти планування областей і муніципалітетів можуть стати неузгодженими. Щоб виправити це, будь-яка зміна законодавчої бази повинна вказувати, що після перших трьох-чотирьох років впровадження державні, регіональні та місцеві органи влади повинні проводити обов'язкову оцінку стратегій у світлі будь-яких суттєвих економічних, соціальних, екологічних чи політичних змін. Ця оцінка не повинна обмежуватися запропонованими завданнями та заходами стратегії, а має також включати структуру її результатів.

Відсутність загальнодержавного закону про планування створює ризик дублювання зусиль з планування

Закон України «Про засади державної регіональної політики» не замінив, а навпаки доповнив низку законів, прийнятих з 2000 року, які впливають на систему планування регіонального розвитку (Додаток Таблиця 4.A.1). Кожен із цих законів стосується різних інструментів короткострокового, середньострокового та довгострокового планування, створюючи дуже складний комплекс

взаємопов'язаних стратегій, планів, програм і проектів, які часто безпосередньо пов'язані з регіональним і місцевим розвитком. Це може призвести до дублювання зусиль з планування на різних рівнях управління та надмірного акцентування уваги на розробці стратегій і планів на шкоду їх реалізації. Це також може призвести до неоптимального розподілу ресурсів і створити плутанину щодо ієрархічного зв'язку між різними інструментами планування. Для сприяння узгодженості горизонтальної та вертикальної політики уряд має розглянути питання про створення національного закону про планування, який визначатиме, які інструменти довгострокового, середньострокового та короткострокового планування необхідно розробити, коли та як різні інструменти мають бути узгоджені, а також хто має нести відповідальність за їх розробку, реалізацію та моніторинг. Такий закон має також розрізняти довгострокові стратегії високого рівня та оперативні короткострокові плани заходів, а також визначати механізми фінансування для кожного плану чи стратегії.

Складний взаємозв'язок між реформами децентралізації та регіонального розвитку

Реформи децентралізації та регіонального розвитку, запроваджені з 2014 року, слід розглядати як взаємозалежні та взаємодоповнюючі з точки зору їх політичних цілей, учасників та механізмів реалізації. Головною метою як Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади 2014 року, так і Закону «Про засади державної регіональної політики» 2015 року було забезпечення єдності держави як «необхідної основи для регіонального розвитку» (National Institute for Strategic Studies, 2020[11]).

Зміни багаторівневої системи управління в Україні після 2014 року роблять її більш сприятливою для орієнтованого на місце регіонального розвитку

Схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади та проведення низки законодавчих реформ (Додаток Рисунок 4.C.2) зробили багаторівневу систему управління та децентралізації України більш сприятливими для орієнтованого на місце регіонального розвитку. Наприклад, Концепція передбачає забезпечення доступності та якості державних послуг, виходячи з місцевих потреб. Вона також спрямована на те, щоб оптимізувати розподіл повноважень між місцевими органами влади відповідно до принципів субсидіарності, визначивши базовий перелік обов'язків для кожного рівня. Багато з них безпосередньо пов'язані з регіональним і місцевим розвитком. Вони включають:

- Обласні державні адміністрації: регіональний розвиток та розвиток регіональної інфраструктури;
- Місцеве самоврядування: місцевий економічний розвиток, планування розвитку території громади та розвиток місцевої інфраструктури.

Крім того, Концепція передбачає забезпечення місцевих органів влади необхідними матеріальними, фінансовими та організаційними ресурсами для виконання їхніх повноважень. У сукупності в результаті дій уряду, спрямованих на підтримку впровадження Концепції, було переосмислено інституційні, нормативні та фінансові рамки, в яких розробляється та реалізується державна регіональна політика. Нормативно-правова база регіонального розвитку перегукується з багатьма елементами реформи децентралізації. Наприклад, закон «Про засади державної регіональної політики» підкреслив важливість вертикальної координації та субсидіарності. Закон також передбачає можливе створення різних суб'єктів та механізмів, які могли б сприяти реалізації реформ децентралізації, зокрема АРР та Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку (МКК). Перші могли би підтримувати практичну розробку та реалізацію проектів, спрямованих на покращення регіональної конкурентоспроможності, а також підвищення місцевого добробуту та економічного розвитку. Друга могла б слугувати форумом для обговорення найрізноманітніших тем, які безпосередньо стосуються як децентралізації, так і реформ

регіонального розвитку. Однак, незважаючи на взаємодоповнюваність, взаємопов'язаний характер обох реформ також створює значні проблеми для їх ефективності.

Нелінійне впровадження обох пакетів реформ створило невизначеність

З 2014 року тривають постійні спроби запровадити або змінити законодавство, пов'язане з пакетами реформ децентралізації та регіонального розвитку. Це не було лінійним процесом. Ініційоване різними міністрами прийняття поправок у різний час призвело до протиріч. Ситуація ускладнилася розгортанням процесу об'єднання муніципалітетів, який тривав кілька років, а також створенням нових консолідованих районів у 2020 році. Ці процеси супроводжувалися поступовим збільшенням завдань і відповідальності муніципалітетів, а також створенням багатьох нових субвенцій на фінансування ініціатив регіонального та місцевого розвитку (див. Розділ 5).

У результаті суб'єктам, залученим до планування та реалізації регіонального розвитку, довелося пристосовуватися до мінливого нормативного та інституційного середовища, а також до нових фіскальних реалій. Це призвело до невизначеності і обмежило здатність посадових осіб місцевого самоврядування на всіх рівнях приймати обґрунтовані рішення щодо регіонального розвитку. Крім того, частина реформи децентралізації, яка була запланована в 2014 році, ще не реалізована. Наприклад, спроби закріпити в Конституції новий адміністративно-територіальний устрій і запровадити систему префектів на обласному та районному рівнях не знайшли необхідної підтримки.

Розглядаючи додаткові реформи, пов'язані з регіональним розвитком і децентралізацією, уряд повинен робити акцент на тих змінах у політиці, які можуть створити певність для учасників на всіх рівнях в короткостроковій перспективі та, наскільки це можливо, можуть бути здійсненими в рамках існуючої нормативної та інституційної бази. До цього слід додати більш довгострокові дії, такі як зміна Конституції та запровадження національного закону про планування.

Підвищення уваги до місцевого економічного розвитку зміцнить реформи децентралізації та регіонального розвитку

Головні цілі реформ регіонального розвитку та децентралізації поєднують регіональний та муніципальний економічний розвиток. Однак занепокоєння викликає той факт, що збільшенню спроможності місцевих органів влади сприяти економічній діяльності приділено порівняно мало уваги.

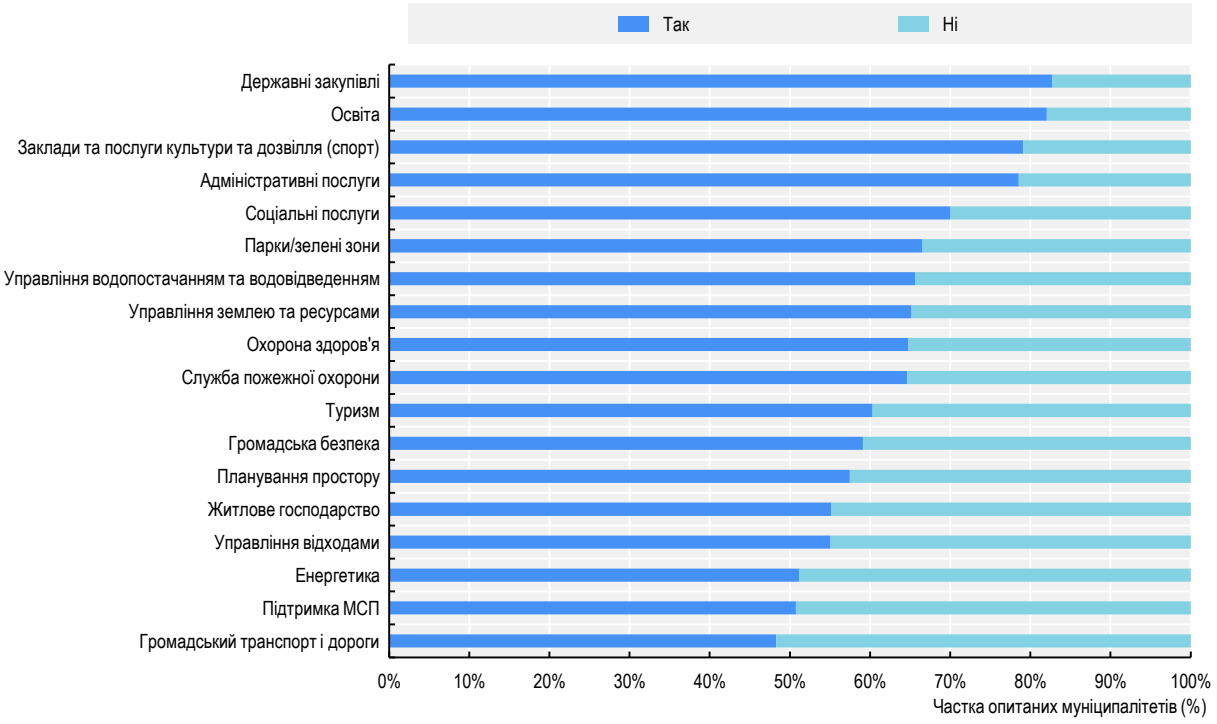
З реалізацією реформи децентралізації основним напрямком стало покращення рівня надання різних адміністративних та соціальних послуг (наприклад, послуги у сфері освіти та охорони здоров'я). Проте для багатьох місцевих урядів створення середовища, сприятливого для місцевого економічного розвитку, не було політичною метою. Це сфера, у якій більшість українських муніципалітетів історично мали обмежені обов'язки, і місцеві лідери вважають надання соціальних послуг своїм головним пріоритетом (OECD, 2021[12]). До цього також додається загальне уявлення муніципалітетів про те, що розподіл завдань і відповідальності між рівнями влади в сферах, тісно пов'язаних з економічним розвитком, є нечітким. Насправді результати опитування в рамках проекту ОЕСР (Рисунок 4.2) показують, що сферою, в якій опитані муніципалітети повідомляють про найменшу ясність щодо обов'язків, є громадський транспорт і дороги, і одразу за нею йде підтримка малих і середніх підприємств (МСП) та енергетика (Вкладка 4.4). У цих областях близько 50% опитаних муніципалітетів вказали на відсутність чіткого розподілу відповідальності між рівнями влади. До прикладу, законодавство не вказує чітко, хто несе відповідальність за фінансування та виконання робіт з будівництва та утримання місцевих доріг. У той час як Закон «Про місцеве самоврядування» вказує, що ця відповідальність лежить на об'єднаних муніципалітетах, Закон «Про автомобільні дороги» визначає, що вона покладена на обласні державні адміністрації. І навпаки,

Закон «Про місцеві державні адміністрації» вказує, що це прерогатива районів (Verkhovna Rada, 2021[13]; Verkhovna Rada, 2021[14]; Verkhovna Rada, 2021[15]).

Вкладка 4.4. Онлайн-опитування ОЕСР

Щоб доповнити нечисленні дані про результати реформ децентралізації, у вересні та жовтні 2021 року ОЕСР попросила муніципалітети взяти участь в онлайн-опитуванні. Метою опитування була оцінка впливу реформи об'єднання в Україні на ефективність муніципалітетів. Зокрема, була спроба зібрати інформацію про їхні думки щодо того, як реформи децентралізації, включно з процесом об'єднання, вплинули на надання місцевих послуг, фінансування та співпрацю з неурядовими учасниками, а також їхнє уявлення про поточні проблеми. Опитування включало розділи про процес об'єднання, створення центрів надання адміністративних послуг, адміністративний потенціал, місцеві фінанси та інвестиції, місцеву демократію та участь громадськості тощо. За підтримки Кабміну та Міністерства розвитку громад та територій (Мінрегіон) опитування було розповсюджене серед всіх муніципалітетів. Загалом опитування пройшов 751 муніципалітет, що охоплює 119 районів, а також 24 області та місто Київ.

Рисунок 4.2. Уявлення муніципалітетів про чіткість розподілу завдань та обов'язків



Примітка: Запитання: чи вважаєте ви, що є ясність у розподілі завдань і відповідальності у наступних сферах між вашим муніципальним урядом та іншими (місцевими) урядами: іншими муніципальними урядами, районами, областями та центральним урядом)? Варіанти відповідей: Управління відходами; Управління водопостачанням та водовідведенням; Державні закупівлі; Житлове господарство; Охорона здоров'я; Соціальні послуги (наприклад, підтримка сімей, дітей, людей похилого віку тощо); Громадський транспорт і дороги; Освіта; Заклади та послуги культури та дозвілля (спорт); Туризм; Парки/зелені зони; Громадська безпека; Служба пожежної охорони; Планування простору; Управління землею та ресурсами; Підтримка МСП; Енергетика; Адміністративні послуги; Інше. Відповіді на опитування надав 741 муніципалітет (51% від усіх муніципалітетів України у 2021 році).
Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Декілька елементів виправдовують підвищену увагу до сприяння місцевому економічному розвитку. Наприклад, чисельність населення та робочої сили майже в усіх регіонах зменшується через низку факторів, у тому числі через трудову міграцію до ЄС. Це має серйозні наслідки для рівня продуктивності. Крім того, економіка України все більше залежить від Київської області та міста Києва, тоді як інші області відстають. Уряд має використати наступний етап процесу децентралізації для зміцнення повноважень і спроможності муніципалітетів створювати умови для посилення місцевого економічного розвитку. Уряд міг би надавати муніципалітетам вказівки щодо важелів, які вони можуть використовувати для стимулювання економічного розвитку, а також покращення підтримки розвитку місцевого державно-приватного партнерства (ДПП). Це мало б включати вказівки національного уряду щодо досвіду, необхідного для встановлення та управління ДПП, зокрема, численні ризики, пов'язані з такими партнерствами, включаючи регуляторне захоплення, конфлікти інтересів та довгострокові фіскальні обмеження для муніципальних фінансів (див. Розділ 5). Рекомендації також повинні бути спрямовані на забезпечення того, щоб органи місцевого самоврядування були добре поінформовані про альтернативи ДПП, а також про потенційні вигоди та ризики, пов'язані з ними. Це також може означати створення або зміну існуючих субвенцій на регіональний розвиток для сприяння реалізації проектів підтримки МСП та розбудови потенціалу місцевого уряду взаємодіяти з місцевими бізнес-спільнотами (наприклад, для визначення їхніх потреб, для спільної розробки місцевих інвестиційних проектів). Крім того, це може передбачати сприяння співпраці між місцевими підприємствами та вищими навчальними закладами та/або професійно-технічними закладами для забезпечення відповідності освітніх та навчальних програм поточним і майбутнім потребам у робочій силі. Подібні дії сприятимуть досягненню цілей ДСРР та реформ децентралізації, спрямованих на підвищення економічного добробуту громадян, а також зміцнення фіскальної спроможності всіх рівнів влади за рахунок збільшення податкових надходжень.

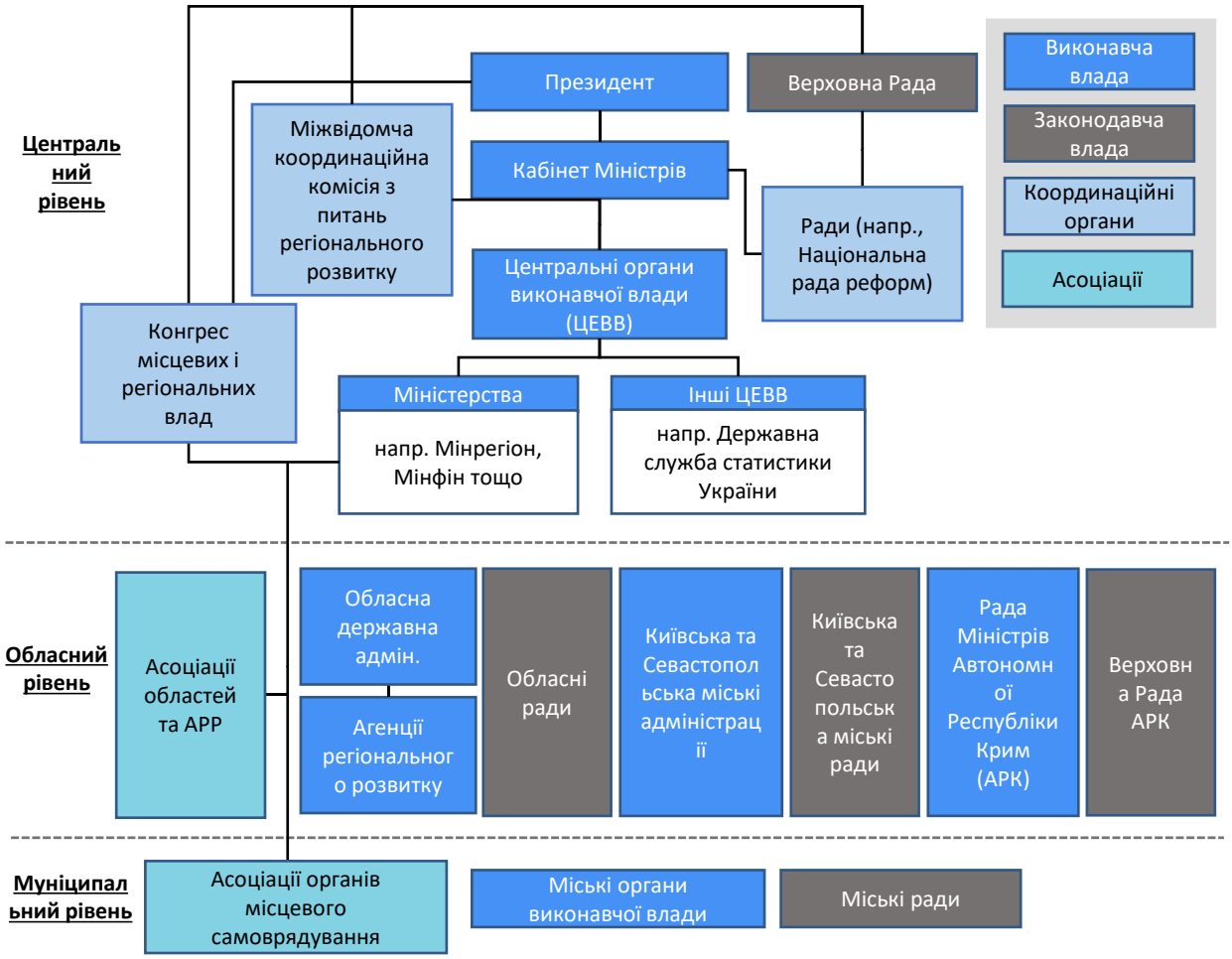
Успіх цих зусиль залежить від ефективної співпраці широких кіл громадськості і неурядових учасників, залучених до розробки та реалізації державної регіональної політики. Поступ України на шляху створення продуманої системи управління регіональним розвитком та проблеми, з якими вона стикається у плані багаторівневої координації, розглядаються в наступному розділі серед інших елементів.

Управління регіональним розвитком в Україні

Управління регіональним розвитком і питаннями державних інвестицій. В результаті реформ регіонального розвитку та децентралізації в Україні, запроваджених з 2015 року, було переосмислено склад урядових та неурядових учасників та взаємодію між ними. Ці зміни відображають поступовий зсув парадигми управління, яка раніше характеризувалася домінуючим центральним урядом, що встановлює цілі розвитку та використовує свою деконцентровану адміністративну структуру для забезпечення реалізації. Поступово Україна рухається до нового підходу, який, в принципі, віддає перевагу більшій багаторівневості співробітництва та координації та наголошує на розбудові місцевого потенціалу для вирішення місцевих проблем. Однак така зміна вимагає часу. Це вимагає як зсуву в адміністративній культурі, так і модифікації інституційної структури.

Щоб система планування регіонального розвитку працювала ефективно, Україні необхідно консолідувати керівну структуру (Рисунок 4.3), сприяти структурному залученню неурядових учасників до циклу планування та покращити функціонування запроваджених механізмів вертикальної та горизонтальної координації.

Рисунок 4.3. Основні учасники планування та реалізації регіонального розвитку



Джерело: розробка автора.

Керівна роль у регіональному розвитку на національному рівні

До системи планування регіонального розвитку на національному рівні залучено широкий спектр державних суб'єктів. Це відображає міжгалузевий характер регіонального розвитку, що пов'язує такі сфери політики, як економічний розвиток, житлове будівництво, енергетика та освіта. Це також пояснює безпосередню участь більшості профільних міністерств України у розробці та реалізації ДСРР. Особливо важливу роль відіграють три суб'єкти центрального уряду: Кабмін, Міністерство фінансів (Мінфін) та Мінрегіон (Таблиця 4.2). Протягом останніх кількох років координація регіонального розвитку з боку урядового центру залишалася обмеженою, що перешкоджало злагодженості політики.

Таблиця 4.2 Основні виконавці на національному рівні

Учасник	Обов'язки
Кабінет Міністрів (КабМін)	Кабмін складається з «президії» Кабінету Міністрів, до складу якої входять Прем'єр-міністр України, його віцепрем'єр-міністри, а також інші міністри. Усі урядові рішення голосуються та ухвалюються на засіданнях Кабміну. Що стосується регіонального розвитку, Кабмін відповідає за затвердження ДСРР та планів заходів до неї, а також керівних принципів щодо їх розробки, реалізації, моніторингу та оцінки.
Міністерство розвитку громад та територій (Мінрегіон)	Мінрегіон є центральним органом виконавчої влади, який керує впровадженням реформ децентралізації та регіонального розвитку. Зокрема, він відповідає за управління розробкою, реалізацією, моніторингом та оцінкою ДСРР та планів заходів. Мінрегіон також безпосередньо відповідає за управління ДФРР (див. Розділ 5).
Міністерство фінансів (Мінфін)	Мінфін відповідає за формування та виконання державного бюджету України та розподіл коштів між рівнями влади. Розпоряджається субвенцією на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (див. Розділ 5). Мінфін також керує Порталом «Прозорий бюджет», який представляє фіскальні дані щодо широкого ряду показників, що стосуються національних і місцевих державних фінансів. Якщо органи місцевого самоврядування прагнуть отримати позику, їм потрібен чіткий дозвіл Мінфіну.

Джерело: розробка автора.

Посилення позиції впливу Мінрегіону може покращити координацію державної регіональної політики

За адміністрації президента Порошенка (2014-2019 рр.) міністр регіонального розвитку був одним із віце-прем'єр-міністрів країни. Однак з 2019 року міністр, відповідальний за регіональний розвиток, більше не займає посаду віцепрем'єр-міністра. Крім того, із серпня 2019 року Мінрегіон очолювали три різні міністри, створюючи невизначеність щодо пріоритетів політики міністерства та послаблюючи здатність міністерства ефективно координувати політику на національному та місцевому рівнях влади. Це на відміну від попередніх п'яти років (грудень 2014 – серпень 2019), коли міністр, відповідальний за регіональний розвиток, не змінювався. Інші національні державні органи, такі як Кабмін, також не змогли посилити міжгалузеву координацію на підтримку державної регіональної політики. Наприклад, Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку безуспішно намагалась функціонувати оптимально. Цей координаційний орган був створений у 2015 році, але відтоді провів лише дві офіційні зустрічі.

Для посилення координації державної регіональної політики уряду рекомендовано вжити низку додаткових заходів. Варто розглянути можливість надання Мінрегіону більшої кількості інструментів для сприяння узгодженості політики, наприклад, забезпечивши можливість Міністерства сприяти розробці політики в секторах, що мають вплив на регіональному/місцевому рівнях (наприклад, житлове господарство, комунальні послуги та транспорт). Він міг би, наприклад, переглядати або видавати висновки щодо проектів політичних пропозицій. Слід також зазначити, що в минулому, коли голова Мінрегіону одночасно обіймав посаду віцепрем'єр-міністра, міністерство мало додаткові «м'які» повноваження, пов'язані з посадою міністра в Кабінеті Міністрів. Ці повноваження дозволили голові Мінрегіону додати регіональну призму до порядку денного інших міністерств і таким чином сприяти горизонтальній узгодженості політики.

Місцеві суб'єкти діють у невизначеному інституційному середовищі

На папері Місцеві органи влади України відіграють ключову роль у реалізації та фінансуванні Державної регіональної політики країни. Наприклад, обласні державні адміністрації відповідають за розробку, реалізацію та моніторинг стратегій регіонального розвитку. Областям також необхідно забезпечити реалізацію Державної регіональної політики на регіональному рівні та пропонувати ініціативи щодо вдосконалення координації між рівнями влади. Крім того, області можуть створювати АРР. Проте декілька елементів перешкоджають ефективному виконанню завдань

області у сфері регіонального розвитку та потребують вирішення. Вони включають обмежену ясність щодо завдань і відповідальності АРР, а також конституційних повноважень областей.

Нереалізований потенціал агенцій регіонального розвитку України

З моменту ухвалення Закону «Про засади державної регіональної політики» у 2015 році більшість областей створили АРР (Вкладка 4.5). АРР мають потенціал стати ключовими учасниками у стимулюванні орієнтованого на місце регіонального та місцевого розвитку, що виконуватимуть функцію сполучної ланки між різними рівнями уряду, приватним сектором, неурядовими організаціями та академічними колами. Однак АРР стикаються з низкою важливих проблем, пов'язаних з їхніми кадровими та фінансовими можливостями, які серйозно обмежують їх ефективність.

Вкладка 4.5. Агенції регіонального розвитку України

Агенції регіонального розвитку можуть створюватися в областях для підтримки розробки та реалізації проектів, спрямованих на підвищення регіональної конкурентоспроможності та економічного розвитку. Щоб відповідати офіційним нормам, АРР повинні мати співзасновника (на додачу до областей), яким серед інших суб'єктів може бути регіональна торгова палата, асоціація місцевого самоврядування чи вищий навчальний заклад. Відповідно до шаблону, що містить правила та положення, які регулюють діяльність АРР, агентства мають кілька обов'язків, зокрема:

- Аналіз соціально-економічної ситуації та проблем розвитку свого регіону та розробка пропозицій щодо шляхів їх вирішення.
- Підтримка реалізації стратегій регіонального розвитку, планів заходів, відповідних програм і проектів.
- Підвищення інвестиційної привабливості регіону.
- Моніторинг реалізації ДСРР в області, а також Стратегії регіонального розвитку, планів заходів до неї та відповідних програм і проектів.

У шаблоні правил і положень, які регулюють роботу АРР, також передбачено, що АРР має складатися з підрозділів фінансів і бухгалтерського обліку, планування, управління проектами. Відповідне законодавство та нормативні акти надають обмежену інформацію про те, як можна фінансувати АРР. Станом на вересень 2021 року в більшості регіонів діяло АРР. Лише Сумська, Миколаївська та Харківська області ще не створили своє агентство. Ліквідуються АРР Львівської та Донецької областей, перша – через те, що її єдиним засновником була область, що суперечить офіційним нормам, друга – через те, що вона не працювала.

Джерело: розробка автора на основі (CabMin, 2016[16]) (MinRegion, 2021[17]).

Фінансові, матеріальні та кадрові можливості АРР значно відрізняються. Більшість з них мають кадрові проблеми. Передусім, це пов'язано з відсутністю стабільного фінансування, що призводить до високої плинності кадрів та труднощів із залученням кваліфікованих спеціалістів. Більшість АРР мають п'ять співробітників або менше, що підриває їх здатність виконувати такі завдання, як підтримка реалізації проектів регіонального та місцевого розвитку. Ситуація з кадрами в кількох АРР є значно кращою. Наприклад, у 2021 році в АРР Закарпатської області працювало близько 40 осіб, серед яких бухгалтери, адміністратори проектів та аналітики (MinRegion, 2021[17]). Це дозволяє їм виконувати ширший набір завдань, ніж можуть ті АРР, які мають лише директора.

Неоднорідність кадрового забезпечення АРР не повністю відображає їхню фінансову спроможність. Наприклад, АРР Закарпатської області опинилася серед тих, хто отримав найбільше фінансування за 9 місяців 2021 року (1 395 000 грн). Водночас АРР Запорізької області, яка за даними Мінрегіону нараховує лише 2 штатні особи, отримала найбільше доходів з усіх АРР за січень-вересень 2021 року: 2 499 000 грн. (MinRegion, 2021[17]). У зв'язку з цим постає питання, чи здатна ця АРР ефективно витрачати ці кошти з огляду на кадрові обмеження, якщо тільки вона не використала ці кошти чи їх частину на консультації. На іншому боці бухгалтерського обліку знаходяться АРР Рівненської та Одеської областей, доходи яких становлять менше 270 тис. грн., що є невеликою частиною доходів, отриманих деякими їхніми колегами. Крім того, рівень фінансування АРР, як правило, змінюється з року в рік, що перешкоджає їхній здатності консолідувати і планувати свою майбутню діяльність.

Якщо багато АРР отримували кошти лише з обласних бюджетів, то доходи інших (Запорізької та Луганської) також включають кошти від міжнародних донорів. Це зменшує їхню залежність від наявності державного фінансування. Крім того, за дев'ять місяців 2021 року п'ять АРР отримали кошти за надання платних послуг. Приклади ініціатив, до яких залучені АРР, включають:

- Проведення тренінгів для муніципального персоналу з таких питань, як управління проектами, залучення інвестицій та розробка бізнес-планів;
- Визначення національних і міжнародних можливостей фінансування та інвесторів;
- Реалізація галузевих проектів розвитку (наприклад, у сфері відновлюваної енергетики).

Є також занепокоєння щодо ефективної співпраці між АРР та іншими державними та недержавними суб'єктами, залученими до регіонального планування. Наприклад, незважаючи на те, що АРР можуть сприяти розробці стратегії розвитку, докази вказують на те, що в деяких областях стратегія на 2021-2027 роки була розроблена без їх участі (National Institute for Strategic Studies, 2020[11]). Це можна пояснити дуже слабким розумінням повноважень АРР на рівнях влади. Фактично, протягом кількох років низка областей гальмувала створення своїх АРР або не забезпечувала свої АРР необхідними ресурсами для належного функціонування. Усі ці фактори не лише обмежують ефективність АРР у виконанні їхніх повноважень, але й знижують їх здатність подолати розрив у координації між національними, регіональними та муніципальними органами влади (OECD, 2021[12]).

Щоб вирішити ці проблеми, у 2022 році Верховна Рада прийняла низку змін до Закону «Про засади державної регіональної політики» (Вкладка 4.6), які надають АРР більш чітке розуміння їхніх офіційних завдань та обов'язків. Зміни також додатково регулюють їх здатність надавати платні послуги, тим самим зміцнюючи їхню фінансову спроможність.

Вкладка 4.6. Зміни до Закону "Про засади державної регіональної політики"

У 2022 році Верховна Рада внесла зміни до Закону «Про засади державної регіональної політики». Цей закон має на меті закріпити систему планування регіонального розвитку України, зокрема на регіональному та муніципальному рівнях, одночасно покращивши фінансове забезпечення Державної регіональної політики, посилюючи роль АРР в цілому та окреслюючи їхні основні завдання.

Закон визначає, що муніципалітети можуть брати участь у створенні АРР. Він також надає додаткові деталі щодо розробки стратегій регіонального розвитку, які мають бути продуктом спільних зусиль асоціацій органів місцевого самоврядування та АРР, серед інших учасників. Крім того, закон визначає, що муніципалітети зобов'язані розробляти стратегії місцевого розвитку, які мають враховувати ДСРР та відповідні державні прогнозні документи.

Джерело: розробка автора на основі (Verkhovna Rada, 2022[18]).

Уряд також має розглянути можливість ухвалення додаткових нормативних актів, які вимагатимуть від областей надання АРР мінімального рівня фінансування для забезпечення їхньої діяльності. Паралельно уряд і АРР заохочуються до створення траєкторій навчання «рівний-рівному», що сприятимуть обміну передовим досвідом в Україні та за кордоном. Наприклад, АРР можуть вчитися на досвіді своїх колег у країнах ОЕСР, таких як Фінляндія та Нідерланди (Вкладка 4.7). Ці рівноправні ініціативи повинні рівномірно поширюватися між різними типами муніципалітетів (сільськими, селищними, міськими) і мати вбудовані механізми розповсюдження для забезпечення більш широкого обміну відповідними знаннями, практиками та інструментами.

Вкладка 4.7. Агенції регіонального розвитку у Фінляндії та Нідерландах

Фінляндія

Хоча 15 фінських центрів економічного розвитку, транспорту та навколишнього середовища не є агентствами регіонального розвитку самі по собі, вони є формою міжгалузевої, децентралізованої національної діяльності для підтримки регіональної конкурентоспроможності, добробуту та сталого розвитку в кожному регіоні. Вони охоплюють широкий спектр питань від підтримки бізнесу та промисловості, транспорту та інфраструктури до навколишнього середовища та природних ресурсів. У той час як Міністерство зайнятості та економіки контролює ці 15 центрів, вони, в свою чергу, підтримують реалізацію політики, що походить від інших міністерств (наприклад, навколишнього середовища, транспорту та зв'язку; сільського та лісового господарства; освіти та культури; внутрішніх справ).

Нідерланди

У Нідерландах є вісім Агенцій регіонального розвитку (*Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen*). АРР функціонують як корпорації територіального розвитку з державними акціонерами, метою яких є зміцнення регіональної економіки та збільшення зайнятості. Вони мають особливу економічну спрямованість, зосереджену на підтримці місцевої економіки та зайнятості шляхом стимулювання інновацій, інвестицій та інтернаціоналізації. Вони ведуть свою діяльність, допомагаючи місцевим і міжнародним компаніям знайти джерела фінансування та співробітників, а також створюючи бізнес-мережі. АРР можуть отримувати фінансування від національного уряду, провінцій, муніципалітетів, а також неурядових організацій, таких як дослідницькі установи. Більшість доходів витрачається на інвестиції в інноваційний бізнес, а також реконструкцію чи створення промислових зон і бізнес-парків.

Джерело: розробка автора на основі (OECD, 2021[19]); Фінляндія (OECD, 2020[4]); Нідерланди (Netherlands Chamber of Commerce, n.d.[20]).

У сукупності ці дії зміцнять здатність АРР ефективно виконувати свої повноваження, наприклад, сприяючи багаторівневій координації реалізації Державної регіональної політики України. Це також може допомогти забезпечити узгодженість стратегій регіонального та місцевого розвитку з пріоритетами національного рівня. Ці зусилля могли б отримати серйозний поштовх через створення системи префектур, як запропоновано в останніх змінах до Конституції, які намагалися внести.

Запропонована в Україні система префектів має підтримувати, а не контролювати процеси прийняття рішень на місцевому рівні

Дебати щодо спроможності регіональних органів влади України ефективно підтримувати реалізацію державної регіональної політики повинні охоплювати дії уряду щодо внесення змін до Конституції (Вкладка 4.8). Проект поправки, представлений наприкінці 2021 року, пропонує суттєво змінити конфігурацію та повноваження місцевих органів влади, у тому числі шляхом створення системи префектів на обласному та районному рівнях.

Вкладка 4.8. Проект змін до Конституції 2021 року

Проект змін до Конституції України, представлений у листопаді 2021 року, пропонує створення нового адміністративно-територіального устрою. Зокрема, йдеться про заміну обласних державних адміністрацій та районних державних адміністрацій префектурами. У разі ухвалення обласні та районні ради отримають свої виконавчі органи.

Проектом змін також пропонується надати муніципалітетам право приймати рішення з будь-яких питань місцевого значення, повноваження щодо яких не передані державою іншим органам. Це замінить нинішню систему, за якою муніципалітетам не дозволяється приймати рішення з питань, конкретно не визначених законом. Подібним чином в тексті проекту пропонувалося надати муніципалітетам право на достатні фінансові ресурси, якими вони могли б вільно розпоряджатися, і забезпечити, щоб такі ресурси відповідали їхнім обов'язкам. Обидва принципи — щодо обсягу їхніх повноважень і фінансових ресурсів — якщо їх дотримуватись, посилять позицію муніципалітетів як осередку зусиль з місцевого розвитку.

Джерело: розробка автора на основі (Office of the President of Ukraine, 2021[21]).

Створення системи префектів, яка потребує внесення змін до Конституції, може мати кілька важливих наслідків для розробки та реалізації державної регіональної політики. По-перше, було б наголошено на ролі префектів у координації з муніципалітетами, особливо тому, що консультації префектів з муніципалітетами стануть обов'язковими. Є побоювання, що стратегії регіонального розвитку переважно розробляються обласними державними адміністраціями для дотримання законодавства, а не як інструмент для формування політики регіонального та місцевого розвитку.

Система префектів спонукала б до внесення змін до існуючого законодавства щодо регіонального розвитку. У цьому процесі необхідно звернути увагу на ролі, призначені префектам у розробці, реалізації та фінансуванні стратегій регіонального розвитку. Уряд має забезпечити чіткість і взаємодоповнюваність обов'язків префектів та виконавчих органів обласних рад, а також наявність механізмів підзвітності обох установ. Крім того, уряд має надати префектам інструменти для координації між рівнями уряду для забезпечення узгодженості вертикальної політики. У зв'язку з цим уряду рекомендовано оцінити роль французьких префектів у сприянні регіональному та місцевому розвитку (Вкладка 4.9).

Вкладка 4.9. Французька система префектів

Французька система префектів була створена, щоб слугувати доповненням національного уряду для забезпечення реалізації державної політики на місцевому рівні. Кілька раундів реформ поступово скорегували обов'язки префектів та їхні стосунки з національними та місцевими урядами, а також неурядовими учасниками. Це змінило інструменти, які вони можуть використовувати для сприяння регіональному розвитку. Префекти, які діють на рівні департаментів, регіонів і зон оборони, відповідають за три завдання широкого діапазону: працювати з поліцією, координуючи питання безпеки та громадського порядку; керувати територіальними відділеннями державних служб; а також співпрацювати з різними місцевими органами та компаніями для підтримки реалізації національної політики.

Адміністративний контроль і нагляд

Контроль префектів над діями регіонів, департаментів або муніципалітетів (комун) здійснюється a posteriori. При виявленні порушення закону префекти можуть оскаржити вже прийняте рішення.

Префекти є сполучними ланками між рівнями влади

На префектури департаментів Франції покладено завдання гарантувати узгодженість дій Національного уряду в регіоні, а також відповідати за перевірку та забезпечення законності актів, прийнятих обраними регіональними радами. Вони також відповідають за розподіл державного фінансування між префектами департаментів і за підтримку створення державно-регіональних контрактів розвитку.

Джерело: розробка автора на основі ((Ministère de L'Interieur, 2014[22]; République Française, 2021[23]; Philip, 2007[24])

У результаті різних реформ децентралізації, проведених з 1980-х років, робота французьких префектів поступово змінилася. Більше не виконуючи головним чином директиви національного уряду чи наглядаючи за регіональними та місцевими органами влади, префекти все частіше діють як партнери відповідних регіональних та місцевих органів влади, щоб ініціювати проекти та допомагати громадам розвивати власні ініціативи, а не контролювати прийняття рішень на місцях. Колишня залежність префектів від механізмів контролю поступилася місцем більшому використанню контрактних інструментів і стимулів. За допомогою різних доступних інструментів координації (наприклад, підтримка державно-регіональних контрактів щодо розвитку та виконання ролі ключового співрозмовника між національним урядом, місцевою владою та неурядовими учасниками) префекти займають унікальну позицію у підтримці орієнтованого на місце регіонального і місцевого розвитку.

Координаційні органи України та механізми ведення діалогу на шляху регіонального розвитку

Для підтримки реформ регіонального розвитку та децентралізації в Україні було запроваджено декілька механізмів координації, які, в принципі, могли б сприяти горизонтальній та вертикальній узгодженості політики. До них належать Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку (МКК) на національному рівні, Конгрес місцевих і регіональних влад та АРР. Робота різних українських асоціацій місцевого самоврядування та очолюваної донорами Робочої групи з питань децентралізації та регіонального розвитку доповнює діяльність цих органів. Незважаючи на їхні амбітні повноваження та потенціал підвищення узгодженості політики, ефективність кількох координаційних органів є обмеженою.

Значення міжміністерської координації для узгодженості горизонтальної політики

Політика регіонального розвитку за своєю природою є міжгалузевою. Це вимагає відчуття причетності різних відповідних секторів та зацікавлених сторін, а також чіткого лідерства, без якого можуть виникнути труднощі на етапі впровадження, а межі відповідальності можуть бути розмитими. Міжміністерські органи високого рівня можуть допомогти створити відчуття співучасті та спільної відповідальності за політику між відповідними міністерствами чи секторами, водночас кристалізуючи лідерство та підзвітність у цілому. З часом вони також можуть посилити спільні цінності, сприяти співпраці на технічному рівні та зміцнити довіру між учасниками з потенційно різними інтересами ((OECD, 2020[4]; OECD, 2011[25]).

Міжвідомчий координаційний орган високого рівня з питань регіонального розвитку може стати ефективним механізмом узгодження інтересів і пріоритетів між міністерствами. Така організація може допомогти започаткувати чіткий і прозорий процес встановлення пріоритетів, який враховує територіально диференційовані потреби та вплив ініціатив з розвитку та інвестиційних проектів. Зрештою, цей тип структури є корисним для забезпечення координації на високому рівні, обговорення питань, пов'язаних з регіональним розвитком, та надання рекомендацій з цих питань (OECD, 2020[4]).

Досвід країн-членів ОЕСР показує, що органи горизонтальної координації під керівництвом одного галузевого міністерства можуть бути обмежені у досягненні багатогалузевих цілей, що може перешкоджати повному залученню інших міністерств. Особливо це стосується випадків, коли профільне міністерство не отримало чіткого мандату від центру уряду. Це може зробити механізм менш придатним для координації політики регіонального розвитку. Чергування очільників між міністерствами-учасниками є одним із способів вирішення цієї проблеми (OECD, 2020[4]). Чим вище рівень управління в цих типах координаційних органів, тим сильніший стимул до участі та більша залученість різних учасників. Проте, якщо координаційний орган високого рівня не підтримується технічно, наприклад, через секретаріат, його здатність впливати на політику може бути значно зменшена.

Домінуючим підходом до міжміністерських комітетів з питань регіонального розвитку було надання їм координаційної функції для оптимізації реалізації політики. Комітети, які не збираються регулярно, як правило, мають значно менший вплив на визначення відповідної політики. Незважаючи на ці виклики, кілька країн, включаючи Ісландію та Польщу, мають міжміністерські комітети та органи, які ефективно відстоюють реформи політики на національному рівні шляхом горизонтальної координації. У випадку з польським Координаційним комітетом з питань політики розвитку, орган високого рівня, до прикладу, підтримується підкомітетами, які розглядають більше технічних питань. Такі технічні органи можуть мати хороші можливості для перегляду політики на ранній стадії, щоб забезпечити належне врахування її впливу на різні типи регіонів і місцевостей (OECD, 2020[4]; OECD, 2019[26]).

Проблеми в роботі Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку

На папері Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку (МКК) України (Вкладка 4.10) є головним координаційним механізмом уряду, який підтримує реалізацію державної регіональної політики. Він уповноважений координувати політику регіонального розвитку країни, однак низка проблем перешкоджає його ефективності, серед них: відсутність організації офіційних зустрічей; широке коло питань, які він має охоплювати (від аналізу стану впровадження ДСРР до сприяння цифровій трансформації регіонів України); і той факт, що його рішення не є обов'язковими до виконання.

Вкладка 4.10. Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку

Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку (МКК) бере свій початок із ухвалення Закону «Про засади державної регіональної політики». МКК була створена у 2015 році під головуванням Мінрегіону. Вона відіграє роль дорадчого органу Кабміну, рішення якого не є обов'язковими до виконання і який має на меті координувати процеси формування та реалізації державної регіональної політики в Україні на центральному та місцевому рівнях. У 2020 році положення про МКК було скориговано та головування нею передано Прем'єр-міністру.

МКК має широкий набір завдань, починаючи від сприяння загальній координації розробки та реалізації державної регіональної політики (включно з ДСРР) до оцінки стану її реалізації та визначення належної міжнародної практики, пов'язаної з регіональним розвитком. Інші завдання включають:

- Підготовку пропозицій щодо забезпечення взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм державного, регіонального та місцевого рівнів розвитку;
- Залучення фінансових ресурсів для реалізації пріоритетних інвестиційних проектів;
- Сприяння створенню ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на національному рівні, а територіальних громад – на регіональному.

Міністр Мінрегіону обіймає посаду першого заступника Голови МКК. Серед інших членів – представники кількох міністерств, Кабміну, Офісу Президента та Верховної Ради.

Джерело: розробка автора на основі (CabMin, 2015[27]).

З моменту утворення МКК було організовано лише дві офіційні зустрічі (у березні 2016 та березні 2021 відповідно). Відсутність зустрічей під час попередньої адміністрації (2015-2019 рр.) може бути пов'язана з двома проблемами. По-перше, головною метою Мінрегіону було ефективне впровадження реформ децентралізації. По-друге, будучи віцепрем'єр-міністром, міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства мав політичний вплив для просування міжгалузевого підходу до регіонального розвитку без обов'язкової організації сесій МКК. Проблеми, пов'язані з залученням МКС, також можуть бути пов'язані з відсутністю правової вимоги щодо проведення мінімальної кількості сесій на рік. У майбутньому уряд має розглянути питання про додання такої умови до офіційного регламенту МКК, наслідуючи приклад Національної ради реформ, яка, відповідно до її регламенту, має збиратися принаймні шість разів на рік і повинна підтримуватися спеціалізованим виконавчим комітетом. Друга проблема, з якою стикається МКК, пов'язана з її широким мандатом. Рішення про створення МКК визначає десять видів її діяльності. У протоколі першого засідання МКК було виявлено брак часу для обговорення ключових питань та пропозицій. Щоб уникнути цієї проблеми в майбутньому, порядок денний МКК має зосереджуватися лише на ключових питаннях і бути спрощеним, щоб залишати більше часу для обговорення.

Ще однією проблемою є необов'язковий характер рішень МКК. Вона є дорадчим органом, який сприяє обговоренню між органами виконавчої влади, а не офіційним органом для прийняття рішень, і її рішення не мають юридичної сили. Це створює ризик відсутності підтримки з боку профільних міністерств. У зв'язку з цим уряд міг би, наприклад, розглянути надання МКК офіційної ролі в розробці та/або середньостроковому перегляді ДСРР.

Відсутність зацікавленості галузевих міністерств ускладнювалася ще й тим фактом, що до 2020 року МКК очолювалася єдиним міністерством (Мінрегіон), тоді як відповідно до законодавства Кабмін мав відповідати за координацію діяльності міністерств. Нинішній уряд намагався вирішити цю проблему, змінивши статус МКК і призначивши прем'єр-міністра її головою. В принципі, повноваження прем'єр-

міністра мали б забезпечити більш ефективну координацію МКК. Однак дуже спорадичне проведення засідань комісії під керівництвом нового голови ускладнює оцінку поступу в цьому відношенні. За відсутності офіційних засідань МКК Робоча група з питань децентралізації та регіонального розвитку під керівництвом донорів зіграла важливу роль у сприянні регулярним обмінам між різними міністерствами, а також з міжнародним донорським співтовариством, яке активно займається регіональним і місцевим розвитком (Вкладка 4.11).

Вкладка 4.11. Робоча група з питань децентралізації та регіонального розвитку

Для підтримки координації та співпраці між Мінрегіоном, партнерами з розвитку та іншими зацікавленими сторонами, які працюють у сферах регіонального розвитку та децентралізації, була створена Робоча група з питань децентралізації та регіонального розвитку. Ця платформа, яку очолює Представництво Європейського Союзу та Посольство Канади в Україні, а головою якої є Міністр Мінрегіону, має на меті підтримати послідовне впровадження реформ регіонального розвитку та децентралізації від 2014 року під проводом Мінрегіону. Вона слугує форумом для забезпечення координування розробки майбутніх ініціатив міжнародної технічної допомоги.

За останні кілька років Робоча група створила різні тематичні підгрупи. Ці підгрупи досліджували такі питання, як законодавча база процесу децентралізації, місцеве фінансування, надання адміністративних послуг, моніторинг та оцінка, а також кадровий потенціал органів місцевого самоврядування. Ці підгрупи сприяли регулярному обміну інформацією між різними міжнародними партнерами з розвитку та Мінрегіоном, а також іншими національними та місцевими органами влади щодо поступу та викликів у реалізації реформ регіонального розвитку та децентралізації.

Джерело: розробка автора на основі (OECD, 2021[12]; MinRegion, n.d.[28]).

Додатковою проблемою, яку варто відзначити, є відсутність в МКК тематичних робочих груп, які б забезпечували ретельну підготовку пунктів порядку денного та обговорення під час засідань. Незважаючи на низку повідомлень про спроби створити такі робочі групи, починаючи з 2016 року, жодних таких організацій не було сформовано. Їх створення має бути пріоритетом для підвищення ефективності МКК. До прикладу, уряд міг би створити (технічні) робочі групи, пов’язані з моніторингом та оцінкою Державної регіональної політики та ДСРР, а також механізмів фінансування регіонального розвитку. Останні можуть, наприклад, підтримувати підготовку та впровадження різних грантів і субвенцій, пов'язаних з регіональним розвитком (див. Розділ 5). Доручивши головування у робочих групах різним центральним органам виконавчої влади, уряд міг би посилити причетність ширшого кола учасників до роботи МКК.

Також існують можливості для посилення участі органів місцевого самоврядування в МКК. Хоча в її положеннях зазначено, що вони можуть брати участь у роботі комісії, їх участь не гарантується. З огляду на те, що кілька завдань МКК пов’язані з розробкою, реалізацією та моніторингом державної регіональної політики на місцевому рівні, вона має надати асоціаціям місцевого самоврядування постійне місце на своїх сесіях. Забезпечуючи участь представників усіх рівнів влади через відповідні асоціації місцевих органів влади, МКК могла би посилити багаторівневу комунікацію щодо поступу в реалізації стратегій регіонального розвитку, а також проблем, з якими доводиться стикатися. Це особливо актуально, оскільки муніципалітети, здається, погано розуміють правові рамки, які швидко розвиваються, і їм важко донести до національного уряду свої проблеми та потреби розвитку (OECD, 2021[12]).

Існує широкий спектр дій, які уряд може вжити в короткостроковій перспективі для посилення спроможності МКК сприяти горизонтальній і вертикальній координації політики. Проте відповідальність за сприяння багаторівневій комунікації щодо політики регіонального розвитку є прерогативою не лише МКК, а й Конгресу місцевих та регіональних влад, і їм рекомендовано співпрацювати тісніше.

Конгрес місцевих і регіональних влад має сприяти висхідній комунікації

Досвід ОЕСР показує, що країни з добре розвиненими механізмами вертикальної координації мають відносну перевагу під час запровадження та реалізації реформ (OECD, 2017[29]). Ці органи можуть приймати різні форми, наприклад, форму спеціальної постійної конференції аби ради з обміну питаннями політики. Прикладом може слугувати національний кабінет міністрів Австралії. До нього входять прем'єр-міністр, а також прем'єри штатів і територій і головні міністри для забезпечення прийняття рішень на основі консенсусу між рівнями уряду (Commonwealth Department of the Prime Minister and Cabinet, 2021[30]). Польща застосувала інший підхід зі своїм Спільним комітетом центрального уряду та місцевого самоврядування (Вкладка 4.12).

Вкладка 4.12. Органи, що відповідають за багаторівневий діалог у Польщі

Спільний комітет центрального уряду та місцевого самоврядування Польщі підтримує діалог між рівнями влади. Цей орган складається з міністра, відповідального за державне управління, та 11 представників, призначених прем'єр-міністром, а також представників національних організацій органів місцевого самоврядування, які працюють у «проблемних групах» та різних робочих групах.

Комітет розглядає, серед іншого, питання, пов'язані з функціонуванням муніципалітетів та державною політикою щодо місцевого самоврядування. Він виробляє спільну позицію між рівнями влади та сприяє встановленню політичних пріоритетів національного та місцевого уряду з таких питань, як управління муніципальними послугами та функціонування муніципального та районного уряду, а також регіональний розвиток та ефективність уряду воєводств.

Спільний комітет розробляє соціально-економічні пріоритети, які можуть вплинути на місцевий розвиток, оцінює правові та фінансові умови діючих територіальних одиниць, надає висновки щодо проектів нормативних актів, програм та інших державних документів, що стосуються місцевого самоврядування.

Джерело: розробка автора на основі (OECD, 2020[4]) (Lublinksa, 2017[31]) (Government of Poland, n.d.[32]).

Багаторівневі діалогові платформи, як-от у Польщі, об'єднують національні та місцеві суб'єкти державного, приватного та третього секторів у регулярний формалізований спосіб і часто використовуються для координації пріоритетів регіонального розвитку та інвестицій (OECD, 2018[33]). Вони можуть надати учасникам можливість ділитися поглядами та досвідом; зрозуміти потреби та проблеми, з якими стикаються рівні влади; подавати пропозиції; домовлятися один з одним; і отримувати допомогу в розробці, реалізації та моніторингу політики.

В принципі, ці функції міг би виконувати новий Конгрес місцевих і регіональних влад України (Вкладка 4.13). З моменту створення у 2021 році вже було організовано кілька зустрічей під керівництвом Президента, що підкреслило прихильність уряду до діалогу з місцевими органами влади. Проте місцеві зацікавлені сторони вказали, що участь, зокрема муніципалітетів, була мінімальною, і що національний уряд та обласні державні адміністрації вирішують, якого муніципального лідера запрошувати, часто на довільній основі (OECD, 2021[12]). Є також

занепокоєння, що Конгрес головним чином слугуватиме платформою національного уряду для представлення національних пріоритетів місцевим урядам, а не сприятиме висхідній комунікації. Уряд має розглянути питання про введення в дію двох палат Конгресу та забезпечення прозорого процесу відбору місцевих представників, які зможуть брати у них участь.

Вкладка 4.13. Конгрес місцевих і регіональних влад

Конгрес місцевих і регіональних влад був створений у березні 2021 року і є дорадчим органом, який скликає та очолює Президент України. Він фактично замінив Раду з питань розвитку громад і територій, недовговічний державний консультативний орган, якому було доручено забезпечувати співпрацю між національними та місцевими урядами щодо державної регіональної політики.

Метою Конгресу є представництво, захист та просування інтересів регіональної та місцевої влади. На нього було покладено широкі повноваження, від сприяння ефективній вертикальній та горизонтальній координації між державними та місцевими органами влади до сприяння співпраці між ЄС та Україною на рівні місцевого самоврядування.

Він може об'єднати міністрів Кабінету Міністрів, депутатів Верховної Ради, голів обласних державних адміністрацій, голів обласних і районних рад, асоціацій місцевого самоврядування та муніципалітетів, серед інших учасників. Конгрес складатиметься з двох палат: одна для муніципалітетів, інша – для регіонів.

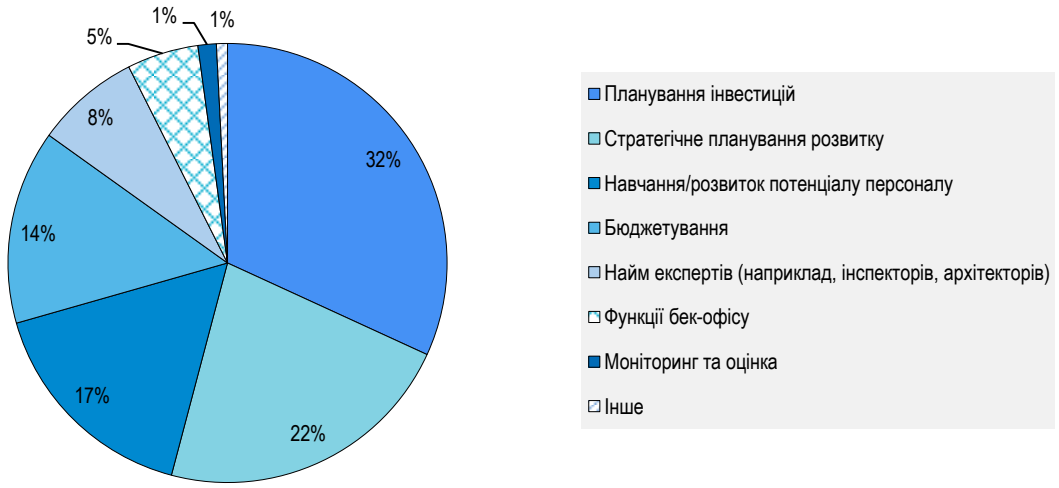
Джерело: розробка автора на основі (President of Ukraine, 2021[34]; Ukrinform, 2021[35]).

Муніципалітети висловлюють потребу в більшій багаторівневій координації

Законодавчі та політичні основи регіонального розвитку в Україні вимагають від муніципалітетів, областей і національного уряду координації своїх зусиль у великій кількості сфер. Це, зокрема, розробка стратегій регіонального розвитку, а також розробка та подання проектних пропозицій для різних субвенцій (див. Розділ 5).

Результати онлайн-опитування ОЕСР (проведеного у 2021 році, до широкомасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну 24 лютого 2022 року) свідчать про те, що у сфері регіонального розвитку та інвестиційного планування опитані муніципалітети визначили чітку потребу у покращенні вертикального співробітництва. Значна частка муніципалітетів, з якими проводилися консультації, повідомила, що сильніша координація з областями найбільше потрібна у сферах інвестиційного планування та планування розвитку (32% та 22%, для кожної сфери відповідно) (Рисунок 4.4). Подібним чином муніципалітети вважають, що покращення координації з національним урядом є найбільш актуальним у сферах інвестиційного планування (29%) та планування розвитку (24%) (Рисунок 4.5).

Рисунок 4.4. Сфери, у яких найбільше потрібна сильніша координація між муніципалітетами та областями



Примітка: Питання: Які з наступних адміністративних обов'язків найбільше потребують сильнішої координації між вашим муніципалітетом та обласною державною адміністрацією? Виберіть лише один варіант. Повні варіанти відповідей: Планування розвитку (стратегічне планування розвитку); Інвестиційне планування; Функції бек-офісу; Бюджетування; Моніторинг та оцінка; Навчання/розвиток потенціалу персоналу; Найм експертів (наприклад, інспекторів, архітекторів тощо); Інше. Відповіді на опитування надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).
Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Рисунок 4.5 Сфери, які, на думку муніципалітетів, найбільше потребують сильнішої координації між муніципалітетами та національним урядом



Примітка: Питання: Які з наступних адміністративних обов'язків найбільше потребують сильнішої координації між вашим муніципалітетом та національним урядом? Виберіть лише один варіант. Повні варіанти відповідей: Планування розвитку (стратегічне планування розвитку); Інвестиційне планування; Функції бек-офісу; Бюджетування; Моніторинг та оцінка; Навчання/розвиток потенціалу персоналу; Найм експертів (наприклад, інспекторів, архітекторів тощо); Інше. Відповіді на опитування надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).
Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Ці висновки ілюструють необхідність зміцнення існуючих механізмів вертикальної координації, таких як Конгрес місцевих і регіональних влад, а також сприяння розширенню участі муніципалітетів у АРР та МКК. Поліпшення комунікації між рівнями уряду щодо політичних пріоритетів, місцевих потреб і проблем потенціалу є ключовим завданням для забезпечення ефективної реалізації ДСРР, а також стратегій розвитку, за які відповідають місцеві уряди. Для забезпечення вищої ефективності своєї комплексної багаторівневої системи регіонального розвитку уряду потрібно буде вирішити вищеописані проблеми координації.

Інструменти багаторівневого планування регіонального розвитку України

З моменту затвердження ДСРР на 2021-2027 рр. у серпні 2020 року всі області розробили нові або скоригували існуючі регіональні стратегії розвитку, які відповідають ДСРР. Крім того, багато муніципалітетів створили стратегії місцевого розвитку. Розробка цих інструментів планування є великим кроком вперед у реалізації Державної регіональної політики України. Вони забезпечують більшу ясність щодо стратегічних цілей регіонального та місцевого розвитку, і, в принципі, полегшують зусилля з моніторингу ефективності державного втручання для підвищення рівня добробуту, територіальної єдності та конкурентоспроможності. Щоб використати цей потенціал, необхідно вирішити кілька проблем. Це включає посилення участі державних та неурядових організацій у розробці та впровадженні різних інструментів планування, оптимізацію інструментів реалізації та ефективний зв'язок між планами заходів та фінансуванням.

Пріоритети Державної стратегії регіонального розвитку змістилися

ДСРР є основним інструментом планування політики регіонального розвитку України, що визначає пріоритети Державної регіональної політики країни. Протягом останнього десятиліття ДСРР стали все більш важливими у процесах регіонального та місцевого розвитку. Подібним чином уряд поступово почав розглядати територіальну єдність як пріоритетну основну стратегічну мету ДСРР. Це супроводжувалося роботою, спрямованою на сприяння реалізації стратегії. Однак, щоб забезпечити досягнення цілей ДСРР, необхідно вирішити декілька структурних проблем. Зміни в інституційному контексті сформували розвиток нової ДСРР

Законодавчі та інституційні бази, що підтримували ДСРР 2021-2027 рр., суттєво відрізнялися від ДСРР 2014-2020 рр.. Наприклад, коли розроблялася ДСРР 2014-2020 рр., процеси об'єднання територій ще не розпочалися і АРР ще не існувало.

При розробці нової ДСРР Мінрегіон враховував річні звіти про виконання ДСРР. Насправді, під час розробки проекту ДСРР на 2021-2027 рр. Мінрегіон опублікував аналітичний звіт, у якому були представлені уроки, отримані під час впровадження попередньої ДСРР (Вкладка 4.14). Тим не менш, поточна стратегія не згадує головні досягнення ДСРР 2014-2020 рр., а також не пояснює, що буде зроблено, щоб уникнути проблем, виявлених Мінрегіоном.

Вкладка 4.14. Уроки, засвоєні під час реалізації ДСРР 2014-2020

В Аналітичній частині проекту Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року визначено наступні виклики щодо реалізації ДСРР на 2014-2020 роки:

- **Непередбачуваність джерел фінансування реалізації стратегії.** Це особливо пов'язано з тим фактом, що законне повноваження ДФРР щодо отримання 1% запланованих надходжень до фонду загального бюджету так і не було виконане. Крім того, були відсутні механізми залучення коштів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади для виконання завдань ДСРР.
- **Відсутність чіткого взаємозв'язку між стратегічним та бюджетним плануванням.** Стратегія передбачала виконання 199 завдань. Однак у ній не було чітко прив'язано джерела фінансування, необхідні для їх виконання.
- **Неефективність існуючих інструментів і механізмів реалізації стратегії.** У звіті було встановлено, що такі механізми, як Державні цільові програми та угоди про регіональний розвиток, не працювали.
- **Відсутність налагоджених механізмів координування впровадження ДСРР.** За час реалізації ДСРР до 2020 року Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку засідала лише один раз.
- **Відсутність відносно масштабних проектів регіонального розвитку** для стимулювання зростання робочих місць та економічного розвитку.

Джерело: розробка автора на основі (MinRegion, 2020[36]).

Незважаючи на те, що від закінчення терміну дії колишньої ДСРР минув понад рік, до грудня 2021 року офіційна оцінка не проводилася. Надалі уряд має забезпечити, щоб перед початком розробки нового покоління документів з планування регіонального розвитку були розроблені (попередні) звіти про оцінку поточних стратегій.

Перед війною підвищення рівня територіальної єдності стало головним завданням у сфері регіонального розвитку України

Поточна ДСРР як продовжує попередні державні стратегії, так і частково відходить від них. ДСРР 2021-2024 рр. відображає різні елементи, які також були представлені в попередніх державних стратегіях регіонального розвитку (Таблиця 4.3). Наприклад, кожна із ДСРР мала на меті підвищення конкурентоспроможності регіонів України та включала завдання зі зміцнення структури управління в цілях регіонального розвитку. Однак існує невелика, але важлива відмінність між пріоритетами поточної ДСРР і пріоритетами попередніх стратегій. Найголовнішою метою ДСРР на 2021-2027 роки є зміцнення територіальної єдності в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому аспектах. Незважаючи на те, що ДСРР 2014-2020 рр. містила подібну мету, вона була вужчою, більш зосередженою насамперед на соціально-економічній інтеграції. Крім того, вона була розташована нижче в ієрархії цілей – за підвищенням регіональної конкурентоспроможності.

Таблиця 4.3. Стратегічні цілі останніх трьох ДСРР

ДСРР до 2015 р.	ДСРР до 2020 р.	ДСРР 2021-2027 рр.
1. Підвищення конкурентоспроможності регіонів та посилення їх ресурсного потенціалу. 2. Забезпечення розвитку кадрового потенціалу. 3. Розвиток міжрегіонального співробітництва. 4. Створення інституційних умов для регіонального розвитку.	1. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів. 2. Територіальна соціально-економічна інтеграція та просторовий розвиток 3. Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку.	4. Формування цілісної держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах. 5. Підвищення конкурентоспроможності регіонів. 6. Розвиток ефективного багаторівневого управління.

Джерело: розробка автора на основі ДСРР до 2015 р.: (CabMin, 2006[37]); ДСРР до 2020 р.: (CabMin, 2020[38]); ДСРР 2021-2027 рр. (CabMin, 2020[39]).

Однак у світлі зростаючої економічної залежності країни від міста Києва та Київської області підвищення конкурентоспроможності всіх областей також є важливим. Таким чином, зосередження на посиленні територіальної цілісності не повинно перетворюватися на політику, яка буде в основному спрямованою на компенсацію або субсидування «відстаючих» регіонів, а скоріше на інвестиції в їхню економічну базу з урахуванням місцевих сильних сторін та можливостей.

ДСРР на 2021-2027 рр. не уточнює, яким чином особливі функціональні території будуть обиратися за ціль

Важливим нововведенням чинної ДСРР є те, що вона містить елементи орієнтованого на місце підходу до регіонального розвитку. Стратегія визначає орієнтовану на місце політику розвитку як таку, що «стимулює використання власного потенціалу територій». Основним елементом орієнтованого на місце підходу стратегії є визначення кількох типів територій[2], які потребують особливої уваги з боку держави для стимулювання їх розвитку та конкурентоспроможності.

В принципі, визначення функціональних зон, які мають певні спільні риси, може допомогти національним і місцевим органам влади встановити пріоритетність інвестицій. Це також може сприяти створенню цільових механізмів вертикальної та горизонтальної координації. Однак у випадку ДСРР ідентифікація функціональних територій не підтверджується діагностикою конкретних проблем розвитку кожної території або порівняльних переваг. Крім того, залишається незрозумілим, як 17 операційних цілей стратегії (Додаток Таблиця 4.B.1) пов'язані з функціональними зонами. Лише одна операційна ціль чітко пов'язана з функціональною територією [тобто «Стимулювання центрів економічного розвитку (агломерацій, міст)»]. Це означає, що залишається незрозумілим, якими є основні проблеми функціональних територій, і як стратегія пропонує їх вирішити.

Незважаючи на те, що в стратегії зазначено, що будуть розроблені державні програми соціально-економічного розвитку окремих територій, вона не деталізує, яким чином вони будуть розроблятися, реалізовуватися та фінансуватися. Також залишається відкритим питання, які державні та неурядові суб'єкти будуть залучені до впровадження та як координуватиметься їхня діяльність. Незважаючи на те, що теоретично така ситуація може забезпечити гнучкість, вона також створює ризик бездіяльності. Фактично до кінця 2021 року жодних державних програм для соціально-економічного розвитку окремих територій ще не було розроблено. У 2021 році було представлено проект законодавства для створення різних інструментів планування та координації, щоб допомогти національному уряду та місцевим органам влади розробляти та впроваджувати політику для конкретних функціональних територій (Вкладка 4.15).

Вкладка 4.15. Запропонований Закон № 5649 «Про особливості стимулювання регіонального розвитку»

Законопроект № 5649 пропонує окремі норми Закону "Про засади державної регіональної політики". Його метою є стимулювання розвитку регіонів та окремих типів територій, які потребують особливої уваги з боку держави, щоб, серед іншого, створити рівні умови для збалансованого соціально-економічного розвитку, підвищення рівня зайнятості та життя.

Основним елементом законопроекту є визначення територій, які потребують особливої уваги з боку держави. Це може, наприклад, стосуватися прикордонних територій, які перебувають у несприятливих умовах або економічні показники яких протягом кількох років були нижчими від середніх по країні.

Закон також пропонує створення різних видів програм розвитку, а також нових механізмів стимулювання розвитку регіонів, які потребують особливої уваги. До них належать Угоди про регіональний розвиток та Угоди про міжрегіональне співробітництво, які дозволять спільно впроваджувати проекти регіонального розвитку, що стосуються кількох регіонів.

Джерело: розробка автора на основі (Verkhovna Rada, 2021[40]).

Оскільки багато функціональних територій перетинаються, конкретні області та муніципалітети можуть одночасно бути обраними для реалізації різних програм (наприклад, програми для прикордонних зон і сільських зон, що знаходяться у важкому становищі). У той же час, відповідні місцеві органи влади також повинні реалізувати власні стратегії розвитку. Забезпечення узгодженості та ефективного впровадження широкого спектру можливих стратегій і програм вимагає відповідної вертикальної та горизонтальної координації.

Україна має забезпечити, щоб програми регіонального розвитку, спрямовані на різні функціональні території, включали чітке визначення їх порівняльних проблем розвитку та потенціалу. Уряд також має визначити, як вони пов'язані з іншими інструментами планування (і мають бути узгоджені з ними). У зв'язку з цим уряду рекомендовано взяти до уваги досвід П'ємонту, Італія (Regione Piemonte, 2021[41]). Єдиний стратегічний документ регіону щодо програмування європейських фондів на 2021-2027 роки визначає та аналізує взаємодію та синергію між різними міжнародними, національними та регіональними рамками та інструментами розвитку. Беручи до уваги велику кількість інструментів планування регіонального та місцевого розвитку, які необхідно створити місцевим органам влади, застосування цього підходу може допомогти оптимізувати взаємодоповнюваність та уникнути дублювання.

Структура ДСРР обмежує участь державних та недержавних суб'єктів у її реалізації

Додаткова проблема, яка може підірвати зусилля з реалізації ДСРР, стосується внеску, який державні та приватні зацікавлені сторони можуть зробити для просування Державної регіональної політики. Наприклад, у новій ДСРР не деталізується, які внески можуть або повинні зробити різні державні учасники для підтримки її впровадження, фінансування, моніторингу чи оцінки. Це викликає занепокоєння, оскільки основні труднощі, які виникли під час впровадження попередньої ДСРР, були пов'язані з відсутністю дієвих механізмів залучення коштів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади для її впровадження.

Крім того, ДСРР не згадує про роль у впровадженні, моніторингу чи оцінці стратегії, яку можуть відігравати організації громадянського суспільства, приватний сектор і наукові кола. Це може

обмежити розуміння державними інституціями на всіх рівнях управління внеску, який неурядові суб'єкти можуть зробити для досягнення цілей регіонального та місцевого розвитку. Щоб гарантувати, що втручання в регіональний і місцевий розвиток ефективно задовольняє місцеві потреби, уряд повинен заохочувати та сприяти внеску неурядових зацікавлених сторін у повний життєвий цикл стратегій регіонального розвитку.

Щоб посилити участь ключових урядових і неурядових учасників, уряд повинен залучити широкий спектр зацікавлених сторін до середньострокового перегляду стратегії. Будь-яка оновлена версія стратегії також повинна визначати, які учасники будуть залучені до досягнення різних операційних цілей стратегії. Це може надавати інформаційну підтримку та сприяти створенню спеціальних робочих груп або технічних комітетів, наприклад, у рамках МКК, які відповідають за координацію та моніторинг впровадження ДСРР. При цьому уряд міг би спиратися на План заходів на 2021-2023 рр., який визначає державні інституції, відповідальні за виконання 131 завдання (CabMin, 2021[42]).

Величезна кількість інструментів впровадження ДСРР обмежує їх ефективність

ДСРР визначає кілька інструментів для підтримки свого впровадження. До них належать різні інструменти планування регіонального розвитку, визначені Законом «Про засади державної регіональної політики». Також згадуються інші інструменти, такі як державні програми розвитку транскордонного співробітництва та програми соціально-економічного розвитку окремих територій. Однак вона не деталізує, хто має розробляти та впроваджувати ці інструменти або як їх слід пов'язувати з ДСРР.

Перелік інструментів впровадження також включає кілька галузевих стратегій, які охоплюють різні сфери політики (наприклад, підтримка малих і середніх підприємств, енергетика та управління відходами) і з часовими проміжками від двох до 15 років. Відсутність ясності щодо зв'язку між цими інструментами та способів, у які вони можуть підтримувати зусилля щодо впровадження, додає складності стратегії.

Щоб просувати свої стратегічні цілі, уряд повинен роз'яснити, як різні інструменти взаємодіють із ДСРР і як вони можуть сприяти реалізації. Є різні способи підійти до цього. Наприклад, уряд міг би визначити синергію між тематичним фокусом і цілями галузевих стратегій та ДСРР, як-от на прикладі Єдиного стратегічного документа П'ємонту. Крім того, перелік завдань, які мають бути реалізовані в рамках кожної операційної цілі, може вказувати, чи вони безпосередньо пов'язані з однією чи кількома галузевими стратегіями розвитку. Це може полегшити координацію зусиль. Однак у середньостроковій та довгостроковій перспективі систему планування регіонального розвитку слід упорядкувати, а зусилля слід зосередити на розробці зменшеної кількості інструментів планування, які сприятимуть реалізації.

У ДСРР та Національній економічній стратегії до 2030 року існують взаємодоповнюючі та суперечливі елементи

Враховуючи можливу середньострокову зміну ДСРР, уряд також має уточнити взаємозв'язок між ДСРР та Національною економічною стратегією до 2030 року (НЕС) (Вкладка 4.16). НЕС, розроблена під керівництвом Прем'єр-міністра та прийнята в березні 2021 року, визначає стратегічні цілі країни за кількома напрямками економічної політики, а також регіонального розвитку. Існування ДСРР та НЕС – двох потенційно конкуруючих довгострокових стратегічних рамок високого рівня, які стосуються регіонального розвитку, може стати стримуючим фактором на шляху зусиль з регіонального розвитку.

Вкладка 4.16. Національна економічна стратегія до 2030 року

Метою НЕС є «створення можливостей для реалізації існуючого географічного, ресурсного та людського потенціалу країни для забезпечення належного рівня добробуту, самореалізації, безпеки, прав і свобод кожного громадянина України через інноваційну кліматичну нейтральність в термін не пізніше 2060 року».

НЕС складається з 20 основних принципів, більшість з яких мають економічну спрямованість. Вони включають такі теми, як макроекономічна політика, торгівля та комунікаційні технології. Деякі з цих принципів охоплюють ширші теми, такі як якість життя, верховенство права та регіональний розвиток. Багатогалузевість НЕС позиціонує її як довгострокову стратегію національного розвитку.

Хоча НЕС містить посилання на ДСРР на 2021-2027 роки, її три стратегічні цілі у сфері регіонального розвитку визначені вужче, ніж у ДСРР, і включають:

- Забезпечення ефективного планування регіонального розвитку;
- Підвищення інституційної спроможності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та АРР для забезпечення розвитку регіонів та територіальних громад;
- Забезпечення ефективного фінансування регіонального розвитку.

Джерело: розробка автора на основі (CabMin, 2021[43]).

Принцип регіонального розвитку НЕС збігається з третім стратегічним завданням ДСРР: «Розвиток ефективного багаторівневого врядування». Таким чином, НЕС прямо не прагне досягти двох основних цілей ДСРР: підвищення конкурентоспроможності регіонів України та зміцнення територіальної єдності. Незважаючи на те, що між двома стратегіями немає внутрішнього протиріччя, різниця в підходах створює напругу, яка може перешкодити зусиллям із впровадження.

Крім того, нормативна база, що лежить в основі кожної стратегії, вимагає, щоб усі інші планувальні документи були узгоджені з нею (CabMin, 2021[43]). За відсутності національного закону про планування ці два документи можна розглядати як конкуруючі. Це ускладнює процес планування розвитку загалом і планування регіонального розвитку зокрема.

Уряд міг би використати середньострокові перегляди НЕС, заплановані на 2024 та 2027 роки, для зміцнення її зв'язку з ДСРР. Фактично, середньострокові перегляди могли б спиратися на уроки, отримані з кожного плану заходів ДСРР. Крім того, Кабмін закликає до розробки «єдиного веб-порталу електронного урядування», який представлятиме здобутки на шляху реалізації стратегії. Щоб уникнути дублювання зусиль, цей портал має, наскільки це можливо, включати інформацію щодо впровадження ДСРР (CabMin, 2021[43]).

Проблеми реалізації стратегій розвитку областей України

Станом на 2021 рік усі області мали стратегії регіонального розвитку, узгоджені з ДСРР, а також плани заходів, у яких визначено конкретні проекти для реалізації. Є кілька проблем, які обмежують ефективність стратегій регіонального розвитку, що загалом стосуються процесу розробки стратегії, та інструментів її впровадження і фінансування.

Проблеми якості стратегій регіонального розвитку та їх прив'язки до ДСРР

Розмірковуючи про ефективність проектів регіонального розвитку, відібраних протягом 2014-2017 років, тодішній перший заступник Міністра регіонального розвитку виділив чотири проблеми. По-перше, регіони недостатньо приділяли увагу створенню робочих місць. По-друге, деякі обласні стратегії були визнані неякісними. По-третє, при розробці своїх стратегій деякі області не врахували належним чином внесок муніципалітетів чи інших ключових учасників. По-четверте, відбір проектів для фінансування через різні фонди регіонального розвитку також загалом не був спрямований на досягнення завдань регіональних стратегій (MinRegion, 2019[44]).

Розробляючи поточні стратегії регіонального розвитку, уряд вжив ряд заходів для вирішення цих проблем. Наприклад, стратегії були розроблені за методологічної підтримки Мінрегіону та відповідали офіційним рекомендаціям, прийнятим Кабміном у 2015 році. Області також створили багатогалузеві робочі групи для сприяння розробці їхніх регіональних стратегій, а партнерам із розвитку пропонували подати конкретні проекти (CabMin, 2019[45]; MinRegion, 2019[46]). Тим не менше, участь муніципалітетів і неурядових організацій все ще була обмеженою (OECD, 2021[12]). Їхнє більш широке залучення могло б допомогти розробити гендерно-чутливі підходи до регіонального розвитку, які наразі відсутні в стратегіях (Вкладка 4.17).

Вкладка 4.17. Гендер і регіональний розвиток

Нещодавнє дослідження, опубліковане ООН-Жінки, показує, що згідно з індексом гендерної нерівності остання в Україні є вищою, ніж у Європі та Центральній Азії. Цей індекс показує втрату потенційного людського розвитку через невідповідність досягнень жінок і чоловіків.

Можна визначити кілька проблем на шляху просування порядку денного гендерної рівності на національному та місцевому рівнях. Це, зокрема, відсутність узгодженого та комплексного загальнодержавного підходу до інтеграції гендерної проблематики, а також обмежене державне фінансування гендерних програм, стратегій та організацій із захисту прав жінок. Обмежена участь жінок у законодавчих органах на регіональному та національному рівнях може бути однією з причин відсутності гендерно-чутливого підходу до регіонального розвитку у багатьох регіональних стратегіях та планах заходів.

Можливості посилення гендерно орієнтованого регіонального розвитку

Гендерно-чутливі стратегічні цілі відсутні в стратегіях розвитку всіх областей. Більшість регіональних стратегій також не використовують системний підхід до вирішення проблеми гендерної нерівності. Шістдесят чотири відсотки стратегій включають певні гендерно-чутливі цілі, а більше половини всіх стратегій мають гендерно-чутливі показники. Важливою перешкодою для гендерно орієнтованого планування регіонального розвитку є дефіцит людських і технічних ресурсів для обробки статистичних даних з розбивкою за статтю.

Щоб подолати ці проблеми, Уряд України міг би розглянути можливість підтримувати участь жіночих груп у середньостроковому перегляді стратегій регіонального розвитку та розробці наступного покоління планів заходів. Крім того, він має інвестувати в підтримку розвитку потенціалу місцевих органів влади щодо способів прийняття інтегрованого гендерного підходу у сферах стратегічного планування, бюджетування, реалізації та моніторингу державної регіональної політики. Україні також слід інвестувати у збір більшої кількості мікроданих з розбивкою за статтю, для розробки політичних заходів, які подолають гендерний розрив і сприятимуть участі жінок в економічному та політичному житті зокрема.

Джерело: розробка автора на основі (Government of Ukraine, 2019[47]; Food and Agriculture Organization, 2021[48]; UN Women, 2021[49]; DESPRO, 2020[50]).

Для подальшого підвищення якості стратегій регіонального розвитку уряд має переглянути методологію, якою керуються при їх розробці, моніторингу та оцінці. Зокрема, він має надати чіткіші вказівки щодо того, як регіони можуть проводити інклюзивні консультаційні процеси, до яких буде залучено багато учасників та які охоплюватимуть багато секторів. Він також має визначити очікувану участь АРР у цьому процесі. Крім того, слід переглянути роль обласних комісій з відбору проектів. Ці суб'єкти відповідають за відбір проектів регіонального розвитку для фінансування через ДФРР. Часто вважають, що колегії знаходяться під прямим впливом голови обласної державної адміністрації, який призначається на посаду Президентом України. Це може підірвати прозорість процесу відбору проектів і допустити ситуацію, коли політичні міркування переважатимуть над технічними критеріями. Нарешті, уряду рекомендовано прийняти законодавство, розроблене Мінрегіоном, щоб посилити зв'язок між обласними стратегіями, а також іншими інструментами планування регіонального розвитку та ДФРР (див. Розділ 5).

Механізми моніторингу стратегій регіонального розвитку залишаються незрозумілими

Стратегії регіонального розвитку, як правило, дуже нечіткі щодо механізмів нагляду за їх виконанням, моніторингу та оцінки. Наприклад, Стратегія розвитку Одеської області на 2021-2027 роки вказує, що до відстеження реалізації стратегії будуть залучені, серед інших, обласна рада, обласна державна адміністрація, муніципалітети та окремі суб'єкти. Однак не надається жодної інформації про те, як і коли будуть проводитися моніторинг та оцінка, чи будуть учасники координувати свої зусилля та як результати такого моніторингу та оцінки будуть поширюватися (Odessa Regional State Administration, 2020[51]).

Регіональні стратегії та їхні плани заходів також страждають від високого ступеня невизначеності щодо наявності необхідних фінансових ресурсів для реалізації запропонованих проектів. В принципі, стратегії можуть фінансуватися з багатьох джерел, включаючи ДФРР, бюджети муніципалітетів, гранти та позики. У планах заходів представлено розбивку очікуваної річної вартості запропонованих проектів. Вони вказують суму, яка фінансуватиметься за рахунок національних, регіональних і місцевих фондів, а також інших джерел, таких як внутрішні та іноземні інвестиції.

Нещодавня оцінка планів заходів 13 областей акцентує на значних відмінностях в пропонованих джерелах фінансування проектів. Реалізація більшості проектів обласного рівня залежить від коштів державного бюджету. Наприклад, фінансування 91% плану заходів Луганської області передбачається за рахунок національних фондів (Родченко and Прус, 2020[52]). Інші області, до прикладу, Херсонська, Донецька та Запорізька, планують профінансувати більшість витрат, пов'язаних із їхніми планами заходів, за підтримки вітчизняних та іноземних інвесторів. Серед тих, які найбільше залежать від місцевих бюджетів, є львівський (45%), полтавський (36%) та харківський (28%) плани заходів (Родченко and Прус, 2020[52]). Такі відмінності у джерелах фінансування можна пояснити двома факторами:

1. Різниця у відкритості регіону до пошуку фінансування з інших джерел, окрім державної субвенції, та наявності в нього відповідного досвіду; і
2. Відносна привабливість їх інвестиційних проектів для вітчизняних та міжнародних інвесторів.

Залежність багатьох областей від державного фінансування пов'язана зі значним ризиком через непередбачуваний характер основних механізмів державного фінансування. Наприклад, законне повноваження ДФРР щодо отримання 1% запланованих доходів загального фонду бюджету так і не було виконане. Це створює невизначеність щодо того, наскільки проекти, які залежать від фінансування з ДФРР, зможуть отримати необхідне фінансування. Ситуація ускладнюється проблемами, пов'язаними зі своєчасним виділенням коштів ДФРР обласними державними адміністраціями муніципалітетам (OECD, 2021[12]). Крім того, кілька інших міжурядових фондів, які

могли б підтримувати ініціативи регіонального та місцевого розвитку, мають конкурентний характер. Це означає, що на момент розробки проектних пропозицій фінансування могло не бути гарантованим. Схоже, що області чітко усвідомлюють проблему забезпечення достатніх коштів для реалізації своїх стратегій регіонального розвитку. Про це свідчить план заходів Одеської ОДА на 2021-2024 рр., в якому згадуються наступні ризики, пов'язані з реалізацією кількох запропонованих нею проектів (Odessa Regional State Administration, 2020[51]):

- Недостатнє фінансування проектів з державного бюджету та відсутність альтернативних джерел фінансування;
- Невиконання суб'єктами регіонального розвитку зобов'язань щодо співфінансування реалізації інвестиційних проектів; і
- Брак місцевих знань та управлінського потенціалу для реалізації проектів та мобілізації необхідних ресурсів.

Для ефективного вирішення проблем, пов'язаних із впровадженням та фінансуванням стратегій регіонального розвитку та їхніх планів заходів, уряд міг би розглянути низку додаткових політичних дій. По-перше, він має передбачити включення у стратегії регіонального розвитку планів впровадження та моніторингу, які вказуватимуть, які суб'єкти будуть залучені, а також їхні конкретні завдання та обов'язки. По-друге, різні запропоновані проекти розвитку, включені до планів заходів, повинні детально описувати їхню актуальність для розвитку регіону. По-третє, стратегії регіонального розвитку та їхні плани заходів повинні чітко вказувати, чи необхідне фінансування для різних запропонованих ініціатив вже забезпечено, або ж чи області чи відповідні муніципалітети сподіваються залучити фінансування, наприклад, через ДФРР. Нарешті, уряд повинен розглянути можливість створення багатогалузевих і багаторівневих регіональних координаційних механізмів для нагляду за впровадженням стратегій. Прикладом можуть слугувати Комітети порядку денного на період до 2030 року, створені в урядах штатів Мексики (Вкладка 4.18). У поєднанні ці дії можуть допомогти перетворити стратегії регіонального розвитку з де-факто «списків побажань», які не мають ефективного фінансування та механізмів реалізації, на надійні стратегії, які стимулюватимуть реалізацію регіональних проектів, прив'язуючи національні стратегічні пріоритети до місцевих потреб.

Вкладка 4.18. Мексиканські місцеві Комітети порядку денного до 2030 року

У період з 2017 по 2018 рік 32 штати Мексики створили комітети з моніторингу та виконання Порядку денного до 2030 року. Незважаючи на те, що конкретні повноваження та склад комітетів відрізняються від штату до штату, вони зазвичай функціонують як органи планування, які сприяють координації між трьома гілками влади штатів, муніципалітетами та неурядовими учасниками.

Комітети відповідають за міжурядову координацію розробки, реалізації, моніторингу та оцінки політики, програм і заходів для досягнення Порядку денного до 2030 року. Зокрема, комітети, які, як правило, збираються двічі на рік, відповідають за 1) пропонування конкретних заходів для досягнення цілей Порядку денного до 2030 року та 2) подання періодичних звітів про їх результати та досягнуті цілі. Крім того, кілька комітетів відповідають за пропозиції змін до місцевого законодавства для сприяння досягненню 17 Цілей сталого розвитку та інформування національної ради з питань Порядку денного до 2030 року про місцеві здобутки.

Крім галузевих міністерств і стратегічних неурядових організацій, до більшості комітетів запрошується представник Національного інституту статистики, географії та інформатики для підтримки заходів з моніторингу та оцінки. Крім того, кілька комітетів створили тематичні робочі групи або регіональні центри для підтримки виконання їх річного плану роботи на місцях. Ці органи забезпечують вплив засідань комітетів на фактичну політику. Інші фактори, що визначають ефективність і безперервність роботи комітетів, включають лідерство президента комітетів, який часто є губернатором або секретарем штату, а також ступінь, до якого неурядові суб'єкти відіграють активну роль у формуванні порядку денного комітетів і їх роботі.

Джерело: розробка автора на основі (UNDP Mexico, 2019[53]).

Підвищення потенціалу муніципалітетів щодо реалізації стратегій територіального розвитку

У результаті процесу об'єднання багато муніципалітетів взяли на себе більш активну роль у підтримці зусиль з місцевого розвитку (OECD, 2021[12]). У той же час зусилля муніципалітетів щодо розробки стратегій місцевого розвитку, які встановлюють чіткі цілі та спрямовують інвестиції, обмежуються рядом факторів. Це насамперед пов'язано з обов'язками муніципалітетів щодо розробки місцевих стратегій, а також їх спроможністю ефективно їх виконувати.

Половина муніципалітетів повідомила, що вони не мають плану місцевого розвитку

До липня 2022 року муніципалітети не мали повноважень розробляти стратегії місцевого розвитку, які б узгоджувалися з ДСРР або стратегіями регіонального розвитку (Вкладка 4.6) (Verkhovna Rada, 2022[18]). Можливо, це пояснює, чому з 741 муніципалітету, який відповів на онлайн-опитування ОЕСР у вересні 2021 року (Вкладка 4.4), лише 49% вказали, що вони мають офіційно затверджену стратегію місцевого розвитку. Сорок вісім відсотків повідомили, що не мають, а 3% не були впевнені. Ці цифри відповідають результатам інтерв'ю ОЕСР із місцевими зацікавленими сторонами, які показали, що приблизно половина з 1469 муніципалітетів мала затверджену стратегію місцевого розвитку (OECD, 2021[12]). Багато з них було розроблено за підтримки міжнародних партнерів з розвитку, а також різних асоціацій місцевих органів влади (OECD, 2021[12]).

Відсутність стратегії місцевого розвитку перешкоджає спроможності муніципалітету спрямовувати зусилля з місцевого розвитку на чіткі цілі та контролювати поступ, а також розробляти пропозиції

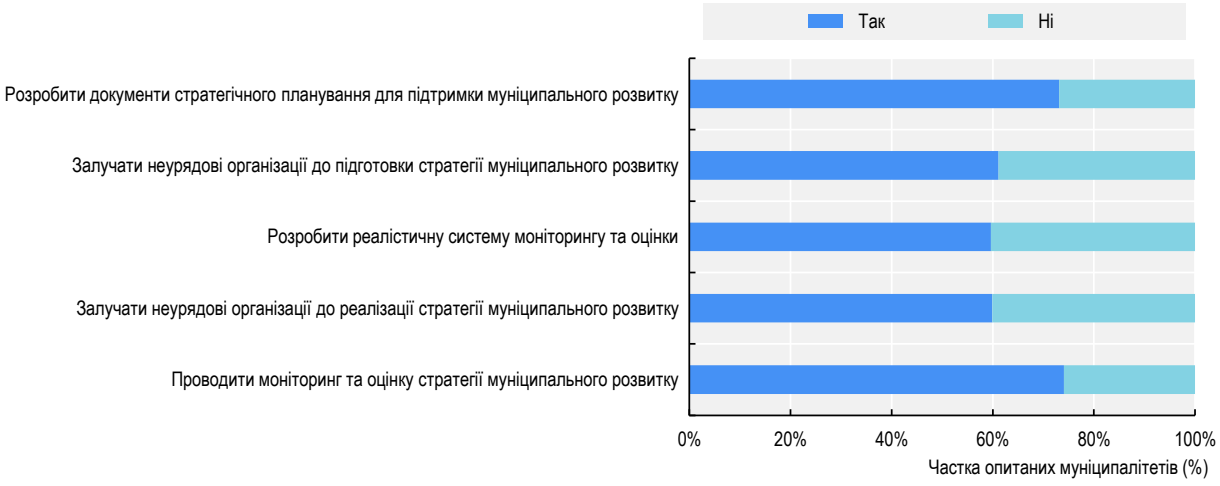
щодо інвестиційних проектів, які відповідають місцевим потребам та можливостям. І навпаки, муніципалітети, які створили інтегровану стратегію місцевого розвитку, мають сильніші позиції для ефективного внеску в розробку стратегій регіонального розвитку. Наявність місцевої стратегії, особливо тієї, яка була розроблена за участі державних і приватних учасників, може забезпечити зацікавленим сторонам ясність щодо інвестиційних пріоритетів, що є вирішальним для місцевого економічного розвитку. Однак є занепокоєння, що муніципалітети розробляють широкі стратегії місцевого розвитку, які, хоча й дуже всеосяжні, також є дуже складними, а тому їх важко реалізувати. Для вирішення цієї проблеми уряду рекомендовано розробити керівні принципи, які наголошуватимуть на необхідності стислих та адаптивних місцевих стратегій та відповідних планів заходів.

Після нещодавнього ухвалення змін до Закону «Про засади державної регіональної політики» всі муніципалітети повинні будуть розробляти стратегію місцевого розвитку (Вкладка 4.6). Для цього муніципалітети можуть використовувати методологію, розроблену Мінрегіоном. Крім того, уряду рекомендовано сприяти навчанню муніципалітетів у форматі «рівний-рівному», що спиратиметься на досвід, який деякі з них уже отримали у розробці стратегій місцевого розвитку.

Муніципалітети повідомили про наявність достатнього потенціалу для розробки стратегій місцевого розвитку, але не для взаємодії з ключовими учасниками

На запитання про наявність людських ресурсів (включаючи знання та досвід) для ефективного виконання окремих завдань, пов'язаних із процесом планування регіонального розвитку, 73% муніципалітетів повідомили, що вони мають достатній потенціал для розробки стратегій розвитку (Рисунок 4.6). Однак місцеві зацікавлені сторони в Україні вказали, що муніципалітети, які були адміністративно об'єднані, швидше за все, не мали спроможності створити комплексну стратегію розвитку (OECD, 2021[12]).

Рисунок 4.6. Наявність людських ресурсів для ефективного виконання завдань, пов'язаних із процесом планування розвитку



Примітка: Запитання: Просимо вказати, чи, на вашу думку, ваш муніципалітет має необхідні людські ресурси (включаючи знання та досвід) для ефективного виконання наступних завдань, пов'язаних із процесом планування розвитку. Повний перелік завдань: Розробка прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку територіальної громади, зокрема стратегії розвитку територіальної громади; Залучення приватного сектору, громадянського суспільства чи наукових кіл до підготовки плану соціально-економічного розвитку муніципалітету; Розробка реалістичної системи моніторингу та оцінки з чіткими цілями та показниками; Залучення приватного сектору, громадянського суспільства чи наукових кіл до впровадження плану соціально-економічного розвитку муніципалітету; Проведення періодичного моніторингу та оцінки плану соціально-економічного розвитку муніципалітету. Варіанти відповідей для кожного завдання: Так; Ні. Відповіді на опитування надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).
Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

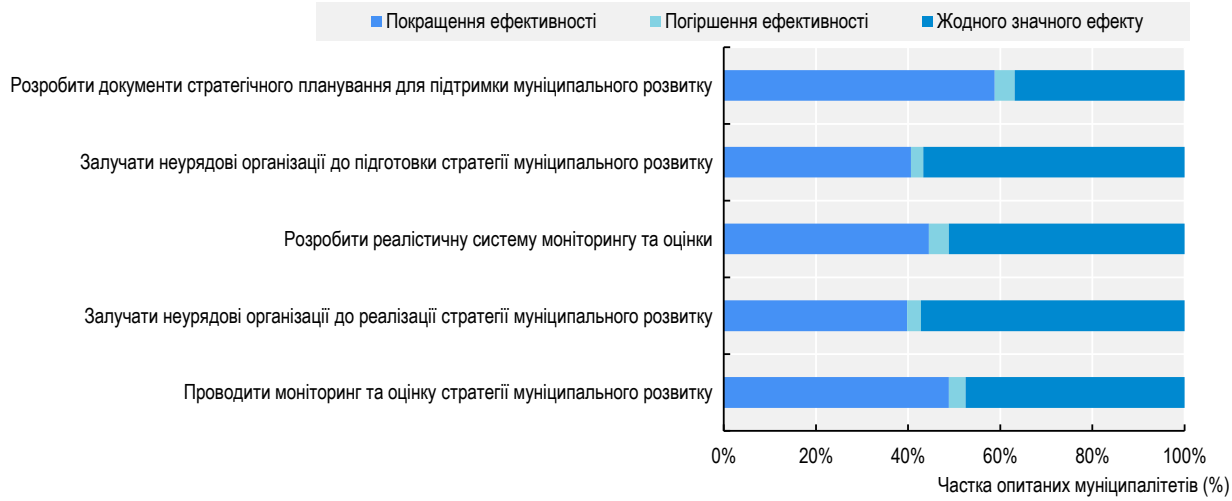
Серед опитаних муніципалітетів 74% повідомили, що вони мають спроможність проводити моніторинг та оцінку, а 40% вказали, що не мають необхідних знань та досвіду для розробки системи моніторингу та оцінки з чіткими цілями та показниками. Це означає, що будь-яка підтримка розвитку потенціалу муніципалітетів у сфері моніторингу та оцінки повинна передусім зосереджуватися на способах встановлення показників та визначення реалістичних цілей. Мінрегіон зазначив, що планує розробити методичні вказівки для муніципалітетів щодо вирішення цієї проблеми (OECD, 2021[12]).

Іншою проблемою, яку було виявлено в ході опитування, була відсутність людських ресурсів для ефективного залучення приватного сектору, громадянського суспільства чи наукових кіл до підготовки стратегій розвитку муніципалітету (39% від числа муніципалітетів, що надали відповіді) або їх реалізації (40%). Через процеси діалогу з громадськими організаціями, науковими колами та бізнесом, а також за допомогою опитувань та інших методів консультацій муніципалітети можуть отримати цінну інформацію про місцеві потреби та пріоритети. Таким чином, забезпечення надійного процесу консультацій на місцевому рівні має вирішальне значення для ефективного встановлення пріоритетів.

Багато муніципалітетів повідомили, що реформи децентралізації позитивно вплинули на їхній потенціал планування розвитку

Онлайн-опитування в рамках проекту ОЕСР показало, що реформи децентралізації в Україні (включаючи процес об'єднання) мали загалом позитивний вплив на ефективність муніципалітетів у сферах, пов'язаних із процесом планування розвитку (Рисунок 4.7). 59% опитаних муніципалітетів зазначили, що вони покращили свою здатність розробляти стратегії місцевого розвитку. Більшість (49%) повідомили, що їх здатність періодично контролювати та оцінювати свою стратегію розвитку покращилася.

Рисунок 4.7. Вплив реформи децентралізації на ефективність муніципалітетів у сфері регіонального планування



Примітка: Запитання: Як реформа децентралізації (включаючи процес об'єднання) вплинула на ефективність вашого муніципального уряду (в наступних сферах), пов'язану з процесом планування розвитку? Повний перелік завдань: Розробка прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку територіальної громади, зокрема стратегії розвитку територіальної громади; Залучення приватного сектору, громадянського суспільства чи наукових кіл до підготовки плану соціально-економічного розвитку муніципалітету; Розробка реалістичної системи моніторингу та оцінки з чіткими цілями та показниками; Залучення приватного сектору, громадянського суспільства чи наукових кіл до впровадження плану соціально-економічного розвитку муніципалітету; Проведення періодичного моніторингу та оцінки плану соціально-економічного розвитку муніципалітету. Варіанти відповідей для кожного завдання: Покращення ефективності; Погіршення ефективності; Жодного значного ефекту. Відповіді на опитування надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).
Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Більшість муніципалітетів вважають, що реформи децентралізації (включно з процесом об'єднання) не збільшили участь місцевого бізнесу (наприклад, представників приватного сектору) у прийнятті муніципальних рішень (Додаток Рисунок 4.C.1). Навпаки, більша частина опитаних муніципалітетів повідомила, що процес реформування не вплинув (або іноді навіть негативно вплинув) на участь місцевих підприємств у виробленні місцевої політики.

Ці результати свідчать про те, що муніципалітети, можливо, не отримали достатніх вказівок щодо того, як можна посприяти інклюзивному державно-приватному діалогу або забезпечити, щоб місцеві стратегії враховували обмеження та можливості, з якими стикається місцевий приватний сектор. Це викликає особливе занепокоєння з огляду на мету ДСРР щодо підвищення територіальної конкурентоспроможності. Добре структурований процес публічно-приватного діалогу може сприяти взаєморозумінню між урядом і бізнес-спільнотою, до прикладу, щодо того, як покращити місцевий інвестиційний клімат. Щоб вирішити цю проблему, уряд може узалежнити виділення коштів муніципалітетам для стимулювання економічного розвитку від залучення представників приватного сектору до розробки проекту.

Муніципалітети повідомили, що окремі громадяни більше беруть участь у прийнятті рішень на місцях

Вплив реформ децентралізації на участь окремих громадян у різних сферах прийняття рішень на місцевому рівні виглядає відносно позитивним (Додаток Рисунок 4.C.2). Більшість муніципалітетів повідомили, що процес реформування збільшив участь громадян у таких сферах, як розробка стратегій муніципального розвитку (58%). Однак у той же час більшість муніципалітетів вказують,

що реформи або не вплинули або зменшили участь громадян у таких сферах, як моніторинг стратегії муніципального розвитку; визначення інвестиційних потреб; та розробка інвестиційних проектів. Це можна пояснити тим фактом, що кілька запропонованих законодавчих поправок для створення схеми участі громадськості та консультацій не були прийняті.

Уряд має розглянути можливість запровадження законодавства для роз'яснення інструментів і механізмів, за допомогою яких громадяни можуть брати участь у прийнятті муніципальних рішень. До них відносяться бюджет участі, референдуми та петиції. Щоб зробити консультації з громадськістю невід'ємною частиною планування розвитку та інвестицій на національному та місцевому рівнях також потрібне оновлення чинного законодавства. Це допомогло б забезпечити систематичне врахування широкого кола точок зору громадян під час прийняття муніципальних рішень, сприяючи визначенню пріоритетів громади та тріангуляції між різними місцевими групами інтересів. У свою чергу, це допоможе підвищити довіру до влади.

У сукупності ці висновки свідчать про те, що деякі муніципалітети можуть відставати від своїх колег у плануванні та реалізації розвитку. Така ситуація може закріпити територіальну диспропорцію. Уряд повинен розглянути питання про надання більш систематичної підтримки муніципалітетам у розбудові потенціалу у вищезазначених сферах, зокрема у сферах консультацій із зацікавленими сторонами, а також моніторингу та оцінки. Роблячи це, уряд має використати знання та досвід багатьох муніципалітетів у цих сферах. В інтерв'ю з муніципалітетами обмін думками у форматі «рівний-рівному» згадувався як один із найефективніших методів нарощування потенціалу (OECD, 2021[12]).

У наступній частині обговорюється, як Україна може сприяти виробництву та використанню мікрорівневих даних, а отже, прийняттю рішень у сфері регіонального розвитку на основі фактичних даних на всіх рівнях.

Ефективне управління даними для політики регіонального розвитку

Добре розроблені, орієнтовані на результат системи вимірювання ефективності мають фундаментальне значення для успіху політики регіонального та місцевого розвитку. Вони дозволяють національним та/або місцевим урядам вимірювати ефективність політики та витрат (Mizell, 2008[54]; Phillips, 2018[55]). Системи вимірювання ефективності, як правило, поєднують механізми моніторингу та оцінки, що містять показники, і можуть допомогти урядам на всіх рівнях визначити, чи дають їхні дії бажані результати, або ж чи потрібні коригування. За останні кілька років Україна зробила важливі кроки для підвищення доступності інформації з територіальною розбивкою з питань регіонального розвитку. Однак для прийняття обґрунтованих рішень потрібні додаткові дії. Таким чином, важливо створити надійну систему моніторингу ефективності регіонального розвитку та інвестувати в загальний потенціал уряду створювати, аналізувати та обмінюватися інформацією.

Прийняття рішень для регіонального розвитку на основі доказів

Добре розроблена система моніторингу та оцінки пропонує політичним суб'єктам на всіх рівнях своєчасну інформацію для покращення процесу прийняття рішень протягом циклів політики та інвестицій. Ключовим кроком у розробці такої системи є визначення показників ефективності, які відповідають поставленій меті (Вкладка 4.19). Якщо показники розробляються разом із місцевими суб'єктами і навіть неурядовими суб'єктами та поєднані з реалістичними цілями, вони можуть сприяти розбудові потенціалу, заохочувати до покращення ефективності та посилювати прозорість і підзвітність на всіх рівнях уряду (Mizell, 2008[54]) (Phillips, 2018[55]) (OECD, 2009[56]).

Вкладка 4.19. Розрізнення різних типів показників

Показник – це міра, яка може фіксувати різні типи інформації та надає розуміння ситуації для прийняття рішень на основі доказів. Показники зазвичай поділяються на чотири категорій:

- **Показники введених ресурсів** показують, які ресурси (наприклад, люди, гроші та час) і у яких кількостях використовуються для виробництва та надання товарів і послуг.
- **Показники віддачі** відображають товари та послуги, які виробляються у результаті діяльності (наприклад, кількість місцевих державних службовців, які пройшли навчання, кількість МСП, які отримали фінансову підтримку, кілометри побудованих доріг).
- **Показники результату** відображають аспект, який, як очікується, зміниться в результаті втручання (політики, програми чи проекту). Показники результатів відображають реальні зміни, спричинені практичною віддачею (наприклад, відсоток людей, які покращили свою ситуацію на ринку праці протягом певної кількості місяців після участі в навчанні).
- **Показники впливу** стосуються очікуваного впливу політичного втручання на економіку чи суспільство в цілому. Вони вимірюють зміни в довгостроковій перспективі.

При визначенні об'єкту вимірювання два чинники є особливо важливими: цілі системи моніторингу та цілі політики/програми/проекту.

Джерело: розробка автора на основі (OECD, 2009[56]).

Наявність доступу до надійних, своєчасних і деталізованих даних може допомогти урядам на всіх рівнях отримати розуміння ситуації та прийняти обґрунтовані рішення про те, як найкращим чином стимулювати регіональну економіку, усунути територіальну нерівність і покращити добробут місцевих громад. Це дозволяє тим, хто приймає рішення, розробляти орієнтовані на місце регіональні та місцеві стратегії та плани розвитку, які враховуватимуть відносні переваги різних місцевостей та визначатимуть специфічні та нагальні прогалини в розвитку. Це також дозволяє їм спиратися на ці стратегії та плани, щоб пропонувати територіально диференційовані політичні рішення.

Більш точне вимірювання ефективності дасть змогу державним і місцевим органам влади України краще зрозуміти вплив їхньої політики регіонального розвитку, стратегій та інвестиційних проектів. Воно також може дати розуміння факторів, що сприяють або зменшують регіональну та місцеву привабливість, і потенційно покращити послідовність політики.

Для покращення процесу прийняття рішень у сфері регіонального розвитку, заснованого на фактичних даних, Україні необхідно розбудувати потенціал місцевого уряду створювати, аналізувати та поширювати актуальну інформацію з територіальною розбивкою щодо широкого кола тем. Необхідно також просувати стиль управління, який зосереджуватиметься на навчанні, а не на контролі. Крім того, Україна має посилити роль Державної служби статистики України (ДССУ) у зборі, аналізі та розповсюдженні даних між міністерствами та між рівнями влади. Це могло б не тільки підтримати процеси регіонального та місцевого розвитку, але й покращити прийняття рішень на основі фактичних даних в уряді, незалежно від політики чи теми.

Посилення зусиль щодо надання мікрорівневих даних з регіонального та місцевого розвитку

Мінрегіон, а також ключові партнери з розвитку, здається, чітко усвідомлюють проблеми, пов'язані з дефіцитом мікрорівневих даних щодо регіонального та місцевого розвитку, особливо на

муніципальному рівні. Це спонукало до розробки кількох ініціатив, спрямованих на покращення доступності даних з територіальною розбивкою та створення системи моніторингу діяльності муніципалітетів.

У 2021 році Мінрегіон запустив опитування серед муніципалітетів, щоб отримати їхні пропозиції щодо тем, які вони хотіли б включити до нової системи місцевої статистики (MinRegion, 2021[57]). Крім того, спільно з Організацією з безпеки та співробітництва в Європі він створив Платформу моніторингу ефективності «Громада»[3], яка представляє дані щодо населення, фізичної інфраструктури та державних фінансів. Створення цієї платформи є важливим кроком на шляху до доступності даних, які дозволяють усім рівням влади, а також партнерам з розвитку отримати уявлення про різні аспекти муніципальної діяльності.

Існує кілька можливостей для вдосконалення платформи. По-перше, вона не містить інформації або посилань, які б дозволили користувачам отримати копію представлених даних. По-друге, більшість статистичних даних, розміщених на платформі, не включені до статистичного порталу ДССУ. Це підриває функцію останнього порталу як основного джерела офіційної статистики. Крім того, це створює невизначеність щодо того, які установи відповідають за створення даних, представлених на Платформі моніторингу ефективності «Громада». Ці проблеми можна подолати за допомогою ряду практичних дій, таких як забезпечення того, щоб усі дані, представлені на платформі, також були включені у веб-сайт ДССУ та надання користувачам можливості завантажувати дані. Уряду також рекомендовано включити метадані для кожного показника. Це дозволить користувачам зрозуміти, до прикладу, одиниці вимірювання для різних показників, а також як і ким були зібрані дані.

Мінрегіон також брав участь у пілотній ініціативі, організованій проектом DOBRE, що фінансується USAID, щоб сприяти розвитку системи управління ефективністю муніципалітетів. У рамках цієї ініціативи було розроблено набір показників, що стосуються трьох сфер обслуговування. Згодом ці показники були перевірені в різних громадах. Результати пілотного проекту підтвердили дефіцит інформації в муніципалітетах для оцінки їх ефективності. Особливо це стосувалося муніципалітетів, які нещодавно об'єдналися (DOBRE, 2021[58]).

Результати пілотної ініціативи DOBRE допомагають пояснити, чому майже половина муніципалітетів, опитаних ОЕСР, повідомили, що їм бракує потенціалу для розробки реалістичної системи моніторингу та оцінки (Рисунок 4.6). Крім того, як уже згадувалося раніше, більшість муніципалітетів повідомили, що реформи децентралізації, запроваджені з 2014 року, не мали суттєвого впливу — або фактично послабили — їхню ефективність у таких сферах, як розробка місцевих стратегій (Рисунок 4.7).

Є ознаки того, що за останні кілька років доступ муніципалітетів до деяких даних, зібраних на регіональному та національному рівнях, зменшився. Схоже на те, що деякі статистичні дані, які до 2018 року були доступними для муніципалітетів, наприклад, щодо прямих іноземних інвестицій, більше не доступні (OECD, 2021[12]). Це спонукало деякі великі муніципалітети укладати контракти з приватними підприємствами для отримання даних, необхідних для прийняття рішень на місцевому рівні. Враховуючи фінансові обмеження, з якими особливо стикаються невеликі муніципалітети, для них цей варіант недоступний. Таким чином, дефіцит даних у поєднанні з муніципальними проблемами доступу до баз даних може фактично сприяти існуючій нерівності між місцевими органами влади.

Вирішення вищезазначених проблем вимагає постійних інвестицій у спроможність національних і місцевих урядів створювати, аналізувати та обмінюватися надійними даними. Зокрема, важливо значно розширити перелік показників добробуту, для яких виробляються дані з територіальною розбивкою, виходячи далеко за межі показників, представлених на Платформі моніторингу ефективності «Громада».

Окрім інвестування в спроможність національних і місцевих органів влади генерувати дані з розбивкою за показниками (наприклад, кількість учнів, які навчаються в початкових школах, охоплення питною водою та місцевий збір відходів), уряду рекомендується зосередитися на отриманні інформації про досвід громадян і користувачів щодо державних послуг (Вкладка 4.20).

Вкладка 4.20. Опитування щодо рівня задоволеності громадян і користувачів

У багатьох країнах-членах ОЕСР (наприклад, в Австралії, Канаді, Чилі, Італії, Норвегії) опитування громадян про їхню загальну задоволеність вибраними послугами стало показником, до якого національні та місцеві органи влади часто звертаються, щоб швидко визначити, чи послуги є ефективними і відповідають потребам та очікуванням користувачів. Насправді задоволеність користувачів є одним із найпоширеніших показників ефективності послуги, оскільки він відображає фактичний досвід користувача з конкретними послугами, і, як правило, збирати, обробляти та поширювати таку інформацію вдається швидше та дешевше, ніж об'єктивні показники ефективності. Це робить дослідження щодо рівня задоволеності користувачів особливо придатними для України.

Опитування щодо рівня задоволеності може розробляти та поширювати національний уряд, а також регіональні та місцеві органи влади. Останнє особливо актуально для тих державних послуг, щодо яких місцеві органи влади мають спільний або виключний мандат. Проте національному уряду рекомендується координувати розробку та розповсюдження результатів місцевого рівня задоволеності для забезпечення порівнянності. Крім того, оскільки не всі області та муніципалітети мають досвід розробки та розповсюдження опитувань щодо рівня задоволеності, від національного уряду та міжнародних партнерів може знадобитися надання підтримки для розвитку необхідних навичок.

Джерело: розробка автора на основі (OECD, 2022[59]).

Крім того, уряд має продовжити вивчення потенціалу «великих даних». Це вимагає інвестування в здатність розбиратися з необробленими цифровими наборами даних, щоб зрозуміти їхній потенціал для прийняття рішень на основі доказів, а також пов'язані з цим проблеми. Переваги використання таких наборів даних включають підвищення ефективності та дієвості державних послуг. Наприклад, великі дані, зібрані з соціальних мереж і мобільних додатків, можуть допомогти зменшити затори. Проблеми включають розробку інструментів, необхідних для розуміння величезних наборів даних, і використання даних із соціальних медіа без шкоди для конфіденційності громадян, до прикладу (Singh, Srivastava and Johri, 2014[60]). Успішне використання даних також залежить від готовності приватного сектору та наукових кіл співпрацювати з державними суб'єктами, зокрема шляхом обміну даними та аналітичними інструментами.

Важливо підкреслити, що надійна система вимірювання ефективності доповнює дані про задоволеність громадян інформацією про процеси (наприклад, час очікування в центрах надання адміністративних послуг чи лікарнях), віддачу (наприклад, доступ до питної води) та результати (наприклад, чи стало людям краще в результаті отриманої послуги?). Крім того, кількісні дані можуть знадобитися, щоб зрозуміти, якою мірою дані про задоволеність, отримані за допомогою опитувань, можна екстраполювати на все населення (OECD, 2022[59]).

Дії, спрямовані на краще розуміння будь-яких змін у ефективності муніципалітетів, допомогли б покращити здатність усіх рівнів влади оцінювати результати своїх ініціатив і підтримувати процеси прийняття обґрунтованих рішень щодо майбутніх ініціатив. Крім цього, необхідні узгоджені зусилля для більшого поширення наявної статистики між рівнями управління. Багато з цих дій залежать від здатності ДССУ ефективно координувати національну систему статистики.

Зміцнення Державної служби статистики може сприяти моніторингу ефективності регіонального розвитку

ДССУ є центральним органом виконавчої влади у сфері статистики та головним суб'єктом національної статистичної системи країни. Це робить її основоположним учасником будь-яких зусиль щодо зміцнення процесу прийняття рішень державними суб'єктами на національному та місцевому рівнях. Однак вона стикається з рядом проблем, які включають скорочення її територіальної присутності та відсутність координаційних механізмів для підтримки створення, аналізу та розповсюдження статистики розвитку. За останні кілька років територіальна присутність ДССУ кардинально змінилася. У той час як у 2017 році установа мала 545 районних відділень, згодом вони були закриті через скорочення бюджету (Laux et al., 2017[61]). Територіальна реорганізація відбулася в критичний час, оскільки вона співпала з об'єднанням багатьох муніципалітетів, чиї адміністративні обов'язки та обов'язки з надання послуг збільшилися, а разом з цим зріс і їхній попит на актуальні дані. Беручи до уваги наслідки територіальної реорганізації для ДССУ, уряд повинен розглянути питання про інвестування в здатність її персоналу забезпечувати навчання місцевих органів влади для підготовки, аналізу та поширення статистики розвитку. Такі зусилля з розбудови потенціалу мають бути зосереджені не лише на зміцненні технічних навичок, а й сприяти використанню доказів як інструменту навчання, а не як засобу контролю.

Крім того, нинішній портал ДССУ та її регіональних управлінь не відповідає стандартам сучасної статистичної та географічної звітності. Це обмежує можливості урядів усіх рівнів, а також неурядових учасників легко ідентифікувати та використовувати наявні дані для прийняття рішень. Ця проблема ускладнюється тим, що дані з територіальною розбивкою часто можна знайти на платформах різних міністерств, таких як Мінфін та Мінрегіон. Як наслідок, користувачі часто не знають, де шукати інформацію або як зіставити галузеві статистичні дані, які можуть бути опубліковані на різних онлайн-порталах. Це особливо проблематично, коли користувачі шукають дані з наскрізних тем, таких як регіональний і місцевий розвиток.

Крім того, кілька онлайн-порталів, які містять місцеві дані, не представляють унікальних кодифікаторів адміністративно-територіальних одиниць. Це ускладнює інтеграцію або порівняння різних наборів даних. Враховуючи притаманну складність управління мікроданими в контексті поступового об'єднання, уряд має забезпечити широке використання кодифікаторів для кожної адміністративно-територіальної одиниці. Крім того, зусилля мають бути спрямовані на розширення доступних даних на порталі ДССУ та інтеграцію тих даних, які представлені на порталах інших державних установ.

Створення міжвідомчих статистичних комісій могло б збільшити доступність даних

Не існує офіційного координаційного органу, який би сприяв регулярному та систематичному обміну між ДССУ та іншими державними установами для підтримки створення, аналізу та поширення статистики розвитку. Враховуючи масштаби проблем, пов'язаних із створенням та розповсюдженням даних, які обговорювалися раніше, уряд має розглянути питання про створення міжвідомчих комісій, які будуть відповідати за визначення галузевих потреб у даних та встановлення стандартів для створення та представлення статистики. Він також має забезпечити актуальність поточних баз даних і розробку нових із забезпеченням конфіденційності респондентів.

Як приклад можна використати координаційну структуру Мексиканського інституту статистики, географії та інформатики (Вкладка 4.21). За допомогою додаткових координаційних органів цей інститут сприяє координації на високому рівні та технічній координації між державними органами для сприяння інституційній культурі, орієнтованій на створення, розповсюдження та використання даних для процесів прийняття рішень. Наслідуючи цей приклад, Україна могла б створити технічний статистичний комітет з питань регіонального розвитку, який би відповідав за встановлення

стандартів для генерування інформації про регіональний розвиток, визначення нових джерел даних, а також встановлення інформаційних потреб національних і місцевих органів влади. Такий комітет міг би також сприяти використанню доказів у розробці стратегій регіонального та місцевого розвитку, а також розробці механізмів моніторингу та оцінки. Він також може слугувати механізмом, за допомогою якого країна зможе визначати потреби національних і місцевих органів влади у розбудові потенціалу та обговорювати, як їх найкраще вирішити.

Вкладка 4.21. Мексиканський інститут статистики, географії та інформатики

Національний інститут статистики, географії та інформатики (Instituto Nacional de Estadística y Geografía - INEGI) є автономною державною установою Мексики, відповідальною за регулювання та координацію Національної системи статистичної та географічної інформації (Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica - SNIEG), а також збір і розповсюдження інформації про країну з точки зору території, ресурсів, населення та економіки.

SNIEG складається з різних тематичних підсистем, які відповідають за виробництво, інтеграцію та розповсюдження «інформації національного значення». Кожна підсистема має різні спеціалізовані технічні комітети, які сприяють створенню, інтеграції та поширенню статистичної та географічної інформації. Підсистеми складаються з представників державних установ, повноваження яких стосуються розглянутої теми. До участі також можуть бути запрошені представники приватного сектору, наукових кіл, організацій громадянського суспільства та міжнародних установ. Технічні комітети розробляють річні плани роботи, збираються кожного семестру та щорічно звітують про результати своєї діяльності, сприяючи прозорості своїх дій.

Один із постійно діючих спеціалізованих технічних комітетів займається регіональним та міським розвитком. Його завдання включають встановлення технічних стандартів для генерування інформації про регіональний розвиток, поширення відповідних знань серед державних інституцій, генерування показників, пов'язаних з регіональним розвитком, які можуть бути включені до національного каталогу показників, а також визначення інформаційних потреб для прийняття державних рішень у сфері регіонального розвитку.

Джерело: розробка автора на основі (INEGI, n.d.[62]; INEGI, 2020[63]; INEGI, 2021[64]; INEGI, 2017[65]; INEGI, n.d.[66]).

І на завершення, міжвідомча статистична комісія з регіонального розвитку могла б очолити процес створення загальнодоступної платформи моніторингу регіонального розвитку. Така платформа могла б дозволити як урядовим, так і неурядовим користувачам ознайомитися з регіональними цілями країни та побачити, як національні та регіональні уряди виконують показники, включені до ДСРР та стратегій регіонального розвитку. Вона також може включати інформацію про учасників, які впроваджують програми та проекти, що сприяють досягненню різних цілей регіонального розвитку. Національна структура ефективності Шотландії[4] та Платформа моніторингу порядку денного на період до 2030 року Мексики[5] є прикладами платформ моніторингу, які можуть допомогти урядам донести свої цілі розвитку та інформацію про територіальну ефективність до широкої аудиторії.

Джерела

CabMin (2021), *Постанова "Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року" [Resolution "On approval of the National Economic Strategy for the period up to 2030"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25. [43]

CabMin (2021), *Розпорядження "Деякі питання реалізації у 2021-2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки" [Order "Some issues of implementation in 2021-2023 of the State Strategy of Regional Development for 2021-2027"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/497-2021-%D1%80#Text. [42]

CabMin (2020), *Постанова "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки" [Resolution "On Approval of the State Strategy for Regional Development for 2021-2027]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text. [39]

CabMin (2020), *Постанова "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року" [Resolution "On Approval of the State Regional Development Strategy for the Period up to 2020"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text. [38]

CabMin (2019), *Постанова "Про затвердження порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації ..." [Resolution "On approval of the procedure for development of regional development strategies"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF#Text. [45]

CabMin (2018), *Постанова "Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації" [Resolution "On the Statement of the Procedure for Development of the State Strategy of Regional Development of Ukraine...]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/931-2015-%D0%BF#n8. [10]

CabMin (2016), *Постанова "Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку" [Resolution "On Approval of the Model Regulation on the Regional Development Agency]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2016-%D0%BF#n8. [16]

CabMin (2015), *Постанова "Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку" [Resolution "On the Establishment of the Inter-Secretarial Co-ordination Committee for Regional Development]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF#Text (accessed on 20 January 2022). [27]

CabMin (2006), *Постанова "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року" [Resolution "On Approval of the State Strategy for Regional Development for the Period up to 2015"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF#Text. [37]

Commonwealth Department of the Prime Minister and Cabinet (2021), *National Cabinet*, https://federation.gov.au/national-cabinet. [30]

Crescenzi, R. and M. Giua (2016), "The EU Cohesion Policy in context: Does a bottom-up approach work in all regions?", *Environment and Planning A: Economy and Space*, Vol. 48/1, pp. 2340-2357, https://doi.org/10.1177/0308518X16658291. [5]

DESPRO (2020), *Emporing Women Through Decentralization Reform*, https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/628/12.pdf. [50]

DOBRE (2021), *Report on Pilot Project Implementation "Developing a Performance Measurement System for Consolidated Communities"*. [58]

Food and Agriculture Organization (2021), *National Gender Profile of Agricultural and Rural Livelihoods - Ukraine, Revised*, http://www.fao.org/3/cb4501en/cb4501en.pdf. [48]

Government of Poland (n.d.), *Unpublished Documents*. [32]

Government of Ukraine (2019), *National review of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action (1995) and the final documents of the Twenty-Third Special Session of the General Assembly of the United Nations (2000)*, https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/64/National-reviews/Ukraine.pdf. [47]

IMF (2022), *Ukraine*, https://www.imf.org/en/Countries/UKR. [2]

INEGI (2021), *Catálogo Nacional de Indicadores*, https://www.snieg.mx/cni/Numeralia.aspx?num=1 (accessed on 2021). [64]

INEGI (2020), *Acerca del Consejo Consultivo Nacional*, https://www.snieg.mx/acerca-del-consejo/ (accessed on 2021). [63]

INEGI (2017), *Comité Técnico Especializado de Información sobre Desarrollo Reigonal y Urbano*, https://www.snieg.mx/Documentos/Geografico/AcuerdosCreacion/acuerdo_cte_isdru.pdf (accessed on 2021). [65]

INEGI (n.d.), *Acerca de los Subsistemas Nacionales de Información*, https://www.snieg.mx/subsistemas-acerca-de/ (accessed on 2021). [62]

INEGI (n.d.), *Coordinator of the National System of Statistical and Geographical Information*, https://en.www.inegi.org.mx/inegi/contenido/coordinador.html (accessed on 2021). [66]

Laux, R. et al. (2017), *Global Assessment of the National Statistical System of Ukraine*, https://www.efta.int/sites/default/files/publications/statistics-eso/reports/2017-03-ukraine.pdf (accessed on 2021). [61]

Lublinksa, M. (2017), *Decentralisation and multi-level governance in Poland: Ensuring coherence between national and subnational development strategies/policies*, https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Decentralisation-andmulti-level-governanc. [31]

Ministère de L'Interieur (2014), *Préfectures [Prefecture]*, https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Prefectures/Organisation (accessed on 2021). [22]

MinRegion (2021), *ЗВІТ про результати діяльності Агенцій регіонального розвитку у січні-вересні 2021 року [Report on the results of the activities of the Regional Development Agencies in January-September 2021]*, https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/11/zvit-pro-rezultaty-diyalnosti-agenczij-regionalnogo-rozvytku-u-sichni-veresni-2021-roku.pdf. [17]

MinRegion (2021), *Опитування територіальних громад щодо визначення даних та показників місцевої статистики [Survey of territorial communities on the definition of data and indicators of local statistics]*, https://form.jotform.com/gis_form/1survey (accessed on 2021). [57]

MinRegion (2020), *Аналітична частина проекту Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року [Analytical part of the draft State Strategy for Regional Development until 2027]*, https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvytku-na-period-do-2027-roku/rozrobka-proektu-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozv. [36]

MinRegion (2019), *Наказ "Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації" [Order "On approval of the Methodology for development, monitoring ..."]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16#Text. [46]

MinRegion (2019), *Стратегії регіонального розвитку 2021-2027: що мають зробити регіони в цьому році, щоб вийти на якісно новий рівень стратегічного планування [Regional Development Strategies 2021-2027 ...]*, https://decentralization.gov.ua/news/10591. [44]

MinRegion (n.d.), *Sectoral Working Group Decentralisation and Regional Development*. [28]

Mizell, L. (2008), "Promoting Performance - Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub-Central Spending"*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 5, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5k97b11g190r-en. [54]

National Institute for Strategic Studies (2020), *Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні [Decentralization and formation of regional development policy in Ukraine]*, https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/decentralizatsiya-i-formuvannya-polityky-regionalnogo-rozvytku-v-ukraini_0.pdf. [11]

Netherlands Chamber of Commerce (n.d.), *Regional Development Agencies (ROMs)*, https://business.gov.nl/running-your-business/business-location/establishing-or-relocating-a-business/regional-development-agencies-roms/#:~:text=ROM%20Nederland%20%2C%20the%20umbrella%20organisation,and%20have%20no%20profit%20motive. [20]

Odessa Regional State Administration (2020), *Стратегія розвитку Одеської області на 2021-2027 роки [Development strategy of Odessa region for the period 2021-2027]*, https://oda.odessa.gov.ua/odeshhyna/soczialno-ekonomichnyj-ta-kulturnyj-rozvytok/strategichni-plany-dij-ta-programy-rozvytku/strategiya-regionalnogo-rozvytku/strategiya-rozvytku-odeskoyi-oblasti-na-2021-2027-roky/. [51]

OECD (2022), *Serving Citizens: Measuring the Performance of Services for a Better User Experience*, OECD Publishing. [59]

OECD (2021), *Decentralisation and Regionalisation in Bulgaria: Towards Balanced Regional Development*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b5ab8109-en. [19]

OECD (2021), *Interviews with Ukrainian stakeholders*. [12]

OECD (2020), *The Future of Regional Development and Public Investment in Wales, United Kingdom*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/e6f5201d-en. [4]

OECD (2019), *Effective Public Investment across Levels of Government: Implementing the OECD Principles*, https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/. [26]

OECD (2019), *OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264312838-en. [8]

OECD (2018), *Rethinking Regional Development Policy-making*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264293014-en. [33]

OECD (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264272866-en. [29]

OECD (2016), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264260245-en. [7]

OECD (2011), *Estonia: Towards a Single Government Approach*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264104860-en. [25]

OECD (2009), *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264056299-en. [56]

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. [21]

Philip, O. (2007), *The Préfet [The Prefect]*, https://franceintheus.org/spip.php?article639 (accessed on 2021). [24]

Phillips, L. (2018), "Improving the Performance of Sub-national Governments through Benchmarking and Performance Reporting", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 22, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/ffff92c6-en. [55]

President of Ukraine (2021), *Указ "Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України" [Decree "On approval of the Regulations on the Congress of Local and Regional Authorities under the President of Ukraine"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2021#Text. [34]

Regione Piemonte (2021), *Documento Strategico Unitario della Regione Piemonte per la Programmazione dei Fondi 2021-2027 [Unitary Strategic Document of the Piedmont Region for the Programming of Funds 2021-2027]*, https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2021-09/DSU%20STRADEF%209%20luglio%202021.pdf. [41]

République Française (2021), *Quelle est la fonction d'un préfet? [What is the Function of a Prefect?]*, https://www.vie-publique.fr/fiches/20169-quelle-est-le-role-dun-prefet (accessed on 2021). [23]

Singh, V., I. Srivastava and V. Johri (2014), "Big Data and the Opportunities and Challenges for Government Agencies", *International Journal of Computer Science and Information Technologies*, Vol. 5/4, pp. 5821-5824, https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.637.2413&rep=rep1&type=pdf (accessed on 3 October 2022). [60]

Ukrinform (2021), *Конгрес місцевих влад складатиметься з двох палат — Єрмак [Congress of local authorities will consist of two chambers – Yermak]*, https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3197647-kongres-miscevih-vlad-skladatimetsa-z-dvoh-palat-ermak.html. [35]

U-LEAD (2022), *Written recommendations on strengthening regional and local development in Ukraine*. [1]

UN Women (2021), *Advancing gender equality and women's empowerment in Ukraine through effective development co-operation and finance*, https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20eca/attachments/publications/2021/4/advancing%20gender%20equality%20and%20womens%20empowerment%20in%20ukraine%20eng.pdf?la=en&vs=559. [49]

UNDP Mexico (2019), *Localización de la Agenda 2030 en México [Localisation of the 2030 Agenda in Mexico]*, https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/democratic_governance/localizacion-de-la-agenda-2030-en-mexico.html. [53]

UNHRC (2022), *Ukraine Refugee Situation*, https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine. [3]

University, H. (ed.) (2008), *Metropolitan areas and the challenges of competitiveness*, Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies, https://publications.iadb.org/publications/english/document/Governing-the-Metropolis-Principles-and-Cases.pdf. [6]

Verkhovna Rada (2022), *Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновле" [Law "On amendments to certain legislative acts of Ukraine On the principles of state regional policy and policy of ...]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text (accessed on 30 July 2022). [18]

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). [74]

Verkhovna Rada (2021), *Закон України "Про автомобільні дороги" [Law of Ukraine on Roads]*. [13]

Verkhovna Rada (2021), *Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [Law "On Local Self-Government in Ukraine"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text (accessed on 12 February 2022). [14]

Verkhovna Rada (2021), *Закон України "Про місцеві державні адміністрації" [Law "On Local State Administrations"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text (accessed on 11 March 2022). [15]

Verkhovna Rada (2021), *Проект Закону "Про особливості стимулювання регіонального розвитку" [Draft Law "On Peculiarities of Stimulating Regional Development"]*, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72199 (accessed on 12 January 2022). [40]

Verkhovna Rada (2021), *Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про співробітництво територіальних громад" щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад [Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine "On Cooperation of Territorial ...]*, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72449 (accessed on 12 June 2022). [73]

Verkhovna Rada (2020), *Закон України "Про державні цільові програми" [Law of Ukraine "On State Target Programs"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text. [68]

Verkhovna Rada (2020), *Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" (...) [Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine "On Local State Administrations" (...)]*, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293 (accessed on 24 November 2021). [71]

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). [9]

Verkhovna Rada (2014), *Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій" [*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text (accessed on 7 December 2022). [72]

Verkhovna Rada (2012), *Закон України "Про Генеральну схему планування території України" [Law of Ukraine "On the General Scheme of Territorial Planning of Ukraine"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14/print (accessed on 3 December 2021). [69]

Verkhovna Rada (2012), *Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" [Law of Ukraine "On State Forecasting and Development of Programs of Economic and Social Development of Ukraine"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text (accessed on 4 December 2021). [70]

Verkhovna Rada (2005), *Закону України Про стимулювання розвитку регіонів [Law "On stimulating development of regions]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15#Text (accessed on 15 October 2021). [67]

Родченко, В. and Ю. Прус (2020), "Стратегічні пріоритети просторово-економічного розвитку регіонів україни [Strategic priorities of spatial and economic development of the regions of Ukraine]", *The actual problems of regional economy development*, Vol. 1/16, pp. 133-145, https://doi.org/10.15330/apred.1.16.133-145. [52]

Примітки

[1] Бюджетний кодекс України визначає субвенцію як міжбюджетні трансферти коштів на цільове використання в порядку, визначеному органом, який приймає рішення про надання субвенції. (Verkhovna Rada, 2021[74]).

[2] ДСРР 2021-2027 рр. визначила такі функціональні території: агломерації; великі міста; міста середнього розміру; малі міста; «монофункціональні» міста, економіка яких базується на гірничодобувній діяльності та хімічній і нафтопереробній промисловості; сільські території в несприятливих умовах; гірські території Українських Карпат; Азово-Чорноморський макрорегіон; зони впливу міжнародних автомобільних доріг; прикордонні регіони (у т.ч. у несприятливих умовах); та тимчасово окуповані території і території та об'єкти природно-заповідного фонду.

[3] Платформа моніторингу ефективності «Громада»: https://tdukr.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=47f24b79311f44e2863eabe27ccbdc81&fbclid=IwAR3NdmVaXZD_ojyJnqt41UF01jJ5eOuNZLfJALashZLhfl2mg8w5cdv0ohk

[4] Національна структура ефективності Шотландії: https://nationalperformance.gov.scot/

[5] Мексиканська Платформа моніторингу порядку денного на період до 2030 року: https://agenda2030.mx

Додаток 4.A. Ключове законодавство у сферах регіонального розвитку та децентралізації

Додаток Таблиця 4.A.1. Ключове законодавство, що впливає на повноваження уряду щодо територіального планування

Закон	Опис
Закон «Про стимулювання розвитку регіонів»	Цей Закон, прийнятий у 2005 році, передбачав запровадження «регіональних контрактів» для сприяння інвестиційного фінансування національним урядом та обласними державними адміністраціями. Проте було розроблено та реалізовано лише сім таких угод щодо регіонального розвитку, і жодна з них не була визнана успішною. Закон також дозволив розробляти програми подолання «депресивності» окремих територій. Однак така ініціатива не була реалізована.
Закон «Про державні цільові програми»	Цей закон 2004 року передбачає, серед інших елементів, створення національних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку та охорони навколишнього середовища. Ці програми можуть охоплювати всю територію країни або значну кількість її регіонів, мати тривалий термін реалізації та виконуватися центральними та місцевими органами виконавчої влади.
Закон «Про генеральну схему планування території»	Загальна схема, встановлена цим законом 2002 року, охоплює два послідовні періоди (2002-2011 та 2012-2020). Він визначає пріоритети та концептуальні рішення щодо використання території країни, вдосконалення розвитку виробничої, соціальної та інженерної інфраструктури та формування національної екологічної мережі. В ньому йдеться про потреби окремих територій, які мають бути відображені в державних програмах економічного та соціального розвитку.
Закон «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»	Цей закон від 2000 року передбачає розробку та впровадження широкого спектру інструментів планування, включаючи низку коротко- та середньострокових прогнозів і документів стратегічного планування на національному, регіональному та міському рівнях.

Джерело: Розробка автора, на основі: Закону «Про стимулювання розвитку регіонів» (Verkhovna Rada, 2005[67]); Закону «Про державні цільові програми» (Verkhovna Rada, 2020[68]); Закону України «Про Генеральну схему планування території України»: (Verkhovna Rada, 2012[69]); та Закону «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»: (Verkhovna Rada, 2012[70]).

Додаток Таблиця 4.A.2. Основні елементи реформ децентралізації після 2014 року та їх зв’язок із регіональним розвитком

Закон	Опис
Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Закон 2015 року регулює процес добровільного об’єднання територіальних громад. Це був центральний законодавчий акт при створенні рамкової Концепції.
Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»	Цей закон визначає систему місцевого самоврядування в Україні, принципи його організації та діяльності. Він також встановлює правовий статус та обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування.
Закон «Про місцеві державні адміністрації»	Цей закон 2001 року визначає організаційні механізми діяльності органів виконавчої влади на місцевому рівні, їхні повноваження, а також завдання та обов’язки. Він визначає інституційні та організаційні рамки, в яких області, райони та муніципалітети можуть реалізовувати політику розвитку. Верховна Рада України розглядає пропозицію про внесення змін до закону у світлі створення 1469 об’єднаних муніципалітетів та реорганізації та консолідації 136 районів. Запропонований законопроект має на меті покращити нагляд за прийняттям рішень місцевими органами влади, а також місцеве представництво національного уряду шляхом встановлення правових передумов для системи, подібної до префектури.
Закон «Про співробітництво територіальних громад»	Цей закон 2014 року визначає принципи, форми та фінансування співробітництва між муніципалітетами. Сприяння міжмуніципальному співробітництву було однією з ключових

	особливостей реформи децентралізації 2014 року. Він мав на меті сприяти створенню ефекту масштабу та покращити економічно ефективне надання послуг об'єднаними муніципалітетами. У 2021 році Кабінет міністрів (КМУ) розробив пропозицію внести зміни до закону для подальшої підтримки запровадження та виконання угод про міжмуніципальне співробітництво.
Бюджетний кодекс України	Бюджетний кодекс визначає правові основи бюджетної системи та встановлює джерела доходів різних рівнів влади. У 2012 році Бюджетний кодекс було доповнено статтею 24-1 про створення ДФРР, який є основним джерелом фінансування проектів регіонального та місцевого розвитку.

Джерело: Розробка автора, на основі: Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»: (Verkhovna Rada, 2021[14]); Закону «Про місцеві державні адміністрації»: (Verkhovna Rada, 2021[15]); Проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації»: (Verkhovna Rada, 2020[71]); Закону України «Про співробітництво територіальних громад»: (Verkhovna Rada, 2014[72]); та проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад»: (Verkhovna Rada, 2021[73]).

Додаток 4.B. Цілі ДСРР 2021-2027 рр.

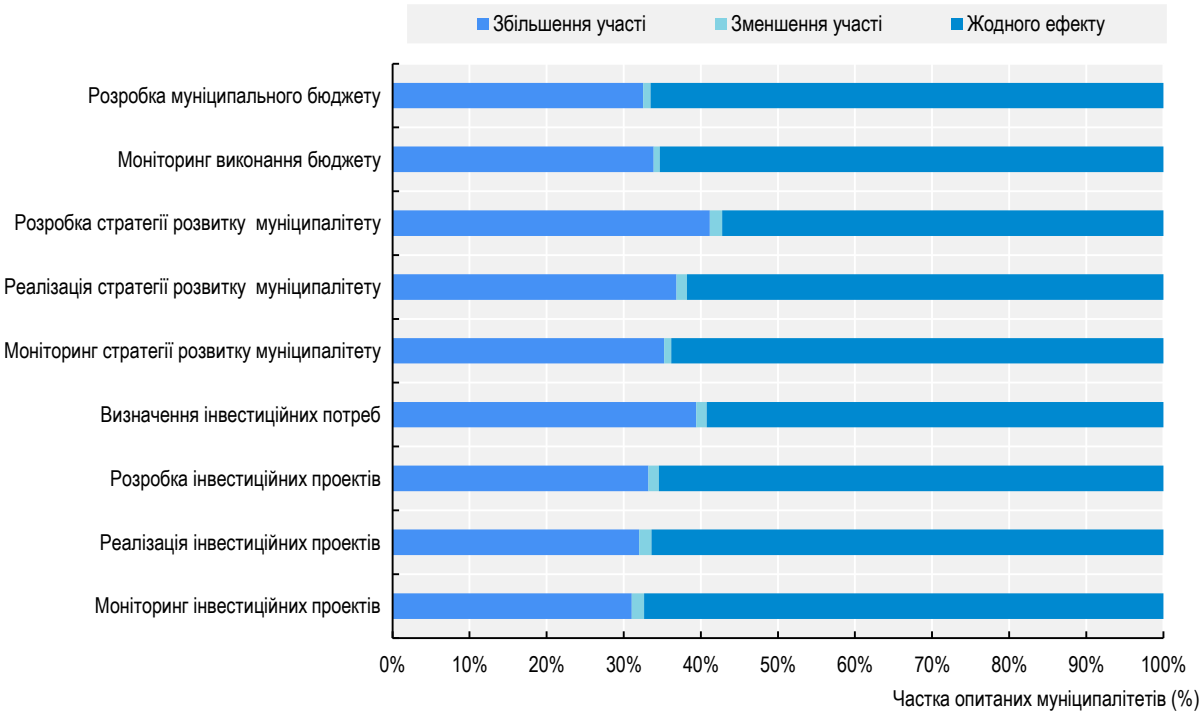
Додаток Таблиця 4.B.1. Оперативні цілі на стратегічну ціль ДСРР 2021-2027 рр.

Формування згуртованої держави	Підвищення конкурентоспроможності регіонів	Розвиток ефективного багаторівневого управління
1. Стимулювання центрів економічного розвитку (агломерацій, міст). 2. Збереження довкілля та забезпечення сталого використання природних ресурсів, посилення можливостей розвитку територій, які потребують державної підтримки (на макро- та мікрорівні). 3. Створення умов для реінтеграції тимчасово окупованих територій Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях в український простір. 4. Розвиток інфраструктури та цифрова трансформація регіонів. 5. Формування єдиного освітнього, інформаційного та культурного простору на всій території України. 6. Ефективне використання економічного потенціалу культурної спадщини для сталого розвитку громади.	1. Розвиток людського капіталу. 2. Підтримка розвитку підприємництва, інтернаціоналізація бізнесу в сфері малого та середнього бізнесу. 3. Посилення інвестиційної привабливості територій, підтримка залучення інвестицій. 4. Підтримка впровадження інновацій та підвищення технологічного рівня регіональної економіки, підтримка інноваційних підприємств та стартапів. 5. Сталий промисловий розвиток.	1. Формування ефективного локального самоврядування та органів державної влади на новій територіальній основі та відповідно до нового адміністративно-територіального устрою України. 2. Формування горизонтальної та вертикальної координації державної галузевої політики з Державною регіональною політикою. 3. Побудова ефективної системи державних інвестицій на всіх рівнях влади. 4. Розвиток потенціалу учасників Державної регіональної політики. 5. Забезпечення рівних прав і можливостей для жінок і чоловіків, запобігання та протидія домашньому насильству та дискримінації. 6. Побудова системи інформаційно-аналітичного забезпечення та розвиток управлінських навичок для прийняття рішень на основі об'єктивних даних та планування простору.

Джерело: Розробка автора на основі (CabMin, 2020[39]).

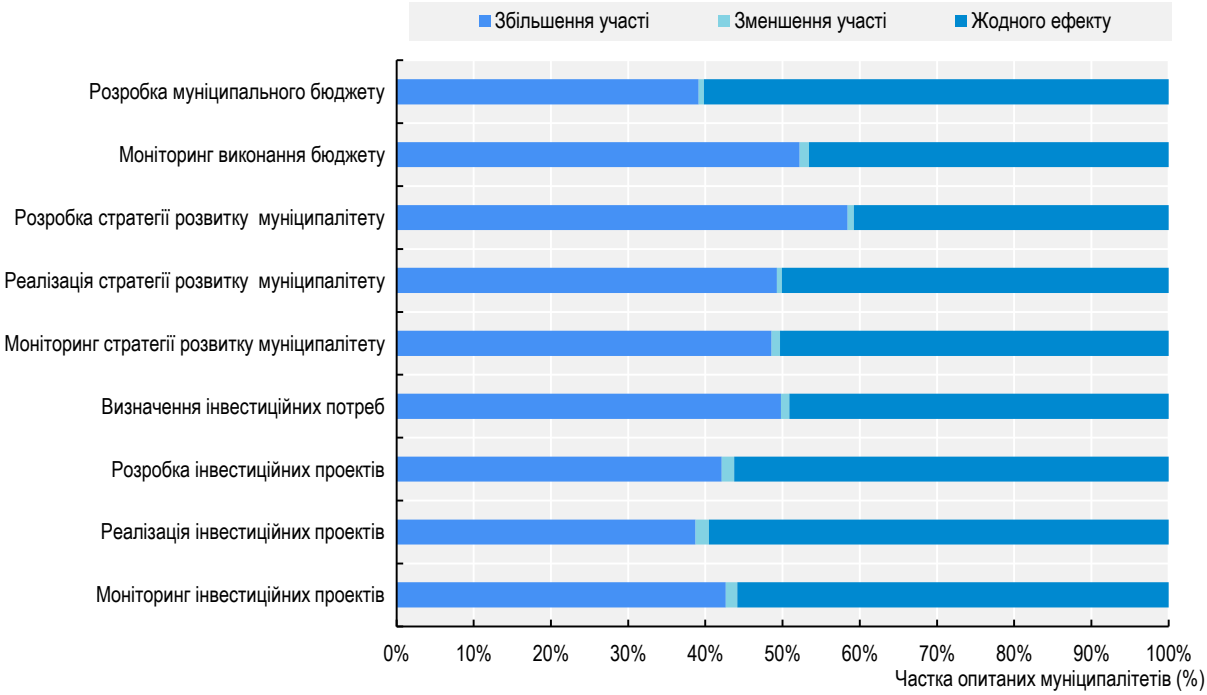
Додаток 4.C. Результати опитування ОЕСР

Додаток Рисунок 4.C.1. Участь місцевого бізнесу в прийнятті муніципальних рішень



Примітка: Питання: Який вплив мали реформи децентралізації (включаючи процес об'єднання) на участь місцевого бізнесу (представників приватного сектору) у наступних сферах прийняття муніципальних рішень? Повний перелік сфер прийняття муніципальних рішень: Розробка муніципального бюджету; Моніторинг виконання бюджету; Розробка соціально-економічного плану міста (стратегії розвитку територіальної громади); Реалізація міського соціально-економічного плану (стратегії розвитку територіальної громади); Моніторинг виконання міського соціально-економічного плану (стратегії розвитку територіальної громади); Визначення інвестиційних потреб; Розробка інвестиційних проектів; Реалізація інвестиційних проектів; Моніторинг інвестиційних проектів. Варіанти відповідей: Збільшення участі; Зменшення участі; Жодного ефекту. Відповіді на опитування надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).
Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Додаток Рисунок 4.C.2. Участь окремих громадян у прийнятті муніципальних рішень



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

5 Державне фінансування регіонального розвитку в Україні

У цьому розділі розглядається структура фінансування регіонального та місцевого розвитку в Україні. Він оцінює різні механізми, які використовуються національними, регіональними та муніципальними органами влади для фінансування регіонального розвитку. По-перше, у розділі описано, як протягом останніх кількох років змінилися основні фіскальні показники, пов'язані з місцевими інвестиціями. По-друге, досліджується, як можна змінити розподіл податку на доходи фізичних осіб для зменшення територіальної нерівності та покращення рівня надання послуг. По-третє, прискіпливо розглядається широкий спектр міжурядових дотацій і субвенцій, які були створені для фінансування регіонального та місцевого розвитку. Особливо уважно вивчається питання потенційного впливу певних практик, таких як вимоги щодо співфінансування, на зусилля з регіональної конвергенції. Нарешті, у розділі розглядається спроможність органів місцевого самоврядування управляти інвестиціями, а також використання державно-приватного партнерства.

Передмова: Опора на механізми фінансування регіонального розвитку України для підтримки процесу відновлення після війни

У цьому розділі оцінюються різні механізми, які використовуються національними, регіональними та муніципальними органами влади для фінансування регіонального та місцевого розвитку. Зокрема, аналізується широкий спектр міжурядових дотацій та субвенцій[1] на регіональний розвиток, а також спосіб, у який певні характеристики цих фондів ризикують обмежити зусилля з регіональної конвергенції. У цьому розділі також розглядаються проблеми, пов'язані з потенціалом, з якими стикаються місцеві органи влади на шляху ефективного управління інвестиціями.

Міркування щодо фінансування національного плану відновлення України на місцевому рівні

Дані та результати аналізу, представлені в цьому розділі, стосуються розробки та впровадження механізмів місцевого рівня для фінансування післявоєнної відбудови та відновлення України. Обговорення фінансування регіонального та місцевого розвитку є центральним у консультуванні політиків щодо створення механізмів для фінансування реалізації місцевих проектів відбудови та відновлення. Водночас важливо визнати, що умови функціонування фондів відбудови та відновлення будуть відрізнятися від тих, які призначені для регіонального розвитку. Наприклад, у контексті відновлення необхідно досягти швидких результатів, особливо у відповідь на гуманітарні потреби та відновлення критичної інфраструктури (як-от доріг, шкіл, лікарень, житла) (див. Розділ 2). Крім того, сукупне внутрішнє та міжнародне фінансування, яке буде доступне для відбудови, ймовірно, буде вищим, ніж кошти на регіональний розвиток, які були виділені до війни. Це спричинить додатковий тиск на потенціал органів влади на всіх рівнях – який, як зазначено в цьому розділі, і так знаходиться від тиском – ефективно розподіляти фінансування для задоволення місцевих потреб, а також забезпечувати прозоре та ефективне управління коштами.

Подібним чином представлене в цьому розділі обговорення сильних сторін і проблем, з якими стикаються муніципалітети під час управління інвестиціями у регіональний розвиток, може допомогти при плануванні роботи, спрямованої на підвищення їхнього потенціалу управляти коштами на відновлення. У більш загальному плані, цей розділ висвітлює кроки, які національні та міжнародні політики можуть зробити для створення механізмів фінансування місцевого відновлення та відбудови, деталізуючи при цьому значні успіхи, яких Україна досягла з 2014 року у фінансуванні регіонального розвитку. У наступних параграфах представлені ключові висновки з цього розділу.

Уряд повинен уникати фрагментації фінансування на місцеве відновлення

Важливість політики регіонального розвитку для України підтверджується тим фактом, що у період з 2015 по 2019 роки бюджетні асигнування на регіональний і місцевий розвиток значно зросли з трохи більше ніж 11 млрд. грн. до майже 76 млрд. грн. (U-LEAD, forthcoming[1]). Значне збільшення фінансування регіонального розвитку з 2015 року дозволило реалізувати багато проектів, починаючи від проектів покращення економічного розвитку та енергоефективності до проектів модернізації систем місцевого водопостачання, водовідведення та доріг. Це також надало місцевим органам влади безцінний досвід і навички в управлінні інвестиційним фінансуванням, які уряд може використати для забезпечення ефективних інвестицій в місцеве відновлення та відбудову.

Однак українська структура фінансування регіонального розвитку була досить фрагментованою. З 2015 по 2019 роки різними установами було реалізовано загалом 110 дотацій та субвенцій, пов'язаних із регіональним і місцевим розвитком. Це загрожує збільшенням витрат, пов'язаних з адмініструванням фінансування, а також накладками між різними фондами з точки зору цілей і цільових груп. Враховуючи фрагментацію фінансування регіонального розвитку та широкий спектр установ національного рівня, залучених до управління різними фондами, відсутність офіційного

органу для координації фінансування на регіональний розвиток ризикує підірвати ситуацію з узгодженістю витрат на регіональний розвиток.

У міру того, як Україна просуватиметься на шляху створення механізмів фінансування місцевої відбудови та відновлення, обмеження кількості створюваних спеціальних фондів і субвенцій для забезпечення досягнення загальних цілей уряду буде важливим кроком для зменшення фрагментації. Крім того, щоб забезпечити узгоджений підхід до фінансування зусиль з післявоєнного відновлення, уряд повинен розглянути можливість створення центрального урядового органу, відповідального за координацію фінансування на відновлення. Важливо буде забезпечити представництво місцевих органів влади, яке адекватно відображатиме їхні територіально диференційовані потреби та здатність до освоєння коштів. Цей орган може бути пов'язаний з Національною радою з відновлення України від наслідків війни.

Інвестиції в місцеву «жорстку» інфраструктуру повинні доповнюватися інвестиціями в кваліфікації

Протягом останніх кількох років міжбюджетні витрати на регіональний розвиток були переважно зосереджені на «жорсткій» інфраструктурі, такій як дороги, мости, лікарні, заводи. У 2015–2019 роках витрати на «жорстку» інфраструктуру становили 59% усіх витрат на регіональний розвиток (U-LEAD, forthcoming[1]). Більшість інвестицій була спрямована на будівництво та утримання доріг.

Однак, незважаючи на ці значні капіталовкладення, величезні руйнування, спричинені війною Росії проти України, різко збільшили потребу в інвестиціях у «жорстку» інфраструктуру. Станом на серпень 2022 року збитки, завдані українським будівлям та інфраструктурі внаслідок вторгнення, оцінювалися у понад 108 мільярдів доларів США та, ймовірно, зростатимуть і далі. Внаслідок війни було зруйновано або пошкоджено до 129 000 житлових будинків, понад 900 закладів охорони здоров'я, 23 000 кілометрів доріг і 2 200 навчальних закладів (KSE, 2021[2]).

Інвестиції у фізичні активи (наприклад, реконструкція доріг, шкіл, лікарень, електромереж) мають бути пріоритетними протягом періоду відбудови та відновлення. Однак водночас будуть важливими і додаткові інвестиції в людський капітал, а також підтримку малих і середніх підприємств (МСП). Результати аналізу, проведеного ОЕСР, чітко вказують на те, що в цілому інвестиції лише в «жорстку» інфраструктуру мало впливають на регіональне зростання, якщо вони не пов'язані з «м'якими» інвестиціями (наприклад, людський капітал, інновації) (OECD, 2009[3]; OECD, 2020[4]). Дійсно, у своїх відповідях на опитування ОЕСР муніципалітети також відзначали це як пріоритет, хоча вони й давали ці відповіді до війни (Рисунок 5.8). Встановлення правильного балансу між інвестиціями у «жорстку» та «м'яку» інфраструктуру є особливо важливим завданням у контексті постконфліктного відновлення України, оскільки багато кваліфікованих працівників покинули країну. Це означає, що підвищення кваліфікації внутрішньо переміщених осіб може знадобитися для полегшення їх економічної інтеграції в приймаючі громади.

Фінансування місцевого відновлення має здійснюватися у належному територіальному масштабі

До вторгнення фінансування регіонального розвитку було значною мірою зосереджене на малих проектах з відносно низьким економічним ефектом. Наприклад, у період з 2015 по 2019 рік більшість ініціатив, які фінансувалися через провідний Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), були спрямовані лише на конкретну громаду (63%), і лише 8% проектів мали ширшу спрямованість на регіональний рівень (Рисунок 5.10). Домінування проектів, спрямованих на покращення лише на місцевому рівні, створює ризик нестратегічного використання ресурсів, оскільки значна кількість малих проектів може бути зосереджена на вирішенні схожих проблем, які могли б отримати користь від втручання на міжмуніципальному чи міжрегіональному рівнях.

У міру того, як Україна просуватиметься у розробці механізмів фінансування місцевих проектів відновлення, уряд повинен буде віддавати пріоритет проектам, що мають міжюрисдикційну спрямованість для досягнення ефекту масштабу та підвищення стійкості місцевих громад до майбутніх природних або техногенних потрясінь. Уряд також міг би розглянути можливість створення різних «вікон» фінансування для ініціатив, які мають місцеву, районну чи регіональну спрямованість. Визначення правильного територіального масштабу місцевих ініціатив з відновлення вимагає ретельної оцінки конкретних потреб муніципалітетів по всій країні, а також розуміння, де такі потреби збігаються, а де розходяться. Наскільки це можливо, цю роботу слід поєднувати з техніко-економічними обґрунтуваннями та надійним аналізом витрат і вигод, щоб кошти на відновлення витрачалися ефективно та раціонально. У випадках, коли уряд не в змозі провести повномасштабний аналіз витрат і вигод через складність, політики все ж повинні забезпечити, щоб можливі інвестиційні проекти ранжувались після більш базової оцінки їх очікуваної вартості та впливу.

Процес розподілу та витрачання коштів на місцеве відновлення має бути прозорим, при цьому повинні діяти механізми підзвітності

Уряд повинен забезпечити прозорість процесів прийняття рішень щодо розподілу та реалізації фінансування на відновлення та підзвітність залучених учасників на всіх рівнях влади. Це особливо важливо, оскільки в аудиторських звітах, опублікованих до 2022 року, згадується сильний політичний вплив на розподіл коштів Субвенції на соціально-економічний розвиток, які використовувалися для політичної кампанії на місцевих округах. Україні рекомендовано створити механізми нагляду за ефективним, дієвим і прозорим використанням фінансування на відновлення, таким чином зменшуючи ризик надання коштів регіонального розвитку з виборчих міркувань.

Оцінки Державної аудиторської служби щодо законного та ефективного використання місцевих ресурсів, оприлюднені до широкомасштабного вторгнення Росії в Україну 24 лютого 2022 року, виявили значні порушення та недоліки у сфері державних закупівель (CabMin, 2021[5]). Таким чином, уряду та міжнародним партнерам рекомендується підтримувати муніципалітети у питаннях, пов'язаних із місцевими державними закупівлями та прозорим прийняттям рішень, наприклад, забезпечуючи цільове навчання або розробляючи прості у використанні інструкції щодо закупівель. Зусилля в цьому напрямку відповідатимуть Рекомендаціям Ради ОЕСР з Питань Державних Закупівель, яка закликає країни розвивати необхідний досвід у сфері державних закупівель у своїх кадрових ресурсах, щоб мати можливість ефективно та результативно забезпечувати співвідношення ціни та якості (OECD, 2015[6]). Уряд і міжнародні партнери могли б спиратися на навчальні програми державних закупівель, які фінансована Європейським Союзом програма U-LEAD надала різним муніципалітетам. Він також міг би використати навчальний онлайн-курс щодо електронних конкурсів пропозицій у сфері освіти, який ця донорська ініціатива розробила спільно з Міністерством цифрової трансформації України (U-LEAD, 2022[7]). Це має поєднуватися з такими заходами, як обов'язковий внутрішній аудит з боку муніципалітетів. З цією метою муніципалітетам необхідно, серед інших елементів, надати фінансову підтримку та допомогу у розвитку потенціалу для проведення надійних і ефективних внутрішніх аудитів і вивчення їх результатів.

Вищий рівень знань та досвіду муніципалітетів щодо управління інвестиціями може підтримати зусилля з відновлення

Розвиваючи національну стратегію відновлення, Україна, за підтримки міжнародних партнерів, повинна приділяти пильну увагу спроможності місцевих органів влади освоювати та обробляти фінансування відновлення. Україна може спиратися на досвід в управлінні коштами з різних субвенцій на регіональний розвиток, отриманий багатьма муніципальними органами влади з 2015 року. Це включає досвід у визначенні місцевих потреб, розробці проектних пропозицій та реалізації інвестиційних проектів. Згідно з результатами опитування ОЕСР, 76% опитаних муніципалітетів

повідомили, що вони мають людські ресурси для розробки інвестиційних пропозицій (Рисунок 5.13). Однак є ознаки того, що якість проектних пропозицій, розроблених муніципалітетами, залишається дуже низькою (U-LEAD, 2022[7]; OECD, 2021[8]). Щоб вирішити цю проблему, Україні пропонується встановити траєкторії навчання «рівний-рівному», наприклад, з європейськими муніципалітетами, щоб сприяти обміну підходами та передовою практикою щодо підготовки, впровадження, моніторингу та оцінки інвестиційних проектів.

Необхідно також звернути пильну увагу на питання нагляду за ефективним, раціональним і прозорим використанням національного та міжнародного фінансування на відновлення місцевими урядами. Згідно з результатами опитування ОЕСР, 87% опитаних муніципалітетів зазначили, що вони мають необхідні людські ресурси для впровадження прозорих процесів закупівель із відповідними системами контролю.

Більші міста повинні вивчати питання державно-приватних партнерств та альтернатив для підтримки місцевого відновлення

Незважаючи на потенціал державно-приватних партнерств (ДПП) у генеруванні ресурсів для інвестиційних проектів, їх використання українськими муніципалітетами є обмеженим (Вкладка 5.11). Згідно з результатами опитування ОЕСР, лише 10% опитаних муніципалітетів повідомили, що вони співпрацюють із приватним сектором через ДПП. Недовіра громадськості до співпраці між державним і приватним секторами, а також нормативна невизначеність були названі основними перешкодами для створення ДПП (Рисунок 5.15).

Визначаючи, чи варто сприяти розвитку ДПП як механізму підтримки зусиль з відновлення, уряд повинен пам'ятати, що, як правило, лише великі міста мають фіскальні та інституційні можливості, необхідні для реалізації такого партнерства. Слід також розглянути питання про покращення охоплення більших муніципалітетів і приватного сектору щодо потенціалу ДПП та їх нормативної бази, наголошуючи при цьому численні ризики, пов'язані з налагодженням такого типу співробітництва. Фіскальні ризики, пов'язані з використанням ДПП, є критично важливими для розгляду. Це особливо актуально з огляду на негативний вплив війни з Росією на субнаціональні фінансові та людські ресурси України. Загалом, ДПП ризикує бути використаним для подолання контролю за управлінням державними фінансами, що може мати негативні довгострокові фіскальні наслідки для субнаціональних органів влади. Насправді, ДПП слід здійснювати лише там, де вони є доступними і забезпечують більшу ефективність використання коштів, ніж при наданні державних послуг або здійсненні інвестицій традиційними способами, і в жодному разі не для подолання бюджетних обмежень.

Вступ

Починаючи з 2015 року, в Україні помітно зросло фінансування регіонального та місцевого розвитку, що свідчить про велике значення, яке уряд надає політиці регіонального та місцевого розвитку. З 2015 по 2019 рік асигнування державного бюджету на регіональний і місцевий розвиток зросли з трохи більше ніж 11 млрд. грн. (або 1,9% від загального державного бюджету) до майже 76 млрд. грн. (6,9% від загального державного бюджету) (U-LEAD, forthcoming[1]). Таке помітне зростання пов'язане з впровадженням ключових елементів реформ регіонального розвитку та децентралізації з 2014 року (див. Розділ 4), включаючи створення кількох субвенцій для фінансування місцевих інвестиційних проектів. Однак ці субвенції не є єдиним джерелом фінансування регіонального та місцевого розвитку. Інші джерела включають позики від національних і міжнародних фінансових установ, фінансову підтримку, надану іноземними урядами та донорськими організаціями, а також державно-приватне партнерство (ДПП). Крім того, українська система фіскального вирівнювання, яка має на меті допомогти місцевим органам влади надавати порівнянний рівень державних послуг, також повинна враховуватися під час розробки політики регіонального та місцевого розвитку, її асигнування та фінансування. Хоча система вирівнювання не була розроблена спеціально для стимулювання регіонального розвитку, вона має великий вплив на потенціал місцевого уряду фінансувати інвестиції.

Незважаючи на збільшення обсягів фінансування, спроможність України інвестувати в програму регіонального розвитку має чотири основні проблеми. По-перше, механізм, за допомогою якого податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) розподіляється між муніципалітетами (60% коштів ПДФО надходять до муніципалітетів, 15% – до областей і 25% – до національного уряду), схоже, негативно впливає на доходи від ПДФО багатьох менших муніципалітетів. Відповідно до чинного законодавства компанія повинна перераховувати податок на доходи своїх працівників муніципалітету, у якому зареєстрована сама компанія. Як наслідок, працівники великих компаній, офіси та персонал яких знаходиться в різних частинах країни, сплачують податок на доходи у муніципалітеті, в якому юридично зареєстрована компанія, що може не відповідати місцю, де її працівники чи їх більшість фактично виконують свою роботу або взагалі проживають. По-друге, система фінансування регіонального розвитку в Україні є відносно фрагментованою та значною мірою зосереджена на фінансуванні підтримки «жорсткої» інфраструктури. Інвестиції в «жорстку» інфраструктуру самі по собі мало впливають на регіональне зростання, якщо вони не пов'язані з інвестиціями в такі сфери, як людський розвиток та інновації (OECD, 2009[3]; OECD, 2020[4]). До війни така спрямованість підривала ефективність політики регіонального розвитку як засобу підвищення регіональної конкурентоспроможності та зростання. По-третє, критерії спільного фінансування кількох основних фондів регіонального розвитку країни перешкоджають біднішим муніципалітетам конкурувати за фінансування для задоволення своїх інвестиційних потреб. Разом ці елементи ризикують підірвати цілі політики регіонального розвитку України (наприклад, створення регіональної згуртованості та стимулювання конкурентоспроможності), закріплюючи регіональні диспропорції.

Щоб отримати вигоду від збільшення фінансування регіонального та місцевого розвитку, Україні необхідно скоригувати механізм розподілу ПДФО та вирішити проблему фрагментації міжбюджетних субвенцій для регіональних та місцевих органів влади. Крім того, структура міжурядових дотацій і субвенцій повинна краще відображати територіально диференційовані інвестиційні потреби та фіскальні можливості. Це також вимагає посилення механізмів контролю та спроможності органів місцевого самоврядування управляти інвестиціями. Ці дії допоможуть узгодити регіональні та місцеві інвестиційні рамки України з Рекомендацією Ради ОЕСР щодо ефективного державного інвестування на всіх рівнях управління, до якої вона приєдналася у 2018 році (OECD, 2014[9]).

У цьому розділі спочатку розглядається, як протягом останніх років змінилися основні фіскальні показники України, пов'язані з місцевими доходами та видатками, зокрема ті, що стосуються інвестицій. Згодом у ньому досліджується український механізм фіскального вирівнювання та як розподіл ПДФО, один із його ключових елементів, може бути змінений для підвищення рівня надання послуг та державної підзвітності. Далі розглядається широкий спектр міжбюджетних трансфертів, які використовуються для фінансування регіонального та місцевого розвитку. Насамкінець, у цьому розділі подається критичний погляд на те, як змінився потенціал органів місцевого самоврядування в питанні фіскальних і людських ресурсів для управління інвестиціями під час процесу об'єднання муніципалітетів, а також обговорюється використання ДПП.

Вкладка 5.1. Рекомендації щодо підвищення ефективності фінансування регіонального та місцевого розвитку Україною

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 конвергенцію та розвиток регіонів, уряду рекомендовано:

- Змінити законодавство таким чином, щоб розподіл податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) залежав від місця проживання, у такий спосіб максимізуючи його потенціал для забезпечення муніципалітетів фінансовими ресурсами, пропорційними попиту на державні послуги та інвестиції на їхній території, а також посилюючи місцеву політичну підзвітність.
- Удосконалити системи обробки даних, пов'язаних із місцем проживання громадянина, щоб дозволити уряду, а не роботодавцям, розподіляти податок на доходи фізичних осіб місцевим органам влади.
- Провести попереднє дослідження, щоб визначити, як різні пропозиції щодо реформування системи розподілу ПДФО вплинуть на фіскальний стан національних, регіональних і муніципальних органів влади, а також розмір горизонтальної системи фіскального вирівнювання, необхідної для компенсації, принаймні часткової, територіальних диспропорцій в доходах від ПДФО.
- Створити національну/місцеву урядову цільову групу для визначення політичних втручань, які підвищать ефективність і результативність реформи розподілу ПДФО на основі результатів попереднього дослідження.

Для підвищення ефективності використання українських дотацій та субвенцій на регіональний розвиток уряду рекомендовано:

- Оптимізувати кількість дотацій та субвенцій на регіональний розвиток, але не зменшувати їх вартість, щоб підвищити ефективність витрачання коштів, уникнути дублювання та покращити якість виконання. Це можна зробити, до прикладу, за допомогою:
  - Перерозподілу більшої частки дотацій і субвенцій з обласного та місцевого бюджетів до єдиного фонду (наприклад, ДФРР), керованого Мінрегіоном.
- Посилити спроможність Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку (МКК) для ефективної координації політики регіонального розвитку та фінансування, наприклад, шляхом:
  - Забезпечення того, щоб у разі створення підкомітетів у МКК один або декілька з них підтримували розробку, впровадження та моніторинг механізмів фінансування

регіонального розвитку України.

- Збалансувати інвестиції у «жорстку» та «м'яку» інфраструктуру як засіб сприяння гармонійному регіональному розвитку, наприклад, шляхом:
  - Забезпечення того, щоб фонди та субвенції з міжгалузевою спрямованістю, як-от ДФРР, сприяли інвестиціям не лише у «жорстку» інфраструктуру, а й у такі сфери, як інновації та кваліфікації.
- Відкоригувати формулу розподілу ДФРР для покращення конвергенції регіонів, наприклад:
  - Прив'язуючи формули до чисельності населення та ВВП на душу населення районів замість областей або збільшуючи частку коштів ДФРР, що виділяються на ті території, які мають відносно низький ВВП.
- Забезпечити, щоб бідніші муніципалітети, 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 зі своїми заможнішими колегами та/або муніципалітетами з більшими технічними можливостями, наприклад:
  - Надаючи муніципалітетам більшої ясності щодо критеріїв відбору.
  - Підвищуючи їхні технічні навички розробки конкурентних пропозицій.
  - Прив'язуючи вимоги щодо співфінансування до фіскальної спроможності муніципалітетів.
  - Створивши додаткову загальну блокову дотацію, яка 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.
  - Внісши зміни до положень ДФРР для сприяння фінансуванню багаторічних проектів, які мають міжюрисдикційний фокус.

Щоб допомогти зміцнити здатність регіональних і муніципальних органів влади фінансувати регіональний розвиток та інвестиції в середньостроковій і довгостроковій перспективі, Україні рекомендується:

- Розробити та впровадити методології, які муніципалітети можуть 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, забезпечувати навчання та консультації муніципалітетам, особливо тим, які мають обмежені можливості, у таких сферах, як залучення зацікавлених сторін, а також моніторинг та оцінка інвестиційних проектів.

Для покращення законного та ефективного використання фінансування на регіональний розвиток у короткостроковій та середньостроковій перспективі Україні рекомендовано:

- Санкціонувати внутрішній аудит усіма муніципальними органами влади. Це потребує, серед інших елементів, надання муніципалітетам фінансової підтримки та допомоги у розвитку потенціалу для проведення надійних та ефективних внутрішніх аудитів і вивчення їх результатів.
- Забезпечити ефективну комунікацію між муніципалітетами, Державною аудиторською службою та міністерствами, які керують фондами регіонального розвитку, щоб визначити

спільні проблеми та труднощі в управлінні фінансами та закупівлями, а також запропонувати спеціальні дії для їх вирішення.

Щоб підвищити відповідальне використання державно-приватного партнерства як засобу фінансування регіонального та місцевого розвитку в короткостроковій та середньостроковій перспективі, 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 співробітництвом. Це може також включати рекомендації національного уряду щодо альтернатив ДПП, які представляють співвідношення ціни та якості, а також їхні потенційні вигоди та ризики.
- Розробити та розповсюдити навчальні матеріали для муніципалітетів щодо оцінки доданої вартості ДПП, управління такими партнерствами, а також створити прозору систему для відстеження використання державних коштів та визначення їх ефективності.

Джерела фінансування регіонального розвитку в Україні

З 2015 року Україна досягла значного поступу у своєму підході до планування регіонального розвитку на національному, регіональному та місцевому рівнях. Ініціативи з регіонального та місцевого розвитку фінансуються з багатьох джерел, включаючи міжбюджетні трансферти, спільні податки, такі як ПДФО, а також власні податки місцевих органів влади. Крім того, як національні, так і місцеві уряди отримують донорську підтримку для фінансування проектів регіонального та місцевого розвитку, і за певних умов деякі місцеві уряди можуть отримувати позики на національному та міжнародному кредитних ринках.

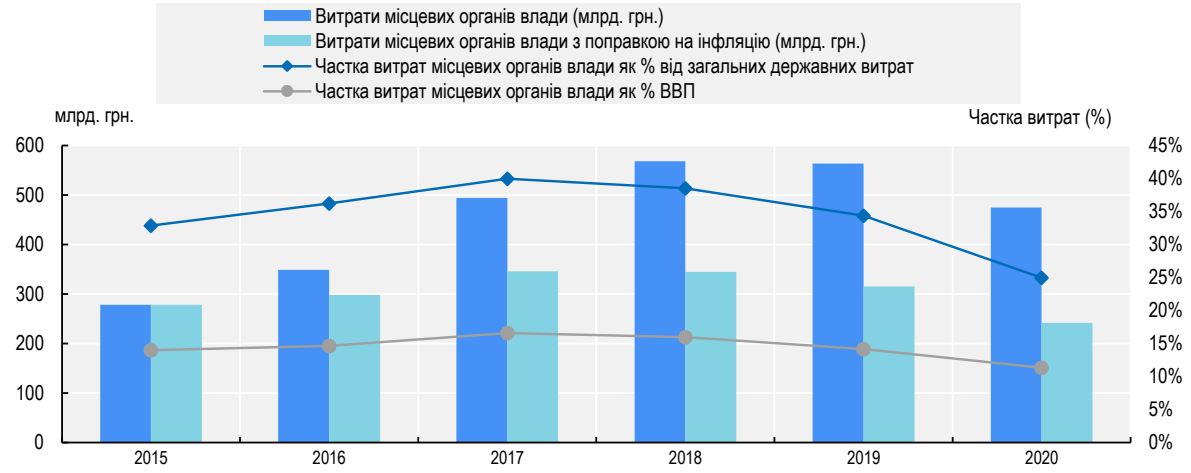
Діяльність України за вибраними фіскальними показниками з 2015 року

Оцінка ефективності України за низкою фіскальних показників, пов'язаних із місцевими доходами та витратами, починаючи з 2015 року, вказує на проблеми потенціалу областей, районів і муніципалітетів фінансувати інвестиції. Це також свідчить про триваючу залежність місцевих органів влади від трансфертів центрального уряду та доходів від ПДФО.

Частка місцевих видатків у структурі всіх державних видатків залишається стабільною

У період з 2015 по 2019 рік, до пандемії COVID-19, Україна повідомляла про збільшення місцевих витрат (тобто витрат областей, районів і муніципалітетів разом) у номінальному та реальному вираженні (Рисунок 5.1). Протягом цього п'ятирічного періоду частка місцевих витрат у відсотках від загальних державних витрат коливалась між 33% і 40% (Рисунок 5.1), подібно до середнього показника для Європейського Союзу (ЄС-28) (34% у 2019 році), але нижче, ніж показник ОЕСР (40%) (OECD, 2022[10]). Він також був схожим з показником Польщі (34%), чиє населення та трирівнева структура місцевого уряду є відносно порівнянною з українською (OECD, 2022[10]).

Рисунок 5.1. Місцеві витрати, 2015-2020 рр.



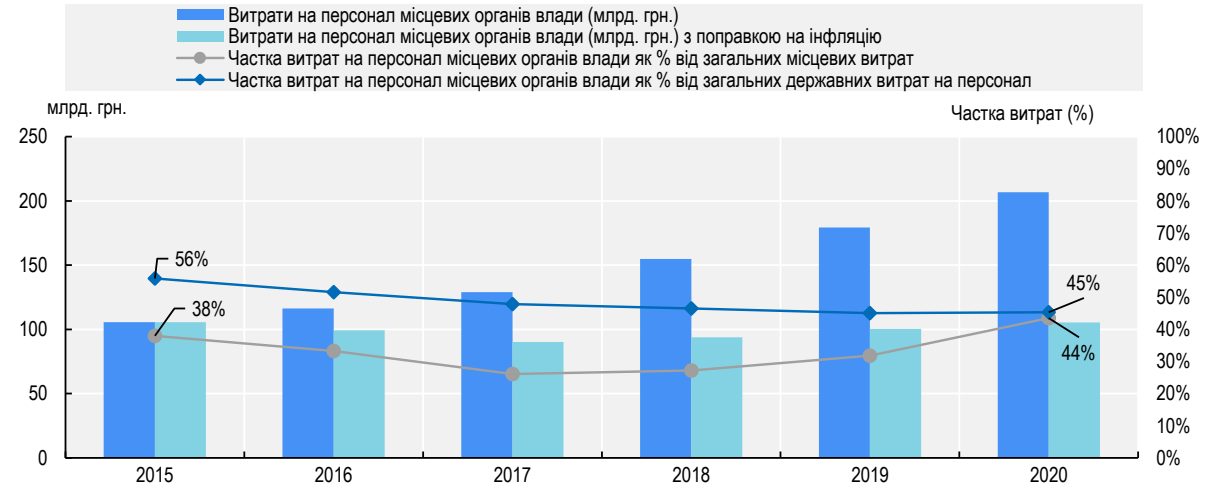
Джерело: розробка автора на основі даних (IMF, 2022[11]; World Bank, 2022[12]; World Bank, 2021[13]).

Однак у 2020 році частка витрат місцевих урядів різко впала і сягала лише 25% (OECD, 2022[10]; IMF, 2022[11]), що значною мірою відображає рішення уряду зменшити розмір кількох фондів, відкритих для місцевих урядів, щоб створити «Стабілізаційний фонд для боротьби з коронакризою». Цей фонд

був використаний, зокрема, для здійснення додаткових виплат медичним працівникам і допомоги людям похилого віку, а також для допомоги місцевим органам влади впоратися з пандемією. Ще одним фактором, що сприяв цьому зменшенню, стали зміни в механізмах фінансування соціального захисту та охорони здоров'я. З 2019 року значна частина видатків в обох сферах фінансується безпосередньо з державного бюджету. У 2019 році місцеві витрати України у відсотках від валового внутрішнього продукту (ВВП) становили 14%, як і в Італії та Польщі (OECD, 2022[10]). Значне падіння місцевих витрат між 2019 і 2020 роком означало, що в цей час місцеві витрати фактично скоротилися в реальному вираженні (-13%).

Місцеві органи влади України продовжують залишатися важливими державними роботодавцями, хоча й меншою мірою, ніж у 2015 році. У той час як у 2015 році частка місцевих витрат на персонал становила близько 56%, до 2019 року цей показник знизився до 45% і залишався стабільним у 2020 році (Рисунок 5.2). Це нижче середніх показників 2019 року для ЄС-28 (51%), ОЕСР (62%) і Польщі (53%) (OECD, 2022[10]). Скорочення між 2015 і 2020 роком можна пояснити тим фактом, що протягом цього шестирічного періоду витрати на персонал національного уряду зростали швидше (298%), ніж у місцевих урядах (194%). Крім того, цей період збігається з розгортанням процесу об'єднання муніципалітетів. У реальному вираженні місцеві витрати на персонал залишалися між 2015 і 2020 роками відносно стабільними.

Рисунок 5.2. Витрати місцевих органів влади на персонал, 2015-2020 рр.



Джерело: розробка автора на основі даних (IMF, 2022[11]; World Bank, 2021[13]).

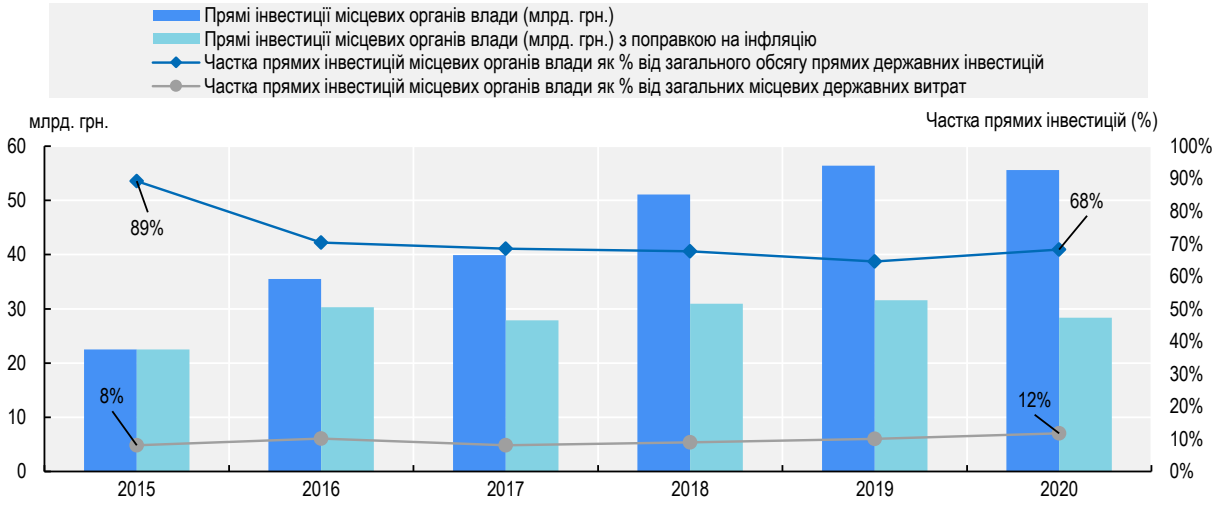
У період з 2015 по 2020 рік частка місцевих витрат на персонал у складі всіх місцевих державних витрат коливалася між 26% і 44%, досягнувши піку в 2020 році (IMF, 2022[11]). Помітне зростання між 2019 і 2020 роком – з 32% до 44% – відображає різке падіння загальних витрат місцевих урядів і збільшення номінальних витрат на персонал. У 2019 році частка місцевих витрат на персонал у складі всіх місцевих державних витрат була подібною до середнього показника ЄС-28 (обидва 32%), але меншою, ніж показники ОЕСР (35%) і Польщі (38%) (OECD, 2022[10])

Частка місцевих інвестицій у загальних місцевих витратах дещо зросла

У період з 2015 по 2020 рік прямі інвестиції місцевих органів влади зросли як у номінальному, так і в реальному вираженні (147% і 26% відповідно) (Рисунок 5.3). Водночас частка місцевих прямих інвестицій у відсотках від загального обсягу прямих державних інвестицій впала на 21 процентний пункт. Незважаючи на падіння з 89% у 2015 році до 68% у 2020 році, частка місцевих інвестицій у

загальному обсязі прямих державних інвестицій залишалася значно вищою за середні показники ЄС-28 (54%) та ОЕСР (56%), а також Польщі (49%). Вона була подібною до частки Колумбії (69%), Німеччини (68%), Японії (70%) і Швейцарії (68%) (OECD, 2022[10]). Таким чином, місцеві органи влади України продовжують відігравати ключову роль у державних інвестиціях. З 2015 по 2020 рік частка прямих інвестицій місцевих органів влади України в усіх місцевих видатках зросла лише злегка – з 8% до 12%.

Рисунок 5.3. Прямі інвестиції місцевих органів влади, 2015-2020 рр.



Джерело: розробка автора на основі даних (IMF, 2022[11]; World Bank, 2021[13]).

Ці фіскальні показники слід інтерпретувати з обережністю, оскільки області та райони складаються як з деконцентрованих, так і з децентралізованих утворень. Це означає, що частини їхніх бюджетів, хоча й класифікуються як «сектор місцевого уряду» в національних рахунках, повинні класифікуватися як «сектор центрального уряду». Наприклад, облвиконкоми не обираються. Вони представляють центральний уряд і підпорядковуються призначеному президентом губернатору області. І навпаки, обласні та районні ради мають відносно невеликі повноваження. Як наслідок, подані вище дані мають тенденцію до переоцінювання ваги місцевого сектора.

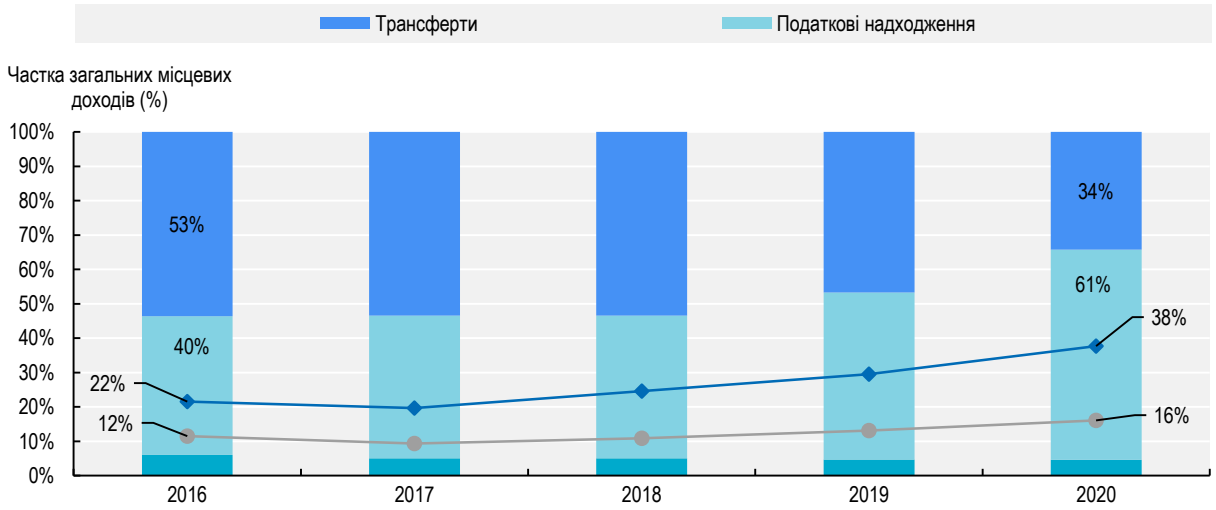
Трансферти центрального уряду залишаються основним джерелом місцевих доходів

Між 2016 і 2020 роком місцеві доходи значно зросли в номінальному вираженні: з 366 млрд. грн. у 2016 році до 471 млрд. грн. у 2020 році. Однак, з урахуванням інфляції, за цей п'ятирічний період місцеві доходи фактично знизилися на 23% (CabMin, 2021[5]; World Bank, 2021[13]). За ці ж роки місцеві податкові надходження як частка загальних державних податкових надходжень зросли з 22% до 25%. Хоча цей показник є нижчим, ніж середній по ОЕСР у 2019 році, який становить 31%, він є трохи вищим, ніж у ЄС-28 (23%) і Польщі (20%) (OECD, 2022[10]; IMF, 2022[11]). Однак ця зміна супроводжувалася зменшенням частки місцевих надходжень у загальних державних надходженнях: з 40% у 2016 році до 28% у 2020 році. За п'ятирічний період доходи національного уряду зросли на 182% порівняно зі 128% для місцевих органів влади.

У період з 2016 по 2020 рік частка трансфертів центрального уряду у складі всіх місцевих доходів значно впала – з 53% до 34% (Рисунок 5.4). Це менше, ніж середні показники для ОЕСР та ЄС-28 у 38% та 45% відповідно (IMF, 2022[11]; OECD, 2022[10]). Це також значно нижчий показник, ніж Польщі

(60%) (OECD, 2022[10]). Значна частина цього скорочення відбулася між 2019 і 2020 роком (з 46% до 34%) (CabMin, 2021[5]; OECD, 2022[10]). Це пов'язано з рішенням уряду скоротити розмір кількох фондів, зокрема ДФРР, для створення «Стабілізаційного фонду для бороти з коронакризою», а також згаданими вище змінами механізмів фінансування охорони здоров'я та соціальних послуг. Оскільки трансферти центрального уряду часто є цільовими, це обмежує можливості місцевих органів влади адаптувати витрати до місцевих інвестиційних потреб. Загалом, зменшення залежності місцевого уряду від цільових міжбюджетних трансфертів збільшує їхню відносну фіскальну автономію.

Рисунок 5.4. Зміна складу місцевих доходів, 2016-2020 рр.

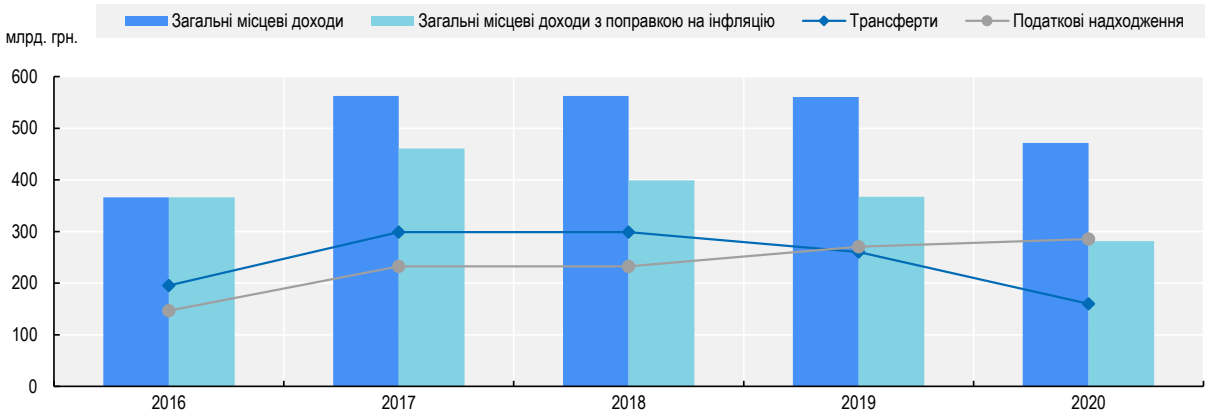


Примітка: Трансферти включають, серед інших елементів, дотації та субвенції з державного бюджету. Доходи від капітальних операцій, надходження від Європейського Союзу, іноземних урядів, міжнародних організацій та донорських установ, а також доходи від цільових бюджетних фондів виключені з цього переліку, оскільки протягом періоду 2016-2020 рр. кожне із цих джерел у середньому становило менше ніж 1% усіх місцевих доходів. Дотації з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам та субвенції з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам у цю таблицю не включені.
Джерело: Розробка автора за даними Кабінету Міністрів України (2021[5])

Податки з власних джерел продовжують становити незначну частину доходів місцевого уряду

У період з 2016 по 2019 рік частка податкових надходжень, включаючи податки з власних джерел і спільні податки, у складі всіх місцевих доходів поступово зросла з 40% до 48% (Рисунок 5.4). Однак у 2020 році вона підскочила до 61% (CabMin, 2021[5]; OECD, 2022[10]). Це не було результатом зміни у повноваженнях місцевих органів влади щодо підвищення місцевих податків або збільшення частки спільних податків, які їм дозволено залишати. Скоріше, це відображає поступове збільшення податкових надходжень, а також помітне зменшення обсягу державних трансфертів між 2019 та 2020 роками в результаті створення «Стабілізаційного фонду для бороти з коронакризою» (Рисунок 5.5.). Крім того, така ситуація відображає зміни у фінансуванні окремих видатків, пов'язаних із соціальними послугами та охороною здоров'я.

Рисунок 5.5. Місцеві доходи від податків і трансфертів, 2016-2020 рр.



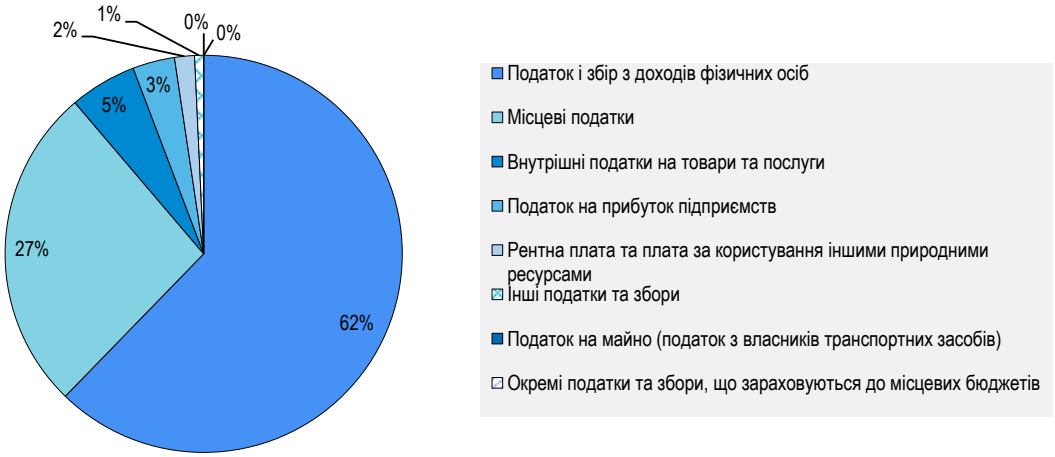
Примітка. Офіційні трансферти включають, серед іншого, дотації та субвенції з державного бюджету, а також дотації та субвенції з місцевих бюджетів. Загальні місцеві доходи включають міжбюджетні трансферти з державного бюджету.
Джерело: Розробка автора за даними Кабінету Міністрів України (2021[5])

З 2016 по 2020 рік доходи, отримані від ПДФО як частина усіх місцевих доходів, що розподіляються між рівнями влади, зросли на 16 процентних пунктів. У 2020 році 38% усіх місцевих доходів надійшло від ПДФО (Рисунок 5.4) (CabMin, 2021[5]; OECD, 2022[10]).

Як більш детально пояснюється далі в цьому розділі, ПДФО та податок на прибуток підприємств (ПнП) є основними елементами системи фіскального вирівнювання країни, причому перший генерує найбільший рівень ресурсів. Наразі області отримують 15% ПДФО, муніципалітети отримують 60%, а 25% надходять національному уряду[2]. Винятком є місто Київ, яке отримує 40% ПДФО, тобто 60% ПДФО, який утворюється в Києві, надходить до державного бюджету. Це робить критерії для розподілу ПДФО ключовим елементом у визначенні місцевої фіскальної спроможності, а отже, здатності інвестувати в ініціативи з регіонального та місцевого розвитку (OECD, 2018[14]; Verkhovna Rada, 2022[15]). ПнП, з іншого боку, розподіляється лише між областями та національним урядом. У 2020 році ПнП був джерелом 2% місцевих надходжень.

Як зазначалося раніше, податкові надходження складають значну частку загальних місцевих доходів, більшість з яких походить від спільних податків і відносно невелика частина від місцевих податків (тобто податку на майно, туристичного податку, єдиного податку та певних зборів з користувачів). Між 2016 і 2020 роком частка місцевих податків у складі всіх місцевих доходів залишалася відносно стабільною, коливаючись між 12% у 2016 році та 16% у 2020 році (CabMin, 2021[5]; OECD, 2022[10]). У 2020 році місцеві податки становили 27% доходів, отриманих місцевими органами від податків і зборів, у тому числі перерозподілених центральним урядом (Рисунок 5.6). Це на два відсоткові пункти менше, ніж у 2016 році (29%). Ця ситуація відображає обмежені законодавчі зміни, спрямовані на розширення можливостей місцевих органів влади підвищувати податки.

Рисунок 5.6. Розбивка місцевих податків і зборів, 2020 р.



Примітка: Розбивка податків згідно з інформацією, наданою Кабінетом Міністрів. До категорії «Місцеві податки» входять податок на майно (крім податку з власників транспортних засобів), туристичний податок, єдиний податок та окремі збори з користувачів.
Джерело: Розробка автора з даними (CabMin, 2021[5])

Частка місцевих витрат на освіту та економічний розвиток у загальних місцевих видатках зросла

Між 2016 і 2020 роком відбулися важливі зміни в моделях видатків місцевих органів влади. Зокрема, частка видатків місцевого уряду на освіту зросла з 27% до 42%, на економічний розвиток з 10% до 20% і на загальні державні послуги з 5% до 10% (Таблиця 5.1). Фактично місцеві витрати на ці три функціональні сфери значно зросли як у номінальному, так і в реальному вираженні. І навпаки, частка місцевих видатків на соціальний захист у загальних місцевих видатках суттєво зменшилася з 30% у 2016 році до 5% у 2020 році. Частково це пов'язано з тим, що в останні роки деякі виплати сім'ям з дітьми фінансувалися з державного, а не з місцевих бюджетів (U-LEAD, 2021[16]). Крім того, з 2019 по 2020 рік частка місцевих витрат на охорону здоров'я в загальних місцевих видатках також зменшилася, оскільки фінансування певних витрат було централізованим (U-LEAD, 2022[7]).

Таблиця 5.1. Розподіл видатків місцевого бюджету за функціями, 2016-2020 рр.

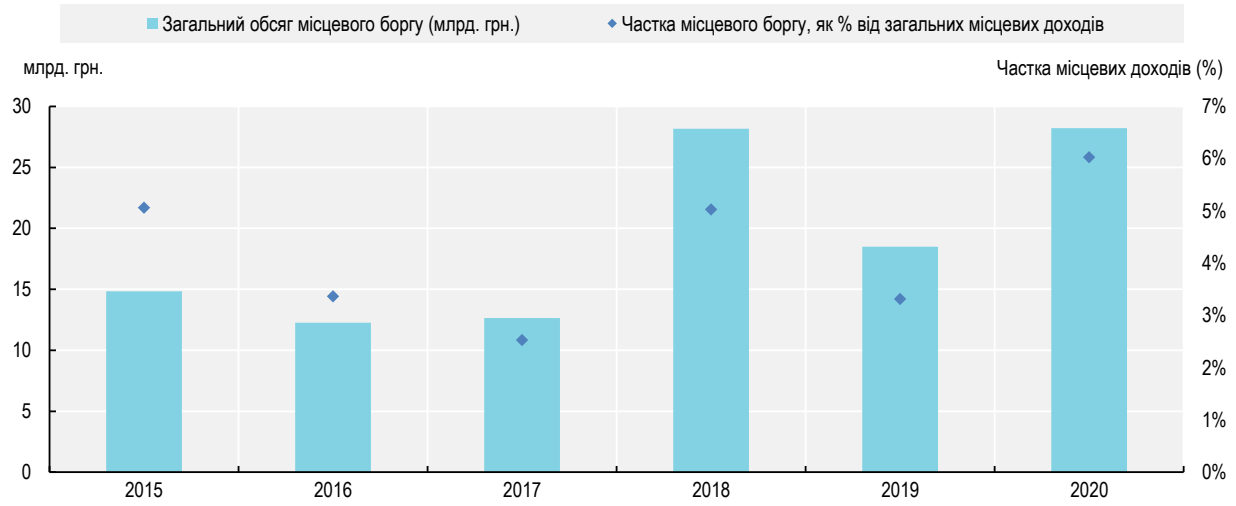
Функціональна сфера	2016 р.		2020 р.		
	млрд. грн.	Частка в загальних витратах	млрд. грн.	млрд. грн. (з поправкою на інфляцію)	Частка в загальних витратах
Загальні державні послуги	19	5%	48	29	10%
Захист	0	0%	0	0	0%
Громадський порядок і безпека	0	0%	2	1	0%
Економічна діяльність	35	10%	94	56	20%
Охорона навколишнього середовища	1	0%	2	1	1%
Житло та благоустрій	18	5%	32	19	7%
Охорона здоров'я	63	18%	51	30	11%
Відпочинок, культура та релігія	12	3%	22	13	5%
Освіта	95	27%	199	119	42%
Соціальний захист	106	30%	24	14	5%
Всього	**349**	**100%**	**475**	**283**	**100%**

Джерело: розробка автора на основі даних (IMF, 2022[11]).

Місцевий борг майже подвоївся за п'ять років, але залишається відносно низьким

З 2015 по 2020 рік місцевий борг зріс у номінальному вираженні майже вдвічі – з 14,8 млрд. грн. до 28,2 млрд. грн. Однак Україна повідомила лише про його незначне збільшення у складі загального місцевого доходу – з 5% у 2015 році до 6% у 2020 році (Рисунок 5.7). Крім того, з урахуванням інфляції у 2020 році місцевий борг був приблизно таким же, як і в 2015 році. Також, місцевий борг продовжує становити лише дуже невелику частину всього державного боргу, коливаючись між 0,6% і 1,4% між 2015 і 2020 роками, що значно нижче середніх показників ЄС-28 (14,5%) та ОЕСР (22%) 2019 року. Вона також є значно нижчою, ніж частка місцевого боргу в загальному державному боргу Польщі (8,9%) (OECD, 2022[10]). Порівняно з країнами-членами ОЕСР, лише Греція (0,5%) має нижчий місцевий борг у складі всього державного боргу. Таку тенденцію можна пояснити тим, що за останні роки не було внесено суттєвих змін до законодавчої та нормативно-правової бази щодо запозичень місцевими органами влади. Таким чином, фактично позичати можуть тільки обласні та міські ради.

Рисунок 5.7. Місцевий борг, 2015-2020 рр.



Джерело: розробка автора на основі даних (IMF, 2022[11]; World Bank, 2021[13]).

Наведені вище дані висвітлюють кілька ключових проблем і викликів щодо асигнування та фінансування регіонального розвитку, які будуть досліджені в наступних розділах. Це система розподілу ПДФО, різноманітні міжбюджетні субвенції і дотації, що використовуються для фінансування проектів регіонального та місцевого розвитку, а також інвестиційна спроможність органів місцевого самоврядування після реформ об'єднання.

Вплив фіскального вирівнювання та розподілу ПДФО на регіональну нерівність

Незважаючи на те, що український механізм фіскального вирівнювання не був спеціально задуманий як інструмент підтримки фінансування регіонального розвитку, він, через розподіл ПДФО, суттєво впливає на здатність місцевих органів влади фінансувати надання основних послуг, а також здійснювати стратегічні інвестиції. Таким чином, важливо зрозуміти, як працює механізм фіскального вирівнювання та якою мірою певні його аспекти можуть перешкоджати впливу політики регіонального розвитку України. Наприклад, механізм розподілу ПДФО дозволяє компаніям із кількома офісами зараховувати ПДФО своїх працівників муніципалітету, у якому зареєстровані компанії, – часто більшим муніципалітетам – і не обов'язково тому, де живуть або працюють їхні працівники. Це підриває спроможність менших муніципалітетів фінансувати надання послуг та інвестиції, що вимагає значного горизонтального вирівнювання для компенсації принаймні частини фіскальних диспропорцій між муніципалітетами.

Обмежені дані щодо впливу системи вирівнювання на територіальну конвергенцію

Фіскальне вирівнювання – передача фінансових ресурсів місцевим органам влади та між ними (Вкладка 5.2) – може дозволити місцевим урядам надавати своїм жителям подібні рівні державних послуг за порівнянних рівнів оподаткування шляхом вирівнювання фіскальних можливостей між різними місцевими урядами (OECD/KIPF, 2016[17]; OECD, 2021[18]). Вирівнювальні трансферти зазвичай є нецільовими, як у випадку з Україною, що збільшує відносну фіскальну автономію юрисдикцій, які в іншому випадку мали б менше ресурсів.

Вкладка 5.2. Фіскальне вирівнювання

Фіскальне вирівнювання може бути необхідним для зменшення регіональних диспропорцій, зокрема регіональних відмінностей у фіскальній спроможності та потребах місцевих урядів у витратах. Це особливо важливо в контексті процесу децентралізації. Без належних коригувальних механізмів децентралізація може призвести до збільшення нерівності між місцевими органами влади, залежно від їхнього географічного розташування, соціально-економічних особливостей, обмежень потенціалу та фіскального потенціалу. Шляхом перерозподілу коштів від заможніших урядів до тих, які стикаються з вищими витратами на душу населення або меншими доходами на душу населення, системи фіскального вирівнювання сприяють принципам солідарності та територіальної єдності.

Подвійні функції фіскального вирівнювання – сприяти рівності, одночасно забезпечуючи автономію, – створюють для політиків ключове завдання: розробити систему, яка дозволятиме надавати диференційовані суспільні блага відповідно до регіональних і місцевих потреб, одночасно забезпечуючи надання сумірних рівнів державних послуг серед місцевих урядів. Вирішуючи цю проблему, важливо пам'ятати про економічні цілі, які лежать в основі вирівнювання, такі як сприяння регіональній конвергенції та стимулювання зростання або ж пом'якшення економічних втрат, пов'язаних із міжрегіональними відмінностями, які можуть виникнути внаслідок міграції всередині країни.

Різні способи фіскального вирівнювання

Загалом можна виділити три типи фіскального вирівнювання: доходів, витрат та заповнення прогалин.

- **Вирівнювання доходів** спрямоване на зменшення відмінностей у фіскальних можливостях місцевих урядів (на душу населення). Прикладом країн із системою вирівнювання доходів є Німеччина та Канада. Вирівнювання доходів може стимулювати місцеві уряди підвищувати податкові ставки (тобто порогові значення), щоб зменшити базу оподаткування та отримати вищі дотації на вирівнювання. Встановлення граничних і мінімальних розмірів податкових ставок може скоротити такі стратегічні дії місцевих органів влади.
- **Вирівнювання витрат** має на меті компенсувати місцевим урядам вищі витрати на душу населення порівняно з іншими місцевими органами влади, щоб вони не стикалися з надмірним тягарем у наданні базового рівня державних послуг. Системи вирівнювання кількох держав-членів ОЕСР (наприклад, Естонії, Литви та Норвегії) об'єднують компоненти вирівнювання витрат і доходів. Вирівнювання витрат, яке базується на фактичних видатках, може дати місцевим урядам стимул збільшувати свої бюджети та призвести до збільшення вирівнювальних виплат. Крім того, виплати для вирівнювання витрат, які мають на меті компенсацію невеликим муніципалітетам з відносно високими витратами на забезпечення функціонування школи чи лікарні, можуть перешкодити їм інвестувати в заходи щодо зменшення витрат на надання послуг, наприклад, шляхом об'єднання чи міжмуніципального співробітництва.
- **Вирівнювання для заповнення прогалин** має на меті подолати розрив між витратами та доходами на душу населення для кожного місцевого уряду, замість того, щоб розглядати якусь частину бухгалтерської книги окремо. Кілька держав-членів ОЕСР, включаючи Австралію, Італію та Японію, загальновизнано мають системи вирівнювання для заповнення прогалин.

Більшість систем поєднують елементи цих трьох способів фіскального вирівнювання. Вирівнювання може відбуватися вертикально, від вищих рівнів влади до фінансово слабших нижчих рівнів влади, або горизонтально, через той самий рівень влади від заможніших юрисдикцій до бідніших.

Складність полягає в розробці системи, яка може поєднати принципи солідарності та справедливості з економічною ефективністю. Крім того, політики повинні забезпечити, щоб внаслідок застосування системи вирівнювання, місцеві органи влади отримували стимули для розвитку їхньої економічної та фіскальної бази, а також для вжиття заходів з покращення якості та економічної ефективності надання послуг на місцевому рівні.

Джерела: розробка автора на основі (OECD/KIPF, 2016[17]; Dougherty and Forman, 2021[19]; OECD, 2007[20]; OECD, forthcoming[21]).

Хоча певні дані вказують на те, що фіскальна децентралізація сприяє регіональній конвергенції, існує дискусія щодо того, чи може фіскальне вирівнювання у своїх намаганнях виправити короткострокові диспропорції у фіскальній спроможності насправді перешкоджати довгостроковим стимулам розвитку (Bartolini, Stossberg and Blöchliger, 2016[22]). У зв'язку з цим важливо зазначити, що політика фіскального вирівнювання, як правило, не спрямована на зменшення нерівності в доходах або стимулювання територіально збалансованого економічного зростання, які є цілями, що зазвичай пов'язані з політикою регіонального розвитку (OECD, forthcoming[21]).

Дані по провінціях Канади показують, що вирівнювальні виплати сприяють збільшенню непродуктивних витрат, уповільнюючи конвергенцію (Hailemariam and Dzhumashev, 2018[23]). І навпаки, дослідження німецьких муніципалітетів виявило, що збільшення ставок вирівнювання може призвести до менш викривленого вибору оподаткування місцевими органами влади, що може сприяти росту та продуктивності (Holm-Hadulla, 2020[24]). Крім того, аналіз ОЕСР вказує на відсутність суттєвої кореляції між фіскальним вирівнюванням і рівністю регіональних доходів (OECD, forthcoming[21])

Водночас політика фіскального вирівнювання та політика регіонального розвитку можуть доповнювати одна одну. Навіть якщо цілі та цільові групи фіскального вирівнювання та політики регіонального розвитку будуть різними, результати обох інструментів тісно пов'язані. Наприклад, «політика регіонального розвитку, успішна щодо зменшення регіональних розбіжностей у доходах, може зменшити потребу в щедрих схемах фіскального вирівнювання» (OECD, forthcoming[21]). Однак обидва інструменти не слід плутати. Вирівнювання має бути основною метою вирівнювальних трансфертів, так само як кошти на регіональний розвиток повинні використовуватися для стимулювання регіонального розвитку. Поєднання занадто багатьох цілей в одній програмі дотації чи трансферту може призвести до надто складної системи, яка в результаті не зможе досягти своїх цілей.

Недавні зміни української системи вирівнювання роблять її більш справедливою

Зміни до Бюджетного кодексу України від 2014 року запровадили механізм вирівнювання не видатків, а доходів місцевого бюджету. Цей механізм опирається на два податки: податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) та податок на прибуток підприємств (ПнП), причому перший генерує найвищий рівень ресурсів. Система, яка враховує доходи під час розрахунку вирівнювальних дотацій, була розроблена для покращення горизонтальної рівності між органами місцевого самоврядування і уникає при цьому стимулювання муніципалітетів до підриву власної податкової спроможності (Вкладка 5.3) (OECD, 2018[14]). До ухвалення змін до Бюджетного кодексу 2020 року система була незбалансованою, від чого вигравали ті місцеві органи влади, які мали найменші обов'язки з надання послуг.

Вкладка 5.3. Системи вирівнювання України: базові та реверсні дотації

В Україні існує два механізми горизонтального вирівнювання: один для областей і один для муніципалітетів. В їхній основі лежать наступні елементи:

1. Населення місцевого уряду (області або муніципалітети);
2. Отримані спільні податкові надходження: ПДФО та ПнП у випадку областей та ПДФО у випадку муніципалітетів;
3. Індекс податкоспроможності кожної області та муніципалітету. Це співвідношення між податкоспроможністю місцевого бюджету на одну особу та середньою податкоспроможністю на одну особу бюджетів того самого рівня місцевого управління (наприклад, муніципалітетів чи областей).

Індекс податкової спроможності визначає, які місцеві органи влади отримають базову дотацію, які сплачуватимуть реверсну дотацію, а на які цей механізм не матиме впливу.

Області та муніципалітети з індексом податкоспроможності менше 0,9 (вимірюється порівняно з середнім показником по країні) отримують базову дотацію в розмірі до 80% різниці між їх податкоспроможністю та пороговим значенням 0,9. Однак, якщо їх індекс податкоспроможності перевищує 1,1, тоді 50% надлишку доходів (тобто 50% надходжень від ПДФО, які перевищують порогове значення 1,1) вираховуються та повертаються до державного бюджету через реверсну дотацію. Місцеві органи влади з доходами від 90% до 110% від середнього по країні не мають права на компенсації чи відрахуванням.

Як наслідок, вирівнювальні трансферти не дозволяють ні біднішим місцевим органам влади обігнати один одного за фіскальною спроможністю, ні заможнішим опускатися нижче за фіскальну спроможність. Крім того, навмисно підтримуючи вирівнювання нижче 100%, такий механізм спрямований на стимулювання розвитку надходжень з власних джерел. Вирівнюванню не підлягають місцеві доходи з джерел, відмінних від ПДФО та ПнП.

Використання системи вирівнювання як стимул для добровільного об'єднання

Як стимул для добровільного об’єднання в період реформи лише «міста районного значення», села та селища, які об’єдналися, змогли зберегти свою частку ПДФО (OECD, 2018[14]). Це залишило необ’єднані муніципалітети без доступу до важливих державних ресурсів, необхідних для виконання адміністративних завдань або для фінансування надання послуг, що, можливо, посилило територіальну нерівність.

Джерело: розробка автора на основі (OECD, 2018[14]).

До 2021 року база вирівнювання для районів, міст обласного значення та об’єднаних муніципалітетів розраховувалася в сукупності. Це знизило базу вирівнювання для міст обласного значення, та водночас підвищило для районів та об’єднаних територіальних громад. Таким чином, за період 2016-2018 рр. міста обласного значення сплачували найбільше в систему ПДФО через реверсні дотації та отримували найменше взамін через базові дотації (SKL International, 2019[25]). І навпаки, райони, які мають обмежені обов’язки щодо надання послуг, найменше сплачували в систему[3], але отримували від неї найбільше. Протягом цього ж періоду ефект конвергенції від системи вирівнювання був найвищим для районів і значно нижчим для міст обласного значення та об’єднаних муніципалітетів (SKL International, 2019[25]). Згідно зі змінами до Бюджетного кодексу на 2020 рік, райони більше не отримують частку фонду ПДФО. Ця модифікація робить розподіл ПДФО більш співмірним із розподілом обов’язків між рівнями місцевого уряду.

Існуюча система розподілу ПДФО підриває зусилля щодо зменшення територіальної нерівності

ПДФО є наріжним каменем спроможності місцевого уряду фінансувати проекти регіонального та місцевого розвитку та підвищувати місцевий добробут. Проте спосіб, у який налаштовано механізм розподілу ПДФО, і зокрема роль компаній у розподілі податку, ризикує сприяти територіальним розбіжностям.

Приватні компанії відіграють значну роль у розподілі коштів ПДФО

Українська практика розподілу ПДФО муніципалітетам, в яких юридично зареєстрований роботодавець, а не за місцем проживання фізичної особи-платника, має три важливі наслідки. По-перше, великі компанії з офісами, розташованими по всій країні, зараховують ПДФО своїх співробітників в бюджет за місцем юридичної реєстрації компанії. Ці виплати можуть не відповідати місцю роботи (більшості) їхніх працівників. Це полегшує податкове адміністрування великих компаній, оскільки дає їм змогу зараховувати ПДФО лише одному місцевому органу влади. Це вигідно більшим муніципалітетам, де часто зареєстровані великі компанії, за рахунок менших, часто сільських громад. У свою чергу, це збільшує потребу у вирівнюванні та вимагає, щоб система базових/реверсних дотацій була більшою, ніж це необхідно (Вкладка 5.3). По-третє, це створює умови, коли компанії можуть використовувати ПДФО як розмінну монету в переговорах з місцевою владою, оскільки компанії можуть змінити місце реєстрації (і, відповідно, місце розподілу ПДФО). Це дає їм значну перевагу на переговорах (наприклад, щодо сприятливих умов діяльності) перед місцевими органами влади, які не хочуть ризикувати втратою коштів від ПДФО (KSE, 2021[26]).

Чинна система розподілу ПДФО може підірвати демократичний контроль

Нинішній зв’язок між розподілом ПДФО та місцем роботи (або, точніше, місцем реєстрації компанії) ризикує підірвати ситуацію з місцевим демократичним контролем. В принципі, чим більше доходи та витрати муніципалітету визначаються демократично обраними радами, тим вища ймовірність того, що вони ухвалюватимуть планові та бюджетні рішення, які сприятимуть задоволенню потреб і запитів мешканців. Розподіл ПДФО на основі місця проживання – часто місця, де найбільший попит на такі послуги, як громадський транспорт, освіта, охорона здоров’я тощо, – може посилити рівень демократичного контролю. Однак позитивний ефект, який може мати зміна розподілу ПДФО за місцем проживання на рівень демократичного контролю, залежить від розміру механізмів вирівнювання. Наявність відносно великої системи вирівнювання, в якій багато муніципалітетів або отримують базову дотацію, або сплачують зворотну дотацію, може послабити прямий зв’язок між платниками податків та місцевими лідерами. Однак наразі українські муніципалітети, в яких зареєстровані великі компанії з кількома офісами, можуть витрачати ПДФО, виплачені людьми, які не живуть і не працюють у їхній місцевості, які не голосують за них і перед якими вони не є політично підзвітними.

Можливі серйозні наслідки альтернативних систем розподілу ПДФО

На початку 2021 року Офіс президента України своїм указом дав Кабінету міністрів три місяці на подання законопроекту про зарахування частини ПДФО до місцевих бюджетів за зареєстрованим місцем проживання платників податків. У відповідь було представлено понад десяток різних поправок, які розглядалися, коли Росія почала широкомасштабне вторгнення в Україну 24 лютого 2022 року.

Деякі з цих пропозицій передбачали розподіл ПДФО місцевим органам влади залежно від місця роботи людей; тоді як інші пропонували, щоб розподіл ПДФО ґрунтувався на місці проживання або на гібридній системі, яка пов’язана як з місцем роботи, так і з місцем проживання (Levitas, 2021[27]).

Більш детальний погляд на те, як деякі європейські країни, такі як Хорватія та Румунія, керують розподілом податку на доходи, відкриває плюси та мінуси, пов'язані з різними запропонованими моделями. До них належать ступінь складності моделей, які мають бути запроваджені, стимули, які вони можуть надати місцевим органам влади для посилення економічного розвитку, а також потреба в потужній системі вирівнювання для компенсації будь-яких територіальних диспропорцій у надходженнях від ПДФО (Таблиця 5.2).

Таблиця 5.2. Переваги та недоліки альтернатив українській системі розподілу ПДФО

Опис і приклади	Переваги	Недоліки
Національний збір ПДФО. Деякі країни, такі як Словацька Республіка, виділяють певну частку національного ПДФО для місцевих органів влади, а потім розподіляють ці кошти між ними за формулою, що базується головним чином на кількості населення.	- Відносна простота моделі. Ніякої конкретної інформації про місце роботи працівника не потрібно. - Будь-яка річна зміна суми ПДФО, що збирається на національному рівні, однаково вплине на всі органи місцевого самоврядування. Це поєднує обсяг виплат ПДФО з будь-якими змінами в загальній економіці.	- Оскільки розподіл коштів ПДФО не прив'язаний до ПДФО, створеного на кожній території, органи місцевого самоврядування не мають чіткого фіскального стимулу для стимулювання місцевої зайнятості.
Сплата ПДФО за місцем проживання. Такі країни, як Бельгія, Хорватія, Італія та Швеція, пов'язують виплату ПДФО з місцем проживання працівників. У Хорватії муніципалітетам і містам дозволено встановлювати надбавку до ПДФО.	- Ця система пов'язує фінансові інтереси електорату місцевих органів влади із ефективністю останніх, таким чином слугуючи стимулом для місцевих урядів розвивати свою економіку. - Надання місцевим органам влади можливості впливати на місцеву ставку ПДФО може слугувати інструментом посилення політичної відповідальності. Однак цей позитивний ефект може бути зведений нанівець потребою у великій системі вирівнювання.	- Потрібна потужна система вирівнювання, інакше непродуктивні громади та громади з високою часткою неофіційної зайнятості не отримають достатньо коштів від ПДФО. - Ця модель може створити стимули для муніципалітетів залучати висикооплачуваних працівників, ризикуючи отримати ефект джентрифікації. - Модель не дає муніципалітетам прямих стимулів для збільшення місцевої зайнятості. - Інститути, які займаються збором та розподілом коштів, вимагають актуальних детальних даних про місце проживання громадян, і створюють ефективні механізми для обміну інформацією.
Сплата ПДФО за місцем роботи. У системі, подібній до тієї, що використовується в Румунії, розподіл ПДФО базується на місці, де люди фактично працюють, а не на місці, де зареєстровані їхні роботодавці. Національний уряд відповідає за розподіл ПДФО.	- Ця система є потенційно політично привабливою через відносну простоту реформи порівняно з іншими альтернативами.	- Місто Київ та міста з великими міськими центрами будуть «перефінансовані» за рахунок навколишніх муніципалітетів, де живуть міські працівники. - Щоб компенсувати цей ефект, система вирівнювання (наприклад, базові та реверсні дотації) може бути більшою, ніж для деяких альтернативних моделей.
Гібридна система розподілу ПДФО. У такій системі – варіант, який зараз обговорюється у Верховній Раді – розподіл ПДФО відбуватиметься частково за місцем проживання та частково за місцем роботи.	- Ця система має потенціал для компенсації місцевим органам влади витрат, які вони несуть під час надання послуг, таких як громадський транспорт, людям, які працюють, але не проживають у їхній юрисдикції, і навпаки.	- Для цієї системи потрібна актуальна інформація як про місце проживання, так і про місце роботи людей, що ускладнює керування нею.

Джерело: розробка автора на основі (Levitas, 2021[27]; Hrvatski sabor, 2017[28]; Hrvatski sabor, 2020[29]; Miličević, Bubaš and Majić, 2019[30]; Verkhovna Rada, 2021[31]; OECD, 2018[14]).

Зміни у системі розподілу ПДФО передбачають визначення потенційних «переможців» і «невдах» і прийняття коригувальних політичних рішень

Уряду слід розглянути можливість реформи ПДФО на основі місця проживання, оскільки вона має найвищий потенціал для забезпечення муніципалітетів фінансовими ресурсами, які відповідають

попиту на державні послуги та інвестиції, а також посилює місцеву політичну підзвітність. Проте знадобиться попереднє дослідження, щоб визначити, як реформа вплине на фіскальне здоров'я різних місцевих органів влади, а також держави. Згідно зі звітом за 2021 рік зміна розподілу ПДФО за місцем проживання платника податків збільшить доходи від ПДФО бідніших сільських муніципалітетів на 50–70% (U-LEAD, 2021[32]). Уважно слід поставитися до питання компенсації Києву, який потенційно може найбільше втратити при розподілі ПДФО за місцем проживання. Україні слід також розглянути можливість надання більшим муніципалітетам певної свободи дій для встановлення додаткового збору, оскільки вони також можуть програти, якщо розподіл ПДФО базуватиметься на місці проживання. Тут можна наслідувати приклад Хорватії (Таблиця 5.2). Дослідження попереднього впливу також слід використовувати для оцінки наслідків прив'язки розподілу ПДФО до місця проживання для муніципальних відмінностей в доходах від ПДФО, що впливає на розмір горизонтальної системи фіскального вирівнювання.

Будь-яка реформа механізму розподілу ПДФО має забезпечити, щоб такий розподіл між областями та муніципалітетами виконувався державою, а не роботодавцями. Це вимагає інвестування в кращі системи обробки інформації та даних. Розробка та функціонування таких систем передбачає тісну співпрацю Державної казначейської служби, Міністерства фінансів (Мінфін) та Міністерства цифрової трансформації. У лютому 2022 року було створено онлайн-сервіс зі зміни місця проживання, який може стати важливою сходинкою до змін механізму нарахування ПДФО, оскільки дає державі можливість отримувати поточну інформацію про місце проживання громадян. Це особливо актуально з огляду на велику кількість внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Уряд також міг би розглянути можливість створення робочої групи, до складу якої входили б представники всіх відповідних сторін (тобто муніципалітетів, областей і міста Києва), а також установ державного рівня для обговорення результатів попереднього дослідження та визначення можливостей для політичних втручань, які підвищать ефективність та результативність реформи розподілу ПДФО. Крім того, необхідно уважно стежити за розгортанням реформи, щоб оцінити її вплив на фіскальну спроможність місцевих органів влади. Зокрема, це допоможе визначити, як реформа впливає на інвестиційну спроможність муніципалітетів, а також визначити будь-які негативні зовнішні ефекти, які потребують подальшого втручання.

Будучи ключовим джерелом нецільових надходжень для муніципалітетів, областей і міста Києва, ПДФО має ключове значення для їх спроможності фінансувати проекти регіонального та місцевого розвитку та підвищувати місцевий добробут. Таким чином, більш справедливий механізм розподілу ПДФО має бути невід'ємною частиною будь-яких зусиль, спрямованих на посилення системи фінансування регіонального розвитку в Україні.

Фонди регіонального розвитку в Україні

У 2019 році фінансова підтримка Урядом України регіонального та місцевого розвитку була приблизно в сім разів більшою, ніж у 2015 році (U-LEAD, forthcoming[1]). Цьому збільшенню сприяло створення різних міжурядових дотацій та субвенцій. Однак ефективність цих фондів підривається низкою проблем, таких як фрагментована та відносно нестабільна фіскальна система, акцент на фінансуванні «жорсткої» регіональної та місцевої інфраструктури та переважання невеликих місцевих проектів. Це впливає на здатність національних і місцевих урядів підвищувати регіональну конкурентоспроможність та прискорювати зростання. Найголовніше те, що нинішня структура багатьох дотацій і субвенцій для регіонального та місцевого розвитку може посилити, а не зменшити регіональні відмінності.

Розростання кількості фондів регіонального та місцевого розвитку призводить до фрагментарності прийняття рішень

Субвенції та дотації, спрямовані на регіональний або місцевий розвиток в Україні, були в надлишку. Загалом у 2015–2019 роках було реалізовано 110 дотацій та субвенцій регіонального та місцевого розвитку на загальну суму бюджетних асигнувань 209 млрд. грн. За цей період частка місцевого фінансування як відсоток державних витрат зросла з 2,1% у 2015 році до 6,5% у 2019 році. Воно також стало більш фрагментованим, із суттєвим зростанням кількості щорічних дотацій і субвенцій між 2015 та 2019 роками (U-LEAD, forthcoming[1])[4]. Така ситуація робить адміністрування фінансування дорожчим і може призвести до накладок. Вона також може ускладнити розуміння місцевими органами влади відповідних нормативних актів, а також, чи мають вони право подавати заявку на отримання державних коштів.

110 дотацій та субвенцій було реалізовано 20-ма різними суб'єктами, включаючи Міністерство розвитку громад та територій (Мінрегіон), Мінфін, 11 профільних міністерств та три обласні державні адміністрації. Менше ніж 25% бюджетних асигнувань на фонди регіонального та місцевого розвитку були відповідальністю Мінрегіону, що підриває його роль у підтримці регіонального розвитку в усьому уряді та фрагментує прийняття рішень (U-LEAD, forthcoming[1]). Лише три з дев'яти найбільших дотацій і субвенцій на регіональний та місцевий розвиток – на суму понад 5 млрд. грн. протягом 2015-2019 років – перебували в управлінні Мінрегіону (Таблиця 5.3).

Таблиця 5.3. Найбільші дотації на регіональний та місцевий розвиток в Україні з 2015 по 2019 рік

Назва субвенції	Обсяг за період 2015-2019 рр. (грн.)	Роки впровадження	Керуюча установа	Конкурентна/ неконкурентна основа	Галузева/ географічна спрямованість
Субвенція на автомобільні дороги державного значення	56 624 815 507	2015-2019	Укравтодор	Неконкурентна	Галузева
Субвенція на місцеві дороги загального користування	26 207 118 000	2018-2019	Укравтодор	Неконкурентна	Галузева
Субвенція на соціально-економічний розвиток	17 724 516 171	2015-2019	Мінфін	Конкурентна	Міжгалузева
ДФРР	17 446 036 426	2015-2019	Мінрегіон	Конкурентна	Міжгалузева
Покращення трас (Львів-Умань та Біла Церква-Херсон)	8 685 483 727	2017-2019	Укравтодор	Неконкурентна	Галузева та географічна
Субвенція на місцеву інфраструктуру	6 301 027 665	2016-2019	Мінрегіон	Неконкурентна	Галузева
Субвенція на охорону здоров'я в сільській місцевості	6 000 000 000	2017-2019	Мінрегіон	Конкурентна	Галузева

Примітка. Ця діаграма включає лише дотації на суму понад п'ять мільярдів гривень у період з 2015 по 2019 роки. Дві інші ініціативи, де витрати перевищили п'ять мільярдів гривень, включали «Фінансову підтримку виробників сільськогосподарської продукції» та «Державну підтримку тваринництва, зберігання та переробки сільськогосподарської продукції, рибного господарства (розведення риби)». Однак вони були виключені з аналізу ОЕСР через їх галузеву спрямованість.
Джерело: розробка автора на основі даних, отриманих з (U-LEAD, forthcoming[1]).

Розростання кількості дотацій і субвенцій створює проблему координації, яка потенційно може підірвати ефективність витрачання коштів, якість впровадження та ефективність різних міжбюджетних трансфертів. Ситуація ускладнюється з огляду на описані у Розділі 4 проблеми, пов'язані з Міжвідомчим координаційним комітетом регіонального розвитку (МКК) і Конгресом місцевих і регіональних влад.

Щоб вирішити цю проблему, уряд має розглянути можливість перерозподілу більшої частки дотацій і субвенцій з обласного та місцевого бюджетів до єдиного фонду (наприклад, ДФРР), керованого Мінрегіоном. Це сприятиме досягненню головних цілей уряду у сфері регіонального та місцевого розвитку. Мінрегіон також має посилити свої зусилля щодо ефективної координації різних регіональних і місцевих фондів розвитку, навіть якщо такі фонди реалізуються іншими міністерствами.

Якщо об'єднання фондів вважатиметься політично недоцільним, введення в дію МКК як органу, який ефективно координуватиме політику регіонального розвитку та фінансування, стане ще терміновішим завданням. Україні слід розглянути можливість створення підкомітету в рамках МКК, мета якого могла б включати координацію розробки, реалізації та моніторингу механізмів фінансування регіонального розвитку України. Цьому підкомітету можна доручити моніторинг можливих накладок тематичної та географічної спрямованості різних дотацій. Він також може запропонувати схему моніторингу для оцінки ефективності різних механізмів фінансування для підтримки досягнення основних цілей урядової політики регіонального розвитку. Більше того, він міг би функціонувати як форум для обговорення політичних та законодавчих рішень проблем, пов'язаних із такими питаннями, як спроможність місцевих органів влади надавати співфінансування та їхні людські ресурси для управління інвестиційними процесами. Консультативний комітет з фінансів та адміністрування місцевого самоврядування Фінляндії пропонує деякі ідеї для розгляду. Хоча він зосереджений головним чином на фінансах місцевого самоврядування, обсяг його функцій, його склад і частота його засідань можуть згодитися як приклад, якщо Україна вирішить створити підкомітет з фінансування регіонального розвитку в рамках МКК (Вкладка 5.4).

Вкладка 5.4. Консультативний комітет Фінляндії з фінансів та адміністрування місцевого самоврядування

Закон про місцеве самоврядування передбачає створення «Консультативного комітету з питань фінансів та адміністрування місцевого самоврядування». Комітет є основним учасником процедури переговорів між національним урядом і муніципалітетами. Його основна функція полягає в тому, щоб забезпечити форум, де можна, поміж іншого, обговорювати такі теми, як:

- Плани розвитку та запропоноване законодавство, пов'язане з фінансами та адмініструванням місцевого самоврядування.
- Пропозиції щодо фінансів та адміністрування місцевого самоврядування.
- Розподіл витрат між державними та місцевими органами влади.
- Інші важливі питання, що стосуються фінансів та адміністрування місцевого самоврядування.

До складу Комітету входять представники Міністерства фінансів, а також Міністерства освіти та культури, Міністерства соціальних справ та охорони здоров'я та Асоціації місцевих і регіональних органів влади Фінляндії. Консультативний комітет, який збирається від 10 до 15 разів на рік, може створювати різні технічні палати для сприяння обговоренню.

Джерело: Розробка автора на основі (Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2021[33]; Ministry of Finance of Finland, 2022[34]).

Можливі накладки між місцевими механізмами фінансування можуть призвести до неефективного використання коштів

Внаслідок розростання фондів регіонального та місцевого розвитку спостерігається значне тематичне дублювання субвенцій (Таблиця 5.4). Це може створити невизначеність серед місцевих органів влади щодо того, які установи відповідають за конкретну тему, і призвести до дублювання звітності. Яскравими прикладами цього є ДФРР та «Субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» (Додаток Вкладка 5.A.3) (CabMin, 2015[35]; CabMin, 2012[36]). Між 2015 та 2019 роками ці дві субвенції були майже однаковими за розміром і спрямовані на багато однакових інвестиційних цілей (наприклад, покращення енергоефективності, водопостачання, водовідведення чи тепломереж у місцевих громадах, а також придбання інфраструктури громадського транспорту) (Verkhovna Rada, 2014[37]). Незважаючи на цю схожість, два фонди мають незалежне один від одного управління: ДФРР керує Мінрегіон, а Субвенцією на соціально-економічний розвиток – Мінфін.

Таблиця 5.4. Приклади потенційних накладок у сферах діяльності основних фондів регіонального та місцевого розвитку

Зона потенційних накладок	Джерела фінансування та керуюча установа
Придбання медичного обладнання	- Субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (Мінфін) - Субвенція на здійснення заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості (Мінобл.)

Інвестиції в інфраструктуру місцевих доріг, ініціативи з енергоефективності, водопостачання та водовідведення	- ДФРР (Мінрегіон) - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (Мінрегіон)
Інвестиції в інфраструктуру місцевих доріг	- Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах (Укравтодор) - Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (Мінрегіон)

Джерело: Розробка автора на основі (CabMin, 2012[36]), (CabMin, 2017[38]), (CabMin, 2015[35]), (CabMin, 2016[39]).

Можливі часткові збіги між різними фондами самі по собі не означають неефективного використання ресурсів. Однак вони можуть створити ризик дублювання деяких державних ініціатив, спрямованих на підтримку регіонального та місцевого рівнів, що, в свою чергу, може, призвести до неефективного використання обмежених державних ресурсів. Особливо це може стосуватися накладок між тематично схожими бюджетними коштами, які адмініструються в окремих державних відомствах, таких як ДФРР та Субвенція на соціально-економічний розвиток (CabMin, 2015[35]; CabMin, 2012[36])

У зв'язку з цим уряд має розглянути питання об'єднання субвенцій та фондів, що тематично перетинаються, у консолідовані субвенції та фонди з кількома бюджетними лініями. Це сприяло б координації між урядовими центрами та гарантувало б, що безпосередньо залучені установи координують розробку, впровадження, а також механізми моніторингу та оцінки дотацій і субвенцій. Крім того, якщо буде створено підкомітет з фінансування регіонального розвитку, цьому координаційному органу можна буде доручити виявлення можливого дублювання запропонованих механізмів фінансування та забезпечення вжиття коригувальних заходів.

Витрати на регіональний розвиток зосереджені на «жорсткій» інфраструктурі

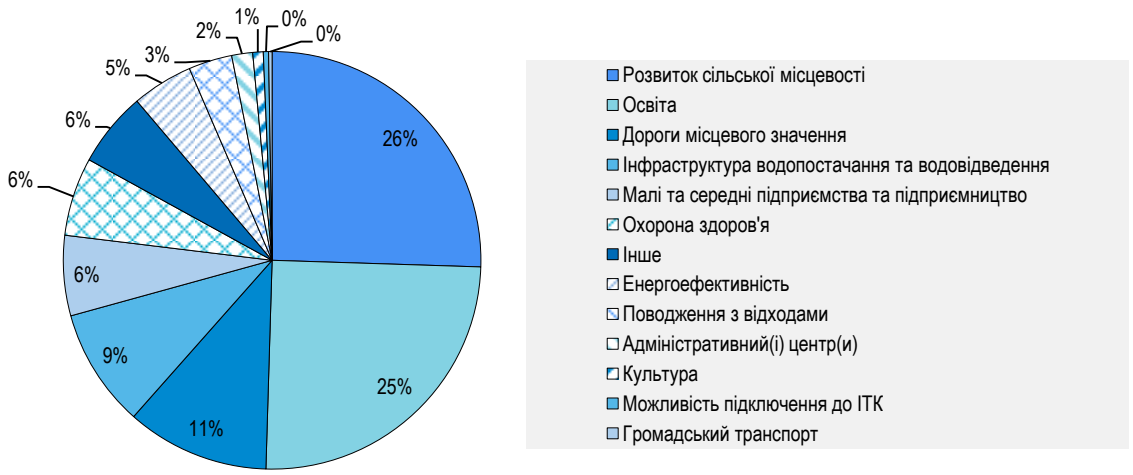
Міжбюджетні витрати на регіональний розвиток здебільшого зосереджені на «жорсткій» інфраструктурі. Незважаючи на те, що будівництво або обслуговування доріг очевидно вартує інвестицій, аналіз ОЕСР підкреслює, що вони мало впливають на регіональне зростання, якщо не йдуть в парі з «м'якими» інвестиціями (наприклад, розвиток людського капіталу, інновації, дослідження та розробки, МСП тощо) (OECD, 2009[3]; OECD, 2020[4]). Вирішальним завданням для політиків є віднаходження адекватного балансу між обома типами інвестицій.

Той факт, що дві найбільші субвенції протягом 2015-2019 рр. були реалізовані Укравтодором (Державним агентством автомобільних доріг), ілюструє акцент уряду на «жорсткій» інфраструктурі (Таблиця 5.3). Разом ці два фонди склали майже 83 млрд. грн. (CabMin, 2017[40]). Насправді витрати на «жорстку» інфраструктуру становили 59% усіх витрат на регіональний розвиток (U-LEAD, forthcoming[1]). Крім того, наприкінці 2020 року Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) та український уряд підписали кредити на загальну суму 640 мільйонів євро, частина з яких буде використана для фінансування проектів з відновлення соціальної інфраструктури на муніципальному рівні (наприклад, лікарень, шкіл, дитячих садків, поштових відділень), покращення рівня комунальних послуг та ремонт пошкоджених адміністративних будівель та іншої ключової соціальної інфраструктури (European Investment Bank, 2020[41]).

Домінуюча спрямованість цих коштів на «жорстку» інфраструктуру контрастує з головними інвестиційними пріоритетами, визначеними муніципалітетами (Рисунок 5.8). Багато муніципалітетів, опитаних ОЕСР у 2021 році, повідомили, що розвиток сільської місцевості (26%) та освіта (25%) є їхніми основними інвестиційними пріоритетами. Одинадцять відсотків респондентів вважають місцеві дороги головною інвестиційною потребою. Далі йдуть інфраструктура водопостачання та

водовідведення (9%), охорона здоров'я та малі та середні підприємства (МСП) (обидві сфери – 6%) (OECD, 2021[42]).

Рисунок 5.8. Головні інвестиційні пріоритети муніципалітетів



Примітка: Запитання: Який головний інвестиційний пріоритет вашого муніципалітету? Оберіть лише один варіант. Повні варіанти відповіді: Освіта; Охорона здоров'я; Культура; Місцеві дороги; Громадський транспорт; Розвиток сільської місцевості; Адміністративний(і) центр(и); Можливість підключення до ІТК (наприклад, доступ до широкосмугового зв'язку, цифровізація); Управління відходами; Інфраструктура водопостачання та водовідведення; Енергоефективність; Малі та середні підприємства та підприємництво; Інше. Анкету заповнив 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).
Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Криза COVID-19 спровокувала нову хвилю уваги до актуальності інвестицій у дослідження, кваліфікації та інновації. Наприклад, лікарні покладаються на «м'які» інвестиції для розробки нових методів лікування. У майбутньому уряд повинен знайти більш взаємодоповнюючий баланс між витратами на «жорстку» та «м'яку» інфраструктуру. Фонди з міжгалузевою спрямованістю, як-от ДФРР, можна краще використовувати для стимулювання інвестицій у такі сфери, як інновації та кваліфікації.

ДФРР як передовий механізм фінансування регіонального розвитку

ДФРР (Вкладка 5.5) є ключовим урядовим механізмом фінансування для стимулювання регіональної конкурентоспроможності, сприяння місцевій згуртованості та фінансування Державної стратегії регіонального розвитку (ДСРР) та обласних (регіональних) стратегій розвитку. ДФРР – це конкурсний дотаційний фонд, яким керує Мінрегіон. До кінця 2021 року ДФРР мав офіційно отримувати 1% від усіх запланованих доходів загального фонду державного бюджету України. У 2022 році цю цифру було збільшено до 1,5%. Завдяки своєму розміру та міжгалузевій спрямованості ДФРР є важливим джерелом фінансування, яке області та муніципалітети можуть використовувати для проектів регіонального та місцевого розвитку в таких різноманітних сферах, як охорона здоров'я, громадський транспорт і культура. Однак ефективність ДФРР підривається рядом проблем, включаючи стабільність його фінансування, процедури відбору проектів, тип проектів, які фінансуються, а також спроможність місцевих органів влади розробляти якісні проектні пропозиції. Деякі з цих перешкод не є унікальними для ДФРР, а також характерні для інших субвенцій, які ставлять у невигідне становище бідніші муніципалітети та ризикують посилити регіональну нерівність.

Вкладка 5.5. Базова структура Державного фонду регіонального розвитку

Кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) спрямовуються на програми та проекти регіонального розвитку, які відповідають пріоритетам і завданням, визначеним у ДФРР, а також стратегіям регіонального розвитку. Дотація відкрита для обласних державних адміністрацій, агенцій регіонального розвитку та органів місцевого самоврядування (зокрема, об'єднаних муніципалітетів). Обов'язковою умовою для отримання фінансування є можливість співфінансування не менше 10% від загальної вартості проекту через місцеві бюджети.

Розподіл коштів між областями та містом Києвом

Починаючи з 2022 року ДФРР має складатися з доходів загального фонду держбюджету не менше, ніж на 1,5%. Раніше ця цифра становила 1%. Кошти ДФРР виділяються кожній обласній державній адміністрації та м. Києву за такою формулою:

- Розподіл 80% належних коштів базується на чисельності населення області (у відсотках до населення країни).
- Решта 20% базуються на валовому регіональному продукті на душу населення (для регіонів, де цей показник становить менше 75% від середнього по країні).

Процедури відбору проектних пропозицій

Процедура відбору проектів, які претендують на фінансування від ДФРР, проводиться у два етапи. Спочатку кандидати подають пропозиції до комісії регіонального рівня, яка очолюється обласними державними адміністраціями і може включати низку інших зацікавлених сторін, таких як муніципалітети, регіональні відділення асоціацій органів місцевого самоврядування та відповідні дослідницькі установи. Далі комісія розглядає пропозиції за критеріями, визначеними Мінрегіоном, а тоді складає короткий список проектів, які можуть претендувати на фінансування. На другому етапі короткий список розглядається комісією національного рівня, яка приймає остаточне рішення. До складу комісії має входити не менше 50% народних депутатів, які входять до складу Бюджетного комітету Верховної Ради, а також представників Мінрегіону.

Джерело: розробка автора на основі (CabMin, 2015[35]; OECD, 2018[14]; MinRegion, 2021[43]).

Коригування формули розподілу коштів ДФРР може сприяти регіональній конвергенції

Можна внести кілька змін у формулу розподілу коштів ДФРР для підтримки зусиль з регіональної конвергенції. Наприклад, формула розподілу наразі враховує різницю в кількості населення та ВВП на душу населення на рівні області. Це дозволяє фонду брати до уваги регіонально диференційовані потреби та активи. Однак, оскільки існують значні економічні та соціально-демографічні відмінності в межах областей, уряд міг би розглянути можливість прив'язки формули до чисельності населення та ВВП на душу населення не областей, а районів. Це дозволило б уряду розподіляти фінансування з ДФРР більш точково, що принесло б користь менш заможним муніципалітетам, які часто стикаються з фінансуванням інвестиційних проектів через приватні джерела (наприклад, позики від міжнародних фінансових установ), порівняно з багатшими містами. Ця зміна також може бути виправдана тим фактом, що більшість проектів, що фінансуються ДФРР, мають обмежене географічне охоплення, 63% з них зосереджені лише на одній громаді. За останні роки менше 10% проектів ДФРР мали регіональну спрямованість, решта були зосереджені на окремих районах. Щоб уможливити таку модифікацію формули розподілу, Державна служба

статистики України (ДССУ) та Мінрегіон могли б спиратися на дані районного рівня, які вже збираються. Однак, якщо Україна вирішить запровадити реформу ПДФО на основі місця проживання, як обговорювалося раніше, – що може вплинути на ВВП району на душу населення – уряд повинен буде розглянути можливість перегляду способу розрахунку ВВП на душу населення районів, щоб забезпечити, що він адекватно відображає місцеву економічну діяльність.

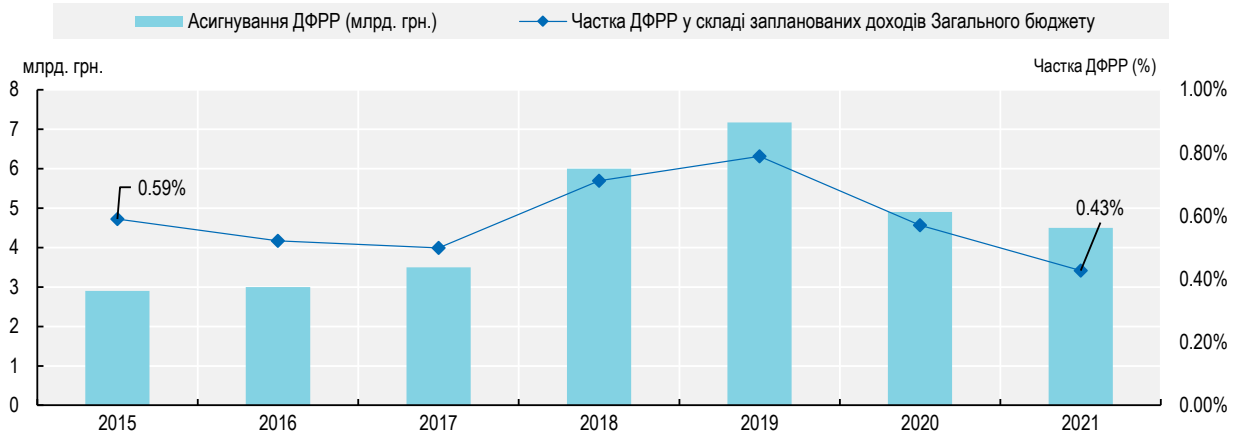
Для кращого визначення територій, які найбільше потребують коштів ДФРР, можна використовувати додаткові показники. Наприклад, уряд міг би взяти до уваги регіональні коефіцієнти Джині, регіональні індекси людського розвитку або оцінити спроможність регіонів мобілізувати інвестиційне фінансування з джерел, відмінних від ДФРР. Однак такі заходи ускладнять формулу розподілу. Щоб сприяти цій зміні, уряду потрібно буде інвестувати у створення та розповсюдження даних з територіальною розбивкою, у тому числі щодо нефінансових показників.

Були запропоновані інші варіанти збільшення обсягу фінансування ДФРР, яке охоплює менш заможні місцеві уряди. Однією з можливостей є суттєве збільшення частки фінансування ДФРР, що виділяється на основі ВВП на душу населення (U-LEAD, 2022[7]). Це принесе пряму користь відносно бідним регіонам, але не обов'язково вирішить основну проблему субрегіональних диспропорцій.

Фінансування ДФРР залишається на рівні, нижчому, ніж передбачено законними повноваженнями

Друге питання, яке викликає занепокоєння, пов'язане з обсягом ДФРР. У період з 2015 по 2021 рік відсоток коштів, виділених ДФРР, коливався між 0,43% і 0,79%, залишаючись значно нижчим за законодавчо встановлений на той час рівень у 1% від запланованих доходів фонду загального бюджету (Рисунок 5.9). Це незважаючи на те, що в період між 2016 і 2019 роками ЄС надав уряду бюджетну допомогу у 38 мільйонів євро для підтримки його політики регіонального розвитку, що сприяло збільшенню обсягу ДФРР (Вкладка 5.6). Однак важливо зазначити, що бюджетна підтримка не була призначена виключно для фінансування ДФРР. Крім того, рівень виконання ДФРР впав між 2015 та 2019 роками (U-LEAD, forthcoming[1]).

Рисунок 5.9. Фінансування ДФРР, 2015 та 2021 рр.



Джерело: розробка автора на основі (Verkhovna Rada, 2015[44]; Verkhovna Rada, 2016[45]; Verkhovna Rada, 2017[46]; Verkhovna Rada, 2018[47]; Verkhovna Rada, 2018[48]; Verkhovna Rada, 2020[49]).

Вкладка 5.6. Програма бюджетної підтримки для регіонального розвитку від Європейського Союзу

У період з 2016 по 2019 рік ЄС намагався зробити свій внесок у соціальну, економічну та територіальну єдність України, підвищуючи добробут громадян за допомогою Контракту на реформування галузі (КРГ) «Підтримка регіональної політики України». У рамках цієї угоди було виділено 50 мільйонів євро як бюджетну підтримку для зміцнення соціальної, економічної та територіальної єдності України та підвищення добробуту громадян по всій країні.

Програма бюджетної підтримки надала Україні структуру та кошти для експериментування з новими способами фінансування політики регіонального та місцевого розвитку. Із 50 мільйонів євро було виплачено лише 38 мільйонів євро, оскільки різні ключові цілі КРГ не були досягнуті. Ця сума становила близько 9% від загального обсягу бюджетних асигнувань для ДФРР за той же період.

Оцінка КРГ за 2020 рік виявила, що «залишається занепокоєння щодо стійкості та впровадження вдосконалень у всю систему». Також в ній було зазначено, що брак спроможності та нечіткість відповідальності на місцевому рівні є основними перешкодами для успіху політики регіонального розвитку. Прикладом цього є надмірна залежність від багатьох малих інфраструктурних проектів із низьким економічним ефектом.

У звіті про оцінку КРГ було зроблено висновок, що «створення політичної, законодавчої та інституційної бази для регіональної політики, хоча й є фундаментальним завданням, однак саме по собі є недостатнім для здійснення соціальних та економічних змін, необхідних для підвищення регіонального паритету та сприяння регіональному економічному та соціальному розвитку». На основі висновків звіту про оцінку 2020 року, серед інших елементів, ЄС вирішив не поновлювати бюджетну підтримку регіонального розвитку, а скоріше інвестувати в підтримку місцевого потенціалу для розробки та впровадження місцевих планів та ініціатив регіонального розвитку.

Джерело: розробка автора на основі (Ecorys, 2021[50]) (U-LEAD, 2018[51]).

Зміни до Бюджетного кодексу визначили частку коштів ДФРР на національні та регіональні інвестиції та ініціативи з розвитку

На початку 2022 року Україна внесла зміни до Бюджетного кодексу щодо посилення ефективності ДСРР. Змінами визначено, що кошти ДФРР повинні спрямовуватися на реалізацію інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, які відповідають пріоритетам ДСРР, а також стратегіям регіонального розвитку. Зокрема, 30% коштів ДФРР має бути використано для фінансування програм і проектів регіонального розвитку, які роблять внесок у ДСРР. Решта 70% мають бути спрямовані на фінансування програм та проектів регіонального розвитку, які забезпечують реалізацію стратегій регіонального розвитку. Ці зміни можуть посилити зв'язок між ДФРР та різними планувальними документами у сфері національного та регіонального розвитку. Це особливо важливий момент, оскільки історично зв'язок між проектами, що фінансуються ДФРР, і різними інструментами планування регіонального розвитку не був оптимальним. Щоб проілюструвати цю тезу: між 2015 та 2017 роками цілі проектів розвитку, що фінансуються через ДФРР, сприяли досягненню лише 17% цілей регіональних стратегій розвитку (MinRegion, 2019[52]). Виділення певного відсотка ДФРР на реалізацію планів регіонального розвитку могло б допомогти подолати цю проблему. Однак це слід поєднати із зусиллями щодо вдосконалення фінансового планування на національному та місцевому рівнях, щоб забезпечити відповідність розподілу коштів тематичній направленості різних стратегій розвитку.

Зміни до Бюджетного кодексу на 2022 рік не містили чітких положень, які б гарантували узгодження законодавчо визначеного фінансування з фактичним фінансуванням. Іншими словами, незважаючи на зміни в законі, фактичні кошти, закріплені за ДФРР, можуть залишатися (значно) нижчими офіційного порогу в 1,5% від усіх запланованих надходжень загального фонду бюджету України. За відсутності таких нормативних актів уряду рекомендується розглянути декілька додаткових заходів. По-перше, МКК (включно з будь-якою (технічною) робочою групою, пов'язаною з фінансуванням регіонального розвитку, яку вона може створити) рекомендується проводити щорічні збори для перегляду частин проекту Державного бюджету, які стосуються регіонального розвитку, і видавати рекомендації щодо внесення змін, якщо до ДФРР пропонується спрямувати менше 1,5% Загального фонду державного бюджету. По-друге, Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування рекомендовано використати свою участь у процесі розроблення та розгляду Державного бюджету України, щоб акцентувати на законному зобов'язанні щодо виділення ДФРР 1,5% Загального фонду Держбюджету.

Зміни до Бюджетного кодексу 2022 року також не вирішують низку інших фундаментальних проблем із ДФРР, наприклад, пов'язаних із вимогами щодо його співфінансування. Крім того, на відміну від законодавчих змін, запропонованих Мінрегіоном у 2020 році, зміни до Бюджетного кодексу на 2022 рік передбачають певний відсоток ДФРР лише для реалізації ДСРР та стратегій регіонального розвитку, але не планів місцевого розвитку.

Розроблена Мінрегіоном пропозиція про внесення змін до Бюджетного кодексу на 2020 рік передбачає поетапне збільшення обсягу ДФРР на відповідний бюджетний період у 2023 році до 3% від запланованих надходжень загального фонду бюджету України (Вкладка 5.7). У разі схвалення закон також мав би зафіксувати частку фінансування, яка може бути спрямована на реалізацію ДСРР, стратегій регіонального розвитку та стратегій розвитку муніципалітетів. Таким чином, це не тільки зміцнило б позицію фонду як основного (міжгалузевого) інструменту фінансування регіонального розвитку, але й дозволило б передбачити у стратегіях муніципального розвитку більш ефективне спрямування місцевих інвестицій.

Вкладка 5.7. Законопроект № 4200 «Про зміни до Бюджетного кодексу України»

Законопроект запропонував зміни до Бюджетного кодексу України та мав на меті внесення змін до статті закону, яка законодавчо регулює використання ДФРР. У разі затвердження до ДФРР надходитиме не менше 3% загального обсягу передбачених доходів загального фонду проекту Державного бюджету України.

Існуючі регіональні критерії виплат будуть доповнені наступною формулою, пов'язаною з різними інструментами планування регіонального розвитку:

- 50% коштів спрямовується на реалізацію програм і проектів у рамках Державної стратегії регіонального розвитку (ДСРР).
- 30% коштів спрямовується на виконання завдань, визначених стратегіями регіонального розвитку.
- 20% коштів спрямовується на реалізацію стратегій муніципального розвитку.

Як і зараз, програми та проекти регіонального розвитку, які реалізуються на місцевому рівні, повинні забезпечувати співфінансування з місцевих бюджетів на мінімальному пороговому рівні 10%.

У разі ухвалення законопроект також зменшить участь депутатів у комісії з відбору проектів. У разі затвердження депутати Верховної Ради зможуть представляти до 50% складу комісії. Нині вони складають не менше 50%. Водночас закон не змінює вимоги щодо спрямування не менше 10% виділеного для регіону фінансування на інвестиційні програми та проекти, які сприяють розвитку місцевої спортивної інфраструктури.

Джерело: розробка автора на основі CabMin (2020[53]).

Депутати відіграють важливу роль у процедурі відбору конкурентних механізмів фінансування

Питання, яке потребує критичного розгляду, це дуже активна роль депутатів Верховної Ради у відборі проектів для отримання коштів ДФРР та Субвенції на соціально-економічний розвиток.

Незважаючи на те, що ДФРР та Субвенція на соціально-економічний розвиток формально перебувають в управлінні Мінрегіону та Мінфіну відповідно, законодавство передбачає, що принаймні 50% складу комісії з відбору проектів для кожного фонду мають складати народні депутати, які входять до Бюджетного комітету Верховної Ради. Це дає їм значні повноваження щодо розподілу коштів (CabMin, 2012[36]). Представники міністерств, які керують кожним із фондів, утворюють меншість у відповідних комітетах з відбору. Без відповідних механізмів прозорості та підзвітності існує ризик розподілу фінансування проекту на основі виборчих міркувань. У різних аудиторських звітах згадується політичний вплив на розподіл коштів Субвенції на соціально-економічний розвиток, які використовувалися для політичної кампанії в місцевих виборчих округах (National Institute for Strategic Studies, 2020[54]). Це не лише призводить до втрати цінних ресурсів, але й підриває довіру до державних інституцій та обраних посадовців, а також політики, пов’язаної з регіональним і місцевим розвитком.

Муніципалітети вважають проблему упередженості в процесі відбору найважливішою перешкодою для отримання фінансування через різні механізми фінансування регіонального розвитку (Вкладка 5.8) (2021[42]). Це свідчить про значний брак впевненості в чесності процесу відбору проектів.

Вкладка 5.8. Головні перешкоди на шляху отримання фінансування відповідно до заяв муніципалітетів

У рамках онлайн-опитування ОЕСР у муніципалітетів запитали, що вони вважають основними проблемами для отримання фінансування через: і) ДФРР та іі) інші механізми фінансування регіонального розвитку. На обидва запитання (одне стосується лише ДФРР, інше – додаткових механізмів фінансування регіонального розвитку) більшість із 741 опитаного муніципалітету повідомили, що найважливішою перешкодою є «упередженість у процесі відбору» їхніх пропозицій (22% і 24% респондентів відповідно).

Приблизно кожен третій муніципалітет повідомив, що основною перешкодою для отримання фінансування через різні відповідні механізми є фактори, пов'язані з їхнім фінансовим становищем – чи то через відсутність фінансів для забезпечення необхідного співфінансування, чи то через витрати, пов'язані з розробкою пропозиції. Що стосується ДФРР, то 18% вважають, що найбільшою перешкодою є зміна пріоритетів ДФРР. Це вказує на відсутність ясності щодо того, якою мірою ДФРР може надати фінансування для задоволення місцевих інвестиційних пріоритетів. Визначення інвестиційних пріоритетів, як правило, не розглядається як перешкода. Лише 1% муніципалітетів повідомив, що це найбільша проблема для отримання коштів через ДФРР.

Примітка: Додаток Рисунок 5.B.2 та Додаток Рисунок 5.B.3 представляють більш детальну розбивку позицій, які муніципалітети вважають головною проблемою для отримання фінансування через ДФРР та інші механізми фінансування. Анкету заповнив 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).
Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Будь-яка модифікація ДФРР чи якогось іншого конкурсного механізму фінансування потребує переоцінки участі парламенту у розподілі коштів. Зокрема, уряд має розглянути можливість надання виконавчій владі більшої ваги під час розгляду та відбору проектних пропозицій. Водночас депутати мають посилити свої повноваження, щоб забезпечити відповідальність різних міністерств, які займаються регіональним і місцевим розвитком, за виконання ними законодавства, яке стосується регіонального та місцевого розвитку. Це може означати, наприклад, забезпечення фактичного розподілу законодавчо встановленого відсотка коштів із доходів загального фонду бюджету до ДФРР. Для посилення прозорості цього процесу статус спостерігача можна надати представникам різних асоціацій органів місцевого самоврядування, організацій громадянського суспільства та/або міжнародних установ, які мають досвід у сфері фінансування та розвитку місцевого самоврядування. Прикладом може бути співпраця між Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) та урядом Мексики. Федеральний уряд Мексики попросив ПРООН підтримати розробку та реалізацію її Державної облігації для досягнення цілей сталого розвитку, спрямованої на розширення бази інвесторів країни шляхом доступу до міжнародних фондів, спрямованих на сталий економічний розвиток. Крім того, що ПРООН може переглядати розвиток схеми облігацій, вона може коментувати звіт про вплив облігації, щоб посилити його прозорість (UNDP, 2020[55]).

Роль областей у початковому відборі проектів потребує подальшого вивчення

Області займають ключову позицію між національним урядом і муніципалітетами з точки зору початкового відбору проектів і розподілу коштів ДФРР, а також інших конкурентних механізмів фінансування. Залежно від конкретної субвенції, роль, яку можуть відігравати області відповідно до чинного законодавства, ризикує підірвати їхню ефективність, а також прозорість.

Уряд має розглянути питання про внесення змін до законодавства щодо механізмів фінансування, включивши чіткі критерії та систематичні консультації з муніципалітетами. Особливо це стосується Субвенції на соціально-економічний розвиток та субвенції на розвиток системи охорони здоров'я в сільській місцевості (Додаток Вкладка 5.A.1). Для обох субвенцій обласні державні адміністрації подають до комісії національного рівня попередні пропозиції щодо того, які місцеві проекти мають отримати фінансування (CabMin, 2017[38]; CabMin, 2012[36]). Законодавство не передбачає ролі муніципалітетів у формуванні цих пропозицій. Більше того, у субвенціях відсутні критерії, які могли б окреслити основу, на якій проекти мають присуджуватися, наприклад прогалини в розвитку місцевих громад (CabMin, 2012[36]) (CabMin, 2017[38]). Це підвищує прийняття початкових рішень про фінансування проектів на основі недостовірної чи неповної інформації або лобіювання обласних державних адміністрацій з боку муніципалітетів.

Другою проблемою, пов'язаною з участю обласних державних адміністрацій у субвенціях на регіональний розвиток, є відсутність прозорості процесу оцінки та присудження балів проектним пропозиціям. Зокрема, це стосується ДФРР. Муніципалітети можуть подавати пропозиції до комісії регіонального рівня, яку очолюють обласні державні адміністрації. Комісія розглядає пропозиції за критеріями, визначеними Мінрегіоном, після чого складає короткий список проектів, які можуть претендувати на фінансування. Після цього короткий список розглядає комісія національного рівня, яка приймає остаточне рішення. Щоб підвищити прозорість цього процесу та підвищити якість пропозицій у майбутньому, оцінка проектних пропозицій регіональною комісією повинна бути передана муніципалітетам – пункт, який не включено в законодавство про ДФРР.

Також є занепокоєння щодо отримання муніципалітетами виділеного їм фінансування від областей. Наприклад, у випадку ДФРР розподіл коштів згадується лише стосовно областей, а не муніципалітетів (CabMin, 2015[35]). Таким чином, законодавство передбачає, що муніципальна частка коштів ДФРР має передаватись їм областями. Інтерв'ю ОЕСР із місцевими зацікавленими сторонами показали, що були випадки, коли області не розподіляли кошти вчасно а то й взагалі їх не надавали (OECD, 2021[8]). Цей фактор може частково пояснити низькі показники виконання ДФРР у 2015-2019 роках, які коливалися між 63% і 89% (U-LEAD, forthcoming[1]).

Деякі критерії відбору можуть поставити бідніші муніципалітети у невигідне становище

Багато з найбільших місцевих субвенцій в Україні надаються на конкурсній основі та вимагають 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. Це може ще більше закріпити територіальну нерівність.

Щоб отримати фінансування через Субвенцію на соціально-економічний розвиток, муніципалітети повинні забезпечити можливість фінансувати утримання інфраструктури з місцевих бюджетів (CabMin, 2012[36]). В інших випадках органи місцевого самоврядування повинні співфінансувати щонайменше 10% загального проекту через місцеві бюджети. Це стосується ДФРР та Субвенції на розвиток системи охорони здоров'я в сільській місцевості (CabMin, 2015[56]; CabMin, 2017[40]). Якщо муніципалітети не можуть виконати вимоги щодо співфінансування, області можуть надати фінансування, якщо вони вважатимуть проект достатньо важливим (OECD, 2021[8]). Однак незрозуміло, яким критеріям він має відповідати, щоб області підтримали муніципальне співфінансування. Таким чином, існує ризик свавільного прийняття рішень.

В принципі, зробити співфінансування необхідною умовою для отримання фінансування може бути корисним заходом. Він може допомогти у залученні ресурсів та збільшенні причетності місцевих органів влади до проектів розвитку. У той же час вимоги щодо співфінансування ризикують закріпити прірву між заможними та бідними муніципалітетами, оскільки вони створюють нерівномірне

навантаження на місцеві бюджети. Багато українських муніципалітетів вважають відсутність коштів для забезпечення співфінансування головною перешкодою для отримання фінансування (Додаток Рисунок 5.B.2; Додаток Рисунок 5.B.3). Крім того, понад 10% опитаних муніципалітетів зазначили, що витрати, пов'язані з розробкою пропозицій для ДФРР та інших механізмів фінансування, є основною перешкодою для отримання коштів на розвиток.

Критерії конкурсних місцевих субвенцій також можуть призвести до зменшення кількості муніципалітетів, що мають право на отримання фінансування. Прикладом такої ситуації є ДФРР. Його відбіркова комісія оцінює проекти за п'ятьма критеріями: 1) внесок у розвиток муніципалітетів/подолання певної проблеми розвитку; 2) очікувані наслідки запропонованого проекту; 3) інноваційність пропозиції; 4) частка співфінансування з місцевого бюджету та; 5) рівень включення соціальних, економічних та екологічних компонентів у запропонований проект (MinRegion, 2019[57]). Критерій інноваційності ризикує поставити муніципалітети зі слабкою адміністративною спроможністю в невигідне становище з огляду на те, що вони, ймовірно, матимуть обмежені внутрішні можливості для розробки пропозицій щодо інноваційних проектів. Зміцнюючи зв'язки з муніципалітетами та ставлячи в пріоритет нарощування їхнього потенціалу, уряд міг би надати муніципалітетам більше ясності щодо критеріїв відбору та процедур подання заявок на конкурсні субвенції, а також їхнього потенціалу для розробки конкурсних пропозицій.

Для вирішення цих проблем можна вжити різних практичних заходів, як-от прив'язати вимоги щодо співфінансування до фіскальної спроможності муніципалітетів. Наприклад, муніципалітети з найменшою фіскальною спроможністю можуть бути повністю звільнені від вимоги надати співфінансування. Цьому можуть сприяти дані про фінансовий стан муніципалітетів, представлені на порталі «Прозорий бюджет» Мінфіну. Уряд, однак, має переконатися, що скориговані правила включають положення, які запобігають підриву власної податкової спроможності муніципалітетами. Іншим рішенням може бути посилення механізму вирівнювання надходжень в Україні, щоб усі муніципалітети мали можливість покривати вимоги щодо співфінансування.

У середньостроковій або довгостроковій перспективі уряд може також розглянути можливість створення додаткової загальної дотації, яка надаватиме всім областям і муніципалітетам мінімальний рівень фінансування для реалізації відповідних стратегій регіонального та місцевого розвитку. Така дотація доповнювала б надходження з власних джерел, які муніципалітети можуть надати, а також будь-які кошти, які вони отримують від неурядових організацій. Це не лише забезпечить місцеві органи влади більш передбачуваним і стабільним фінансуванням для реалізації інвестиційних проектів, пов'язаних із їхніми регіональними та місцевими стратегіями розвитку, а також збільшить їхню здатність витрачати кошти для задоволення своїх конкретних інвестиційних потреб – у рамках офіційно затверджених регіональних та місцевих планів розвитку. Щоб забезпечити ефективне використання дотації, уряду рекомендовано встановити чіткі вказівки щодо використання коштів. Наприклад, керівні принципи можуть вказувати, що проекти повинні розроблятися та впроваджуватися більш ніж одним муніципалітетом і відповідати чітко встановленим міжюрисдикційним інвестиційним потребам. Крім того, повинні бути встановлені надійні механізми нагляду, щоб гарантувати, що фінансування, яке місцеві органи влади отримують як частину загальної дотації, здійснюється відповідно до офіційних інструкцій. Крім того, політики мають переконатися, що така дотація не перешкоджає муніципалітетам шукати альтернативні джерела фінансування для ініціатив з місцевого розвитку.

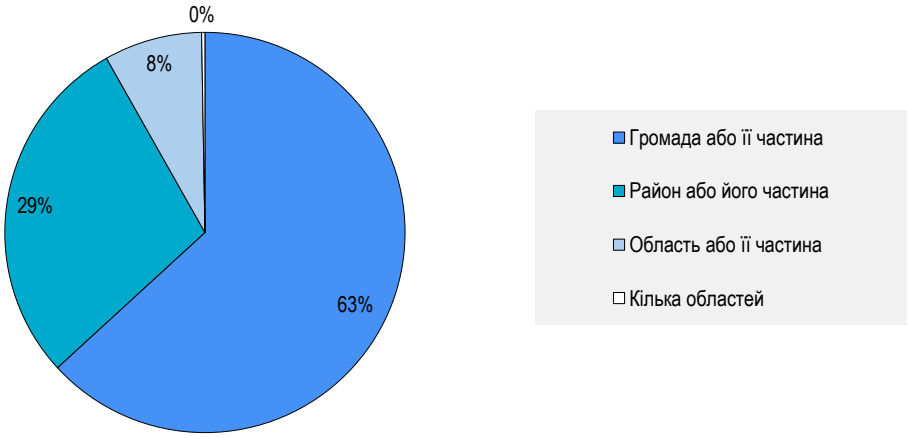
Якщо не вжити подібних політичних заходів, бідніші муніципалітети та муніципалітети з обмеженими технічними можливостями для розробки конкурентоспроможних проектних пропозицій можуть продовжувати втрачати можливості фінансування, що, ймовірно, посилить регіональні відмінності.

Переважання місцевих і невеликих проектів створює ризик фрагментації інвестицій

Додаткові проблеми, які впливають на ефективність проектів, що фінансуються через ДФРР, пов'язані з їх територіальним охопленням та часовим проміжком. Незважаючи на значні покращення між 2015 і 2018 роком, часовий проміжок проектів є відносно коротким, що, ймовірно, обмежує вплив і стійкість ініціатив розвитку.

Якщо у 2015 році 99,8% усіх проектів мали термін лише один рік, то у 2018 році цей показник знизився до 76,5%. За цей же період частка проектів тривалістю два або три роки зросла до 18% і 6% відповідно (Рисунок 5.10). Однак середній географічний фокус проектів не сильно змінився. Більшість ініціатив були спрямовані на конкретну громаду (63%). Менше 30% було зосереджено на районі, і лише 8% проектів було зосереджено на рівні області. Крім того, між 2015 та 2018 роком лише п'ять проектів мали виразну міжрегіональну спрямованість (0,3%) (U-LEAD, 2018[58]). Прикладом проекту рівня громади є будівництво спортивно-оздоровчого комплексу в Дубровиці Рівненської області (Rivne Regional State Administration, 2020[59]). Прикладом проекту з ширшою географічною спрямованістю є реконструкція Львівського обласного клінічного перинатального центру (Verkhovna Rada, 2019[60]).

Рисунок 5.10. Географічний фокус проектів ДФРР між 2015 і 2018 рр.



Джерело: розробка автора на основі даних (U-LEAD, 2018[58]).

Переважання короткострокових проектів, які спрямовані на покращення на рівні громади, може призвести до неоптимального використання ресурсів, оскільки велика кількість малих проектів може вирішувати схожі проблеми, які могли б отримати користь від міжмуніципального чи міжрегіонального втручання.

Намагаючись збільшити стратегічне використання коштів ДФРР, у 2021 році Кабінет міністрів прийняв постанову, згідно з якою лише проекти вартістю 10 мільйонів гривень можуть фінансуватися через ДФРР (MinRegion, 2021[61]). Окрім цього заходу, уряд має розглянути можливість внесення змін до положень фонду, щоб заохочувати фінансування багаторічних проектів, які мають міжюрисдикційну спрямованість. Наприклад, додаткові бали можна присуджувати ініціативам, розробленим декількома місцевими урядами та таким, які пропонують рішення для конкретної проблеми розвитку району чи регіону. Альтернативою може бути організація різних «вікон» фінансування для ініціатив, які мають місцеву, міжмуніципальну чи регіональну спрямованість.

ДФРР інтенсивно фінансує підтримку «жорсткої» інфраструктури

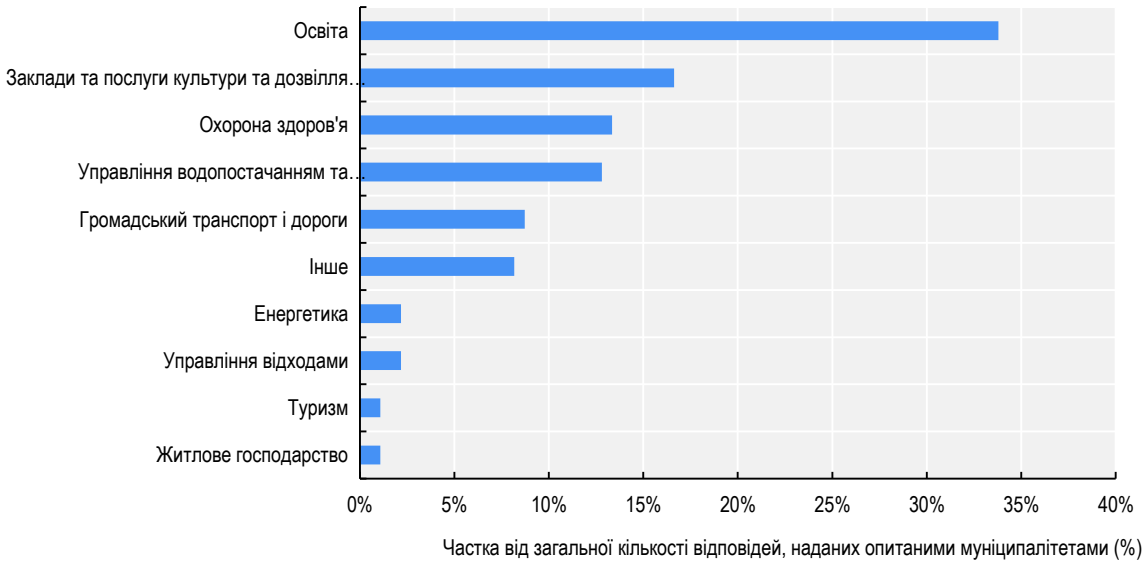
Переважання інвестицій у «жорстку» інфраструктуру, про яке йшлося раніше, також стосується ДФРР. У період 2015-2019 рр. більшість проектів, які фінансувалися через ДФРР, були спрямовані на середню освіту (включаючи будівництво навчальних закладів), за нею йшли комунальні послуги (газ, опалення та електроенергія), дорожньо-транспортна інфраструктура та водопостачання. Серед тематичних сфер, які були найменш цільовими, було сприяння підприємництву та сільськогосподарському та несільськогосподарському бізнесу в сільській місцевості (U-LEAD, 2018[58]).

Двома факторами можна пояснити надмірну залежність ДФРР від «жорстких» інфраструктурних проектів. По-перше, муніципальна влада схильна вірити, що політика регіонального розвитку спрямована на задоволення існуючих потреб у «жорсткій» інфраструктурі (Ecorys, 2021[50]). По-друге, місцеві лідери часто віддають пріоритет інвестиціям у відчутні «жорсткі» інфраструктурні проекти, бо бачать у них інструменти посилення громадської підтримки своїх адміністрацій (National Institute for Strategic Studies, 2020[54])

Беручи до уваги різноманітні національні урядові ініціативи, які конкретно спрямовані на підтримку та модернізацію «жорсткої» інфраструктури, уряд може розглянути можливість коригування керівних вказівок ДФРР, щоб досягти кращого балансу між інвестиціями у «жорстку» та «м'яку» інфраструктуру. Останнє відноситься до інвестицій в інновації, розвиток малого та середнього бізнесу, місцеву конкурентоспроможність і кадровий потенціал (наприклад, професійна підготовка або перепідготовка). Отримання результатів від витрат на «м'яку» інфраструктуру часто потребує часу. Крім того, результати інвестицій, наприклад, у розвиток МСП, часто не такі відчутні, як-от будівництво доріг, мостів чи шкіл. Нерідко місцеві лідери віддають перевагу останнім, прагнучи підвищити свій рейтинг громадського схвалення. До прикладу, обласні державні адміністрації та муніципалітети можуть бути зобов'язані подавати проектні пропозиції, які передбачають витрачання мінімального відсотка коштів на такі питання. Така квота на інвестиції в «м'яку» інфраструктуру могла б замінити існуючу для спорту.

Дійсно, щонайменше 10% фінансування через ДФРР має бути спрямовано на інвестиційні програми та проекти, які сприяють розвитку місцевої спортивної інфраструктури. Незважаючи на те, що квота для конкретного сектора невелика, вона обмежує можливості муніципалітетів розробляти та фінансувати проекти, які відповідають їхнім конкретним потребам, а також зменшує автономію у прийнятті рішень та визначенні пріоритетів розвитку. Ця квота може сприяти помітним відмінностям в інвестиційних пріоритетах муніципалітетів і галузевій спрямованості проектів, що фінансуються з ДФРР (Рисунок 5.11). За даними муніципалітетів, понад 18% проектів, які отримали кошти ДФРР, пов'язані з «об'єктами та послугами культури та дозвіллям (спортом)».

Рисунок 5.11. Галузева спрямованість проектів, що фінансуються з ДФРР, відповідно до заяв муніципалітетів



Примітка: часто проекти, пов'язані з освітою та охороною здоров'я, передбачають значні витрати на будівництво шкіл, дитячих садків і медичних закладів. Їх можна охарактеризувати як інвестиції в «жорстку» інфраструктуру. Запитання: За якою з наведених сфер реалізовувався проект (проекти), що фінансуються через Державний фонд регіонального розвитку? Ви можете обрати кілька варіантів. Варіанти відповідей: Управління відходами; Управління водопостачанням та водовідведенням; Житлове господарство; Охорона здоров'я; Громадський транспорт і дороги; Освіта; Заклади та послуги культури та дозвілля (спорт); Туризм; Енергетика; Інше. Анкету заповнив 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).
Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Переважання проектів, пов’язаних із культурою та спортом, є логічним з огляду на квоту, що використовується в системі розподілу коштів ДФРР, та тематичну спрямованість ДФРР. Крім того, інвестиції в спорт можуть робити прямий внесок у регіональну та місцеву економічну діяльність (European Commission, 2016[62]) Однак така ситуація не відображає інвестиційні потреби муніципалітетів, які вони самі визначили. Як показано на Рисунок 5.8, лише 1% респондентів віддали пріоритет культурі. Уряд має подумати про скасування квоти на спортивну інфраструктуру. Іншим варіантом було б замінити її такою, що краще відповідає потребам муніципальних інвестицій, визначає пріоритет економічного розвитку та/або збалансовує інвестиції в «жорстку» та «м’яку» інфраструктуру.

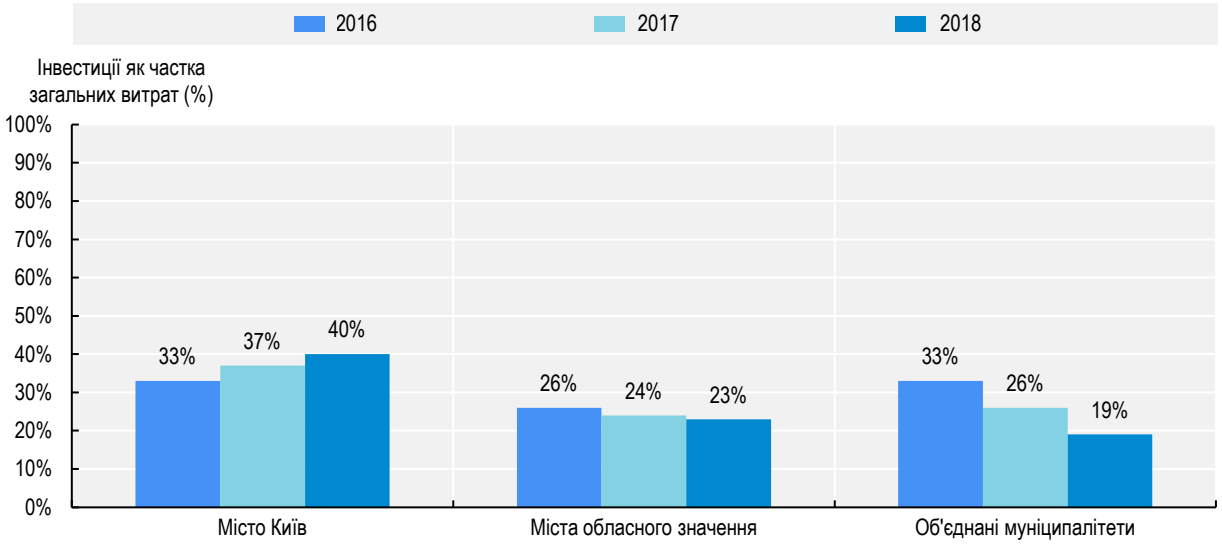
Місцевий інвестиційний потенціал

Незважаючи на те, що частка всіх інвестицій областей, районів та об’єднаних муніципалітетів у відсотках від загального обсягу прямих державних інвестицій зменшилася на 21% у період між 2015 та 2020 роками, вона все ще становить 68% усіх державних інвестицій, що значно перевищує середній показник по ОЕСР (OECD, 2022[10]; IMF, 2022[11]). У той же період частка прямих інвестицій місцевих органів влади України в усіх місцевих видатках залишалася відносно стабільною, коливаючись між 8% і 12% (IMF, 2022[11]). Проте дані вказують на розбіжності в інвестиційній спроможності різних місцевих органів влади (наприклад, міста Києва проти об’єднаних муніципалітетів) і в місцевих навичках ефективного управління інвестиційними процесами. Крім того, кілька механізмів, які місцеві уряди можуть використовувати для збільшення інвестицій, такі як запозичення та державно-приватне партнерство, можна було б використати краще.

Інвестиційні можливості різних місцевих урядів поступово стали відрізнятися

З 2016 по 2018 рік частка інвестиційних витрат міста Києва в загальних видатках зросла з 33% до 40% (SKL International, 2019[25]). Це супроводжувалося зростанням інвестицій на душу населення[5] (Рисунок 5.12). Проте за цей же період частка інвестиційних видатків у загальних видатках міст обласного значення та об'єднаних муніципалітетів зменшилася. Міста обласного значення отримали зниження на 3 відсоткові пункти (з 26% до 23%), а інвестиційні витрати на душу населення залишилися без змін. Частка інвестицій у загальних витратах об'єднаних муніципалітетів зменшилася більш різко, з 33% до 19% (SKL International, 2019[25]). Одне з можливих пояснень пов'язане з розміром Субвенції на місцеву інфраструктуру (Додаток Вкладка 5.A.2). Цей фонд був створений у 2016 році для заохочення муніципальних об'єднань, що означало, що право отримувати кошти мали лише об'єднані муніципалітети. Збільшення кількості об'єднаних муніципалітетів між 2016 і 2020 роком, схоже, було більшим, ніж збільшення об'єму доступних коштів за той самий період, таким чином розмір доступних коштів на муніципалітет знизився ((SKL International, 2019[25]). Субвенцію на місцеву інфраструктуру було скасовано у 2020 році через скорочення бюджету у зв'язку з COVID-19.

Рисунок 5.12. Інвестиції як частина загальних видатків окремих місцевих урядів, 2016-2018 рр.



Примітка. Дані на цьому Рисунку відрізняються від місцевих інвестиційних даних, зібраних МВФ. Це можна пояснити тим фактом, що хоча МВФ розглядає загальні інвестиції, здійснені всіма місцевими урядами разом (включно з областями, містом Києвом, районами та муніципалітетами), дослідження SKL зосереджується саме на місті Києві, «містах обласного значення» та об'єднаних муніципалітетах. Крім того, у дослідженні SKL видатки виключають соціальні трансферти, оскільки органи місцевого самоврядування мало контролюють розподіл цих коштів.
Джерело: розробка автора на основі даних (SKL International, 2019[25]).

Щоб підвищити інвестиційну спроможність невеликих муніципалітетів, уряд міг би розглянути декілька вищезгаданих політичних заходів. Наприклад, їм можна надати блокову дотацію для фінансування інвестицій, пов'язаних з їхніми планами місцевого розвитку. Це, ймовірно, буде сприйнято на місцевому рівні, оскільки 58% опитаних муніципалітетів зазначили, що відновлення субвенції на місцеву інфраструктуру є однією з найбільш невідкладних сфер місцевої фінансової та інвестиційної реформи (Додаток Рисунок 5.B.1). Уряд також міг би розглянути можливість розширення повноважень муніципалітетів для встановлення бази оподаткування та ставок податків на доходи із власних джерел, можливо, в межах національного діапазону, щоб уникнути надмірних

відмінностей між муніципалітетами та надмірного податкового тягаря на громадян. Це не лише покращило б їхню фіскальну спроможність і дало б їм більшу гнучкість для вирішення місцевих потреб, а також могло б посилити рівень державної підзвітності. Понад 40% усіх муніципалітетів, які відповіли на онлайн-опитування ОЕСР, зазначили, що розширення їхніх повноважень встановлювати базу або ставку місцевих податків є особливо актуальною сферою реформи (Додаток Рисунок 5.B.1).

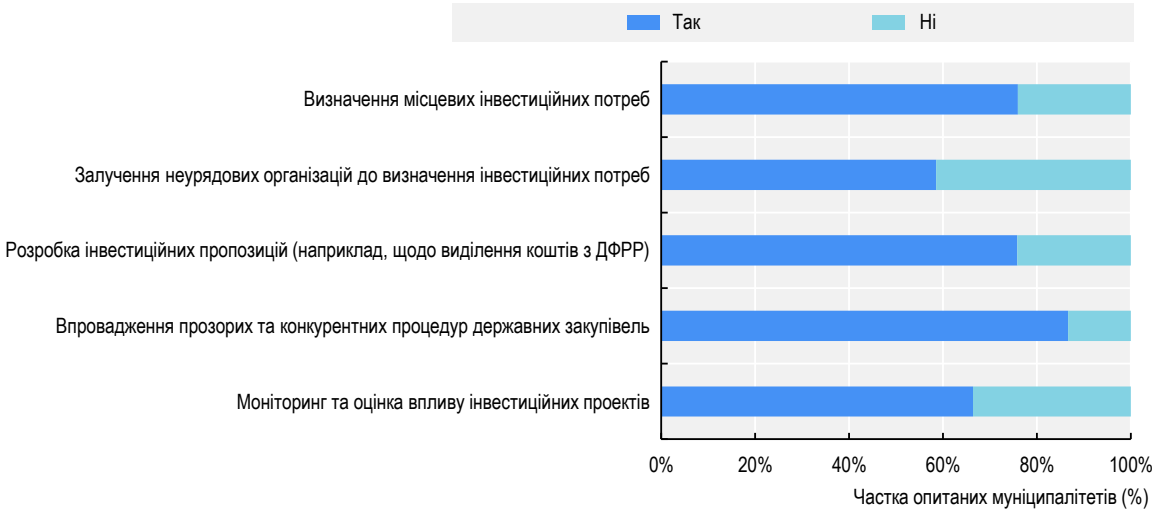
Уважніше вивчення інвестиційної спроможності міст обласного значення показало, що зменшення інвестиційної спроможності відбувалося паралельно зі збільшенням їхніх витрат на заробітну плату та інші операційні витрати (SKL International, 2019[25]). Як було зазначено раніше, це може бути частково пов'язано з підвищенням мінімальної заробітної плати, яке зменшило доходи, які місцеві органи влади могли вільно витрачати. Хоча широко вважається, що багато муніципалітетів стикаються з проблемами щодо залучення та утримання кваліфікованого персоналу, частково через низьку заробітну плату, будь-які заходи, спрямовані на покращення фінансової винагороди державних службовців, можуть зменшити можливості для інвестицій. Таким чином, термінові зусилля із залучення та утримання кваліфікованого персоналу повинні супроводжуватися збільшенням доходів.

Розвиток навичок має вирішальне значення для підвищення ефективності місцевих інвестицій

Забезпечення достатніх і кваліфікованих людських ресурсів на місцевому рівні є ключовим моментом для ефективного виконання завдань державних інвестицій, покращення надання державних послуг та підтримки місцевого економічного розвитку. Дані вказують, що реформи децентралізації мали відносно позитивний вплив на місцеві інвестиційні можливості муніципалітетів. Однак у той же час необхідно вдосконалювати навички з низки тем, включаючи розробку основ моніторингу інвестиційних проектів, а також взаємодію з неурядовими учасниками протягом життєвого циклу інвестиційних проектів.

Аналіз онлайн-опитування ОЕСР (Рисунок 5.13) показує, що хоча значна більшість (74%) опитаних муніципалітетів повідомили про те, що вони мають достатні людські ресурси для визначення потреб у місцевих інвестиціях, 24% з них зазначили, що їм бракує відповідних знань та досвіду. Це може негативно вплинути на здатність цих муніципалітетів розробляти якісні інвестиційні проекти, які відповідають потребам і можливостям місцевого розвитку, тим самим ставлячи під загрозу ефективність їхніх інвестицій. Крім того, 24% муніципалітетів повідомили, що їм бракує людських ресурсів для розробки інвестиційних пропозицій. Оскільки багато субвенцій регіонального та місцевого розвитку в Україні є конкурентними, це може означати втрату такими муніципалітетами можливості фінансування. Особливо це стосується тих муніципалітетів, які були адміністративно об'єднані у 2020 році та отримали менше підтримки у розбудові потенціалу, ніж їхні колеги (OECD, 2021[8]).

Рисунок 5.13. Наявність кадрового потенціалу для ефективного виконання завдань державного інвестування



Примітка: Запитання: Вкажіть, чи вважаєте ви, що ваш муніципальний уряд має людські ресурси (включаючи знання та досвід) для ефективного виконання наступних завдань державного інвестування: Визначення місцевих інвестиційних потреб; Залучення приватного сектору, громадянського суспільства чи наукових кіл до визначення інвестиційних потреб; Розробка інвестиційних пропозицій (наприклад, щодо виділення коштів з ДФРР); Впровадження прозорих та конкурентних процесів державних закупівель з відповідними системами внутрішнього контролю; Проведення періодичних навчань з МіО для визначення впливу інвестиційних проектів. Варіанти відповідей на завдання: Так, Ні. Анкету заповнив 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).
Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Що стосується моніторингу та оцінки, 34% опитаних муніципалітетів повідомили, що їм не вистачає людських ресурсів (включаючи знання та досвід) для проведення періодичного моніторингу та оцінки, які могли б визначити вплив інвестиційних проектів. Це свідчить про те, що деякі муніципалітети, можливо, не розробили важливих механізмів підзвітності та навчання. Забезпечення ефективного моніторингу може дозволити муніципалітетам стежити за впровадженням інвестицій, вносити проміжні коригування, коли це необхідно, і повідомляти результати своїх інвестиційних заходів відповідним зацікавленим сторонам. Фактична оцінка може допомогти визначити, чи було досягнуто запланованих результатів, і надавати інформаційну підтримку при розробці майбутніх інвестиційних пропозицій.

Взаємодія з неурядовими учасниками є ключовим викликом для муніципалітетів

Стосовно залучення приватного сектору, громадянського суспільства чи наукових кіл до визначення інвестиційних потреб, слід зазначити, що 41% муніципалітетів повідомив, що їм для цього бракує людських ресурсів (включаючи знання та досвід). Як зазначено в *Рекомендації Ради ОЕСР щодо ефективного державного інвестування на всіх рівнях врядування*[6], залучення приватного сектору та зацікавлених сторін громадянського суспільства при розробці та реалізації стратегій державного інвестування є основоположним завданням для підвищення соціальної та економічної цінності інвестицій та забезпечення підзвітності (OECD, 2014[9]).

Усі рівні влади повинні залучати зацікавлені сторони на ранній стадії інвестиційного циклу, починаючи з визначення інвестиційних потреб і розробки інвестиційної стратегії. На більш пізніх етапах до моніторингу та оцінювання має бути залучена збалансована група зацікавлених сторін. Інформація щодо планів державних інвестицій, видатків і результатів має бути піддана певному

рівню громадського контролю для забезпечення прозорості та підзвітності. Крім того, муніципалітети повинні мати можливість збалансувати врахування поглядів зацікавлених сторін та їхній внесок в інвестиційний процес, вживаючи заходів для запобігання непропорційному впливу груп, об'єднаних спільними особливими інтересами.

Процес реформи децентралізації підвищив муніципальну ефективність у деяких аспектах інвестиційного планування

Багато муніципалітетів вважають, що реформа децентралізації мала переважно позитивний вплив на їхній потенціал щодо планування інвестицій. Більшість муніципалітетів (57%) повідомили, що процес реформи децентралізації (включно з об'єднанням) покращив їхню здатність визначати потреби в місцевих інвестиціях. Крім того, 59% повідомили, що вони покращили свою спроможність запроваджувати прозорі та конкурентоспроможні процеси закупівель із відповідними системами внутрішнього контролю (Рисунок 5.14). Крім того, 54% муніципалітетів зазначили, що реформи децентралізації покращили їхній потенціал для розробки інвестиційних пропозицій для конкурсних дотацій, таких як ДФРР. Водночас понад 40% муніципалітетів зазначили, що реформи або не мали значного впливу на інші сфери, пов'язані з державними інвестиціями, або послабили їхню ефективність. Це включає залучення неурядових організацій до визначення інвестиційних потреб, де 62% повідомили, що ефективність або зменшилася, або залишилася незмінною; і здатність проводити періодичний моніторинг та оцінку для визначення впливу інвестиційних проектів, де 53% повідомили про зниження ефективності або відсутність змін.

Рисунок 5.14. Вплив реформи децентралізації на муніципальну ефективність, пов'язану з державними інвестиціями



Примітка: Запитання: Який вплив мали реформи децентралізації та процес об'єднання на ефективність роботи вашого муніципального уряду в наступних сферах, пов'язаних з державними інвестиціями? Визначення місцевих інвестиційних потреб; Залучення приватного сектора, громадянського суспільства чи наукових кіл до визначення інвестиційних потреб; Розробка інвестиційних пропозицій (наприклад, щодо виділення коштів з ДФРР); Впровадження прозорих та конкурентних процесів державних закупівель з відповідними системами внутрішнього контролю; Проведення періодичного моніторингу та оцінки для визначення впливу інвестиційних проектів. Варіанти відповіді: Покращення ефективності; Зниження ефективності; Жодного значного ефекту. Анкету заповнив 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).
Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Інституції національного рівня, які керують субвенціями на регіональний і місцевий розвиток, повинні забезпечити муніципалітетам отримання достатньої підготовки та консультацій для кращого виконання своїх завдань і обов'язків протягом усього інвестиційного циклу. Ці зусилля можуть бути підтримані різними асоціаціями місцевого самоврядування. Необхідно розробити та поширити методології визначення потреб регіонального та місцевого розвитку та інвестицій, враховуючи дефіцит даних з територіальною розбивкою, а також методології ефективної взаємодії з урядовими та неурядовими суб'єктами.

Уряд також має використовувати механізми міжнародної координації донорів, щоб визначити, які муніципалітети та муніципальний персонал уже отримували підтримку з розвитку спроможності для планування інвестицій у минулому та які теми були висвітлені в навчальних ініціативах. Ця інформація може допомогти створити базу даних, яка дозволить міністерствам визначати потреби у розбудові потенціалу. Якщо плинність місцевих державних службовців дуже висока, навчальна база даних може швидко застаріти. Альтернативою може бути розробка реєстру, який представлятиме підтримку навичок та підвищення кваліфікації, яку отримують (місцеві) державні службовці. Однак таким реєстром було б складніше керувати та підтримувати його в актуальному стані.

Навчальна база даних може також слугувати критичним внеском для вибору муніципалітетів, які будуть цільовими для майбутніх (міжнародних) проектів розвитку. Прикладом може бути територіальний портал (Portal Territorial), розроблений Департаментом національного планування Колумбії (Вкладка 5.9). В Україні такий портал значною мірою сприяв би доступності відповідних навчальних матеріалів.

Вкладка 5.9. Територіальний портал Колумбії

Територіальний портал Колумбії був створений Департаментом національного планування для підтримки муніципалітетів у їхніх зусиллях покращити муніципальне планування, адміністрування та надання послуг. Він має інтерактивну карту, яка містить інформацію про муніципалітети, які пройшли навчання від урядових і неурядових організацій. Портал також функціонує як єдине вікно для отримання:

- Інформації про правила та процедури муніципального планування та бюджетування.
- Пакетів електронного навчання з таких тем, як державні інвестиції, просторове планування, фінансовий менеджмент, розробка планів місцевого розвитку, а також моніторинг і оцінка. Ці пакети містять посібники, навчальні відео, рекомендації, приклади передової практики тощо.
- Матеріалів у форматах Excel і PowerPoint, пов'язаних з вищезазначеними темами, які можуть бути скориговані місцевими органами влади.
- Контактної інформації територіальних радників, розташованих у різних частинах країни.
- Інформації про відповідну національну урядову політику, яка реалізується на місцевому рівні.

Джерело: розробка автора на основі (Departamento Nacional de Planeación, 2021[63]).

Нецільове використання інвестиційних коштів може знизити довіру до політики регіонального та місцевого розвитку

Спроможність місцевих органів влади використовувати фонди регіонального та місцевого розвитку відповідно до офіційних правил є ще однією проблемою. Нецільове використання державних коштів, недотримання інструкцій із закупівель і відсутність прозорості інвестиційних витрат можуть підірвати ефективне та раціональне використання обмежених ресурсів. Це також може знизити довіру до уряду та політики регіонального та місцевого розвитку.

Проведений Рахунковою палатою України аудит виявив значні невирішені питання щодо виконання ДФРР, зокрема нецільове використання бюджетних коштів, порушення законодавства у сфері планування та бюджетування та значну кількість об'єктів незавершеного будівництва (CabMin, 2021[5]). Ці проблеми стосуються не лише ДФРР, а також є системними. Так, оцінка Держаудитслужбою законного та ефективного використання комунальних ресурсів на загальну суму 872 млрд. грн. протягом 2018-2020 років та перших п'яти місяців 2021 року виявила порушення і недоліки на загальну суму 141 млрд. грн. Крім того, в ході моніторингу закупівель, під час якого було розглянуто 119,7 млрд. грн. місцевих видатків, було виявлено порушення законодавства про закупівлі майже для 80% перевірених витрат (CabMin, 2021[5]).

Спроможність уряду проводити більш ретельну оцінку адекватного використання коштів місцевими урядами була значно обмежена. За останні роки штат Держаудитслужби було скорочено з 14 тис. аудиторів до 3 тис., також було закрито відділи аудиту в районах і містах. У світлі цих подій Держаудитслужба виступала за збільшення територіальної присутності аудиторів та виділення додаткових коштів (CabMin, 2021[5]). Щоб покращити законне та ефективне використання фінансових ресурсів місцевими органами влади, уряду рекомендується надати пріоритет зміцненню спроможності муніципальних органів влади проводити внутрішній аудит. Проведення внутрішніх аудитів повинно бути обов'язком, встановленим нормативними актами для всіх муніципальних органів влади. Це мало б поєднуватися з розвитком фінансів і потенціалу, забезпеченим

національним урядом, щоб дозволити муніципалітетам озброїти себе спеціальною командою або зовнішньою підтримкою (консультантами) і створити відповідну інформаційну систему (OECD, 2018[14]).

Водночас уряд має забезпечити ефективну комунікацію між муніципалітетами та Державною аудиторською службою для визначення спільних викликів і «вузьких місць» у сфері фінансового менеджменту та закупівель. Це дозволить Держаудитслужбі надавати Мінфіну та Мінрегіону, а також іншим профільним міністерствам дані про те, які види коштів найчастіше використовуються не за цільовим призначенням, а також нормативи бюджетування чи закупівель, які найчастіше порушуються. Це полегшило б ухвалення рішень щодо внесення змін до бюджету, регулювання закупівель та навчання місцевих органів влади у сфері закупівель та управління інвестиціями. Подібні дії допомогли б узгодити принципи України з одинадцятим принципом Рекомендації Ради ОЕСР щодо ефективного державного інвестування на всіх рівнях управління, тобто «сприяти прозорості та стратегічному використанню державних закупівель на всіх рівнях врядування» (OECD, 2014[9]).

Місцевий борг становить лише невелику частину всього державного боргу

Враховуючи фіскальні обмеження, з якими стикається багато місцевих урядів, боргове фінансування може бути привабливим способом допомогти їм здійснити необхідні інвестиційні проекти. Тим не менш, мають бути встановлені «захисні споруди», які б гарантувати, що місцеві органи влади, яким дозволено робити позики – усі, за винятком селищних і сільських муніципалітетів, – не приймають на себе надмірні ризики, особливо з огляду на проблеми потенціалу, з якими стикається багато муніципалітетів.

З 2019 по 2020 рік місцевий борг зріс на 38,6%, сягнувши 25 млрд. грн. (Accounting Chamber of Ukraine, 2021[64]). Таке підвищення можна пояснити, зокрема, девальвацією гривні. Насправді, з урахуванням інфляції, у 2020 році місцевий борг був приблизно таким же, як і в 2015 році. Крім того, місцевий борг продовжував становити лише дуже невелику частину загального державного боргу (приблизно 1%) (IMF, 2022[11]).

З 2019 по 2020 рік місцевий внутрішній борг зріс на 41,7% до 20,8 млрд. грн. Це збільшення було викликано перш за все видачею банківських позик різним міським радам (наприклад, Одеській та Запорізькій), які використовували кошти для фінансування різноманітних проектів, включаючи проекти відбудови муніципальних енергопідприємств загального користування та житлові проекти. Ще один важливий фактор збільшення – випуск кількома містами нових цінних паперів для фінансування відбудови об'єктів соціально-культурної сфери, транспортної інфраструктури та доріг.

До початку широкомасштабної агресії Росії проти України очікувалося, що поступове відновлення економіки після пандемії COVID-19 сприятиме відновленню податкових надходжень українських міст у 2021-2022 роках, що дозволить їм обслуговувати зростаючий борг (Fitch Ratings, 2021[65]). З метою покращення спроможності муніципалітетів фінансувати проекти місцевого розвитку, право на запозичення можна було б поширити на муніципалітети середнього розміру, які відповідають певним фіскальним критеріям, за умови попереднього схвалення Мінфіну.

Крім того, уряд має розглянути можливість створення робочої групи з питань місцевого боргу (управління місцевим боргом), до складу якої увійдуть центральні органи влади, такі як Мінфін та Мінрегіон, а також представники асоціацій місцевого самоврядування. Ця група могла б допомогти визначити, якою мірою поточна система запозичень сприяє державним інвестиціям у контексті післявоєнної відбудови та відновлення, не ставлячи під загрозу економічну стабільність і раціональне фінансове управління. Довгострокові заходи, які повинні бути оцінені такою робочою групою, включають розвиток кредитного ринку для місцевих запозичень (тобто створення більш диверсифікованого ринку місцевих боргових зобов'язань). Однією з особливих сфер уваги може

бути створення муніципального облігаційного агентства для зниження витрат на фінансування інвестиційних проектів (Вкладка 5.10), що зробить запозичення більш доступними для більшої кількості муніципалітетів.

Вкладка 5.10. Фінське відкрите акціонерне товариство з обмеженою відповідальністю з фінансування муніципалітетів

У багатьох країнах допомога невеликим муніципалітетам отримати доступ до ринків капіталу для фінансування інвестицій є ключовим завданням. Оскільки їхні інвестиційні проекти часто невеликі, а муніципалітети не об'єднують свої ресурси, вони не отримують особливо конкурентоспроможних умов кредитування від комерційних банків. Такі країни-члени ОЕСР, як Данія та Фінляндія, мають спеціальні фінансові агентства, які спеціалізуються на муніципальному кредитуванні. Оскільки ці фінансові установи місцевого самоврядування пропонують кращі умови, муніципалітети рідко обирають комерційні позики.

У 1989 році Фінляндія створила відкрите акціонерне товариство з обмеженою відповідальністю з фінансування муніципалітетів (MuniFin), яке є кредитною установою, що спеціалізується на фінансуванні сектора місцевого самоврядування та субсидованого державою будівництва соціального житла. MuniFin об'єднує муніципальні ризики та надає позики фінським муніципалітетам за рахунок ресурсів фінансових ринків. MuniFin є спільною власністю:

- Муніципалітетів, об'єднаних муніципальних органів та компаній, що належать муніципалітетам (53%).
- Місцевого державного пенсійного фонду (31%).
- Національного уряду (16%).

Його фінансування гарантує окрема установа – Муніципальний гарантійний фонд, – яка має доступ до всієї податкової бази населення Фінляндії. Муніципалітети Фінляндії, усі з яких є членами Муніципального гарантійного фонду, мають необмежене право стягувати ПДФО, що є достатньою заставою для фінансування з боку MuniFin. Близько 80% муніципального боргу фінансується через MuniFin.

Джерело: розробка автора на основі (OECD, 2021[66]; MuniFin, 2021[67]; OECD, 2021[68]; André and García, 2014[69]).

Уряд також має розглянути можливість використання великої кількості інформації про державний борг, представленої на порталі «Прозорий бюджет» та у Реєстрі місцевих позик і місцевих гарантій, для створення державної інформаційної панелі моніторингу з метою виявлення муніципалітетів, які перебувають у зоні ризику. Це підвищить прозорість і полегшить прийняття рішень щодо коригувальних заходів. Мінфін і Мінрегіон також повинні вивчити можливість проведення навчання для муніципальних адміністраторів з управління боргом. Нарешті, важливо визнати, що на питання про те, що вони вважають найбільш невідкладними напрямками фінансової реформи, лише 3% муніципалітетів згадали законодавчі зміни для полегшення запозичень (Додаток Рисунок 5.B.1). Таким чином, будь-які реформи, спрямовані на сприяння місцевим запозиченням, слід розглядати як доповнення до, наприклад, коригування системи розподілу ПДФО або збільшення спроможності органів місцевого самоврядування залучати доходи з власних джерел.

Недовіра громадськості та відсутність ноу-хау перешкоджають потенціалу державно-приватного партнерства

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 фінансовими обмеженнями. Однак ДПП підпадають під ті ж самі фіскальні обмеження або обмеження щодо готовності платити, що і державні проекти. В обох випадках для ефективної реалізації проектів необхідна сильна інституційна спроможність ДПП – це складні та іноді ризиковані домовленості, які потребують потенціалу для розробки, узгодження та реалізації. Цей потенціал не завжди доступний, особливо на місцевому рівні. Незважаючи на сильну шумиху щодо потенціалу ДПП в отриманні додаткових ресурсів для інвестиційних проектів, залишається відносно небагато українських муніципалітетів, які вступили в такі партнерства (Вкладка 5.11).

Вкладка 5.11. Державно-приватні партнерства в Україні

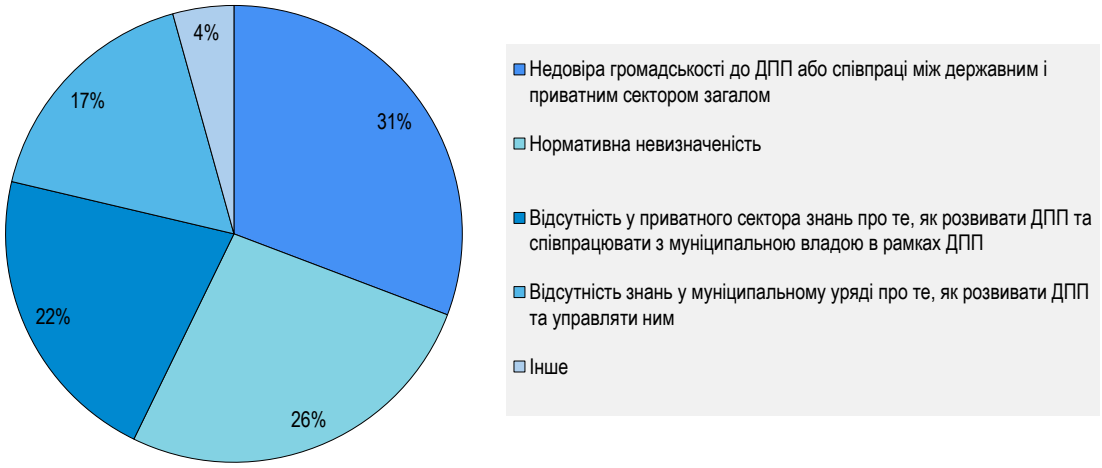
Перший Закон «Про державно-приватне партнерство» був прийнятий у 2010 році, і на нього як на інструмент залучення інвестицій покладалися значні надії. Однак він не виправдав очікувань з різних причин. З метою вдосконалення законодавчої бази у 2016 році набув чинності новий Закон про ДПП, яким було внесено зміни до «Деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні». Закон про ДПП краще визначив межі проекту ДПП.

У 2019 році було прийнято новий Закон «Про концесії», щоб усунути суперечності між законами, що регулюють концесію та ДПП, а також збільшити приватні інвестиції, зокрема у сфері інфраструктури. Крім того, у 2018 році було створено Державну організація «Агенція з питань підтримки державно-приватного партнерства», яка проводить навчання національних та місцевих органів влади у сфері ДПП. Зокрема, вона пропонує допомогу в підготовці необхідної документації та підтримує процеси управління контрактами ДПП. Проте існує занепокоєння, що вона зосереджується головним чином на основних державно-приватних партнерствах на національному рівні та не має необхідних людських ресурсів для підтримки створення партнерств на місцевому рівні та управління ними.

Джерело: (OECD, 2018[14]) (OECD, 2021[8]) (CabMin, 2021[5]).

Згідно з результатами онлайн-опитування ОЕСР, лише частина муніципалітетів (10%) повідомили, Гектор до ДПП. Шістнадцять відсотків зазначили, що вони не впевнені, чи це так, а решта 74% муніципалітетів повідомили, що вони не є учасниками жодного ДПП (OECD, 2021[42]). З тих муніципалітетів, які мають ДПП, деякі (30%) зазначили, що партнерство спрямоване на управління відходами, потім на освіту (27%) та управління водопостачанням і водовідведенням (25%). Муніципалітети неохоче створюють ДПП з різних причин. Наприклад, 31% муніципалітетів вважає, що відсутність довіри громадськості до державного та приватного співробітництва є найбільшою перешкодою для створення ДПП (Рисунок 5.15). Це може бути пов'язано з уявленням громадськості про значну поширеність корупції. Крім того, 26% муніципалітетів вважають, що для створення ДПП найбільшою перешкодою є нормативна невизначеність. Далі йде очевидний брак знань з боку приватного сектору (22%) або муніципалітету (17%) про те, як розвивати ДПП та управляти ним.

Рисунок 5.15. Найбільші перешкоди на шляху успішної співпраці з організаціями приватного сектору через ДПП.



Примітка: Запитання: Що, на вашу думку, є найбільшою перешкодою для успішної співпраці між вашим муніципалітетом та організаціями приватного сектору через ДПП? Варіанти відповіді: Громадська недовіра до ДПП або співпраці між державним і приватним сектором загалом; Нормативна невизначеність; Брак знань у приватному секторі про те, як розвивати та співпрацювати з муніципальною владою в рамках ДПП; Відсутність знань у муніципальному уряді про те, як розвивати ДПП та управляти ним; Інше. Анкету заповнив 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).
Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Уряд може розглянути можливість покращення інформування муніципалітетів та приватного сектору - наприклад, через місцевий бізнес - або регіональні палати - про потенціал ДПП та його нормативно-правову базу, а також наголосити на численні ризики, пов'язані зі створенням та управлінням такими партнерствами. Це має поєднуватися з розробкою навчальних матеріалів для муніципалітетів щодо оцінки доданої вартості ДПП, управління партнерствами та створення прозорої системи відстеження використання публічних коштів та визначення їх ефективності. Останнє є особливо важливим, оскільки може підвищити довіру громадськості до співпраці між державним та приватним сектором. У зв'язку з цим, Принципи ОЕСР щодо Державного Управління Державно-Приватного Партнерства підкреслюють важливість наявності чіткої та прозорої нормативно-правової бази, яка належним чином забезпечується і якій можуть довіряти всі залучені сторони (OECD, 2012[70]). Така система повинна сприяти розвитку конкуренції, одночасно допомагаючи урядам мінімізувати ризик виникнення конфлікту інтересів, захоплення регуляторних органів та корупції.

Українське Державне агентство з питань підтримки державно-приватного партнерства могло б також оцінити досвід Центру ДПП на Філіппінах (Вкладка 5.12). Наприклад, воно могло б сприяти поширенню практичного досвіду, набутого, зокрема, великими містами в управлінні ДПП. Муніципалітети, як правило, звертаються до великих міст, однак на ситуативній основі, для отримання інформації та рекомендацій щодо створення ДПП (OECD, 2021[8]). Державне агентство з підтримки державно-приватного партнерства могло б поділитися успішними практиками, а також тими, де залучені національні або субнаціональні органи влади не змогли належним чином управляти фінансовими ризиками, які виникли у зв'язку з цим.

Вкладка 5.12. Центр ДПП на Філіппінах

Кодекс місцевого самоврядування Філіппін 1991 року передав місцевим органам влади повноваження із забезпечення місцевої інфраструктури, передбачивши інституційні механізми для розробки та реалізації місцевих планів. Центр ДПП було створено для допомоги органам місцевого самоврядування у підготовці проектів, роз'ясненні процедур та оцінці проектів ДПП, а також для проведення навчання.

Центр запустив стратегію ДПП для органів місцевого самоврядування, включаючи підготовку та розповсюдження посібника щодо ДПП. Він також допоміг підготувати плани заходів та стратегії для реалізації проектів ДПП на місцевому рівні. Крім того, органи місцевого самоврядування мають доступ до Гарантійної корпорації одиниць місцевого самоврядування, яка пропонує гарантії для муніципальних облігацій як приватний гарант ризиків для проектів ДПП.

Джерело: Адаптовано з (OECD, 2021[71]).

Муніципалітети повинні використовувати ДПП з великою обережністю, оскільки в країнах ОЕСР є багато нещодавніх прикладів невдач або зловживань ДПП. У Принципах ОЕСР щодо державного управління державно-приватним партнерством зазначено, що при прийнятті рішення про використання ДПП уряди повинні "ретельно дослідити, який метод інвестування, ймовірно, дасть найбільше "співвідношення ціни та якості", а також розглянути "ключові фактори ризику та характеристики конкретних проектів" (OECD, 2012[70]). Крім того, вигоди, витрати та ризики ДПП повинні розглядатися у порівнянні з іншими моделями фінансування проектів та фінансування (OECD, 2019[72]; OECD, 2022[73]).

Співвідношення ціни та якості має бути основною метою при розробці ДПП. Співвідношення ціни та якості означає те, що національний або субнаціональний уряд "вважає оптимальним поєднанням кількості, якості, характеристик та ціни (тобто вартості)", розраховане протягом повного життєвого циклу проекту (OECD, 2021[74]). Проект ДПП, як правило, дає більше співвідношення ціни та якості порівняно з традиційними закупівлями або державним виробництвом, коли він забезпечує кращі характеристики, вищу якість або нижчу вартість протягом усього терміну експлуатації. Вище співвідношення ціни та якості в основному досягається за рахунок передачі ризиків, конкуренції та використання управлінських навичок та інновацій приватного сектору (OECD, 2021[74]).

Фіскальні ризики, пов'язані з використанням ДПП субнаціональними органами влади, є особливо важливими для розгляду. У деяких випадках існує ризик неналежного використання ДПП для обходу контролю управління державними фінансами, що може створити довгострокові фіскальні ризики для національних та субнаціональних органів влади (World Bank Group et al., 2017[75]). Бажання обійти фіскальні обмеження не слід вважати вагомою причиною для вибору ДПП замість традиційних державних закупівель (IADB, 2018[76]). Воно також може становити загрозу для належної підготовки проекту та співвідношення ціни та якості, створюючи при цьому "ілюзію доступності" (Eurostat, 2016[77]). Це особливо актуально, коли національні та/або субнаціональні органи влади не мають довгострокової перспективи щодо державних фінансів, що може означати, що ДПП виглядають доступними через їх відстрочений вплив на бюджет, в той же час, довгострокові платіжні зобов'язання не беруться до уваги (World Bank, 2020[78]). Ризики, характерні для субнаціональних органів влади, пов'язані з інституційною спроможністю та фіскальною і нормативно-правовою базою (OECD, 2022[73]). Для успішного використання проектів ДПП субнаціональним органам влади необхідний значний інституційний досвід. Це включає здатність належним чином оцінювати потенційні вигоди, витрати та ризики ДПП, а також управляти подальшою розробкою, погодженням, закупівлею, присудженням та елементами управління контрактами, забезпечуючи при цьому

прозорість (OECD, 2018[79]). Це означає, що ДПП повинні використовуватися в першу чергу великими містами та регіональними юрисдикціями, які, швидше за все, мають фіскальні та інституційні можливості, необхідні для управління ними, за певних умов та в рамках суворих механізмів контролю. Крім того, ДПП не повинно бути "позабюджетним" (тобто коли витрати і доходи не включаються до субнаціональних бюджетів), а також не повинно використовуватися лише для залучення фінансування, оскільки можуть бути доступні інші механізми (наприклад, випуск облігацій та позики від багатосторонніх банків розвитку).

Субнаціональні уряди повинні розглядати ДПП, якщо вигоди від цих факторів перевищують витрати на приватне фінансування та ризики, пов'язані з такими партнерствами, такі як зазначені вище, і пропонують значне співвідношення ціни та якості (OECD, 2021[80]). Крім того, вони мають бути спрямовані насамперед на реалізацію масштабних проєктів у пріоритетних інфраструктурних секторах.

Загалом, ДПП не підходить для малих проектів, які, незважаючи на свою привабливість для органів місцевого самоврядування, не обов'язково представляють співвідношення ціни та якості. Крім того, невеликі проекти ДПП не обов'язково передбачають невеликі зобов'язання, що підкреслює необхідність також враховувати повний обсяг умовних зобов'язань, створених через гарантії для проектів ДПП (OECD, 2022[73]). Крім того, невеликі ДПП не завжди є комерційно життєздатними. Для подолання цієї проблеми деякі країни запровадили положення про об'єднання ДПП у різних секторах або юрисдикціях для заохочення економії на масштабах або залучення операторів (Вкладка 5.13).

Вкладка 5.13. Приклади об’єднаних місцевих державно-приватних партнерств

Практика, яку підкреслюють суб’єкти ДПП, полягає в об’єднанні менших проектів у більші з метою покращення масштабу та життєздатності, що робить їх більш привабливими для великих гравців сфери інфраструктури та забезпечує кращі варіанти фінансування, включаючи ДПП. У деяких випадках залучаються уряди в кількох юрисдикціях. Прикладом об’єднання є програма, розроблена Департаментом транспорту Пенсільванії, яка об’єднала будівництво та технічне обслуговування кількох сотень невеликих мостів в один проект ДПП у рамках програми відновлення старих мостів. Це допомогло впоратися з обмеженою життєздатністю окремих проектів ДПП, враховуючи, що середня вартість окремих мостів становила лише близько 2 мільйонів доларів США.

Джерело: розробка автора на основі (OECD, 2021[71]).

В Уельсі модель взаємного інвестування (MBI) є прикладом того, як створити ДПП для підтримки місцевих інвестицій. У MBI уряд Уельсу сплачує винагороду приватному партнеру для покриття вартості будівництва, обслуговування та фінансування проекту. Натомість уряд Уельсу стає прямим інвестором проекту, маючи можливість отримати до 20% акцій холдингової компанії, створеної для реалізації проекту, і призначити директора до правління холдингової компанії. Після закінчення контракту актив передається у державну власність (OECD, 2020[4]).

Хоча технічно Шотландський фючерсний траст (SFT) не є державно-приватним партнерством, Україна могла б надихнутись його прикладом. Ця ініціатива є цікавим зразком посилення спроможності та досвіду органів місцевого самоврядування у сфері фінансування та реалізації інвестицій. SFT співпрацює з місцевою владою Шотландії для зміцнення потенціалу шляхом передачі знань і проведення незалежних експертних перевірок на різних етапах інвестиційних проектів. Зокрема, програми SFT «Hub» спрямовані на вдосконалення планування, закупівель і виконання невеликих проектів громадської інфраструктури, які підтримують державні послуги по

всій Шотландії. Він діє через спільні підприємства між місцевими організаціями державного сектору та приватним сектором на кожній території. Їхня мета – підвищити ефективність і здешевити будівництво інфраструктури громади.

Джерела

Accounting Chamber of Ukraine (2021), *Висновки про результати аналізу річного звіту про виконання закону україни „про державний бюджет україни на 2020 рік" [Conclusions on the results of the analysis of the annual report on the implementation of the law of Ukraine "on the state budget ...]*, https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2021/7-1_2021/Vysn_7-1_2021.pdf (accessed on 12 January 2022). [64]

André, C. and C. García (2014), "Local Public Finances and Municipal Reform in Finland", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1121, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5jz2qt0zj024-en. [69]

Association of Finnish Local and Regional Authorities (2021), *Kuntien ja valtion yhteistyö [Co-operation between municipalities and the state]*, https://www.kuntaliitto.fi/talous/kuntatalous-ja-valtio/kuntien-ja-valtion-yhteistyo (accessed on 21 February 2022). [33]

Bartolini, D., S. Stossberg and H. Blöchliger (2016), "Fiscal Decentralisation and Regional Disparities", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1330, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5jlpq7v3j237-en. [22]

CabMin (2021), *Response to the macro-level questionnaire of the "Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022" project*. [5]

CabMin (2020), *Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо підвищення ефективності використання коштів державного фонду регіонального розвитку [Draft Law on Amendments to the Budget Code of Ukraine on Improving the Efficiency of ...]*, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70149 (accessed on 25). [53]

CabMin (2017), *Постанова "Про затвердження Порядку спрямування коштів державного дорожнього фонду" [Resolution "On the Approval of the Procedure for Directing Funds of the State Road Fund"]*. [40]

CabMin (2017), *Постановами "Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості" [Resolution "Some issues of providing a subvention from the state ..."*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/983-2017-%D0%BF#Text (accessed on 12 October 2021). [38]

CabMin (2016), *Постанови "Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку об'єднаних територіальних громад" [Resolution "About the statement of the Procedure and conditions of granting of a subvention ...]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF#Text. [39]

CabMin (2015), *Постановами "Деякі питання державного фонду регіонального розвитку" [Resolution "Some issues of the state fund of regional development"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-%D0%BF#Text (accessed on 12 November 2021). [35]

CabMin (2015), *Постанови "Деякі питання використання коштів для реалізації проектів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України" [Resolution "Some issues of using funds for the implementation of projects within the framework of the Emergency..."]*. [56]

CabMin (2012), *Постанова "Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій" [Resolution "About the statement of the procedure and conditions ...]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2012-%D0%BF#Text (accessed on 30 November 2021). [36]

Departamento Nacional de Planeación (2021), *Portal Territorial de Colombia [Territorial Portal of Colombia]*, https://portalterritorial.dnp.gov.co/ (accessed on 21 August 2021). [63]

Dougherty, S. and K. Forman (2021), "Evaluating fiscal equalisation: Finding the right balance", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 36, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/253da2b8-en. [19]

Ecorys (2021), *Evaluation of Budget Support Programme: Budget Support to Ukraine's Regional Policy ENI/2013/024-517*. [50]

European Commission (2016), *Study on the Contribution of Sport to Regional Development through the Structural Funds. Final report*, Publications Office of the European Union, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3e9c6d76-9aa1-11e6-9bca-01aa75ed71a1 (accessed on 5 November 2021). [62]

European Investment Bank (2020), *Ukraine: The EIB invests €640 million to improve infrastructure resilience, public transport and road connections*, https://www.eib.org/en/press/all/2020-347-the-eib-invests-eur640-million-to-improve-infrastructure-resilience-public-transport-and-road-connections-in-ukraine (accessed on 21 March 2022). [41]

Eurostat (2016), *A guide to the statistical treatment of PPPs*, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ea7c19f7-9146-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en (accessed on 12 October 2022). [77]

Fitch Ratings (2021), *Ukrainian Cities' Rising Debt Supported by Recovering Operating Performance*, https://www.fitchratings.com/research/international-public-finance/ukrainian-cities-rising-debt-supported-by-recovering-operating-performance-06-07-2021 (accessed on 12 December 2021). [65]

Hailemariam, A. and R. Dzhumashev (2018), "Fiscal equalization and composition of subnational government spending: implications for regional convergence", *Regional Studies*, Vol. 53/4, pp. 587-601, https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1481287. [23]

Holm-Hadulla, F. (2020), "Fiscal equalization and the tax structure", *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 81, p. 103519, https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2020.103519. [24]

Hrvatski sabor (2020), *Zakon o porezu na dohodak [Income Tax Act]*. [29]

Hrvatski sabor (2017), *Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave [Law on financing local and regional self-government units]*, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_12_127_2874.html (accessed on 11 November 2021). [28]

IADB (2018), *Bringing PPPs into the Sunlight: Synergies Now and Pitfalls Later?*, Inter-American Development Bank, https://publications.iadb.org/publications/english/document/Bringing-PPPs-into-the-Sunlight-Synergies-Now-and-Pitfalls-Later.pdf (accessed on 12 October 2022). [76]

IMF (2022), *Government Finance Statistics*, https://data.imf.org/?sk=89418059-d5c0-4330-8c41-dbc2d8f90f46&sId=1435762628665. [11]

KSE (2021), *"The place of payment of personal income tax in Ukraine – legal history and current practice" – the results of the study*. [26]

KSE (2021), *The Total Amount of Documented Damages has Reached $108.3 Billion, Minimum Recovery Needs for Destroyed Assets — $185 Billion*, https://kse.ua/about-the-school/news/the-total-amount-of-documented-damages-has-reached-108-3-billion-minimum-recovery-needs-for-destroyed-assets-185-billion/. [2]

Levitas, T. (2021), *How Should the Personal Income Tax be Shared with Ukrainian Local Governments?*, https://decentralization.gov.ua/en/news/13780?page=4 (accessed on 2021). [27]

Miličević, V., Z. Bubaš and O. Majić (2019), *Fiscal Equalisation in Croatia: Fine Tuning of the Lorenz Curve*, https://doi.org/10.31410/ERAZ.S.P.2019.159. [30]

Ministry of Finance of Finland (2022), *Advisory Committee on Local Government Finances and Administration*, https://vm.fi/en/advisory-committee-on-local-government-finances-and-administration. [34]

MinRegion (2021), *From now on, projects worth at least UAH 10 million can receive funding from the State Regional Development Fund*, https://www.kmu.gov.ua/en/news/vidteper-finansuvannya-z-dfrr-mozhut-otrimati-proekti-vartistyu-shchonajmenshe-10-mln-grn. [61]

MinRegion (2021), *Мінрегіон: в 2020 році суттєво підвищено відсоток освоєння коштів ДФРР [MinRegion: in 2020, the percentage of development of SFRD funds was significantly increased}*, https://www.minregion.gov.ua/press/news/minregion-v-2020-roczi-suttyevo-pidvyshheno-vidsotok-osvoyennya-koshtiv-dfrr/ (accessed on 29 January 2022). [43]

MinRegion (2019), *Звіт про результати моніторингу проектів ДФРР у 2015-2018 рр. (жовтень 2019) [Report on 2015-2018 State Fund for Regional Development Project Monitoring (October 2019)]*, http://rdpa.regionet.org.ua/352-sfrd-monitoring-2019 (accessed on 19 November 2021). [52]

MinRegion (2019), *Розподіл та використання у 2018 році державних фінансових ресурсів [Distribution and use of public financial resources in 2018]*, https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/13-Rozpodil-finansovih-resursiv-Karas.pdf (accessed on 1 October 2022). [57]

MuniFin (2021), *MuniFin in brief*, https://www.kuntarahoitus.fi/app/uploads/sites/2/2022/03/MuniFin_Onepager_ENG_2022.pdf (accessed on 28 March 2022). [67]

National Institute for Strategic Studies (2020), *Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні [Decentralization and formation of regional development policy in Ukraine]*, https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/decentralizatsiya-i-formuvannya-polityky-regionalnogo-rozvytku-v-ukraini_0.pdf (accessed on 23 November 2021). [54]

OECD (2022), *G20-OECD Policy Toolkit to Mobilise Funding and Financing for Inclusive and Quality Infrastructure Investment in Regions and Cities*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/99169ac9-en. [73]

OECD (2022), *Subnational Government Structure and Finance*, https://stats.oecd.org/ (accessed on 19 February 2022). [10]

OECD (2021), *Evaluating Fiscal Equalisation: Finding the Right Balance*. [18]

OECD (2021), *Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/201c75b6-en. [68]

OECD (2021), *Interviews with Ukrainian stakeholders*. [8]

OECD (2021), *OECD Implementation Handbook for Quality Infrastructure Investment*, https://www.oecd.org/finance/OECD-Implementation-Handbook-for-Quality-Infrastructure-Investment-EN.pdf (accessed on 3 November 2021). [71]

OECD (2021), *OECD Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, https://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-public-governance-of-public-private-partnerships.htm (accessed on 5 November 2021). [81]

OECD (2021), *Online survey: Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022 project*. [42]

OECD (2021), *Public-Private Partnerships in the Middle East and North Africa. A handbook for Policy Makers*, https://www.oecd.org/mena/competitiveness/PPP%20Handbook_EN_with_covers.pdf (accessed on 13 October 2022). [74]

OECD (2021), *Raising Local Public Investment in Lithuania: Ensuring quality while maintaining financial sustainability*, OECD Publishing, https://www.oecd.org/economy/lithuania-economic-snapshot/ (accessed on 12 February 2022). [66]

OECD (2021), *Unlocking infrastructure investment: Innovative funding and financing in regions and cities*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9152902b-en. [80]

OECD (2020), *The Future of Regional Development and Public Investment in Wales, United Kingdom*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/e6f5201d-en. [4]

OECD (2019), *Effective Public Investment across Levels of Government: Implementing the OECD Principles*, https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Public_Investment_Implementation_Brochure_2019.pdf (accessed on 11 October 2021). [72]

OECD (2018), *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264301436-en. [14]

OECD (2018), *Subnational Public-Private Partnerships: Meeting Infrastructure Challenges*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264304864-en. [79]

OECD (2015), *OECD Recommendation on the Council on Public Procurement*, http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf (accessed on 28 May 2018). [6]

OECD (2014), *OECD Recommendation on Effective Public investment across levels of Government*, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0402. [9]

OECD (2012), *OECD Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, https://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-public-governance-of-public-private-partnerships.htm (accessed on 5 November 2021). [70]

OECD (2009), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, https://search.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Effective-Public-Investment-Overview-Paper.pdf (accessed on 1 June 2022). [3]

OECD (2007), *Fiscal Equalisation in OECD Countries*, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, https://www.oecd.org/ctp/federalism/39234016.pdf (accessed on 3 December 2021). [20]

OECD (forthcoming), *Multi-level Governance and Fiscal Tools to Fight Territorial Inequalities: Fiscal Equalisation and Regional Development: is There a Case for Enhanced Synergies?*. [21]

OECD/KIPF (2016), *Fiscal Federalism 2016*, OECD, https://doi.org/10.1787/9789264254053-en. [17]

Rivne Regional State Administration (2020), *Перелік проектів, які фінансуватимуться у 2020 році за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку [List of projects to be financed in 2020 at the expense of the State Fund for Regional Development]*, https://www.rv.gov.ua/perelik-proektiv-yaki-finansuvatimutsya-u-2020-roci-za-rahunok-koshtiv-derzhavnogo-fondu-regionalnogo-rozvitku (accessed on 12 December 2021). [59]

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). [25]

U-LEAD (2022), *Written recommendations on strengthening regional and local development in Ukraine*. [7]

U-LEAD (2021), *Where do Ukrainians Live, Work and Pay Taxes?*, https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/799/PIT_EN.pdf (accessed on 12 July 2022). [32]

U-LEAD (2021), *ВПЛИВ ПАНДЕМІЇ COVID-19 НА МІСЦЕВІ ФІНАНСИ [Impact of the COVID-19 Pandemic on Local Finances]*, https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/716/ULEAD_COVID19_Report_29.04.2021_.pdf (accessed on 17 January 2022). [16]

U-LEAD (2018), *Opinion on the Findings of a Review of Budget Expenditures in the Area of Regional Development; Specifically: the Implementation of Regional Development Programs and Projects Financed by the State Fund for Regional Development*, https://drive.google.com/file/d/1pT0IieCr4ufEKTBJqx57l3QHZE3lGRMt/view (accessed on 1 July 2022). [51]

U-LEAD (2018), *Report on the results of monitoring of SFRD projects in 2015-2018.*, https://drive.google.com/file/d/1HEC1wGaobxRqcu2AQYRnRVJMX3D29AaJ/view. [58]

U-LEAD (forthcoming), *Funding for Regional and Local Development from the State Budget*. [1]

UNDP (2020), *Historic $890 million Sustainable Development Goals Bond issued by Mexico*, https://www.undp.org/press-releases/historic-890-million-sustainable-development-goals-bond-issued-mexico (accessed on 29 July 2021). [55]

Verkhovna Rada (2022), *Закон України "Про Державний бюджет України на 2022 рік" [Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2022"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#Text (accessed on 19 January 2022). [15]

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). [82]

Verkhovna Rada (2021), *Закон україни Про Державний бюджет України на 2021 рік [Law of Ukraine on the State Budget of Ukraine for 2021]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text (accessed on 3 August 2021). [31]

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). [49]

Verkhovna Rada (2019), *Про інвестиційні програми і проекти регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2019 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку [On investment programs and regional development projects that can be implemented in 2019...]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/351-2019-%D1%80#Text (accessed on 15 October 2021). [60]

Verkhovna Rada (2018), *Закон України "Про Державний бюджет України на 2018 рік" [Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2018"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19#Text (accessed on 15 October 2021). [47]

Verkhovna Rada (2018), *Закон України "Про Державний бюджет України на 2019 рік" [Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2019"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19#Text (accessed on 15 October 2021). [48]

Verkhovna Rada (2017), *Закон України "Про Державний бюджет України на 2017 рік" [Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2017"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19#Text (accessed on 15 October 2021). [46]

Verkhovna Rada (2016), *Закон України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" [Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2016"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928-19#Text (accessed on 15 October 2021). [45]

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). [44]

Verkhovna Rada (2014), *State Strategy for Regional Development for the period of 2020*, http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#n (accessed on 14 July 2021). [37]

World Bank (2022), *World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files.*, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CN?locations=UA (accessed on 18 April 2022). [12]

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). [13]

World Bank (2020), *Fiscal risk in PPPs—What's the problem & what to do?*, https://blogs.worldbank.org/ppps/fiscal-risk-ppps-whats-problem-what-do (accessed on 11 October 2022). [78]

World Bank Group et al. (2017), *Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 3*, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29052 (accessed on 12 October 2022). [75]

Примітки

[1] Бюджетний кодекс України визначає субвенцію як міжбюджетні трансферти коштів, які спрямовуються на цільове використання в порядку, визначеному органом, який приймає рішення про надання субвенції (Verkhovna Rada, 2021[82])

[2] Як виняток, протягом зими 2021-2022 років муніципалітети отримували 64% ПДФО, щоб вони могли покривати комунальні послуги (Verkhovna Rada, 2022[15])

[3] Ефект конвергенції вимірювався як загальний дохід найбіднішої когорти кожного рівня місцевого уряду у складі загального доходу найзаможнішої когорти того самого рівня.

[4] Ці цифри не включають дотації та субвенції, на які не виділялося фінансування в певному році.

[5] Під час розрахунку інвестиційних витрат на душу населення у складі загальних видатків були виключені соціальні трансферти, над якими місцеві органи влади мають мало контролю.

[6] У 2018 році Україна приєдналася до Рекомендації Ради ОЕСР щодо ефективного державного інвестування на всіх рівнях врядування (OECD, 2014[9]).

Додаток 5.A. Субвенції на регіональний та місцевий розвиток

Додаток Вкладка 5.A.1. Субвенція на здійснення заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості

Субвенція на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості («Субвенція на охорону здоров'я у сільській місцевості») є конкурсною субвенцією регіонального та місцевого розвитку, якою розпоряджається Мінрегіон. Започаткована вона була у 2017 році. Її річні витрати коливалися від найвищого рівня в чотири мільярди гривень у 2017 році до найнижчого в один мільярд гривень у 2018-2019 роках. Субвенція на охорону здоров'я у сільській місцевості – єдина велика дотація (понад п'ять мільярдів гривень), яка спрямована виключно на розвиток охорони здоров'я на місцевому рівні, хоча охорона здоров'я також входить до міжгалузевої компетенції Субвенції на соціально-економічний розвиток.

Кошти Субвенції на охорону здоров'я у сільській місцевості спрямовуються на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості. Це включає такі заходи, як: 1) будівництво або модернізація державних медичних закладів; 2) придбання медичного обладнання; 3) розвиток телекомунікаційної інфраструктури (включаючи широкосмуговий доступ та IT-системи для електронної системи охорони здоров'я та телемедицини); 4) житло та транспортні засоби для медичних працівників. Дотація відкрита для обласних державних адміністрацій, які подають пропозиції за погодженням з муніципалітетами. Проекти відбирає комісія під головуванням Мінрегіону, до складу якої входять представники МОЗ. Комісія відбирає проекти на основі їх відповідності пріоритетам державної політики у сфері охорони здоров'я та специфікаціям дотації.

Основні передумови для отримання дотації включають наступне: a) реалізація запропонованих проектів не повинна тривати більше чотирьох років; b) в пропозиції повинні бути враховані потреби людей з обмеженими можливостями та інших маломобільних груп; в) проекти підлягають співфінансуванню з місцевих бюджетів у розмірі не менше 10% (за винятком придбання службового транспорту для працівників охорони здоров'я у сільській місцевості). Після відбору проектів комісією Мінрегіон розподіляє кошти між обласними державними адміністраціями, які, у свою чергу, розподіляють їх між муніципалітетами.

Джерело: розробка автора на основі (CabMin, 2017[38]).

Додаток Вкладка 5.A.2. Субвенція на місцеву інфраструктуру

Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (субвенція на місцеву інфраструктуру) була позаконкурсним фондом регіонального та місцевого розвитку, яким розпоряджався Мінрегіон. Вона була запущена у 2016 році, і її щорічні витрати стабільно зростали в наступні роки, з менш ніж одного мільярда гривень у 2016 році до понад двох мільярдів гривень у 2019 році, перш ніж фонд було ліквідовано у 2020 році через скорочення бюджету у зв'язку з COVID-19. На сьогоднішній день це єдина велика дотація (понад п'ять мільярдів гривень за 2015-2019 роки) в Україні, яка була націлена виключно на муніципальний рівень влади.

Субвенція на місцеву інфраструктуру призначалася для фінансування проектів, що сприяють формуванню та розвитку інфраструктури комунальної власності, а саме: 1) створення та модернізація центрів надання адміністративних послуг; 2) будівництво або благоустрій вулиць, доріг, мостів; 3) будівництво або модернізація об'єктів водопостачання та водовідведення; 4) придбання транспортних засобів для перевезення в навчальних закладах; 5) придбання спеціальної техніки для пожежно-рятувальних та медичних установ; 6) переоснащення будівель енергоефективними технологіями; 7) сучасні технології управління громадою.

Субвенція на місцеву інфраструктуру була неконкурентною, проте мали на неї право лише об'єднані муніципалітети. Щоб подати заявку на участь, муніципалітети повинні були спочатку подати проектні заявки до обласних державних адміністрацій, які мали надати висновок щодо відповідності пропозицій цілям дотації. Після цього комісія Мінрегіону розглядала пропозиції на відповідність вимогам. Вона або схвалювала пропозицію, або надавала коментарі, які муніципалітети мали розглянути перед повторним поданням. Розподіл фінансування здійснювався за формулою, яка враховувала як чисельність населення, так і територію окремих муніципалітетів. Після затвердження переліку пропозицій кошти виплачувались муніципалітетам безпосередньо Мінрегіоном.

Джерело: розробка автора на основі (CabMin, 2016[39]; U-LEAD, forthcoming[1]).

Додаток Вкладка 5.A.3. Субвенція на соціально-економічний розвиток

Субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (Субвенція на соціально-економічний розвиток) є конкурсною субвенцією регіонального та місцевого розвитку, керованою Мінфіном. Вона була запущена у 2012 році, і річні витрати в наступні роки суттєво коливалися: від 700 мільйонів гривень у 2015 році до 6,2 мільярдів гривень у 2017 році. В загальному між 2015 і 2019 рр. видатки на Субвенцію на соціально-економічний розвиток були більш-менш співмірними з видатками на Державний фонд регіонального розвитку (17,7 млрд. грн. проти 17,4 млрд. грн. відповідно).

Субвенція на соціально-економічний розвиток призначається на реалізацію заходів, спрямованих на сприяння соціально-економічному розвитку на місцевому рівні в Україні. Дотація відкрита для обласних державних адміністрацій, які подають пропозиції за погодженням з муніципалітетами. Проекти відбирає комісія, до складу якої входять народні депутати з Бюджетного комітету Верховної Ради, а також представники Мінфіну. Згідно із законом, не менше 50% складу комісії мають становити депутати, що входять до Бюджетного комітету.

Джерело: розробка автора на основі (CabMin, 2012[36]).

Додаток 5.B. Результати опитування OECP

Додаток Рисунок 5.B.1. Невідкладні області реформування у сфері місцевого фінансування та інвестицій



Примітка: Питання: Яку з наведених нижче областей реформування у сфері місцевого фінансування та інвестицій ви вважаєте найбільш актуальною? Ви можете обрати кілька варіантів. Варіанти відповіді: Реформи/зміни для полегшення процесу запозичення; Реформи/зміни для зменшення обмежень щодо лімітів витрат; Реформи/зміни у системі вирівнювання для посилення підтримки муніципалітетів з обмеженою податковою спроможністю; Заповнення реєстрів справляння податків на майно; Реформа, спрямована на зміну механізму розподілу ПДФО з місця роботи на місце проживання; Податкові реформи/зміни для збільшення повноважень муніципалітетів щодо встановлення ставок місцевих податків; Податкові реформи/зміни для збільшення повноважень муніципалітетів щодо встановлення податкової бази місцевих податків; Повернення інфраструктурної субвенції; Реформи щодо збільшення частки ПДФО, що розподіляється муніципалітетам; Інше. Анкету заповнив 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).
Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування OECP.

Додаток Рисунок 5.B.2. Основні проблеми при отриманні фінансування через ДФРР



Примітка: Питання: Що, на вашу думку, є основною проблемою чи перешкодою для отримання фінансування через Державний фонд регіонального розвитку? Оберіть лише один варіант. Варіанти відповідей: Обмежені знання про ДФРР у вашому муніципальному уряді; Зміна пріоритетів ДФРР; Обмежені кваліфікації з розробки пропозиції для ДФРР у вашому муніципалітеті; Вартість розробки офіційного проекту; Документи, необхідні для участі в конкурсі на отримання коштів; Обмежена інформація про місцеві інвестиційні потреби; Відсутність фіскальної спроможності вашого муніципалітету для співфінансування запропонованого проекту; Упередженість у процесі відбору; Інше. Анкету заповнив 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).
Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Додаток Рисунок 5.B.3. Основні проблеми при отриманні фінансування через субвенції з джерел, інших ніж ДФРР



Примітка: Питання: Що, на вашу думку, є основною проблемою чи перешкодою для отримання фінансування за рахунок субвенцій з інших джерел, крім ДФРР? Оберіть лише один варіант. Варіанти відповідей: Упередженість у процесі відбору; Відсутність фіскальної спроможності вашого муніципалітету для співфінансування проекту(ів); Вартість розробки офіційного проекту; Документи, необхідні для участі в конкурсі на отримання коштів; Обмежені кваліфікації з розробки пропозиції для субвенції(й) у вашому муніципалітеті; Обмежені знання про субвенцію(ї) у вашому муніципалітеті; Обмежена інформація про місцеві інвестиційні потреби; Інше. Анкету заповнив 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).
Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Частина II Отримання максимальної користі від децентралізації для процесу післявоєнного відновлення

6 Поступ України у процесі реалізації реформи децентралізації з 2014 року

У цьому розділі досліджується поступ, зроблений Україною у реалізації реформи децентралізації між 2014 роком і початком широкомасштабної агресії Росії в лютому 2022 року. По-перше, у ньому наводиться стислий витяг подій у рамках зусиль країни щодо зміцнення місцевого самоврядування, покращення рівня надання державних послуг і зміцнення місцевої демократії протягом цього періоду. По-друге, розглядаються виклики, які виникли під час процесу реформування, включаючи розбіжності в чинному законодавстві щодо завдань різних рівнів влади, а також необхідність зміцнення механізмів багаторівневого управління та покращення фіскального та адміністративного потенціалу муніципалітетів. Нарешті, у ньому йдеться про те, як уряд може використати успіх реформ децентралізації в наступному післявоєнному періоді, щоб підтримати орієнтоване на місця відновлення та покращити місцевий добробут на всіх територіях.

Вступ

До лютого 2022 року, коли Російська Федерація почала широкомасштабне вторгнення в Україну, уряд України досяг значного поступу в консолідації ключових елементів своїх територіальних реформ і реформ децентралізації. Починаючи з 2014 року, він прийняв низку законів, які мали далекосяжні наслідки для територіально-адміністративного устрою країни та сприяли адміністративній, фіскальній та політичній децентралізації. Зокрема, було посилено адміністративний та фіскальний потенціал об'єднаних муніципалітетів, а керівникам муніципалітетів було надано додаткові повноваження безпосередньо підтримувати розвиток своїх місцевих громад.

У результаті реформ багато муніципалітетів повідомили про покращення якості місцевих державних послуг до 2021 року (наприклад, адміністративні та освітні послуги), а також консолідацію їхньої адміністративної спроможності. Ці успіхи, яких було досягнуто незважаючи на відсутність конституційної поправки щодо формалізації відкоригованих урядових структур, є дуже актуальними в контексті поточної війни. Вони надали муніципалітетам досвід, інструменти та навички для вирішення викликів війни, а також дозволили більш ефективно підтримувати місцеву відбудову та відновлення в середньо- та довгостроковій перспективі.

У цьому розділі коротко обговорюються основні події, які мали місце в процесі реалізації реформи децентралізації в Україні з 2018 року, ґрунтуючись на попередніх висновках зі звіту ОЕСР «Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні» за 2018 рік. Згодом у ньому більш детально висвітлюються виклики, пов'язані з реформуванням, і досліджується, як вони можуть вплинути на поточну військову діяльність та майбутні ініціативи з відбудови та відновлення. Зокрема, розглядаються законодавчі розбіжності у розподілі завдань і відповідальності між різними рівнями місцевого управління, а також інституційні та економічні виклики, які виникають у результаті реформ децентралізації. В ньому також йдеться про необхідність подальшого оновлення законодавства, яке стосується місцевої демократії та підзвітності. Розділ завершується низкою рекомендацій щодо більш міцної основи для поточної територіально-адміністративної структури та реформ децентралізації в післявоєнному контексті.

Вкладка 6.1. Рекомендації щодо посилення інституційного потенціалу на місцевому рівні в Україні

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 Україні рекомендовано:

- Прийняти поправки для посилення рівня муніципального нагляду, наприклад, шляхом:
  - Прийняття поправки до Конституції[1], яка замінює обласні та районні державні адміністрації системою префектів для забезпечення місцевого адміністративного нагляду і сприяння координації пріоритетів національного рівня на місцевому рівні, або:
  - Внести зміни до Закону «Про місцеві державні адміністрації» для визначення функцій районних органів державної влади як пов'язаних із місцевим адміністративним наглядом (на основі досвіду) та координацією пріоритетів національного рівня на районному рівні.
- У будь-якому випадку вказати, що, хоча наглядовий орган має повноваження оскаржувати підозрювані порушення законодавства муніципалітетами в суді, муніципальні закони можуть бути призупинені та/або анульовані лише за рішенням суду.
- Контролювати, щоб призначення відбувалися на основі конкурсного та прозорого процесу відбору.

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

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

Для подальшого посилення механізмів вертикальної та горизонтальної координації Україні рекомендовано:

- Зміцнити Конгрес місцевих і регіональних влад шляхом створення окремої муніципальної палати та забезпечення прозорого та справедливого процесу, що дозволятиме муніципалітетам брати участь на почерговій основі.
- Посилити Міжвідомчу координаційну комісію регіонального розвитку шляхом надання муніципалітетам постійного місця в її офіційних засіданнях.
- Розглянути можливість створення національної конференції асоціацій місцевих органів влади з метою посилення та узгодженості лобіювання та відстоювання інтересів муніципалітетів на рівні центрального уряду.

Для консолідації місцевого потенціалу стратегічного планування Україні рекомендовано:

- Розробити та впровадити навчальні модулі щодо сфер діяльності місцевих органів влади, в яких 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 тощо. Підтримка, яка надаватиметься через такі обміни, повинна рівномірно розподілятися між різними типами

муніципалітетів (сільські, селищні, міські) і мати вбудовані механізми розповсюдження для забезпечення більш широкого обміну відповідними знаннями, практиками та інструментами.

Для зміцнення місцевого кадрового потенціалу Україні рекомендовано:

- Розробити та періодично оновлювати місцеву стратегію управління людськими ресурсами, включаючи розширений перелік стандартизованих навчальних програм з удосконаленими механізмами контролю якості змісту навчання.
- Проводити оцінку місцевих потреб і заохочувати муніципалітети готувати навчальні плани на основі цих оцінок.
- 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.
- Гармонізувати винагороду національних і місцевих державних службовців з метою покращення процесу найму та утримання кваліфікованого персоналу муніципалітетами.

Для покращення місцевого фіскального та інвестиційного потенціалу Україні рекомендовано:

- Забезпечити, щоб бідніші муніципалітети та муніципалітети з обмеженими технічними та фінансовими можливостями могли конкурувати зі своїми багатшими та спроможнішими колегами за фінансування регіонального розвитку, наприклад:
  - Прив’язуючи вимоги щодо співфінансування до фіскальної спроможності муніципалітетів
  - Надаючи муніципалітетам більш чітку інформації щодо критеріїв відбору.
  - Підвищуючи їхні технічні навички для розробки конкурентних пропозицій.
  - Сприяючи розробці спільних проектних пропозицій (тобто пропозицій від кількох муніципалітетів). Це може допомогти їм об’єднати ресурси та вирішити спільні проблеми розвитку.

Щоб збільшити кількість угод про міжмуніципальне співробітництво, Україні рекомендовано:

- Надати муніципалітетам додаткові допоміжні матеріали щодо міжмуніципального співробітництва (наприклад, щодо відповідного законодавства, передових практик, проектів угод про співпрацю тощо).
- Розробити методичні вказівки для муніципалітетів щодо того, як налагодити міжмуніципальне співробітництво та керувати ним, особливо в секторах, де рівень його використання був нижчим у минулому.
- Розмістити ці методичні вказівки на офіційному порталі decentralization.gov.ua, щоб дати муніципалітетам можливість краще ознайомитись із питанням міжмуніципального співробітництва і визначити його переваги та проблеми.
- Заохочувати або навіть тимчасово вимагати розширення міжмуніципального співробітництва, за якого місцеві органи влади ділитимуться персоналом і досвідом або наданням послуг.

Для зміцнення потенціалу муніципалітетів підтримувати місцевий бізнес, конкурентоспроможність і створення робочих місць Україні рекомендується:

- Надати муніципалітетам методичні вказівки щодо доступних їм варіантів політики для стимулювання місцевого економічного розвитку та зменшення адміністративного тягаря для підприємств.
- Розробити навчальні модулі для муніципалітетів щодо аспектів місцевого управління, які потребують ефективної взаємодії з місцевим приватним сектором (наприклад, визначення інвестиційних потреб або спільна розробка місцевих інвестиційних проектів).
- Створити нові або змінити існуючі субвенції[2] регіонального розвитку для сприяння реалізації проектів підтримки малого та середнього підприємництва.
- Надавати підтримку муніципалітетам у розбудові потенціалу розвивати та керувати місцевими державно-приватними партнерствами.

Для посилення рівня місцевої демократії та підзвітності Україні рекомендовано:

- Внести зміни до Виборчого кодексу, щоб дозволити громадянам, які тимчасово проживають за кордоном, голосувати на місцевих виборах.
- Розробити чіткі стандарти роботи старост та навчальні модулі щодо їхніх основних функцій.
- Розглянути можливість збільшення базової заробітної плати старост, щоб узгодити фінансові стимули з очікуваною продуктивністю.

Короткий огляд розвитку децентралізації та реформ

Бачення, яким керується Україна у процесі об'єднання та децентралізації, спочатку було викладено в «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» 2014 року, яка закликала до вирішення низки територіальних проблем. Вони включали коригування ситуації з великою кількістю місцевих рад (понад 10 000), багато з яких мали невелику чисельність населення та не мали адміністративного та/або фінансового потенціалу ефективно виконувати свої завдання та обов'язки; несли витрати на місцевому рівні, що характеризувалися сильною деконцентрацією та обмеженою децентралізацією; і дуже залежали від трансфертів центрального уряду, частково через відсутність власних муніципальних доходів (CabMin, 2014[1])

У відповідь на ці виклики Концепція визначила цілі широкої політичної, адміністративної та територіальної реструктуризації шляхом:

- Зміни структур політичної влади на обласному та районному рівнях, щоб створити простір для сильнішого демократичного врядування;
- Розмежування повноважень і підтримки децентралізованого управління та надання державних послуг муніципалітетами;
- Спрощення адміністративно-територіальної структури до трьох місцевих рівнів, лише з однією категорією одиниць місцевого самоврядування;
- Уточнення та коригування обов'язків, покладених на кожен рівень управління (OECD, 2018[2]).

Рамкова концепція стала основою для всіх подальших реформ децентралізації, включно з об'єднанням органів місцевого самоврядування. Основними законодавчими кроками в процесі реформування були прийняття Закону «Про співробітництво територіальних громад», Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а також внесення змін до Бюджетного кодексу України (Таблиця 6.1).

Таблиця 6.1. Огляд основних законів, які регулюють реформу децентралізації в Україні

Закон	Ключові компоненти
Закон «Про співробітництво територіальних громад» 2014 року	Цей закон дозволяє муніципалітетам співпрацювати один з одним на офіційній основі для: а) підтримки соціального, економічного та культурного розвитку своїх територій і б) підвищення якості послуг, що надаються.
Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 2015 року	Закон 2015 року закріпив право малих міст, сіл та сільських громад на добровільне об'єднання. Зміни до закону 2020 року призупинили принцип добровільності і надали Кабінету міністрів нові повноваження щодо об'єднання муніципалітетів.
Зміни до Бюджетного кодексу України	Зміни до Бюджетного кодексу 2016 року надали об'єднаним муніципалітетам право отримувати 60% доходів від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), які стягуються на їхній території, і дозволили їм вступати в прямі бюджетні переговори з областями (оминаючи районний рівень).
Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій» 2020 року	Закон 2020 року зобов'язав передати державне майно, що перебуває у власності районів, у комунальну власність муніципалітетів.
Постанова «Про утворення та ліквідацію районів» 2020 року	Постановою було зменшено кількість районів з 490 до 136.
Зміни до Закону «Про місцеве самоврядування»	Відповідно до змін до Закону, внесених з 2015 року, ключові повноваження поступово передавалися від районів до муніципалітетів у таких сферах, як охорона здоров'я та освіта (хоча більша частина фінансування сфери охорони здоров'я була повторно централізована у 2017 році).

Джерело: Розробка автора на основі (Verkhovna Rada, 2014[3]; Verkhovna Rada, 2015[4]; OECD, 2018[2]; Verkhovna Rada, 2020[5]; Verkhovna Rada, 2020[6]; WHO, 2021[7]).

Об'єднання в два етапи: добровільне та обов'язкове

На першому етапі процесу (з 2015 по 2020 роки) муніципальні об'єднання відбувалися на добровільній основі. Після ухвалення Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у 2015 році більшість муніципалітетів отримали право на об'єднання (злиття) одне з одним (за винятком міст обласного значення, які отримали такі ж права після внесення змін до закону у 2018 р. (Verkhovna Rada, 2015[4]). Крім того, надавалися фінансові стимули для об'єднання у вигляді збільшення надходжень з власних джерел, права погоджувати річні муніципальні бюджети з обласною державною адміністрацією та доступ до фінансування регіонального розвитку через Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) (OECD, 2018[2]). Об'єднані муніципалітети також отримували бюджетні трансферти безпосередньо з державного бюджету, оминаючи районний рівень, і мали право отримувати кошти з Місцевої інфраструктурної субвенції. Реформи призвели до великої кількості добровільних муніципальних об'єднань — до середини 2020 року понад 4 882 муніципалітети об'єдналися і утворили 1 070 об'єднаних муніципалітетів, проте менша частина муніципалітетів не прийняла добровільне рішення про об'єднання (CabMin, n.d.[8]; Vox Ukraine, 2020[9]). Причини такої відмови включали відсутність розуміння деякими місцевими лідерами потенційних переваг об'єднання, проблеми, з якими стикаються лідери, намагаючись переконати сусідні муніципалітети в наявності таких переваг, а також побоювання місцевих лідерів втратити вплив у своїх громадах (OECD, 2021[10]).

В результаті відбувся другий, обов'язковий етап об'єднання. Відповідно до змін до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 2020 року принцип добровільності був замінений, а Кабінету Міністрів (КМУ) були надані повноваження утворювати об'єднані територіальні громади в усіх регіонах країни (Verkhovna Rada, 2015[4]). У червні 2020 року на підставі цього закону Кабмін видав 24 розпорядження (по одному для кожного регіону) про затвердження створення 1 469 укрупнених муніципалітетів по всій країні. Це включало муніципалітети, які добровільно об'єдналися до 2020 року (Таблиця 6.2) (CabMin, 2020[11]).

Таблиця 6.2. Адміністративні одиниці на місцевому рівні в Україні, 2017-2021 рр.

Рівень місцевого органу управління		Адміністративна одиниця	Кількість одиниць	
			2017 р.	2021 р.
Перший рівень	Обласний	Області	24	24
		Автономна Республіка Крим	1	1
		Міста (Київ і Севастополь)	2	2
Другий рівень	Проміжний	Райони	490	136
		Міста обласного значення	186	-
Третій рівень	Самоврядування	Об'єднані муніципалітети	665	1 469
		Інші міста (районного значення)	235	-
		Інше (сільські, міські та районні ради)	10 000+	-

Джерело: Розробка автора на основі даних (CabMin, 2021[12]; OECD/UCLG, 2022[13]).

Об'єднання як платформа для політичної, адміністративної та фіскальної децентралізації

Процес добровільного муніципального об'єднання в Україні мав низку вбудованих стимулів, пов'язаних із політичною, адміністративною та фіскальною децентралізацією[3]. Це призвело до покращення якості місцевої демократії, адміністративних і громадських послуг, що надаються муніципалітетами, а також до збільшення їх бюджетних можливостей (Freedom House, 2022[14]; Chatham House, 2019[15]; DESPRO, 2021[16]). Це також створило деякі непередбачувані виклики, такі як загострення ситуації з територіальною нерівністю.

Політична децентралізація посилила місцеву демократію та підвищила рівень підзвітності в Україні

Однією з цілей реформи децентралізації в Україні було зміцнення місцевої демократії та підвищення рівня підзвітності місцевих органів влади перед громадянами. З метою гармонізації виборчого циклу після створення 1 469 об'єднаних муніципалітетів у жовтні та листопаді 2020 року було проведено перший, а потім другий тур місцевих виборів у всіх об'єднаних муніципалітетах (OSCE, 2021[17]). Потім в грудні 2019 року місцева демократія була зміцнена різними поправками до Виборчого кодексу, які спростили виборче голосування та реєстрацію. Наприклад, вони дозволили незареєстрованим виборцям голосувати на місцевих виборах у громаді, якщо вони підтвердили проживання в цьому населеному пункті на момент голосування (UNDP, 2019[18]).

Рівень підзвітності на місцях було підвищено шляхом подальшого запровадження інституту старости. Старости це посадові особи місцевої громади, які представляють інтереси мешканців так званих старостинських округів (округів, що налічують не менше 500 жителів) у міській раді та здійснюють зв'язок між ними (Verkhovna Rada, 2021[19]). Якщо раніше старост обирали громадяни, то в 2020 році правила були змінені, і згідно з новими правилами їх призначає муніципальна рада. Водночас у нинішньому процесі призначення зберігається елемент місцевої демократії, оскільки будь-який кандидат у старости має спочатку бути запропонований певним відсотком місцевого населення (точний відсоток залежить від розміру муніципалітету). На старостів покладається низка завдань, таких як участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету та надання адміністративних послуг. Тип і кількість адміністративних послуг визначається місцевою радою і залежить, серед іншого, від досвіду та кваліфікації старости, а також від того, чи є в муніципалітеті центр надання адміністративних послуг. Прикладами адміністративних послуг є реєстрація місця проживання, народження, смерті та шлюбу. У контексті війни Росії проти України старости також почали надавати послуги внутрішньо переміщеним особам (Zamfir, 2022[20]). Крім того, старости контролюють проекти місцевого розвитку та використання громадського майна та періодично

звітують з цих питань перед місцевою радою. У жовтні 2021 року уряд зробив присутність старост у всіх муніципалітетах обов'язковою (Verkhovna Rada, 2021[19]). Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» у 2021 році підвищив ранг старост в ієрархії місцевого самоврядування. Закон також дозволив їм входити до складу місцевих виконавчих комітетів за погодженням з депутатами місцевих рад для підвищення рівня підзвітності при прийнятті рішень на місцях (Verkhovna Rada, 2021[21])

Адміністративна децентралізація спрямована на покращення якості послуг та доступу

Процес адміністративної децентралізації включав передачу відповідальності за ключові державні послуги, такі як адміністративні послуги, освіта та охорона здоров'я, від районного рівня влади до нещодавно об'єднаних муніципалітетів. Муніципалітети, які вирішили об'єднатися, змінили свою роль з головних виконавців політики центрального управління до органів місцевого самоврядування, відповідальних за управління, підтримку та фінансування інфраструктури, а також широкий спектр місцевих державних послуг. До них належать усі рівні освіти, первинна, госпітальна та спеціалізована консультативна медична допомога[4], соціальні послуги, управління відходами, водопостачання та водовідведення, культурні установи, служби громадської безпеки (наприклад, пожежні частини) та місцеве державне житлове господарство (Verkhovna Rada, 2021[19]).

Крім того, муніципалітетам було делеговано кілька адміністративних завдань, включаючи реєстрацію бізнесу, власності чи місця проживання, а також видачу та відновлення паспортів (Verkhovna Rada, 2020[22]). Це було досягнуто шляхом запровадження центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) у містах по всій країні. Результатом стало спрощення адміністративних операцій шляхом створення простору для громадян, які могли б керувати цими послугами у своєму муніципалітеті. До створення ЦНАП багатьом людям доводилося долати великі відстані до регіональних центрів, щоб виконати ті самі завдання. До розпочатої Росією війни в Україні планувалось створити ЦНАП у кожному муніципалітеті до 2024 року (OECD, 2021[10]).

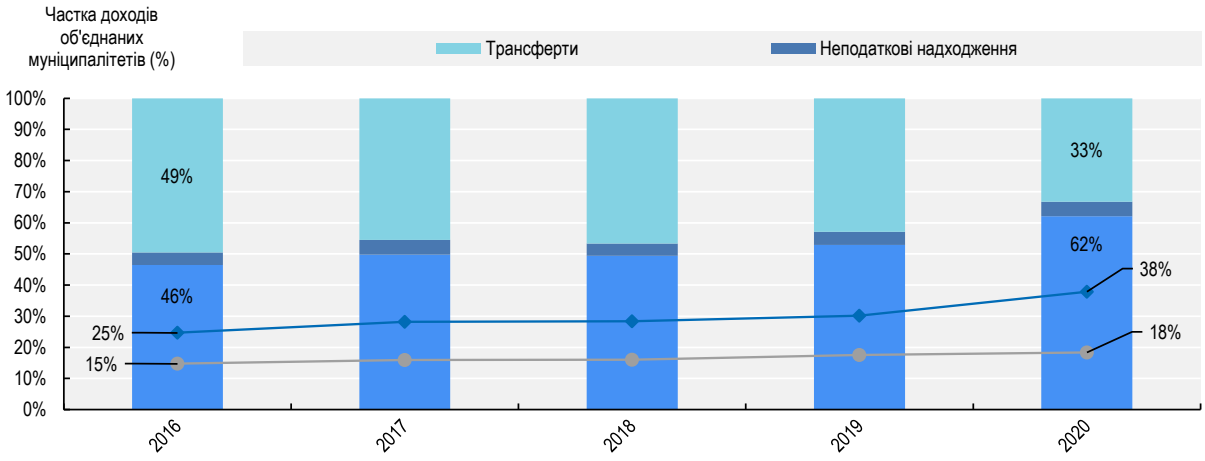
З метою подальшого заохочення адміністративної децентралізації та підтримки муніципалітетів у їх потребах в адміністративній інфраструктурі реформа децентралізації передала об'єкти спільної власності, які раніше перебували у власності районних державних адміністрацій, у комунальну власність муніципалітетів відповідно до Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» 2020 року. Така передача місцевого державного майна дозволила узгодити комунальну власність з нинішніми муніципальними обов'язками щодо утримання місцевої інфраструктури (Verkhovna Rada, 2020[5])

В результаті фіскальної децентралізації було збільшено розмір місцевих бюджетів, а також місцевих витрат

З 2016 по 2020 рік у номінальному вираженні місцеві доходи суттєво зросли з трохи більше ніж 7 млрд. грн. у 2016 році до понад 86 млрд. грн. у 2020 році (51,5 млрд. грн. з поправкою на інфляцію) (CabMin, 2021[23]; World Bank, 2021[24]). Протягом цього п'ятирічного періоду розподіл муніципальних доходів суттєво змінився: податкові надходження стали зростаючою часткою муніципальних доходів, а міжбюджетні трансферти становили меншу частку. Цей перерозподіл став наслідком того, що в рамках змін до Бюджетного кодексу 2016 року об'єднані муніципалітети отримали 60% частки місцевого податку на доходи громадян. Значна частина скорочення частки міжбюджетних трансфертів у загальних муніципальних доходах відбулася між 2019 та 2020 роками (з 43% до 33%) (CabMin, 2021[23]; OECD, 2022[25]). Це стало наслідком рішення уряду про скорочення кількох фондів регіонального та місцевого розвитку, зокрема ДФРР, для створення стабілізаційного фонду для подолання наслідків коронавірусу, а також зміни механізмів фінансування сфери охорони здоров'я

та соціальних послуг. З 2019 року значна частка видатків в обох сферах фінансується безпосередньо з державного бюджету.

Рисунок 6.1. Компоненти муніципального доходу, 2016-2020 рр.



Примітка: у таблиці подано дані про місцеві доходи з територіальною розбивкою по об'єднаних муніципалітетах за період 2016-2020 років. Інформація про необ'єднані органи місцевого самоврядування відсутня. У таблицю не включено джерела надходжень, які становили менше 1% загальних місцевих доходів. До категорії «податкові надходження», крім ПДФО та місцевих податків, входять: рента та плата за користування іншими природними ресурсами; внутрішні податки на товари та послуги; окремі податки та збори, що зараховуються до місцевих бюджетів; та інші податки та збори.
Джерело: Розробка автора на основі інформації, наданої (CabMin, 2021[23]).

У 2020 році податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), який розподіляється між центральним урядом, областями та муніципалітетами, становив 38% загальних доходів муніципалітетів (порівняно з 25% у 2016 році) (CabMin, 2021[23]). Між 2016 та 2020 роками спостерігалося лише помірне збільшення частки місцевих податків у загальних муніципальних доходах: з 15% у 2016 році до 18% у 2020 році. У 2020 році ПДФО, субвенції та місцеві податки (наприклад, податок на майно, туристичний податок та певні плати та збори з користувачів) були трьома найважливішими джерелами муніципальних доходів.

Реформи децентралізації призвели не лише до збільшення місцевих надходжень, вони також підняли рівень місцевих видатків, враховуючи надання нових повноважень, як це було описано в попередньому розділі. Місцеві видатки об'єднаних муніципалітетів суттєво зросли в номінальному вираженні протягом 2016-2020 років, з трохи більше ніж 6 мільярдів гривень у 2016 році до майже 87 мільярдів гривень у 2020 році (51,9 мільярдів гривень з урахуванням інфляції) (CabMin, 2021[23]; World Bank, 2021[24]). Протягом цього періоду кількість об'єднаних муніципалітетів також різко зросла, що може пояснити часткове підвищення витрат.

Проте, на відміну від місцевих доходів, структура місцевих видатків не зазнала значних змін за цей час (Таблиця 6.3). Освіта залишається найбільшою складовою місцевих витрат, на яку припадає більше половини муніципальних витрат (53%) у 2020 році (CabMin, 2021[23]). Це пояснюється тим, що освіті надавалося велике значення протягом усього процесу реформування, а також збільшенням відповідальності, покладеної на муніципалітети за її забезпечення. Муніципалітети несуть відповідальність за надання послуг початкової, середньої, професійно-технічної та вищої освіти, включаючи утримання навчальних закладів за рахунок місцевих бюджетів і оплату праці вчителів за рахунок освітньої субвенції, наданої урядом (Ministry of Education, 2022[26]). Що стосується вищої освіти муніципального рівня, то видатки включають лише оплату підготовки спеціалістів, наукових і науково-педагогічних працівників закладів вищої освіти, створених міськими

радами. Інші важливі компоненти видатків у 2020 році включали загальні державні послуги (16%), економічну діяльність (10%) та комунальні послуги (8%), при чому частка кожного з двох останніх пунктів зменшилися за той самий період (CabMin, 2021[23])

Таблиця 6.3. Муніципальні витрати за функціональною класифікацією, 2016-2020 рр.

Функціональні витрати	2016		2020		
	млрд. грн.	Частка в загальних витратах	млрд. грн.	млрд. грн., з поправкою на інфляцію	Частка в загальних витратах
Загальні державні послуги	0,7	12%	13,9	8,3	16%
Захист	0,0	0%	0,0	0,0	0%
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,0	1%	0,4	0,3	1%
Економічна діяльність	0,9	15%	9,0	5,4	10%
Охорона навколишнього середовища	0,0	0%	0,3	0,2	0%
Комунальні послуги	0,5	9%	6,8	4,1	8%
Здоров'я	0,3	5%	3,9	2,3	5%
Відпочинок, культура та релігія	0,3	5%	3,9	2,3	5%
Освіта	2,9	48%	46,1	27,5	53%
Соціальний захист та безпека	0,3	5%	2,6	1,5	3%
Всього	6,0	100%	87,0	51,9	100%

Примітка: у таблиці подано дані про місцеві доходи з територіальною розбивкою по об'єднаних муніципалітетах за період 2016-2020 років. Інформація про необ'єднані органи місцевого самоврядування відсутня.
Джерело: Розробка автора на основі даних, наданих (CabMin, 2021[23]; World Bank, 2021[24])

При оцінці видатків об'єднаних муніципалітетів за економічною класифікацією за період 2016–2020 років можна виявити важливі зміни. Найбільш суттєво зросла частка видатків на оплату праці в загальних видатках міста: з 43% у 2016 році до 59% у 2020 році. І навпаки, частка капітальних витрат знизилася з 31% до 15% за цей же період (CabMin, 2021[23]). Ймовірно, це пояснюється тим, що національна мінімальна заробітна плата збільшувалася щорічно протягом періоду без відповідного збільшення спроможності муніципалітетів залучати доходи чи субвенції на освіту для покриття зарплат вчителів, що створювало значне навантаження на фінансові ресурси муніципалітетів (SKL International, 2019[27]).

Незважаючи на досягнення та безсумнівний успіх реформ децентралізації в Україні, на початку війни залишалася низка проблем, які розглядаються в наступних розділах. Вони зосереджені навколо різних аспектів багаторівневої системи управління в країні та включають юридичні розбіжності у розподілі завдань і обов'язків між районними та муніципальними рівнями влади. Крім того, існує потреба в більшій координації між рівнями управління, наприклад, у роботі з дубльованими завданнями у таких сферах, як утримання та будівництво доріг. Посилення вертикальної координації також необхідне для забезпечення належної поінформованості муніципалітетів про відповідні законодавчі та нормативні зміни, які можуть вплинути на них, і можливості ефективно доносити свої потреби та пріоритети до вищих рівнів влади. Додаткові проблеми включають: потребу в покращенні муніципального планування; більші кадрові, фіскальні та інвестиційні можливості; потенційне поглиблення місцевої нерівності; а також необхідність кращої підтримки муніципального економічного розвитку.

Вирішення напруженої ситуації між районними та муніципальними рівнями влади

Процеси об'єднання та децентралізації в Україні сприяли розвитку місцевого самоврядування, а не проміжного (районного) рівня для досягнення основних цілей процесу децентралізації. Це включало покращення доступу до якісних державних послуг шляхом більш оптимального розподілу повноважень місцевих органів влади на основі принципу субсидіарності (CabMin, 2014[1]). Більше того, реформи об'єднання та децентралізації створили територіально більші муніципалітети, які відповідають за основний набір державних послуг, одночасно наділивши їх повноваженнями керувати власними бюджетами, що стало явним відходом від реформ 2015 року (OECD, 2018[2]). Спочатку створення муніципалітетів як органів місцевого самоврядування, передача повноважень від районних органів влади до муніципальних, а також система територіального управління мали бути закріплені в конституційних поправках. Незважаючи на різні спроби, поправки так і залишилися невнесеними. Наслідки тут потрійні. Необхідно: i) усунути законодавчі невідповідності, що регулюють повноваження місцевих органів влади; ii) розглянути питання про те, як забезпечити нагляд за муніципалітетами таким чином, щоб не гальмувати процеси прийняття рішень на місцевому рівні; iii) вирішити відкрите питання щодо ролі райдержадміністрацій як органів влади.

Усунення законодавчих неузгодженостей, що регулюють повноваження районів та муніципалітетів

На сьогоднішній день існує ряд суперечностей між Конституцією України та різними законодавчими актами щодо відповідних функцій міських і районних державних адміністрацій. Вони несуть ризик не лише для процесів місцевого демократичного врядування, а й для функціонування уряду в цілому. Відсутність чіткості у розподілі обов'язків може підірвати ефективне та раціональне використання цінних ресурсів для підтримки військових зусиль та подальшого відновлення.

З одного боку, певне законодавство надає муніципалітетам широкі повноваження та фінансування для безпосереднього управління завданнями з надання послуг від імені своїх місцевих громад. Відповідно до закону «Про місцеве самоврядування» муніципалітети тепер відповідають за інфраструктуру та асигнування та фінансування адміністративних послуг, освіти та охорони здоров'я, які раніше входили до повноважень районного рівня (Verkhovna Rada, 2021[19]). Водночас, відповідно до змін до Бюджетного кодексу, доходи від ПДФО, що оподатковуються на місці, і право власності на державне майно були передані від районних державних адміністрацій до муніципалітетів, що надало їм додаткове фінансування та активи для виконання своїх нових обов'язків (Verkhovna Rada, 2020[28]; Verkhovna Rada, 2020[5]). Ці закони різко зменшили відповідальність та фінансування районних державних адміністрацій щодо надання місцевих державних послуг.

З іншого боку, Конституція та Закон «Про місцеві державні адміністрації» не оновлювалися з початку процесу реформи децентралізації. Серед інших елементів, Конституція описує загальні повноваження та функції різних місцевих органів влади (наприклад, областей, районів, міст, міських районів, селищ і сіл), деякі з яких зазнали серйозних змін у рамках реформ децентралізації. Закон «Про місцеві державні адміністрації», навпаки, визначає загальні повноваження областей і районів, а також їх галузеві повноваження. Наприклад, відповідно до цього закону райони відповідають за соціально-економічний розвиток на своїй території, а також за науку, освіту, культуру та охорону здоров'я, серед інших сфер (Verkhovna Rada, 2021[29]). Однак, як зазначалося раніше, багато з цих завдань було передано від районів до об'єднаних муніципалітетів через серію законодавчих та нормативних реформ (Таблиця 6.1). Ця законодавча невідповідність підриває викладений у Рамковій концепції принцип місцевого демократичного врядування, який передбачає, що спрощена

адміністративно-територіальна структура має ґрунтуватися на субсидіарності та чіткому розподілі відповідальності між рівнями влади.

Інша сфера законодавчої неоднозначності пов'язана з правовим статусом органів місцевого самоврядування та наявністю у них правосуб'єктності. Наразі правосуб'єктність приписується різним інститутам місцевого самоврядування, а не територіальній громаді як такій, що ставить Україну в контраст з багатьма європейськими країнами (CoE, 2021[30]). Той факт, що муніципалітети не мають чітко визначеної правосуб'єктності, створює невизначеність щодо їхнього статусу. Існують побоювання, що це може, наприклад, призвести до створення "фейкових муніципалітетів" для маніпулювання місцевим державним майном, спроб збирати податки або, в більш широкому сенсі, сприяти дестабілізації (Rabinovych, 2020[31]). Водночас у звіті за 2021 рік зазначено, що "очевидно, не існує жодних серйозних перешкод для гарантування прав громадян, цілісності системи місцевої державної власності або для того, щоб мати функціональні бюджети, хоча конфлікти повноважень між установами в одному муніципалітеті залишаються можливими" (CoE, 2021[30]). Однак є кілька потенційних переваг надання муніципалітетам правосуб'єктності через законодавчу реформу. Вони включають спрощення відносин між місцевим головою та муніципальною радою. Крім того, це може сприяти запобіганню можливого нецільового використання коштів, оскільки в межах муніципалітетів більше не буде численних юридичних осіб, які можуть піклуватися про власні інтереси (CoE, 2021[30]).

Питання розподілу різних завдань між рівнями управління потребують додаткового уточнення

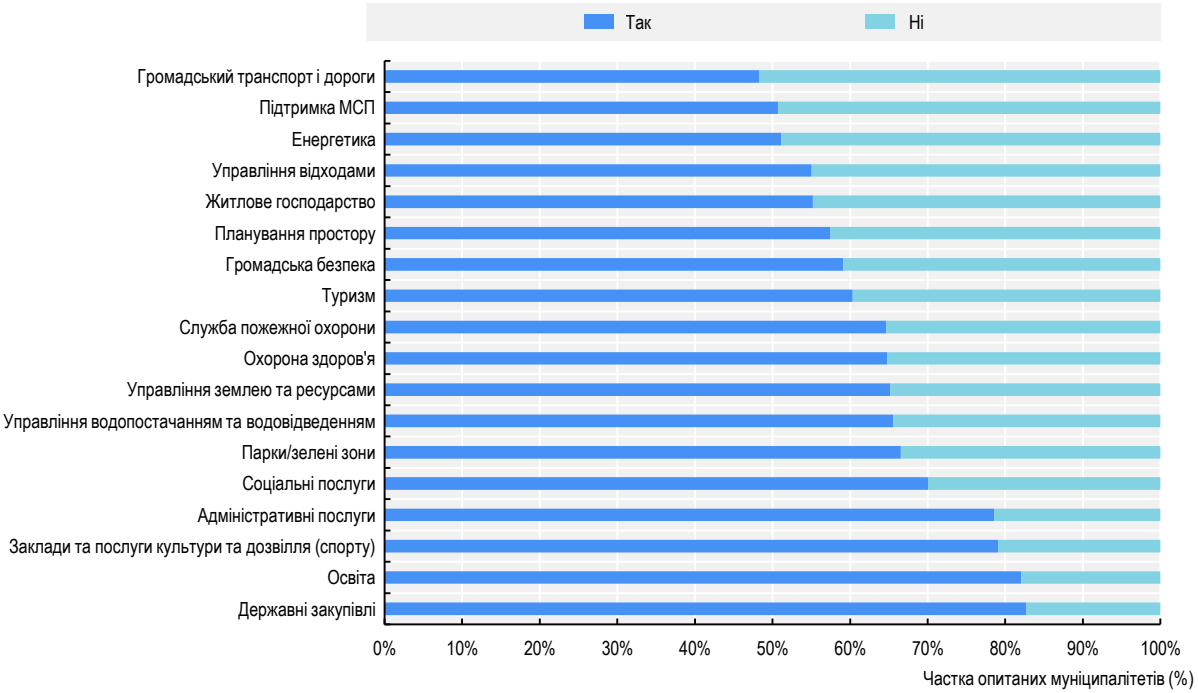
Завдяки реформі децентралізації громади відчули суттєві покращення у наданні послуг. Що стосується адміністративних послуг, до прикладу, 79% муніципалітетів, які були опитані ОЕСР у 2021 році, повідомили про підвищення якості місцевих послуг з 2014 року (OECD, 2021[32]). Інвестиції у створення ЦНАП по всій країні були особливо актуальними в контексті широкомасштабної агресії Росії в Україні, оскільки центри продемонстрували гнучкість, взявши на себе нові завдання, такі як реєстрація внутрішньо переміщених осіб та координація розподілу гуманітарної допомоги (Prosto, 2022[33]).

Більшість опитаних муніципалітетів також вважають, що реформи децентралізації призвели до значного покращення якості соціальних послуг (71%) та освітніх послуг (70%) (OECD, 2021[32]). Дані Міністерства соціальної політики свідчать, що з моменту передачі органам місцевого самоврядування повноважень у сфері соціальної допомоги у 2019 та 2020 значно зросла кількість невеликих муніципалітетів, які надають соціальні послуги для людей похилого віку та сімей. Це свідчить про те, що доступ до соціальної допомоги на місцевому рівні покращився (OECD, 2021[10]; Verkhovna Rada, 2022[34]). Повідомляється, що результати у сфері освіти є кращими, але їх важче оцінити. Це пов’язано з труднощами у визначенні прямого зв’язку між результатами та оцінками учнів у конкретному муніципалітеті та загальним процесом децентралізації. Проте відповіді, наданні муніципалітетами під час опитування ОЕСР у 2021 році, показують, що велика частина об’єднаних муніципалітетів задоволена результатами реформ у цій сфері. Дійсно, 70% з них повідомили про підвищення якості послуг з 2014 року (OECD, 2021[10]).

Ефективне надання послуг на місцях також залежить від достатньої чіткості розподілу відповідальності між рівнями влади. Чіткий розподіл завдань підвищує ефективність політики та послуг, раціональність витрат і вищий рівень підзвітності (OECD, 2019[35]). Чіткість у розподілі обов’язків між місцевими урядами України є не надто зрозумілою. Наприклад, понад 82% із 741 муніципалітету, опитаного ОЕСР у 2021 році, повідомили, що мають достатню чіткість у розподілі завдань і обов’язків з іншими рівнями влади у сфері освіти (Рисунок 6.2). Така висока частка є свідченням відносно чіткої законодавчої бази. Центральний уряд є постачальником фінансування, регулятором і установником стандартів для освіти, а також джерелом підтримки розвитку

потенціалу. Між тим, муніципалітети мають повноваження безпосередньо керувати навчальними закладами (OECD, 2021[32]).

Рисунок 6.2. Чіткість у розподілі завдань між рівнями влади



Примітка: Запитання: чи вважаєте ви, що існує чіткий розподіл завдань і відповідальності в наступних сферах між вашим муніципальним урядом та іншими (місцевими) органами влади: іншими муніципальними органами влади, районами, областями та центральним урядом)? Повні варіанти відповіді: Управління відходами; Управління водопостачанням та водовідведенням; Державні закупівлі; Житлове господарство; Охорона здоров'я; Соціальні послуги (наприклад, підтримка сімей, дітей, людей похилого віку тощо); Громадський транспорт і дороги; Освіта; Заклади та послуги культури та дозвілля (спорту); Туризм; Парки/зелені зони; Громадська безпека; Служба пожежної охорони; Планування простору; Управління землею та ресурсами; Підтримка МСП; Енергетика; Адміністративні послуги; Інше.
Анкету заповнив 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів в Україні у 2021 році).
Джерело: розробка автора на основі відповідей на опитування в рамках проекту ОЕСР.

На відміну від ситуації з освітою, більшість опитаних муніципалітетів відчули відсутність чіткості у питаннях своїх обов'язків щодо сфери громадського транспорту та доріг. Це відображає складну та дублюючу законодавчу базу галузі. Наприклад, Закон «Про автомобільні дороги» визначає, що за утримання доріг загального користування місцевого значення відповідають обласні державні адміністрації, Закон «Про місцеве самоврядування» стверджує, що така відповідальність покладається на муніципалітети, а Закон «Про місцеві державні адміністрації» покладає цю конкретну відповідальність на районний рівень влади (Verkhovna Rada, 2021[36]; Verkhovna Rada, 2021[29]; Verkhovna Rada, 2021[37]). У кращому випадку відмінності між різними законами можуть створити невизначеність щодо того, який рівень влади має здійснювати діяльність, наприклад, щодо будівництва чи утримання місцевих доріг загального користування. У гіршому випадку це підриває ефективне надання державних послуг і підзвітність, оскільки суб'єкти можуть уникати відповідальності, перекладаючи її на інші рівні влади. Така ситуація також ризикує призвести до неефективності надання послуг, наприклад, через дублювання діяльності. Особливо помітну роль у післявоєнній відбудові відіграватиме ремонт місцевих доріг. У зв'язку з цим уряд має терміново зробити спробу гармонізувати законодавчу базу, щоб чітко визначити обов'язки різних рівнів влади та забезпечити ефективний і раціональний розподіл фінансування на відновлення. Для оцінки та

підвищення ефективності розподілу повноважень між рівнями влади, політикам слід розглянути можливість застосування принципу субсидіарності (див. Главу 2, Вставку 2.7). Зокрема, Україна могла б керуватися статтею 4.3 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає, що "публічні обов'язки, як правило, здійснюються переважно тими органами влади, які є найближчими до громадянина. Покладання відповідальності на інший орган влади повинно бути зваженим з огляду на обсяг і характер завдання, а також вимоги ефективності та економії"" (COE, 1985[38]).

Ключовою проблемою, яку законодавці виявили на ранніх стадіях процесу децентралізації, була відсутність ясності щодо того, як рішення контролюватимуть вищі рівні влади. Це проблематично, враховуючи значне збільшення адміністративних обов'язків та обов'язків з надання послуг об'єднаних муніципалітетів. Крім того, представники національного та місцевого рівнів влади України, а також неурядові учасники вказали на важливість уточнення та оновлення ролі обласного та районного рівнів влади (OECD, 2021[10]).

Для вирішення цих завдань у листопаді 2021 року уряд підготував проект змін до Конституції, в яких пропонується замінити обласні державні адміністрації та районні державні адміністрації на префектури. Намір полягає в призначенні префекта на обласному рівні з підпрефектурами на районному рівні, для проведення нагляду, а не контролювання законності прийняття муніципальних рішень. Водночас обласні та районні ради матимуть власні виконавчі комітети, які обиратимуться радами, що будуть уповноважені виконувати рішення рад замість обласних та районних державних адміністрацій, як це відбувається зараз (Office of the President of Ukraine, 2021[39]). Це призведе до переходу від державних адміністрацій, які відіграють пряму роль в управлінні територією, як це на сьогодні передбачено в Конституції, до ролі, зосередженої на представництві інтересів центрального уряду на місцевому рівні. Це забезпечило б законність муніципальних рішень через законодавчий нагляд і більшу координацію між різними рівнями влади.

Поправки до Конституції не отримали достатньої політичної підтримки для їх винесення на голосування до широкомасштабного вторгнення Росії в Україну, а будь-яка фактична конституційна реформа заборонена, поки в країні діє воєнний стан. Проте запропонована система префектур набула ще більшої ваги в світлі війни та майбутнього періоду відновлення[5]. Забезпечення нагляду за муніципалітетами та посилення координації між різними рівнями уряду буде особливо важливим завданням з огляду на очікуваний величезний приплив фінансування на відновлення та тиск на муніципалітети щодо швидкого, ефективного та раціонального розподілу ресурсів.

Запропонована конституційна поправка призведе до подальшого переходу територіально-адміністративної структури України від деконцентрованої моделі до змішаної системи, яка поєднує елементи як деконцентрації, так і децентралізації. У цьому відношенні це певною мірою відображало б нинішню систему у Франції, де префекти призначаються президентом як керівники регіонів і працюють разом з демократично обраними регіональними та місцевими радами. У той час як ради приймають і виконують рішення на регіональному та місцевому рівнях, префекти мають наглядати за законністю прийняття рішень на місцевому рівні та забезпечувати ефективну координацію між різними рівнями влади.

Подібно до Франції, конституційна реформа, запропонована у 2021 році в Україні, надасть префектам повноваження оскаржувати порушення законодавства місцевими органами влади в суді апостеріорі. Однак, якщо згідно із законодавством Франції лише суди можуть призупиняти або скасовувати місцевий закон, згідно із запропонованими українськими поправками до Конституції префект матиме повноваження тимчасово призупиняти дію законодавства, яке він вважає несумісним з українським законодавством, ще до того, як суди винесуть рішення щодо законності такого законодавства. Це надасть префектам широкі повноваження перешкоджати прийняттю місцевих рішень у короткостроковій перспективі. Щоб уникнути цього, будь-яке законодавство, яке стосується нагляду за муніципалітетами, повинно залишати повноваження призупиняти або скасовувати місцеві рішення за судами. Крім того, як зазначено в рекомендації Комітету міністрів

Ради Європи «щодо нагляду за діяльністю місцевих органів влади», будь-який закон або законний акт про нагляд за муніципалітетами повинен забезпечувати можливість ефективного звернення до судових засобів правового захисту проти неналежного використання наглядових повноважень (COE, 2019[40]). Крім того, Україні рекомендується забезпечити, щоб будь-які зусилля, спрямовані на посилення контролю прийняття рішень на муніципальному рівні, відповідали принципам пропорційності та субсидіарності.

Ключовим викликом інституціоналізації системи префектів в Україні є необхідність внесення змін до Конституції, які потребують ухвалення Верховною Радою більшістю у дві третини голосів. З огляду на те, що попередній проект змін до Конституції не було прийнято через відсутність політичної підтримки, уряд розглянув можливість внесення змін до Закону «Про місцеві державні адміністрації» та надання районним державним адміністраціям функції, подібної до префектів, у нагляді за законністю прийняття рішень у муніципалітеті (Verkhovna Rada, 2021[29]). Це відповідало б законодавчому підходу до децентралізації, який застосовувався на сьогоднішній день у процесі реформ. Наступні проекти змін до Закону «Про місцеві державні адміністрації» були подані до Верховної Ради, остаточний проект Закону очікував на затвердження, коли почалася війна (CabMin, 2021[41]).

Ключова відмінність між першим і другим проектами закону стосується запропонованої системи призначення голів райдержадміністрацій. У початковому проекті голови районних державних адміністрацій мали бути представниками державної служби та призначатися на конкурсній основі відповідно до національного законодавства про державну службу. Однак у новішій редакції законопроекту такі елементи відсутні (CabMin, 2021[41]). Ця зміна може відкрити шлях для політизації префектів. Крім того, призначення наглядової особи, яка не вважається професійно неупередженою, може призвести до напруженості між префектами та об'єднаними муніципалітетами. Політики повинні розглянути можливість перегляду законопроекту, щоб гарантувати, що призначення префектів базується на прозорому та конкурсному процесі відбору. У тому ж ключі у 2021 році Група Послів G7 з підтримки реформ в Україні закликала до конституційної реформи, згідно з якою префекти повинні бути підзвітні лише Кабінету міністрів, а не Президенту України (Вкладка 6.2). Це є продовженням попередньої заяви G7, здійснено у червні 2021 року, в якій також наголошувалося необхідності забезпечення того, щоб "будь-який нагляд з боку центральних органів влади був пропорційним і визначеним законом" (G7 Ambassadors, 2021[42]).

Вкладка 6.2. Заява Групи Послів G7 щодо реформи децентралізації в Україні

У грудні 2021 року Група підтримки послів G7 в Україні, до якої входять Канада, Франція, Німеччина, Італія, Японія, Велика Британія та Сполучені Штати, оприлюднила заяву, в якій підкреслила свою підтримку реалізації реформ децентралізації в Україні. Вони також надали перелік пріоритетів, які країна має розглянути в контексті запропонованої конституційної реформи, яка може допомогти привести законодавство України у відповідність з передовою європейською практикою. Ці рекомендації стали ще більш актуальними з огляду на те, що Україна отримала статус кандидата в ЄС у червні 2022 року.

1. Конституція України має бути приведена у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема щодо забезпечення ролі муніципалітетів, забезпечення належного фінансування для виконання їхніх обов'язків, визначення їхніх прав і повноважень та запровадження структурованої системи нагляду;
2. Муніципалітетам слід надати статус юридичних осіб;
3. Префекти мають бути підзвітними лише Кабінету Міністрів (а не подвійно підзвітними Президенту та Кабінету Міністрів);
4. Центральний уряд, політичні партії, асоціації місцевого самоврядування, громадянське суспільство та інші зацікавлені сторони мають бути залучені до консультацій щодо проекту Конституції України.

Джерело: розробка автора на основі (G7 Ambassadors, 2021[43])

Перегляд механізмів координації муніципального управління

У контексті процесу післявоєнної відбудови та відновлення України буде важливим подальше зміцнення механізмів її вертикальної та горизонтальної координації. Ефективна координація та комунікація між рівнями управління буде необхідною, щоб забезпечити, що розробка, фінансування та впровадження ініціатив з відбудови відповідають територіально диференційованим потребам і спираються на місцеві активи, а також сприяють реалізації національних пріоритетів. З 2015 року було створено різні координаційні органи та проводяться спеціальні консультації між муніципалітетами та неурядовими учасниками. Однак існують різні можливості для вдосконалення.

Проблеми координації та комунікації між рівнями управління є як «згори вниз», так і «знизу вгору» (див. Розділ 4) (OECD, 2021[10]). З одного боку, багато муніципалітетів відносно погано розуміють зміни в правовій базі, яка швидко розвивається, і не завжди з нею систематично звіряються з питань відповідних законів, як того вимагає стаття 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала в 1997 році (COE, 1985[38]; OECD, 2021[10]). З іншого боку, муніципалітетам часто важко повідомити про свої потреби розвитку та виклики вищим рівням влади, що може обмежити їхній доступ до вкрай необхідної підтримки (OECD, 2021[32]). Ці виклики пояснюються способом, у який були створені існуючі механізми для координації та реалізації політики регіонального та місцевого розвитку та реформ децентралізації між національними та місцевими урядами.

Перший приклад стосується Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку (МКК), метою якої є координація розробки та реалізації державної регіональної політики на національному та місцевому рівнях. Кілька її завдань стосуються розробки, реалізації та моніторингу політики регіонального розвитку України на муніципальному рівні. Однак, у той час як регламент

МКК визначає, що муніципалітети можуть бути залучені до роботи комісії, їхня участь не гарантується, а гарантується лише участь кількох міністерств, Кабміну, Офісу президента та Верховної Ради (CabMin, 2015[44]).

Конгрес місцевих і регіональних влад є другим прикладом. Його було створено у 2021 році як дорадчий орган, який скликає та очолює Президент України. Його метою є представництво, захист і просування інтересів регіональних і місцевих органів влади, наприклад, шляхом сприяння ефективній вертикальній і горизонтальній координації між державними і місцевими органами влади. В ході інтерв'ю ОЕСР із місцевими зацікавленими сторонами виявилось, що участь муніципалітетів у засіданнях Конгресу часом була мінімальною та нерегулярною (наприклад, на основі запрошень, надісланих до кількох обраних муніципалітетів національним урядом та обласними державними адміністраціями). Є також занепокоєння, що Конгрес діє не так як форум для висхідної комунікації та двостороннього обміну, як платформа центрального уряду для представлення своїх національних пріоритетів місцевим урядам (OECD, 2021[10]).

Численні асоціації органів місцевого самоврядування в Україні відіграють важливу роль у підтримці комунікації та координації між рівнями влади. Зазвичай вони створюються для сприяння обміну між своїми членами, визначення спільних потреб і пріоритетів і їх захисту на рівні центрального уряду. Вони також підтримують місцеву владу у впровадженні нового законодавства та нормативних актів. Проте часткове членство в певних українських асоціаціях місцевого самоврядування (наприклад, Асоціація міст України та Асоціація об'єднаних територіальних громад) породило конкуренцію між ними, що ризикує фрагментувати силу та узгодженість їхньої адвокаційної діяльності перед центральною владою (OECD, 2021[10]). Враховуючи те, що уряд тісно консультувався з асоціаціями місцевих органів влади під час розробки національного плану відновлення, слід якнайшвидше прийняти підхід, який дозволить їм говорити одним голосом.

Для сприяння більш ефективній міжурядовій комунікації необхідно скоригувати механізми вертикальної та горизонтальної координації

Що стосується посилення вертикальної координації та комунікації, уряд міг би розглянути різні заходи. Наприклад, він може надати муніципалітетам постійне місце у сесіях МКК, щоб посилити багаторівневу комунікацію щодо поступу в реалізації стратегій місцевого розвитку, а також проблем, з якими стикаються муніципалітети. Це було б особливо цінним під час процесу відбудови та відновлення, враховуючи, що муніципалітети можуть відігравати важливу роль у визначенні та/або реалізації проектів відбудови, що робить ефективну координацію ще важливішою, ніж зазвичай.

Комунікація «знизу вгору» між муніципалітетами та вищими рівнями влади також може бути покращена Конгресом місцевих і регіональних влад. Хоча Конгрес явно має потенціал слугувати корисним форумом для муніципальних консультацій, необхідно вжити заходів для забезпечення більш систематичного проведення консультацій. Це можна зробити, забезпечивши створення двох палат, як передбачалося під час його заснування: одна для муніципалітетів, інша для регіонів. Такий крок уможливить більш активну та систематичну участь муніципалітетів та обмін між ними. Щоб гарантувати, що всі муніципалітети зможуть брати участь у Конгресі на ротаційній основі, потрібен справедливий процес відбору місцевих представників. У той же час комунікацію «знизу вгору» можна покращити, уникаючи фрагментації муніципального лобіювання та адвокації (OECD, 2021[10]). У зв'язку з цим різні асоціації місцевих органів влади могли б розглянути можливість створення національної конференції асоціацій місцевих органів влади, яка могла б полегшити обмін між ними та дати їм можливість в разі необхідності говорити з урядом одним голосом.

Слід зазначити, що координація між Мінрегіоном та донорською спільнотою здійснюється Робочою групою з питань децентралізації та регіонального розвитку, яку очолює Мінрегіон та в якій співголовує Європейський Союз (ЄС) та Уряд Канади. Робоча група дозволяє Мінрегіону та міжнародним партнерам обмінюватися інформацією про оновлення своїх робочих програм,

водночас забезпечуючи форум для зворотного зв'язку та навчання, а також дозволяючи зацікавленим сторонам узгоджувати свою відповідну роботу та проекти (MinRegion, n.d.[45]). Проте поточна війна могла частково порушити робочі процеси, що лежать в основі цього координаційного органу.

Зміцнення потенціалу муніципалітетів для вирішення адміністративних, фінансових та інвестиційних завдань

Диференційований процес, за допомогою якого муніципалітети отримали свої обов'язки шляхом об'єднання, посилив відмінності в муніципальному плануванні, адміністративних, фіскальних та інвестиційних можливостях. Ефективне вирішення цих викликів матиме визначальне значення для підтримки післявоєнного відновлення і дозволить усім муніципалітетам справлятися з місцевими проблемами та покращувати місцевий добробут. Загалом можна виділити три відповідні групи муніципалітетів.

- **Об'єднані муніципалітети, які раніше були віднесені до категорії міст обласного значення,** що вже мали великі повноваження на початку процесу реформування. Багато з цих міст володіли добре розвиненим адміністративним потенціалом на момент початку процесу реформування (OECD, 2021[10]).
- **Колишні місцеві громади, які добровільно об'єдналися на початку процесу реформування** і отримали нові завдання та відповідальність на відносно поступовій основі (OECD, 2021[10]). Така поступова передача повноважень дала цим муніципалітетам час для відповідного розвитку свого адміністративного потенціалу.
- **Громади, які були адміністративно об'єднані у 2020 році**, отримали всі адміністративні повноваження одразу. Ці муніципалітети мали найменшу кількість часу для розвитку різних параметрів потенціалу, необхідних для ефективного управління та виконання своїх нових обов'язків. Крім того, вони не мали права на деякі фінансові стимули, які отримували їхні колеги, що об'єдналися добровільно (наприклад, доступ до Субвенції на місцеву інфраструктуру) (OECD, 2021[10]).

Цей контекст реформи слід мати на увазі під час розробки політичних рішень для зміцнення потенціалу муніципалітетів. Зокрема, муніципалітетам у третій групі реформування може знадобитися додатковий час і підтримка, щоб забезпечити здатність ефективно виконувати свої обов'язки та отримувати користь від процесу реформування.

Потенціал стратегічного планування на муніципальному рівні може бути ще більше зміцнений

Потенціал управляти всіма етапами циклу стратегічного планування — від розробки діагностики та плану до його реалізації та моніторингу та оцінки поступу — допомагає муніципалітетам визначити пріоритети розвитку, встановити чіткі цілі та спрямувати державні інвестиції. Він також може дозволити муніципалітетам більш ефективно сприяти реалізації стратегій регіонального розвитку, гарантуючи, що ці стратегії відображають місцеві потреби та можливості. Під час післявоєнного відновлення потужний потенціал стратегічного планування матиме вирішальне значення для забезпечення того, щоб ініціативи відновлення узгоджувалися з місцевими реаліями та можливостями, спираючись на місцеві активи. Результати онлайн-опитування в рамках проекту ОЕСР показують ймовірну невідповідність у спроможності муніципалітетів до стратегічного планування, що може послабити орієнтований на місце підхід до процесу відновлення. До кінця 2021 року половина муніципалітетів не мала офіційно затвердженої стратегії місцевого розвитку, що перешкоджає їхній здатності спрямовувати зусилля місцевого розвитку на чіткі цілі та моніторинг

поступу (OECD, 2021[10]). У 2022 році Верховна Рада ухвалила зміни до Закону «Про засади державної регіональної політики». У цьому законі, серед інших елементів, зазначено, що муніципалітети зобов'язані розробляти стратегії місцевого розвитку (Verkhovna Rada, 2022[46]).

Одна з прогалин у спроможності стратегічного планування, яку було виявлено в результаті опитування ОЕСР, стосується моніторингу. Сорок відсотків опитаних муніципалітетів зазначили, що вони не мають необхідного досвіду для розробки системи моніторингу та оцінки з чіткими цілями та показниками (OECD, 2021[32]). Це відображає інтерв'ю ОЕСР із місцевими зацікавленими сторонами, під час яких висловлювалося припущення, що багатьом муніципалітетам бракує спроможності встановлювати відповідні показники та визначати реалістичні цілі (OECD, 2021[10]). Інший недолік в потенціалі, виявлений ОЕСР, стосується залучення неурядових організацій до підготовки стратегії муніципального розвитку. Серед опитаних муніципалітетів 39% зазначили, що їм бракує потенціалу залучати державні або приватні неурядові організації до підготовки місцевої стратегії (OECD, 2021[32]). Це свідчить про те, що пріоритети розвитку, визначені муніципалітетами, можуть не відображати потреби та/або спроможності інших місцевих учасників, таких як приватний сектор і наукові кола, що зрештою може призвести до неналежного розподілу муніципальних інвестиційних ресурсів.

Для усунення цих прогалин у спроможності стратегічного планування та забезпечення муніципалітетам можливості робити суттєвий внесок у післявоєнне відновлення, уряд та інші учасники процесу розвитку повинні, серед інших заходів, надавати муніципалітетам систематичну підтримку у розбудові потенціалу на всіх етапах життєвого циклу процесу стратегічного планування, особливо у сферах залучення громадян і моніторингу ефективності. Це може мати форму навчальних модулів або вказівок від Мінрегіону, асоціацій місцевих органів влади чи агенцій регіонального розвитку. Більш систематичне сприяння обмінам «рівний-рівному» з боку асоціацій місцевих органів влади та/або міжнародних партнерів з розвитку також може допомогти муніципалітетам вивчати кращий досвід стратегічного планування інших органів місцевого самоврядування на національному чи навіть міжнародному рівні. Ці обміни мають бути доступними для всіх типів муніципалітетів (сільських, селищних, міських) і включати механізми розповсюдження для забезпечення широкого обміну відповідними знаннями, практиками та інструментами.

Більш професіоналізована система навчання муніципальних державних службовців могла б посилити кадровий потенціал

Потреба в подальшій підтримці розбудови місцевого потенціалу в таких ключових сферах, як стратегічне планування, викликає ширші питання щодо якості української системи навчання муніципальних кадрів. Хоча муніципалітети мають певний доступ до програм професійного навчання через Національне агентство державної служби, програми не стандартизовані, а механізми контролю якості залишаються обмеженими (Goncharuk, Kurniewicz, A and Swianiewicz, P, 2020[47]) Крім того, оскільки пріоритетні теми обирає Національне агентство з питань державної служби, місцеві державні службовці не можуть вимагати розробки нових навчальних програм, які краще відповідають їхнім потребам у людських ресурсах (OECD, 2021[10]). Інтерв'ю ОЕСР із місцевими учасниками показало зменшення кількості державних службовців, які пройшли курси навчання протягом останніх років, у тому числі на муніципальному рівні. Це можна пояснити зростаючим незадоволенням або незацікавленістю в навчанні, що забезпечується системою підготовки державних службовців (OECD, 2021[10]).

У зв'язку з післявоєнним відновленням та отриманням Україною статусу кандидата в ЄС потреба у розбудові муніципального досвіду в таких ключових сферах, як стратегічне планування, економічний розвиток, управління державними фінансами та відносини з донорами, ставатиме дедалі гострішою. Щоб задовольнити цей попит і підвищити професіоналізм місцевої державної служби та її спроможності, уряд у співпраці з різними асоціаціями місцевого самоврядування міг би підтримати

муніципалітети, розробивши місцеву стратегію управління людськими ресурсами. Вона може включати створення розширеного списку стандартизованих навчальних програм із змістом навчання, що підлягатиме ефективному контролю якості. Вона також може включати проведення оцінки потреб місцевої державної служби та заохочення муніципалітетів до підготовки планів навчання, які відображатимуть їхні місцеві потреби. Потреби в навчанні, ймовірно, змінюватимуться в міру просування процесу відбудови та відновлення, що вимагатиме періодичного перегляду та оновлення стратегії управління людськими ресурсами на основі інформації, представленої державними службовцями і громадянами (OECD, 2019[48]).

Для покращення кадрового та адміністративного потенціалу муніципалітетів уряд також має зробити пріоритетним оновлення Закону 2001 року «Про службу в органах місцевого самоврядування» (Verkhovna Rada, 2001[49]). Зокрема, він має вимагати від місцевих державних службовців політичної нейтральності, запровадити механізми професійного розвитку та забезпечити відкриті та засновані на заслугах процеси найму, управління продуктивністю та оцінки. Останнє є особливо актуальним, оскільки багато муніципалітетів, ймовірно, отримають значні кошти на місцеві проекти відбудови. Нарешті, висловлювалось занепокоєння щодо збільшення різниці в оплаті праці національних і місцевих державних службовців, що підриває здатність муніципалітетів залучати та утримувати кваліфікований персонал. Деякі з цих елементів були враховані в проекті Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», який підготувало Національне агентство України з питань державної служби. У серпні 2022 року закон не набрав достатньої кількості голосів для проходження першого читання в Верховній Раді (MinRegion, 2022[50]).

Напружена ситуація з фіскальним та інвестиційним потенціалом муніципалітетів може вимагати коригування концепції фіскальних та державних інвестицій

Муніципалітети стикаються з величезними фінансовими проблемами та викликами у сфері державних інвестицій, які підривають їхню здатність ефективно фінансувати надання послуг та підтримувати місцеві інвестиції. По-перше, це несправедливий розподіл фіскальних стимулів для об'єднання. По-друге, вплив періоду реформи децентралізації на спроможність муніципальних інвестицій. По-третє, це метастази війни Росії проти України, розпочатої в лютому 2022 року, яка, хоча й поставила під серйозний тиск фінансову стабільність усіх органів місцевого самоврядування, вплинула на одні муніципалітети більше, ніж на інші. Через ці елементи під час майбутнього післявоєнного відновлення муніципалітети зіткнуться з проблемою обмежених доходів, і одночасно з очікуваннями, що вони реагуватимуть на підвищений попит на надання послуг (наприклад, розчищення сміття, будівництво тимчасового чи постійного житла для внутрішньо переміщених осіб та ремонт пошкодженої інфраструктури).

Щодо фіскальної спроможності, то оскільки фіскальні стимули для об'єднання поступово зменшувалися, муніципалітети, які об'єдналися на відносно пізній стадії процесу, отримали менше ресурсів, ніж їхні колеги, для задоволення своїх нових потреб, пов'язаних з наданням послуг, і для підвищення власного адміністративного потенціалу. Наприклад, у рамках змін до Бюджетного кодексу 2016 року лише ті муніципалітети, які об'єдналися добровільно, отримали 60% частки місцевого ПДФО. Муніципалітети, які не об'єдналися добровільно, не мали права на отримання цього внеску до їхнього обов'язкового об'єднання у 2020 році. Крім того, лише ті муніципалітети, які об'єдналися до 2020 року, мали змогу отримувати фінансування з неконкурентної Субвенції на місцеву інфраструктуру, яка була виділена для фінансування проектів муніципальної інфраструктури (OECD, 2021[10]). Ця субвенція була скасована у 2020 році через скорочення бюджету у зв'язку з COVID-19.

Фіскальний потенціал муніципалітетів похитнула нещодавня динаміка війни (а до цього пандемія COVID-19). З одного боку, вимоги до муніципалітетів зростають, оскільки додаються нові завдання,

які стосуються викликів війни. З іншого боку, особливо в перші місяці війни, муніципалітети зіткнулися зі значним падінням доходів місцевих бюджетів (Chatham House, 2022[51]; World Bank, 2022[52]). Цей ефект «відрізання» державних фінансів муніципалітетів, тобто збільшення видатків і зменшення доходів, може призвести до збільшення дефіциту та муніципального боргу, що обмежить здатність муніципалітетів фінансувати заходи з відновлення (OECD, 2019[35]).

Щодо державних інвестицій, є ознаки того, що потенціал муніципалітетів у цьому питанні був послаблений протягом періоду добровільного об'єднання. У період з 2016 по 2020 рік частка капітальних витрат у загальних видатках об'єднаних муніципалітетів знизилася з 31% до 15% (CabMin, 2021[23]). Як зазначалося раніше, це можна частково пояснити зростанням муніципальних витрат на зарплату персоналу через підвищення мінімальної заробітної плати (SKL International, 2019[27]). Крім того, дані свідчать про те, що період реформи децентралізації або не мав істотного впливу, або навіть послабив спроможність муніципалітетів виконувати ключові завдання, пов'язані з державними інвестиціями. Наприклад, менше половини муніципалітетів, опитаних ОЕСР, вважають, що реформи покращили їхню здатність а) залучати неурядові організації до визначення інвестиційних потреб і б) здійснювати моніторинг та оцінку впливу інвестиційних проектів. Крім того, певні характеристики конкурентоспроможних інвестиційних фондів, які доступні для всіх муніципалітетів (наприклад, ДФРР), такі як вимога щодо 10% співфінансування для муніципалітетів, перешкоджають спроможності муніципалітетів із слабким фіскальним потенціалом отримувати фінансування, необхідне для здійснення їхніх інвестиційних потреб (MinRegion, 2019[53]).

У післявоєнний період уряд міг би розглянути численні додаткові політичні заходи для покращення місцевих можливостей фінансування процесу надання послуг та фінансування місцевих державних інвестицій. По-перше, щоб покращити доступ менш заможних муніципалітетів до центрального урядового фінансування місцевого розвитку, критерії відбору таких фондів, як ДФРР, можуть бути змінені. До прикладу, це можна зробити шляхом прив'язки вимог щодо співфінансування до місцевих фінансових можливостей (або ж їх кращого узгодження). Муніципалітети з найслабшою фіскальною спроможністю можуть бути звільнені від надання співфінансування або, в іншому випадку, вони повинні мати право на знижену ставку співфінансування. Це можна поєднати із заходами щодо підвищення ефективності витрат на регіональний і місцевий розвиток. Як варіант, цього можна досягнути, сприяючи реалізації проектів, які буде розроблено спільно декількома муніципалітетами та які матимуть міжюрисдикційний фокус для досягнення ефекту масштабу (див. Розділ 5). По-друге, уряд міг би підтримувати подальше охоплення та розбудову потенціалу муніципалітетів для покращення доступу до різноманітних конкурентних субвенцій на регіональний та місцевий розвиток. Це може включати роз'яснення муніципалітетам питань відповідності вимогам і процедур подачі заявок з одночасним зміцненням їхньої здатності розробляти конкурентні пропозиції.

Відновлення потенціалу у сфері надання послуг після війни може залежати від додаткової міжмуніципальної співпраці

Додатковим викликом для муніципалітетів у післявоєнний період відновлення стане питання відбудови та покращення потенціалу у сфері надання послуг. Результати онлайн-опитування в рамках проекту ОЕСР показали, що до нещодавньої широкомасштабної територіальної агресії Росії реформи децентралізації мали нерівномірний вплив на якість місцевих послуг. У той час як переважна більшість муніципалітетів повідомили, що реформи призвели до покращення у сфері надання адміністративних послуг (79%) і соціального захисту (71%), в інших ключових сферах надання послуг, таких як управління відходами, вони повідомили про відсутність ефекту (59%) або зниження якості (3%) (Рисунок 6.3). Слід зазначити, що існує загальний дефіцит даних з територіальною розбивкою, на основі яких можна було б об'єктивно оцінити якість місцевих послуг.

Рисунок 6.3. Вплив реформ децентралізації на надання послуг у вибраних областях



Примітка: Запитання: Який вплив мали реформи децентралізації (включно з процесом об'єднання) на якість надання послуг вашим муніципалітетом у наступних сферах? Повні варіанти відповідей: Підвищення якості; Зниження якості; Немає значного ефекту. Анкету заповнив 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів в Україні у 2021 році).
Джерело: Розробка автора на основі відповідей на онлайн-опитування в рамках проекту ОЕСР.

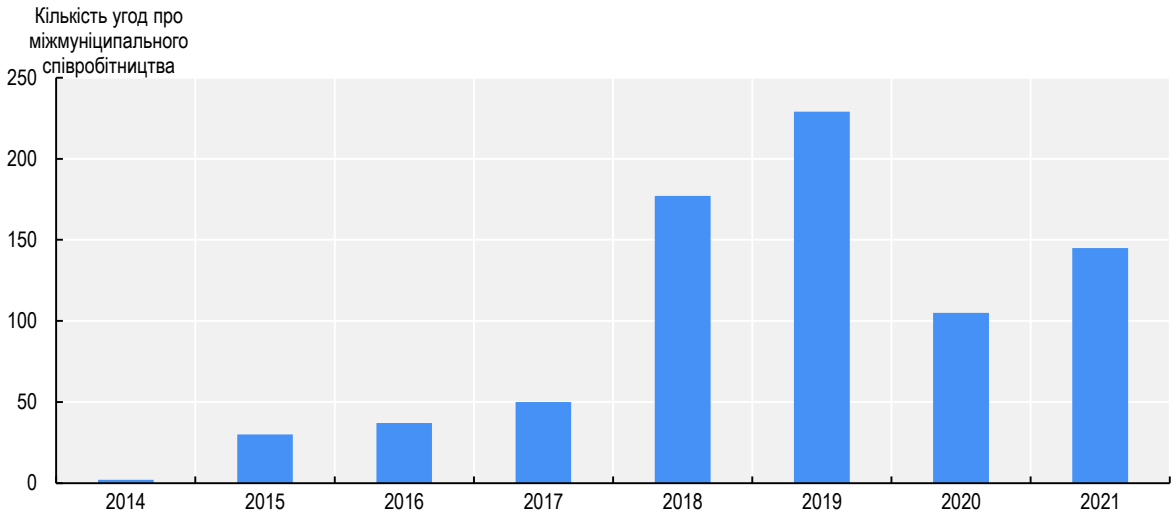
Одним із рішень для відновлення інфраструктури та подальшого покращення потенціалу у сфері надання державних послуг, особливо якщо подальше об'єднання не стане бажаним шляхом, є посилення міжмуніципального співробітництва. Розподіл відповідальності за надання державних послуг може пом'якшити ситуацію з хронічною нестачею громадської інфраструктури, особливо в тих муніципалітетах, де критична громадська інфраструктура (наприклад, школи та лікарні) була зруйнована або сильно пошкоджена. Це також економічно ефективний захід, який місцеві органи влади, особливо ті, у яких фіскальні ресурси обмежені, можуть використовувати для постачання послуг, які вони зобов'язані надавати (OECD, 2019[35]). Використання домовленостей про міжмуніципальне співробітництво було ключовою концепцією, що лягла в основу Рамкової концепції 2014 року, враховуючи те, що в результаті домовленостей буде досягнуто економії в результаті зростання масштабів та підвищення рентабельності виконання муніципальних функцій.

Поряд з процесом муніципального об'єднання, який збільшив економію на масштабі та спроможність муніципалітетів надавати державні послуги, відбулося поступове зростання кількості угод про міжмуніципальне співробітництво, підписаних між двома чи більше муніципалітетами (Рисунок 6.4). З 2014 по 2021 рік було підписано 769 угод про міжмуніципальне співробітництво, з них понад 200 у 2019 році до падіння цих цифр під час пандемії COVID-19. У 2021 році кількість підписаних угод про міжмуніципальне співробітництво дещо зросла. Це може пояснюватись завершенням процесу об'єднання у 2020 році, і тим, що муніципалітети все частіше звертаються до міжмуніципальних угод про співпрацю для покращення ефекту масштабу.

Однак, все ще залишається місце для вдосконалення. Більше половини муніципалітетів, опитаних ОЕСР у 2021 році, вказали, що процес об'єднання не мав помітного ефекту або негативно вплинув

на їхню співпрацю з іншими муніципалітетами (OECD, 2021[32]). Дослідження показують, що загалом складність процедури укладання угод, обмежена обізнаність муніципального персоналу в питаннях міжмуніципальної співпраці, а також небажання мерів співпрацювати з іншими муніципалітетами є факторами, які сповільнюють цей процес (OECD, 2018[2]; Wright and Slukhai, 2021[54]). Це підтверджують результати аналізу в різних країнах ОЕСР, таких як Польща, де недостатнє знання місцевими органами влади про міжмуніципальні угоди про співпрацю та пов'язані з цим ризики також могло уповільнювати впровадження цієї практики (OECD, 2018[55]; OECD, 2021[56]). У випадку України багато муніципалітетів повідомили про відсутність розуміння переваг міжмуніципального співробітництва або спроможності організувати ці заходи (OECD, 2021[10]).

Рисунок 6.4. Загальна кількість угод про міжмуніципальне співробітництво, підписаних українськими муніципалітетами (на рік)



Примітка. Гістограма вказує на те, скільки угод про міжмуніципальне співробітництво було підписано за даний рік. Вона також включає угоди про співпрацю, термін дії яких закінчився або які стали непотрібними через подальше муніципальне об'єднання між двома чи більше муніципалітетами-партнерами.
Джерело: Розробка автора на основі даних (MinRegion, 2022[57])

У післявоєнний період відновлення процесів покращення знань та обізнаності у питаннях домовленостей про міжмуніципальне співробітництво може сприяти наданню послуг на місцях і допомогти муніципалітетам, що мають фінансові проблеми, вивільнити фінансування на інші інвестиційні пріоритети. У зв'язку з цим уряд міг би розглянути питання про надання муніципалітетам додаткових допоміжних матеріалів (наприклад, стосовно відповідного законодавства, передової практики, проектів угод про співпрацю тощо) та порад щодо того, як налагодити міжмуніципальне співробітництво та керувати ним, зокрема у сфері надання послуг, які раніше не були цільовими. У контексті війни національний уряд може заохочувати або навіть тимчасово вимагати розширення міжмуніципального співробітництва, за допомогою якого місцеві уряди ділитимуться персоналом і досвідом або надаватимуть державні послуги для підтримки тих муніципалітетів, які внаслідок війни зіткнулися зі значним скороченням людських ресурсів та зниженою спроможністю надавати послуги. У країнах ОЕСР існує певний прецедент, коли за певних умов міжмуніципальне співробітництво є обов'язковим. У Греції, наприклад, невеликі муніципалітети зобов'язані укладати угоди про міжмуніципальну співпрацю, щоб виконувати свої обов'язки щодо планування міст і соціальних пільг (OECD/UCLG, 2018[58]). Однак обов'язкове міжмуніципальне співробітництво може виявитись питанням політично делікатним і юридично складним.

Посилення спроможності муніципалітетів підтримувати економічний розвиток

Метою територіального економічного розвитку є створення потенціалу території покращувати свої економічні перспективи та сприяти добробуту своїх жителів. Це може зменшити диспропорції між більш і менш заможними громадами, підвищити кількість локальних робочих місць і компаній, одночасно збільшуючи інвестиції збоку приватного сектора (OECD, 2014[59]). Щоб підтримати економічний розвиток муніципалітетам потрібен широкий спектр навичок і можливостей, наприклад, для виявлення та взаємодії з місцевим бізнесом, а також для розробки та реалізації стратегій та проектів економічного розвитку та інвестицій.

Хоча процес реформи децентралізації призвів до важливих покращень у сфері надання місцевих державних послуг, є певні ознаки того, що він не значно посилив муніципальну економічну діяльність. Це було гострою проблемою ще до війни, враховуючи великі та зростаючі економічні відмінності між територіями України та потребу сприяти росту в усіх регіонах (див. Розділ 3). Наприклад, опитування Європейської Бізнес Асоціації у 2021 році показало, що в багатьох регіонах України компанії продовжують стикатися з труднощами під час ведення бізнесу. У цій тенденції спостерігалися певні регіональні відмінності: опитані підприємці у Львівській області оцінили бізнес-клімат у регіоні як «задовільний» порівняно з оцінкою «важкий» в інших опитаних регіонах. Однак загалом результати опитування відображають відсутність покращень у місцевому бізнес-середовищі (European Business Association, 2021[60]). Розширення можливостей муніципалітетів для більш ефективної підтримки економічного розвитку буде ключовим питанням для відновлення місцевих громад і заохочення переміщених жителів повернутися. Це також допоможе покращити довгостроковий економічний потенціал постраждалих територій і підвищити добробут українців.

Багатьом муніципалітетам наразі не вистачає знань і навичок для ефективної підтримки муніципального економічного розвитку. Серед муніципалітетів, опитаних у 2021 році, 68% зазначили, що реформи децентралізації у їхніх муніципалітетах не мали значного впливу на підтримку малих і середніх підприємств (МСП) (OECD, 2021[32]). Це може пояснювати той факт, що муніципалітети продовжують нести чітку відповідальність за свій економічний розвиток лише у обмеженому об’ємі, а місцеві лідери вважають своїм найважливішим завданням надання соціальних послуг (OECD, 2021[10]). Більше того, як і в багатьох країнах ОЕСР, деякі муніципалітети вважають, що їм бракує ясності щодо розподілу відповідальності за підтримку малого та середнього бізнесу між рівнями влади – приблизно 50% муніципалітетів у випадку України (OECD, 2019[35]) (OECD, 2021[32]). Крім того, співпраця з приватним сектором для підтримки економічного розвитку є вкрай обмеженою. Лише 10% з 741 опитаного муніципалітету вказали, що вони співпрацюють з організаціями приватного сектору в рамках державно-приватного партнерства (ДПП). Нормативна невизначеність (26%) і відсутність у муніципального персоналу знань про те, як розробляти та керувати ДПП (17%) були названі як дві важливі перешкоди на шляху створення та управління ДПП на місцевому рівні (OECD, 2021[32]).

Існує низка заходів, які уряд має вжити для посилення повноважень і спроможності муніципалітетів підтримувати територіальний економічний розвиток. По-перше, уряд разом з різними асоціаціями органів місцевого самоврядування міг би надати муніципалітетам вказівки щодо доступних їм варіантів політики для стимулювання економічного розвитку та зменшення адміністративного навантаження на бізнес. Наприклад, муніципалітети можуть підтримувати співпрацю між місцевими академічними, професійними або професійно-технічними навчальними закладами та приватним сектором, щоб гарантувати, що освітні та навчальні програми відповідають потребам місцевого бізнесу. Наслідки війни зробили це питання ще більш актуальним, оскільки широке переміщення населення, спричинене агресією Росії, ймовірно, посилить територіально зосереджену нестачу робочої сили в осяжному майбутньому. Уряд міг би також забезпечити навчання муніципалітетів для більш ефективної взаємодії з місцевим приватним сектором, одночасно зберігаючи практику

добросовісного управління (наприклад, визначення інвестиційних потреб або спільне розроблення місцевих інвестиційних проектів).

Крім того, уряд міг би розглянути можливість коригування існуючих субвенцій на регіональний розвиток для більш активної підтримки МСП. Останніми роками велика частка грантів на регіональний і місцевий розвиток була в основному спрямована на інвестиції в розбудову та підтримку місцевої громадської інфраструктури, а не на підтримку територіального економічного розвитку чи інновацій (див. Розділ 5). Коригування цієї практики могло б сприяти стимулюванню додаткової економічної діяльності в муніципалітетах, які постраждали від війни. Нарешті, уряд міг би розглянути питання про надання підтримки муніципалітетам у розбудові потенціалу розвивати та керувати місцевими ДПП, що може бути особливо цінним інструментом фінансування, що допоможе місцевим органам влади покрити витрати на післявоєнну відбудову місцевої інфраструктури. Однак такі партнерства пов'язані з суттєвими ризиками, включаючи регуляторне захоплення, конфлікт інтересів та довгострокові фіскальні обмеження для місцевих бюджетів. Як правило, лише великі муніципалітети мають необхідну фінансову та інституційну спроможність для створення ДПП. Крім того, ДПП слід здійснювати лише там, де вони є доступними за ціною і забезпечують більшу ефективність використання коштів, ніж при наданні державних послуг або здійсненні інвестицій традиційними способами (див. Розділ 5). У світлі післявоєнного періоду відбудови та відновлення, уряд може захотіти переглянути існуючу законодавчу базу щодо ДПП, яка була оновлена у 2016 році, щоб переконатися, що вона забезпечує достатню ясність щодо способів створення та керування ДПП муніципалітетами, а також встановити необхідні захисні механізми, щоб уникнути неправильного використання.

Оновлення законодавства та нормативних актів щодо місцевої демократії та підзвітності

Загалом, реформи децентралізації в Україні підвищили рівень місцевої демократії та підзвітності. Проте в законодавчій базі є прогалини, які можуть підірвати і перше, і друге. Що стосується виборчої реформи, то особливо резонансним питанням у контексті російської війни є відсутність виборчих прав на місцях для українців, які проживають за кордоном. Наразі ці громадяни вважаються такими, що не належать до жодного муніципалітету, і тому не мають права голосу на місцевих виборах (СОЕ, 2020[61]), незважаючи на те, що мільйони людей були переміщені з країни проти своєї волі як біженці (UNHCR, 2022[62]). Зважаючи на ситуацію, уряд має розглянути питання про внесення змін до Виборчого кодексу, щоб дозволити громадянам, які тимчасово проживають за кордоном, голосувати на всеукраїнських та місцевих виборах.

Стосовно підзвітності на місцях, то, незважаючи на те, що інститут старости є багатообіцяючою основою для покращення процесів залучення громадськості до прийняття муніципальних рішень, існує низка питань, які слід вирішити для підвищення його ефективності. По-перше, бракує даних про діяльність старост. До прикладу, немає єдиного реєстру старост, через що неможливо дізнатись точну кількість старост у країні чи які послуги вони надають згідно з рішенням місцевої ради. Це пов’язано з відсутністю законодавства чи вказівок, які б пояснювали, скільки старост може бути призначено в межах одного муніципалітету. Крім того, відсутні показники ефективності, за якими можна було б контролювати роботу старост. Це означає, що вони працюють практично без нагляду (OECD, 2021[10]).

По-друге, занепокоєння викликає питання досвіду та кваліфікації старост, а також фінансових ресурсів, які їм виділяються. Відповідно до закону старости не проходять жодної підготовки для своєї посади. Як наслідок, багато призначених старост не мають необхідних навичок для ефективної роботи з муніципальними органами влади над вирішенням місцевих проблем (OECD, 2021[10]). Крім того, існують значні відмінності у фінансовій винагороді старост і додатковій фінансовій підтримці,

яку вони отримують для виконання своїх повноважень. Хоча їхня основна зарплата становить 11 000 грн., місцеві ради можуть забезпечити їх додатковою зарплатою та обладнанням (OECD, 2021[10]).

Посилення потенціалу старост для виконання своїх повноважень (наприклад, підтримка розвитку місцевого бюджету, надання адміністративних послуг, нагляд за місцевими проектами) буде важливим завданням для забезпечення підзвітності муніципалітетів перед жителями. Особливо це стосується обсягу програм, інвестицій та постачання послуг, які муніципалітети повинні будуть надавати в рамках процесу відбудови та відновлення. Уряд має в пріоритетному порядку розглянути розробку чітких стандартів їхніх службових обов'язків та деяких основних навчальних модулів щодо їхніх ключових функцій. Це допоможе визначити конкретні очікування та забезпечить базові знання та навички, які можна буде використовувати для виконання завдань. Наскільки це можливо, уряд також має розглянути питання про підвищення базової зарплати старост. Тоді мешканці можуть вважати ці посади більш привабливими, що покращить якість кандидатів, а також гарантуватиме їхню меншу залежність від альтернативних джерел особистого доходу (наприклад, друга робота) і дозволить їм виконувати свої обов'язки в повнішому об'ємі (OECD, 2021[10]).

Повоєнні міркування для уряду України

Ескалація російської війни в Україні загострила проблеми розвитку муніципалітетів. Муніципальні диспропорції, які існували раніше, суттєво зросли через війну, що підтверджується майже повним знищенням деяких місцевих громад. Проте в інших громадах структури управління постають відносно неушкодженим. Крім того, кадрові можливості багатьох муніципалітетів серйозно обмежені, оскільки місцеві державні службовці переїхали в безпечніші місця в Україні чи за кордоном або приєдналися до збройних сил. Крім того, тиск війни на муніципальні державні фінанси — збільшення муніципальних витрат і зменшення доходів — ускладнив фінансові проблеми, з якими стикалися багато муніципалітетів до 24 лютого 2022 року.

Під час періоду відновлення політики мають забезпечити, щоб відбудова зруйнованої війною інфраструктури йшла пліч-о-пліч зі стратегією довгострокового соціально-економічного розвитку, яка використовуватиме економічний потенціал усіх територій України. Якщо цього не зробити, це не тільки завадить відбудові місцевої економіки та засобів до існування, а також може створити враження, що процес відбудови є несправедливим, що в результаті підірве довіру до уряду. Щоб запобігти цьому, зусилля з відновлення на місцевому рівні повинні, серед інших елементів, враховувати тенденції соціально-економічного розвитку територій і проблеми управління, з якими стикалися муніципалітети до лютого 2022 року. Вони включають великі відмінності в регіональному ВВП і місцевій конкурентоспроможності, а також значні розбіжності в адміністративному та фіскальному потенціалі муніципалітетів.

Уряд повинен забезпечити справедливий процес місцевої відбудови з урахуванням місцевих потреб і активів

Застосування орієнтованого на місце підходу до післявоєнного відновлення як на регіональному, так і на муніципальному рівнях має стати пріоритетним завданням для України. Такий підхід враховуватиме різко диференційовані потреби місцевих громад у відбудові. У той же час він дозволить адаптувати процес відновлення до різноманітних проблем розвитку та можливостей, з якими стикаються місцеві громади, і при цьому передбачатиме опору на місцеві активи. Такий підхід забезпечить більш справедливий процес відбудови та гарантуватиме, що плоди відновлення дістануться усім муніципалітетам.

У зв'язку з цим, у міру свого просування на шляху впровадження національного плану відновлення Україні слід залучати місцеві органи влади, включаючи муніципалітети, до визначення схем негайної підтримки відновлення, а також до більш довгострокових стратегій зміцнення свого економічного потенціалу. Це допоможе гарантувати, що реалізація процесу відновлення та механізми фінансування відображатимуть місцеві потреби та активи. Крім того, процес відновлення має спиратися на навички та досвід у сфері надання громадянам широкого спектру державних послуг, а також в управлінні інвестиційним фінансуванням, які були здобуті муніципалітетами від початку запровадження реформи децентралізації. Ключовою у цьому відношенні буде розробка більш ефективної системи навчання державних службовців з метою подальшого зміцнення потенціалу місцевих кадрів.

Крім того, необхідно зміцнити існуючі механізми вертикальної та горизонтальної координації для покращення зв'язку між рівнями влади та виявлення способів задовольнити місцеві потреби та пріоритети, уникаючи фрагментації зусиль з відновлення. Координаційні органи, такі як Конгрес місцевих і регіональних влад та асоціації органів місцевого самоврядування, можуть використовуватися для сприяння та підтримки обговорення та обміну інформацією про майбутні законодавчі реформи, що впливатимуть на муніципалітети, та/або зміни механізмів фінансування (відбудови). Крім того, вони могли б допомогти визначити потреби у розбудові муніципального потенціалу з питань, які будуть особливо актуальними для періоду післявоєнної відбудови, таких як закупівлі, оцінка проектів, прозорість і відносини з донорами, а також сприяти розробці відповідних навчальних матеріалів. Водночас, щоб упорядкувати процеси відбудови та відновлення та забезпечити послідовність політики, слід докласти додаткових зусиль для роз'яснення вимог щодо планування розвитку та відбудови для різних рівнів влади.

Процес відновлення може створити простір для переоцінки структури територіального управління України

Післявоєнний період відновлення також дасть можливість переглянути структуру територіального управління України. Потреба в більш ефективному муніципальному нагляді, яка вже була очевидною до лютого 2022 року, зростатиме ще більше через великий обсяг зовнішнього фінансування, яке, ймовірно, надходитиме до муніципалітетів після війни, а також потребу в якомога швидшому виділенні такого фінансування на ініціативи з відновлення, які підтримуватимуть економічний розвиток і добробут. Забезпечення законності місцевих рішень щодо ініціатив з відновлення буде першочерговим завданням, оскільки воно дозволить запобігати корупції та забезпечувати цільове використання фінансування на відновлення.

Як обговорювалося вище, реформування структури територіального управління в Україні могло б допомогти покращити рівень нагляду за рішеннями муніципалітету, а також посилити координацію та співпрацю між рівнями влади. Бажано, щоб це було зроблено у формі конституційної реформи, яка б замінила обласні та районні державні адміністрації системою префектур. За відсутності змін до Конституції уряд міг би розглянути питання про внесення змін до чинного законодавства, які б поклали функції муніципального нагляду на районні державні адміністрації. У той же час важливо забезпечити, щоб будь-який орган, відповідальний за нагляд, був неупередженим та не втручався надмірно в повсякденну роботу муніципалітетів.

Перед війною активно розглядалися й інші реформи, пов'язані з адміністративно-територіальним устроєм країни. Наприклад, законодавчі пропозиції щодо внесення змін до моделі управління містом Київ викликали жваві громадські дебати. Наразі посади обраного місцевого голови та призначеного урядом голови Київської міської державної адміністрації поєднані в одній ролі, що створює плутанину функцій та конфлікт інтересів. Проект Закону «Про місто Київ — столицю України» від 2021 року має на меті розділити дві посади, де на міського голову Києва покладатимуться повноваження з реалізації політичної стратегії, організації роботи міської ради та виконання

муніципальних рішень, а на голову Київської міської державної адміністрації – такі обов'язки, як забезпечення відповідності рішень міського голови законодавству. Щодо цього питання адміністративного нагляду виникли дискусії. Наприклад, у попередніх редакціях законопроекту не було чітко визначено принцип пропорційності (тобто недопущення того, щоб контроль став непропорційним інтересам, що захищаються) в адміністративному нагляді. Якби ці попередні версії законопроекту були схвалені, можливість мера самостійно управляти міськими справами могла б бути суттєво обмежена (COE, 2020[63]; COE, 2022[64]). Політикам доведеться переглянути ці питання в післявоєнний період відновлення, щоб забезпечити відповідний баланс між рівнем місцевої демократії та підзвітності в столиці.

Будь-яка реформа адміністративно-територіального устрою країни має бути доказовою

У контексті подальших зазіхань Росії на українську територію з лютого 2022 року тривають дискусії щодо того, чи потребуватиме адміністративно-територіальний устрій країни подальшого коригування після закінчення війни. Дискусія розгорілася, оскільки війна: а) змінила демографічну ситуацію на територіях і б) завдала широкомасштабної шкоди інфраструктурі в певних областях. Можна розглянути додаткові (добровільні) об'єднання, хоча такі реформи потребують часу для отримання результатів, і будь-яке рішення щодо додаткової реконфігурації може бути передчасним, оскільки зараз недостатньо даних, щоб визначити, як змінилася результативність з часом, враховуючи останній цикл реформ.

Більше того, значна меншість муніципалітетів була об'єднана лише в середині 2020 року, і вони мали менше двох років — що збігається з періодом пандемії COVID-19 — щоб розвинути свою спроможність виконувати ширший обсяг обов'язків до початку війни. Навіть муніципалітетам, які мають потенціал для виконання своїх обов'язків, ймовірно, знадобиться додатковий час для розвитку своєї спроможності. Розширення міжмуніципального співробітництва може стати альтернативою для покращення економічної ефективності та якості надання місцевих послуг без подальшого об'єднання муніципалітетів.

Будь-які майбутні рішення про об'єднання мають ґрунтуватися на доказах. Однак, як обговорювалося вище, дані про ефективність муніципалітетів наразі обмежені. Особливо складною проблемою є відсутність даних для вимірювання доступу до різноманітних місцевих державних послуг (або їх якості). Спираючись на наявні дані та результати опитування понад 50% об'єднаних муніципалітетів на території України, ОЕСР провела оцінку змін у рівні ефективності муніципалітетів України за останні кілька років. Як обговорюється в наступному розділі, результати цього аналізу, які можуть допомогти в обговоренні будь-яких майбутніх коригувань багаторівневої системи управління, вказують на явний поступ у роботі об'єднаних муніципалітетів протягом періоду реформування, водночас висвітлюючи кілька поточних і нових викликів, включно з тими, які були створені або посилені війною Росії в Україні.

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"*. [12]

CabMin (2021), *Response to the macro-level questionnaire of the "Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022" project*. [23]

CabMin (2021), *Проект змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" [Draft amendments to the Law "On Local State Administrations"]*, https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukraini-pro-mistsevi-derzhavni-administratsii-ta-deyakikh-inshikh-zakonodavchikh-aktiv-ukraini-shchodo-reformuvannya-teritorialnoi-organizatsii (accessed on 23 March 2022). [41]

CabMin (2020), *Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Вінницької області ["On the definition of administrative centers and approval of the territories of territorial communities of Vinnytsia region"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/707-2020-%D1%80#Text (accessed on 23 March 2022). [11]

CabMin (2015), *Постанова "Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку" [Resolution "On the Establishment of the Inter-Secretarial Co-ordination Committee for Regional Development]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF#Text (accessed on 20 January 2022). [44]

CabMin (2014), *Розпорядження Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Order on the Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organisation of Power]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text (accessed on 2022 March 23). [1]

CabMin (n.d.), *Decentralization Reform*, https://www.kmu.gov.ua/en/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi#:~:text=The%20decentralisation%20process%20was%20launched,Consolidation%20of%20Local%20Communities%E2%80%9D%20(05 (accessed on 23 March 2022). [8]

Chatham House (2022), *Immediate recovery funding is key to Ukraine's security*, https://www.chathamhouse.org/2022/07/immediate-recovery-funding-key-ukraines-security (accessed on 14 September 2022). [51]

Chatham House (2019), *Ukraine's Decentralization Reforms since 2014: Achievements and Challenges*, https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-09-24-UkraineDecentralization.pdf (accessed on 9 September 2022). [15]

COE (2022), *Opinion on the revised draft law "On the city of Kyiv – the Capital of Ukraine"*, https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2021/11/CEGG_LEX20212_Opinion-Kyiv-Law-2143-3.pdf (accessed on 16 November 2021). [64]

COE (2021), *Policy Advice on Legal Personality at Local Level*, https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2022/01/PAD-legal-personality-in-Ukraine_FINAL_20-December-2021.pdf (accessed on June 14 2022). [65]

COE (2020), *Information report on the local elections in Ukraine: 25 October 2022*, https://rm.coe.int/information-report-on-the-elections-in-ukraine-25-october-2020-remote-/1680a07d8b (accessed on 23 March 2022). [61]

COE (2020), *Opinion on the draft law "On the Kyiv City – the Capital of Ukraine"*, https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/CEGGLEX20204-final.pdf (accessed on 15 June 2022). [63]

COE (2019), *Recommendation CM/Rec(2019)3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities*, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093d066 (accessed on 27 September 2022). [40]

COE (1985), "European Charter of Local Self-Government", *European Treaty Series - No. 122*, https://rm.coe.int/168007a088 (accessed on 1 June 2022). [38]

CoE (2021), *Policy Advice on Legal Personality at Local Level*, http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2022/01/PAD-legal-personality-in-Ukraine_FINAL_20-December-2021.pdf (accessed on 1 September 2022). [30]

DESPRO (2021), *Impact Assessment of SDC Support to Decentralization in Ukraine (DESPRO) – key findings*, https://www.youtube.com/watch?v=EnNtolQTpfY (accessed on 27 September 2022). [16]

European Business Association (2021), *Research and Analytics*, https://eba.com.ua/en/research/doslidzhennya-ta-analityka/ (accessed on 8 December 2022). [60]

Freedom House (2022), *Nations in Transit: Ukraine*, https://freedomhouse.org/country/ukraine/nations-transit/2022 (accessed on 1 September 2022). [14]

G7 Ambassadors (2021), *Statement*, https://twitter.com/G7AmbReformUA/status/1402278103938961411 (accessed on 23 January 2022). [42]

G7 Ambassadors (2021), *Statement by the G7 Ambassadors' Support Group for Ukraine*. [43]

Goncharuk, N., Kurniewicz, A and Swianiewicz, P (2020), *The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies'*, https://doi.org/10.1080/13562576.2020.1747420 (accessed on 9 September 2022). [47]

Just Security (2022), *Ukraine's Constitutional Constraints: How to Achieve Accountability for the Crime of Aggression*, https://www.justsecurity.org/80958/ukraines-constitutional-constraints-how-to-achieve-accountability-for-the-crime-of-aggression/ (accessed on 2022 October 3). [67]

Ministry of Education (2022), *Ukraine Education Needs Assessment Survey: Final Report*, https://mon.gov.ua/storage/app/media/news/2022/07/07/Pids.zvit.Otsin.potreb.Ukr.u.sferi.osvity-EN-6.05-24.06.22.pdf (accessed on 9 September 2022). [26]

MinRegion (2022), *Парламент не підтримав законопроект про службу в органах місцевого самоврядування, над яким рік працювало НАДС [Parliament did not support the bill on service in local governments, on which the NACS worked for a year]*, https://decentralization.gov.ua/news/15413 (accessed on 27 September 2022). [50]

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/reyestr/ (accessed on 10 May 2022). [57]

MinRegion (2019), *Розподіл та використання у 2018 році державних фінансових ресурсів [Distribution and use of public financial resources in 2018]*, https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/13-Rozpodil-finansovih-resursiv-Karas.pdf (accessed on 1 October 2022). [53]

MinRegion (n.d.), *Sectoral Working Group Decentralisation and Regional Development*. [45]

OECD (2022), *Subnational Government Structure and Finance*, https://stats.oecd.org/ (accessed on 19 February 2022). [25]

OECD (2021), *Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/550c3ff5-en. [56]

OECD (2021), *Interviews with Ukrainian stakeholders*. [10]

OECD (2021), *Online survey: Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022 project*. [32]

OECD (2019), "Making decentralisation work: a handbook for policy-makers", *OECD Multi-level Governance Studies*, https://www.oecd.org/cfe/making-decentralisation-work-g2g9faa7-en.htm (accessed on 13 September 2022). [35]

OECD (2019), *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Public Service Leadership and Capability*. [48]

OECD (2018), *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264301436-en. [2]

OECD (2018), *OECD Rural Policy Reviews: Poland 2018*, OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264289925-en. [55]

OECD (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264272866-en. [66]

OECD (2014), *Project: Delivering smarter local economic development*, https://www.oecd.org/cfe/leed/smartlocecodev.htm (accessed on 2022 September 27). [59]

OECD/UCLG (2022), *2022 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment - Country Profiles. Ukraine*. [13]

OECD/UCLG (2018), *2018 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment - Country Profiles. Greece*. [58]

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). [39]

OSCE (2021), *Ukraine local elections 2020: OSCE/ODIHR observation mission final report*, https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/476974 (accessed on 23 March 2022). [17]

Prosto (2022), *Analysis of the situation for the Ukrainian administrative service centres in wartime*, https://prosto.in.ua/images/Monitoring_Report/PROSTO_Situation_Analysis_final_report_May_2022.pdf (accessed on 24 May 2022). [33]

Rabinovych, M. (2020), *Ukraine's Decentralization from the Perspective of Territorial Self-Governance and Conflict Management*, https://ukrainian-studies.ca/2020/07/17/ukraines-decentralization-from-the-perspective-of-territorial-self-governance-and-conflict-management/ (accessed on 24 October 2022). [31]

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). [27]

UNDP (2019), *On the domicile registration system in Ukraine*, https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/white-book-eng-web.pdf (accessed on 23 March 2022). [18]

UNHCR (2022), *Refugees fleeing Ukraine (since 24 February 2022)*, https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine (accessed on 23 March 20022). [62]

Verkhovna Rada (2022), *Законом "Про соціальні послуги" [Law "On Social Services"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19/ed20211215#Text (accessed on 25 June 2022). [34]

Verkhovna Rada (2022), *Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про засади державної регіональної політики" [Draft Law "On Amendments to the Law of Ukraine "On the Principles of State Regional Policy"]*, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71562. [46]

Verkhovna Rada (2021), *"Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост" ["On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Development of the Institute of Starostas"]*, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70734 (accessed on 23 March 2022). [21]

Verkhovna Rada (2021), *Закон України "Про автомобільні дороги" [Law "On Roads"]*. [37]

Verkhovna Rada (2021), *Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [Law "On Local Self-Government in Ukraine"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text (accessed on 5 May 2022). [36]

Verkhovna Rada (2021), *Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [Law "On Local Self-Government in Ukraine"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text (accessed on 12 February 2022). [19]

Verkhovna Rada (2021), *Закон України "Про місцеві державні адміністрації" [Law "On Local State Administrations"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text (accessed on 11 March 2022). [29]

Verkhovna Rada (2020), *"Бюджетний та Податковий кодекси України про міжбюджетні відносини" ["Budget and Tax Codes of Ukraine on Inter-Budgetary Relations"]*, http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI02315A.html (accessed on 2023 March 2022). [28]

Verkhovna Rada (2020), *Закон "Про адміністративні послуги" [Law "on Administrative Services"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text (accessed on 3 March 2022). [22]

Verkhovna Rada (2020), *Закон "Про утворення та ліквідацію районів" [Resolution "On the Formation and Liquidation of Rayons"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text (accessed on 23 March 2022). [6]

Verkhovna Rada (2020), *Закон України "щодо впядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та район" ["On Amendments to Certain Laws of Ukraine on Streamlining Certain Issues of Regarding the Organisation and Activity of Local ...]*, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3651-%D0%B4&skl=10 (accessed on 23 March 2022). [5]

Verkhovna Rada (2015), *Закон "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [Law "on Voluntary Amalgamation of Territorial Communities"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text (accessed on 2022 March 23). [4]

Verkhovna Rada (2014), *Закон України "Про співробітництво територіальних громад" [Law of Ukraine "On Cooperation of Territorial Communities"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text (accessed on 7 December 2022). [3]

Verkhovna Rada (2001), *Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування" [Law of Ukraine "On service in local governments"]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text (accessed on 27 September 2022). [49]

Vox Ukraine (2020), *Understanding Ukraine's decentralisation reform*, https://voxukraine.org/en/understanding-ukraine-s-decentralisation-reform/ (accessed on 6 May 2022). [9]

WHO (2021), *Aligning health and decentralization reform in Ukraine*, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/341533/WHO-EURO-2021-2593-42349-58635-eng.pdf (accessed on 6 May 2022). [7]

World Bank (2022), *Russian Invasion to Shrink Ukraine Economy by 45 Percent this Year*. [52]

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). [24]

Wright, G. and S. Slukhai (2021), *Decentralization Policy in Ukraine: How Voluntary Amalgamation, Inter-Municipal Cooperation and Fiscal Incentives Impacted the Local Government System*, https://sciendo.com/article/10.2478/nispa-2021-0012 (accessed on 14 September 2022). [54]

Zamfir, M. (2022), *Decentralisation*, https://decentralization.gov.ua/en/news/15529 (accessed on 27 September 2022). [20]

Приміт

[1] Примітка: через війну Росії та введення воєнного стану в Україні наразі внесення змін до Конституції в країні заборонене (Just Security, 2022[67]).

[2] Бюджетний кодекс України визначає субвенцію як міжбюджетні трансферти коштів, які спрямовуються на цільове використання в порядку, визначеному органом, який приймає рішення про надання субвенції (Verkhovna Rada, 2020[6]).

[3] Адміністративна децентралізація зосереджена на реорганізації та чіткому розподілі завдань і функцій між територіальними рівнями влади з метою підвищення ефективності, результативності та прозорості національного територіального управління; фіскальна децентралізація передбачає делегування повноважень щодо оподаткування та витрат місцевим рівням влади. Ступінь фіскальної децентралізації може залежати від обсягу делегованих ресурсів і від автономності в управлінні цими ресурсами. Автономія є більшою, якщо органи місцевого самоврядування можуть вирішувати питання податкових баз, ставок податків і розподілу витрат (OECD, 2017[66]).

[4] Незважаючи на те, що більшість закладів охорони здоров'я перебувають у власності місцевих органів влади, після рецентралізації більшої частини фінансування на охорону здоров'я у 2017 році відповідальність за фінансування та надання послуг у сфері охорони здоров'я наразі розділено між центральними та місцевими органами влади (WHO, 2021[7]).

[5] Дискусії щодо необхідності конституційної реформи в Україні точаться давно. Пов'язане питання в цьому ключі включає можливу реформу концепції правосуб'єктності на місцевому рівні. У звіті Ради Європи за 2021 рік зазначається, що на відміну від більшості європейських країн, територіальні громади в Україні наразі не мають правосуб'єктності, натомість нею наділені органи місцевого самоврядування (персональний склад яких за своєю природою є змінним). Поточні дебати щодо конституційної реформи та правосуб'єктності в Україні спрямовані на забезпечення чіткого та прозорого статусу муніципалітетів у територіально-адміністративній структурі країни (COE, 2021[65]).

7 Об’єднання та його вплив на результати діяльності муніципалітетів

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

Вступ

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

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

Вкладка 7.1. Рекомендації щодо подальшого поступу у впровадженні реформ децентралізації

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

Для покращення професійного розвитку муніципальних державних службовців Україні рекомендовано:

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

Для посилення рівня місцевої підзвітності та залучення громадськості Україні рекомендовано:

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

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

Для підвищення якості надання муніципальних послуг Україні рекомендовано:

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

Аналітична структура ОЕСР для оцінки результатів діяльності муніципалітетів Україні

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

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

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

Вкладка 7.2. Вимірювання успішності реформи об'єднання

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

Вимірювання показників економічної діяльності та ефективності

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

Вимірювання показників надання послуг

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

Вимірювання рівня демократії

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

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

Аналітична структура ОЕСР у контексті дефіциту даних

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

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

Вкладка 7.3. Онлайн-опитування ОЕСР українських муніципалітетів

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

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

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

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

Самооцінка муніципалітетами реформ децентралізації в Україні

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

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

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

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

Вплив реформ децентралізації на адміністративну спроможність та людські ресурси

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

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

як підтримати муніципальну адміністративну спроможність для післявоєнної відбудови та відновлення.

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

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

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

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

Муніципалітети мають достатні кадрові ресурси для виконання основних фінансових функцій

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

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

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



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

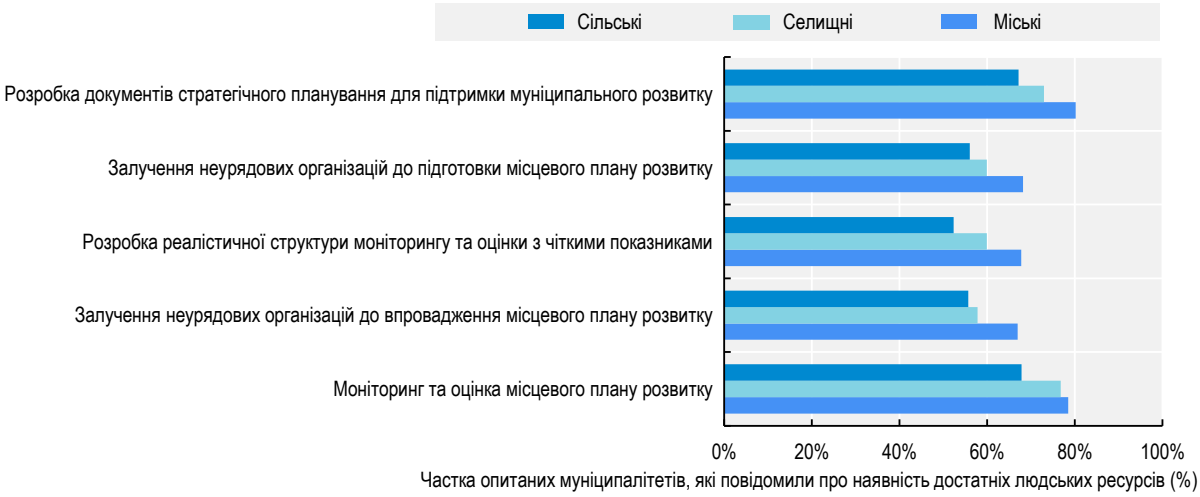
Бюджетна спроможність є також важливим аспектом для післявоєнного періоду, оскільки багато муніципалітетів, ймовірно, отримають кошти на місцеві проекти відбудови. Відносно низька частка опитаних муніципалітетів повідомила, що вони мають достатні людські ресурси для взаємодії з приватним сектором, громадянським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

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

Більшість муніципалітетів мають достатньо кадрів для здійснення планування розвитку

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

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



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

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

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

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

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

Вкладка 7.4. Партнерство для місцевого економічного розвитку та демократичного врядування

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

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

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

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

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

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

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

Рисунок 7.3. Наявність людських ресурсів для виконання інвестиційних завдань



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

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

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

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

Посилення муніципальної адміністративної спроможності в контексті післявоєнного відновлення

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

Якісне, гнучке та чутливе професійне навчання для місцевого самоврядування

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

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

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

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

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

Вкладка 7.5. Підходи до навчання органів місцевого самоврядування

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

Асоціація міст України

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

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

Уряд Британської Колумбії

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

Програми підготовки для ветеранів армії

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

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

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

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

Спільне використання адміністративних та людських ресурсів

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

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

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

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

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

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

Вплив реформ децентралізації на надання місцевих державних послуг

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

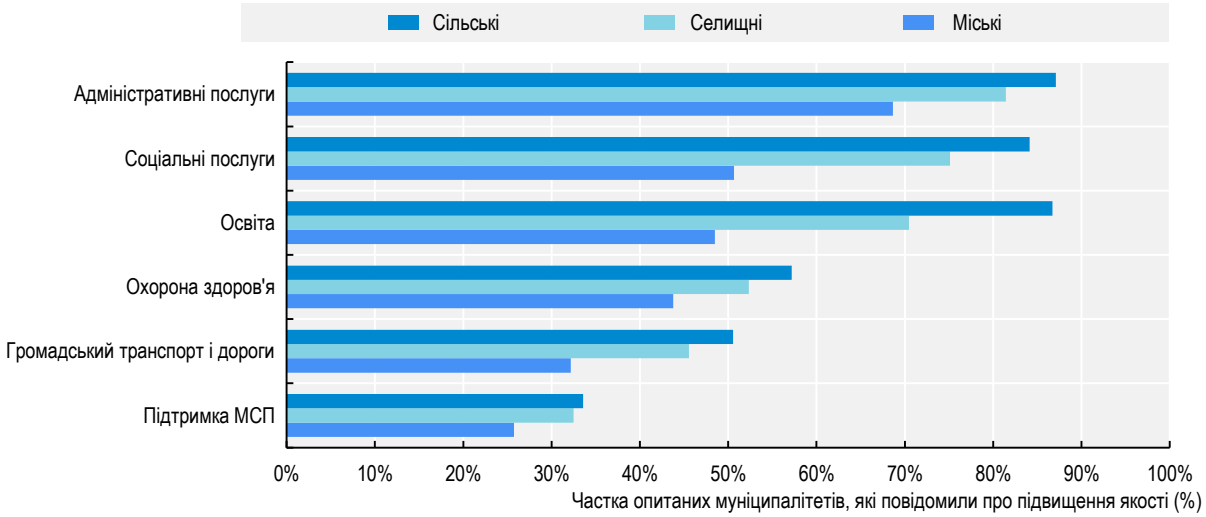
Прихильники децентралізації стверджують, що місцеві та регіональні органи влади можуть надавати державні послуги, які краще відповідають місцевим потребам (OECD, 2017, 2019). Однак важливо враховувати не лише те, який рівень уряду надає ті чи інші послуги, а й контекст, у якому вони працюють, чи розподіляються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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

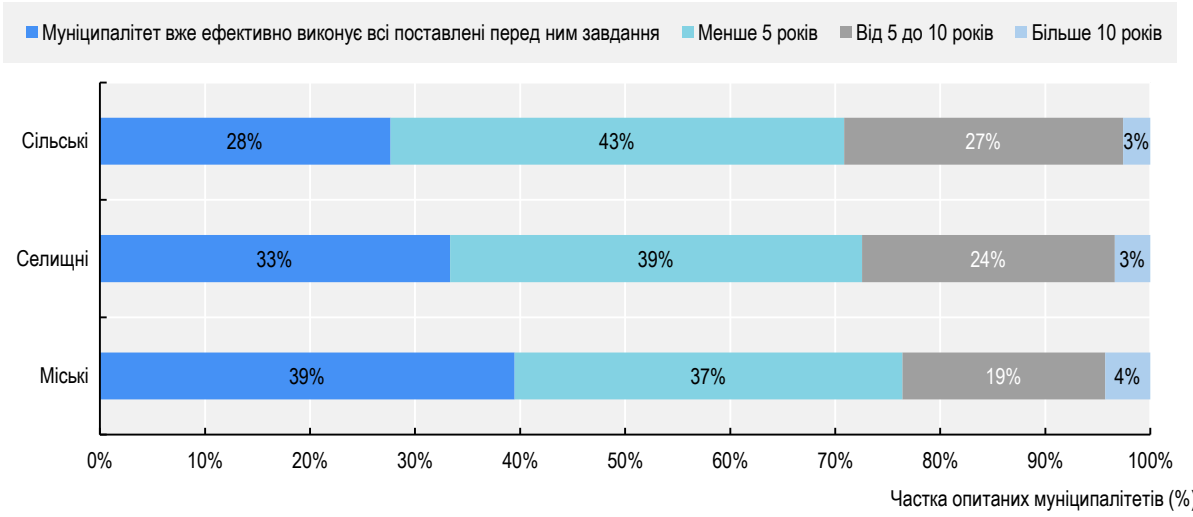
Більшість муніципалітетів вважають, що їм знадобиться більше часу, перш ніж вони зможуть ефективно виконувати свій мандат

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

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

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

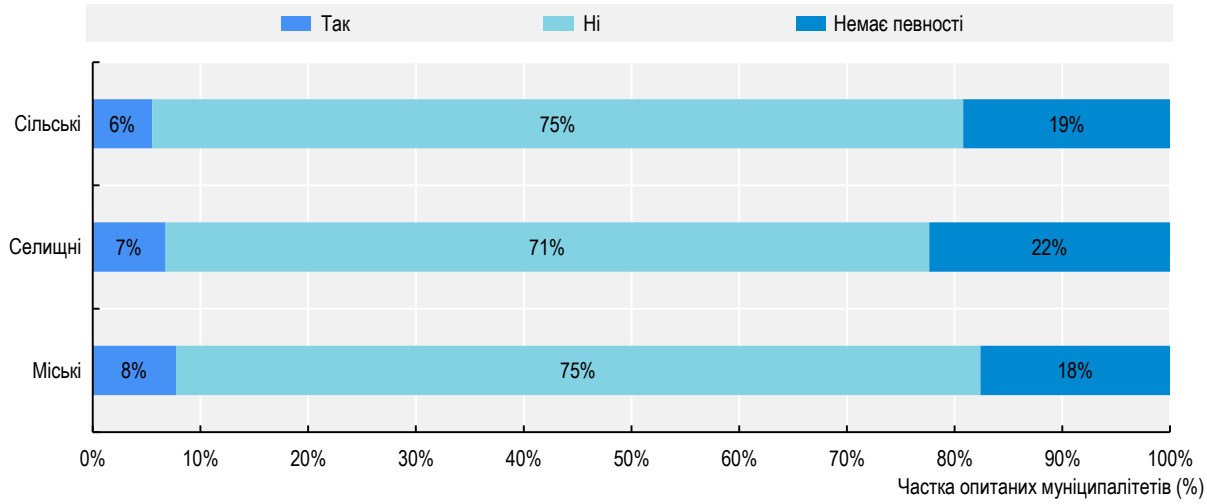
Рисунок 7.5. Приблизний час, який знадобиться, перш ніж муніципалітети зможуть ефективно виконувати всі покладені на них завдання та обов'язки



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

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

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



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

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

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

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

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

Вкладка 7.7. Інтегровані та гнучкі моделі надання послуг

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

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

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

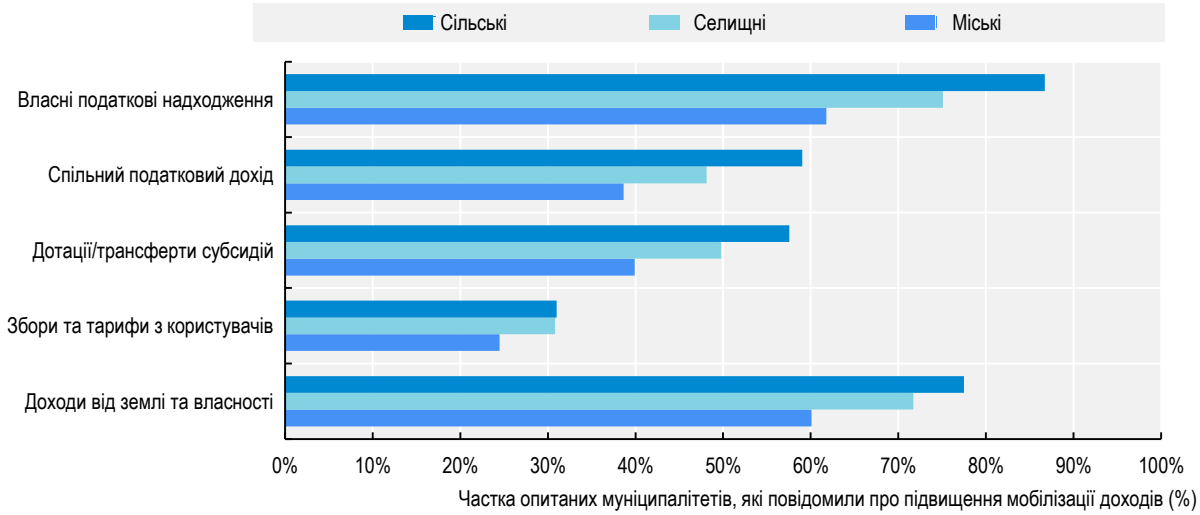
Вплив реформ децентралізації на субрегіональні фінанси та інвестиції

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

У більшості муніципалітетів зросли податкові надходження

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

Рисунок 7.7. Вплив реформ децентралізації на мобілізацію джерел доходів



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

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

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

Забезпечення територіальної рівності в умовах відмінностей у фіскальній спроможності до відновлення

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

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

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

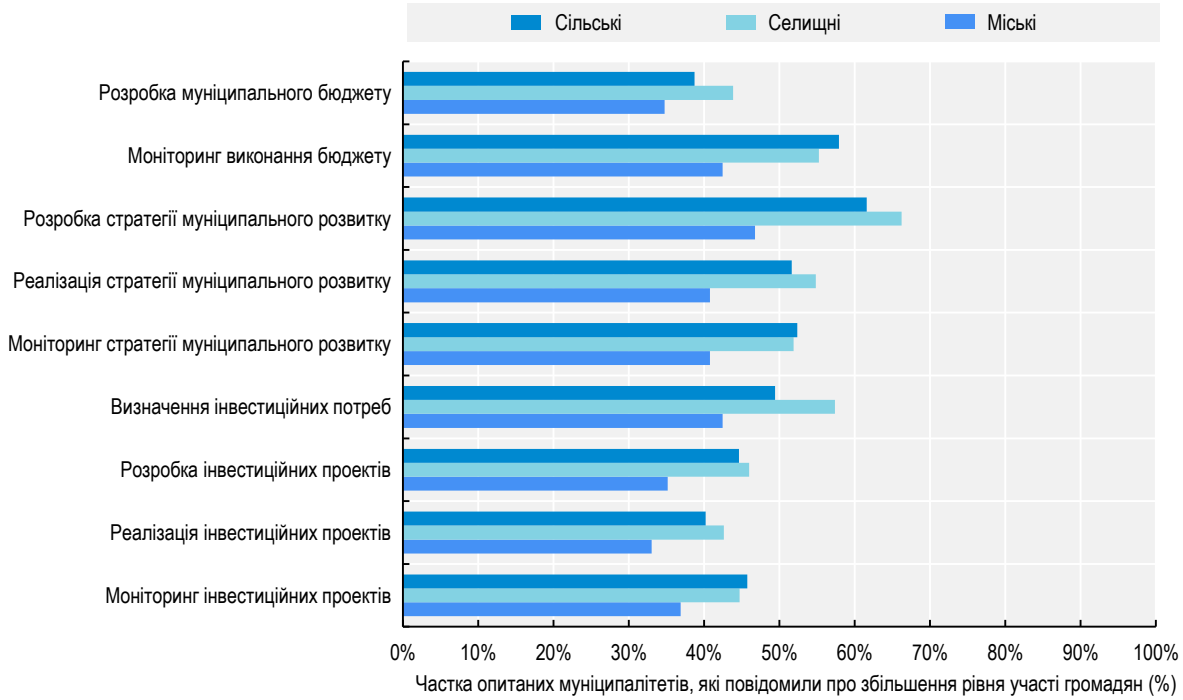
Удосконалення місцевих демократичних процесів було однією з цілей, визначених у «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» 2014 року (CabMin, 2014[40]). Відтоді реформи децентралізації призвели до прямих виборів 1469 нових рад і подальшої інституціоналізації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

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

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

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

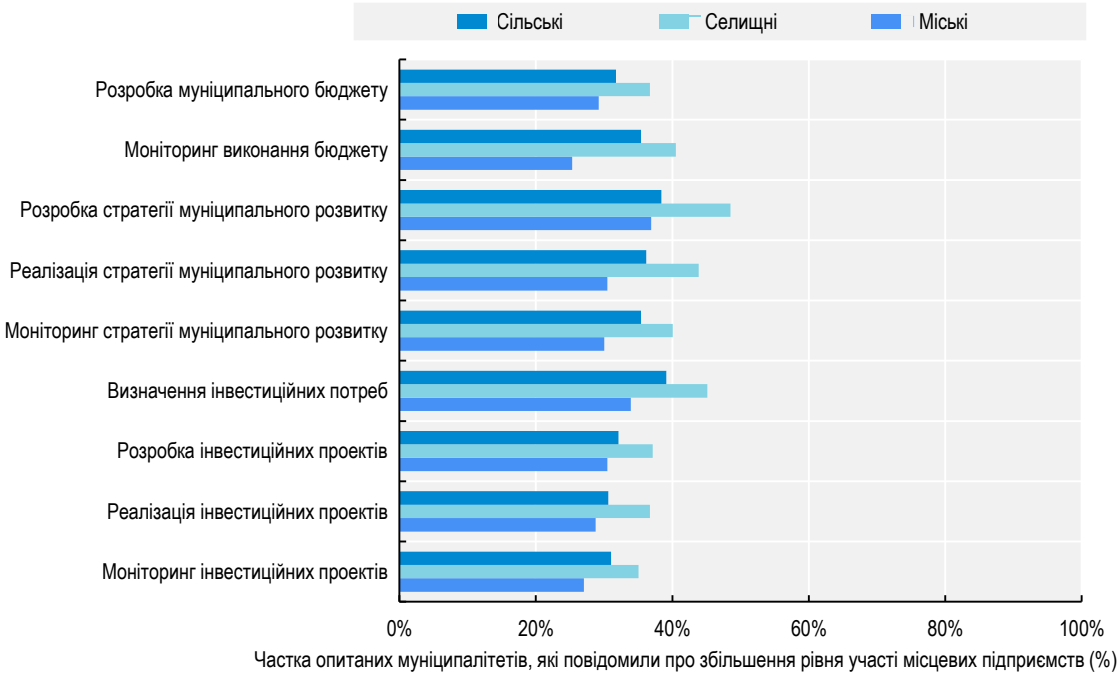
Рисунок 7.8 Вплив реформ децентралізації на рівень участі громадян у прийнятті муніципальних рішень



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

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

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



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

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

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

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

Посилення рівня залучення громадськості, звітності та підзвітності

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

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

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

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

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

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

Вплив реформ децентралізації на вертикальну та горизонтальну координацію та співпрацю

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

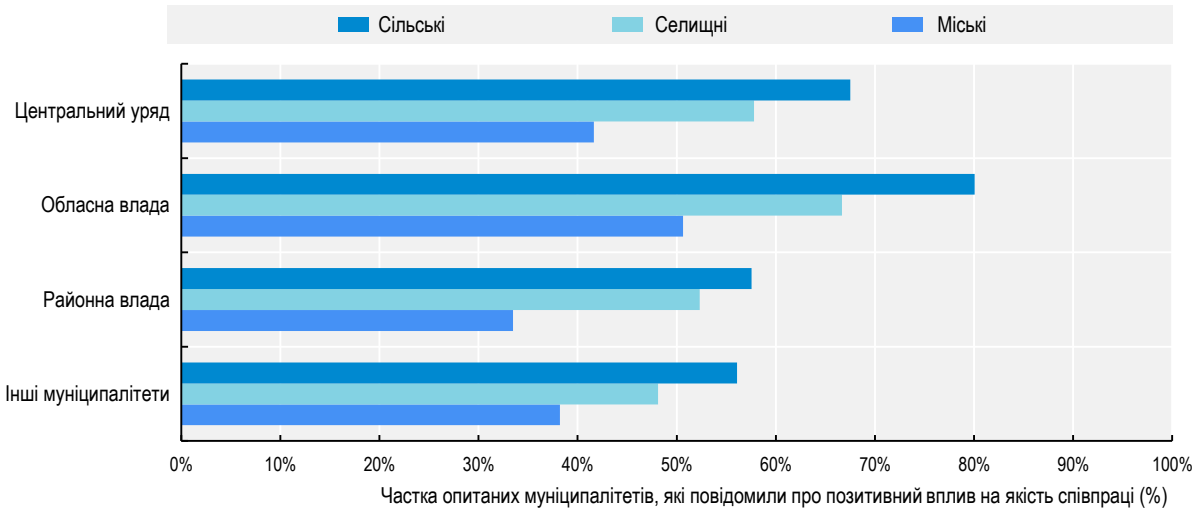
У цьому розділі обговорюється, як муніципалітети сприйняли вплив реформ децентралізації на вертикальну координацію, і розглядається питання чіткості розподілу завдань і відповідальності між рівнями влади. В ньому також представлені роздуми щодо цінності розширення міжмуніципального співпраці для післявоєнної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

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

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

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

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



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

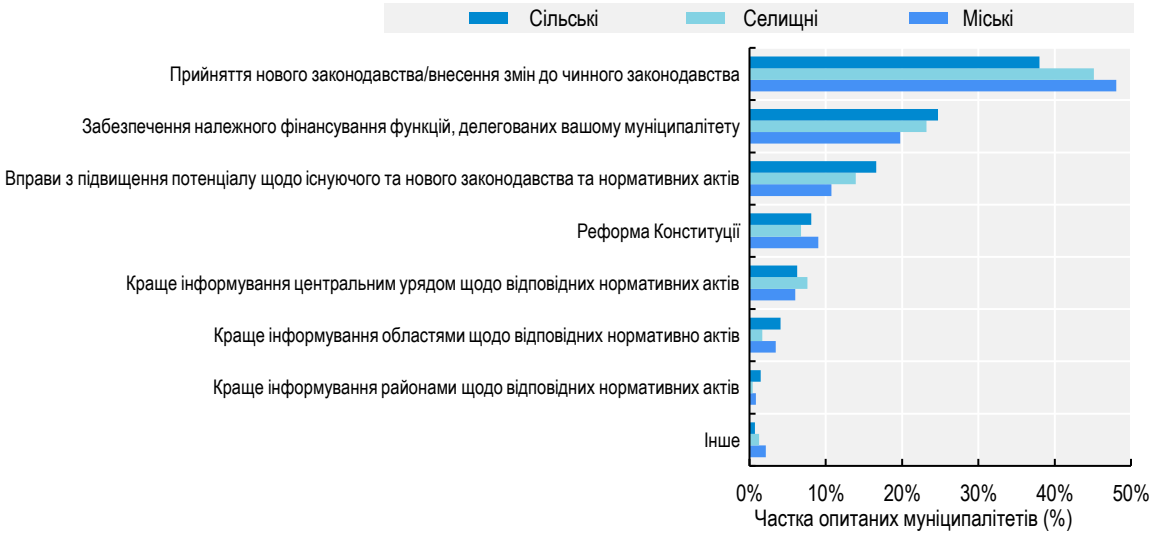
Незначна більшість опитаних сільських муніципалітетів (56%) зазначили, що реформи мали позитивний вплив на їхню співпрацю з іншими муніципалітетами, порівняно з лише 48% селищних муніципалітетів і 38% міських муніципалітетів (Рисунок 7.10)). Це можна пояснити тим фактом, що не всі сільські або селищні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

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

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

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

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



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

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

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

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

Збільшення міжмуніципального співробітництва

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

Оцінка муніципальної ефективності від ОЕСР

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

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

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

Вкладка 7.8. Модель Аналізу охоплення даних

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

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

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

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

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

Джерело: розробка автора.

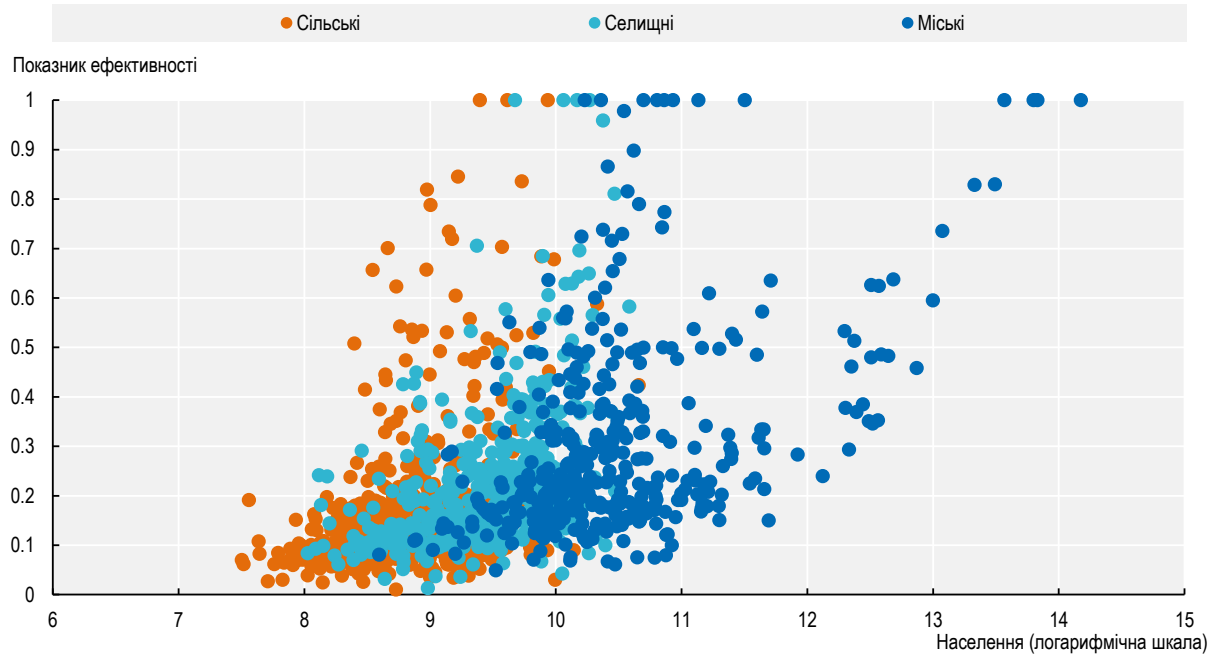
Проте показники муніципальної ефективності не слід розглядати ізольовано. Не менш важливою є оцінка результативності, включаючи цілі, які важко виміряти, – такі як якість, справедливість і доступність послуг, що детально обговорюється в Розділі 8.

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

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

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

Рисунок 7.12. Показники муніципальної ефективності та чисельність населення



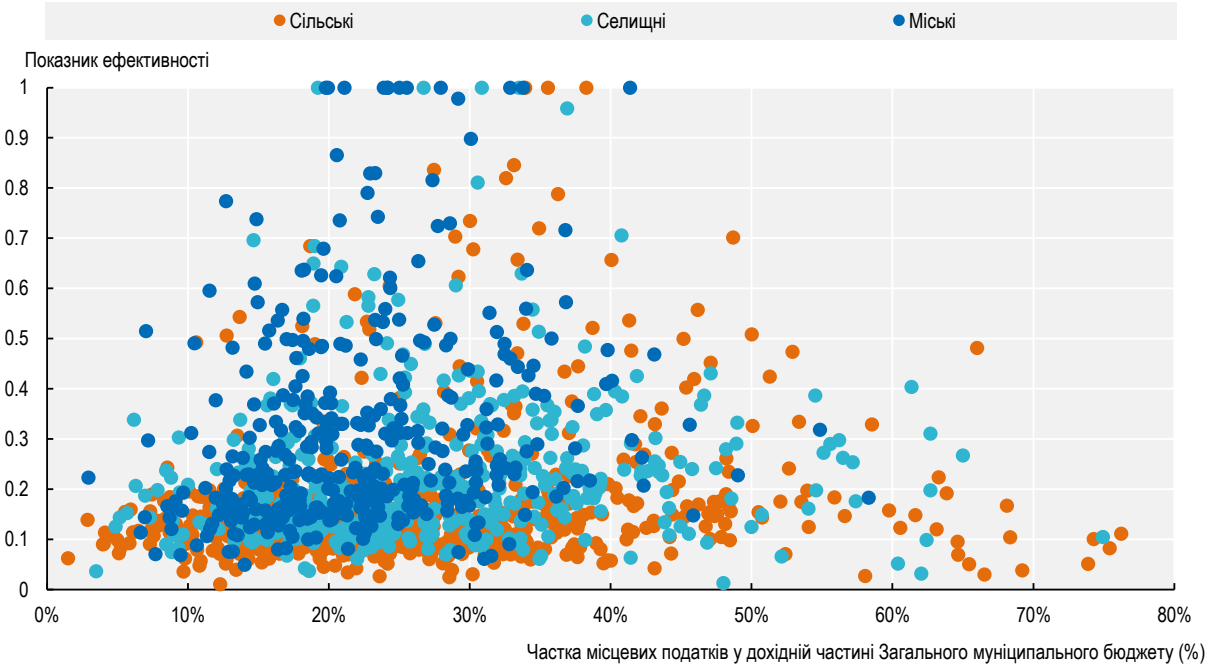
Джерело: підготовлено Педро Камоенсом та Антоніо Таваресом на основі даних (MinRegion, 2021[49]).

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

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

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

Рисунок 7.13. Показники муніципальної ефективності та надходження з власних джерел



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

Міські та селищні муніципалітети в середньому ефективніші, ніж сільські

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

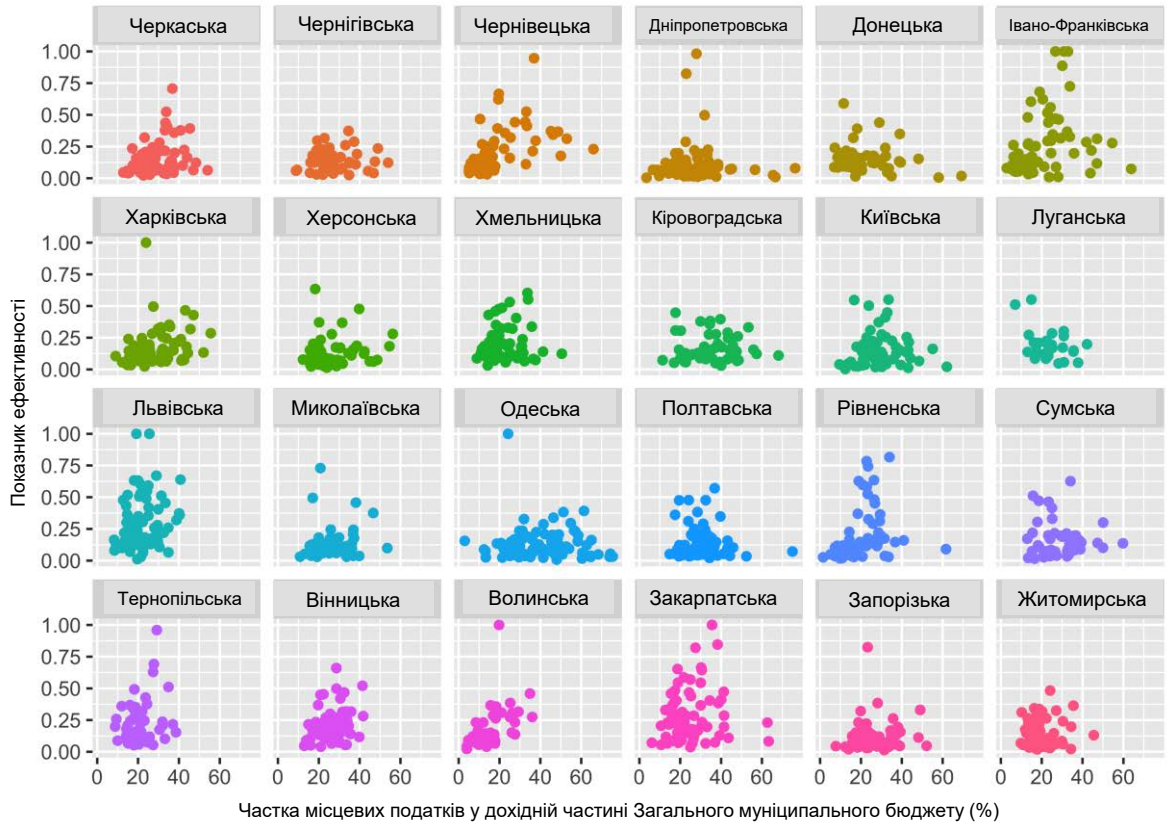
Регресійний аналіз показав, що міські та селищні муніципалітети в середньому ефективніші у підтримці результатів роботи громадської інфраструктури, ніж сільські муніципалітети, причому міські муніципалітети є найефективнішими з трьох типів. Сільські муніципалітети також, як правило, мають нижчі показники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

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

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

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

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



Примітка: кожен графік представляє окремий АОД для області, що означає, що показники муніципальної ефективності представлені лише відносно інших муніципалітетів, розташованих у відповідній області.
Джерело: підготовлено Педро Камоенсом і Антоніо Таваресом за даними (MinRegion, 2021[49]).

Попередні міркування щодо підвищення муніципальної ефективності

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

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

Висновки аналітичної структури ОЕСР щодо майбутньої реформи децентралізації

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

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

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

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

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

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

Джерела

Allers, M. and J. Geertsema (2016), "The Effects of Local Government Amalgamations on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence from 15 Years of Municipal Consolidation", *Journal of Regional Science*, Vol. 56/4, pp. 659-682, https://doi.org/10.1111/jors.12268. [1]

Asatryan, Z., L. Feld and B. Geys (2015), "Partial Fiscal Decentralization and Sub-National Government Fiscal Discipline: Empirical Evidence from OECD Countries", *CESifo Working Paper Series*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2593698 (accessed on 22 August 2022). [50]

Association of Ukrainian Cities (2022), *Новини | Асоціація міст України [News | Association of Cities of Ukraine]*, https://www.auc.org.ua/. (accessed on 28 July 2022). [30]

Atlantic Council (2022), *Russia's war in Ukraine: Six surprises six months in*, https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/russias-war-in-ukraine-six-surprises-six-months-in/ (accessed on 28 September 2022). [20]

Bikker, J. and D. van der Linde (2016), "Scale Economies in Local Public Administration", *Local Government Studies*, Vol. 42/3, pp. 441-463, https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1146139. [2]

Buljan, A., S. Švaljek and M. Deskar-Škrbić (2021), "In Search of the Optimal Size for Local Government: An Assessment of Economies of Scale in Local Government in Croatia", *Local Government Studies*, pp. 1-25, https://doi.org/10.1080/03003930.2021.2007080. [3]

CabMin (2021), *Response to the macro-level questionnaire of the "Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022" project*. [39]

CabMin (2014), *Розпорядження Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Order on the Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organisation of Power]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text (accessed on 2022 March 23). [40]

Charnes, A., W. Cooper and E. Rhodes (1978), "Measuring the Efficiency of Decision Making Units", *European Journal of Operational Research*, Vol. 2/6, pp. 429-444, https://doi.org/10.1016/0377-2217(78)90138-8. [46]

Cooper, W., L. Seiford and K. Ton (2006), *Introduction to Data Envelopment Analysis and Its Uses: With DEA-Solver Software and References*, Springer. [47]

De Borger, B. and K. Kerstens (1996), "Cost Efficiency of Belgian Local Governments: A Comparative Analysis of FDH, DEA, and Econometric Approaches", *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 26/2, pp. 145-170, https://doi.org/10.1016/0166-0462(95)02127-2. [11]

European Commission (2022), *Twinning*, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/twinning_en (accessed on 10 September 2022). [24]

FCM (2019), *Developing Municipal Development Strategies in Ukraine: Guidelines and an Overview of Practices. Case Study.*, http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/PLEDDG_strategic_planning-ENG.pdf (accessed on 21 July 2022). [25]

GIZ/UN-Habitat (2015), *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*, https://www.metropolis.org/sites/default/files/unpacking_metropolitan_governance_for_sustainable_development (accessed on 29 September 2022). [45]

Goncharuk, N., O. Orhiiets and L. Prokopenko (2021), "Formation and Development of the System of Professional Training of Public Servants in Ukraine: Organizational, Legal, and Economic Aspects", *Baltic Journal of Economic Studies*, Vol. 7/1, pp. 39-46, https://doi.org/10.30525/2256-0742/2021-7-1-39-46 (accessed on 18 July 2022). [16]

Government of British Columbia (2022), *Local government staff learning and development (Board of Examiners)*, https://www2.gov.bc.ca/gov/content/home (accessed on 27 July 2022). [29]

Gumenyuk, N. (2022), *Russia's Invasion Is Making Ukraine More Democratic*, https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2022/07/russian-invasion-ukraine-democracy-changes/661451/ (accessed on 27 July 2022). [43]

Haček, M. and I. Bačlija (2014), "Can Small Localities Perform? Trends in Administrative Capacity in Slovenian Municipalities.", *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 14/1, pp. 85-104, https://hrcak.srce.hr/file/191493. [4]

Hofmann, R. and N. Rother (2019), "Was It Worth It? The Territorial Reform in the Canton of Glarus", *Swiss Political Science Review*, Vol. 25/2, pp. 128-156, https://doi.org/10.1111/spsr.12354. [5]

ICMA (2021), *Veterans Local Government Management Fellowship (VLGMF)*, https://icma.org/veterans-local-government-management-fellowship-vlgmf (accessed on 28 September 2022). [31]

Jackson, J., C. Trutkowski and I. Mururajani (2015), *Council of Europe*, https://rm.coe.int/bpp-best-practice-programme-for-local-governments/1680746d97 (accessed on 26 January 2022). [33]

Kolesnik, T. and O. Samborska (2020), *Directions of local government management*, https://cyberleninka.ru/article/n/directions-of-improvement-of-local-government-management (accessed on 18 July 2022). [14]

KSE (2021), *The Total Amount of Documented Damages has Reached $108.3 Billion, Minimum Recovery Needs for Destroyed Assets — $185 Billion*, https://kse.ua/about-the-school/news/the-total-amount-of-documented-damages-has-reached-108-3-billion-minimum-recovery-needs-for-destroyed-assets-185-billion/ (accessed on 10 August 2022). [36]

Lamichhane, H. and G. Tamang (2019), “Expenditure Efficiency of Local Government’s Basic Service Delivery in Nepal”, *International Journal of Operational Research/Nepal*, Vol. 8/1, pp. 39-51, https://orsn.org.np/upload/files/IJORN%208th%20Page%2039-51%20Hem%20Raj.pdf. [48]

MinRegion (2021), *Capacity indicators at the sub-national level in Ukraine*. [49]

Miriam, Š. and D. Petríková (2015), “Impact of Municipality Size on Economic Performance. Evidence from Slovakia”, *Editorial Board*, Vol. 10/4, pp. 1-13, https://www.researchgate.net/publication/286855847_Impact_of_municipality_size_on_economic_performance_Evidence_from_Slovakia (accessed on 16 September 2022). [7]

Mitsch, F., N. Lee and E. Ralph-Morrow (2021), “Faith no more? The divergence of political trust between urban and rural Europe.”, *Political Geography* 89, http://eprints.lse.ac.uk/110497/ (accessed on 29 June 2022). [35]

Miyazaki, T. (2017), “Examining the Relationship Between Municipal Consolidatoin and Cost Reduction: An Instrumental Variable Approach”, *Applied Economics*, Vol. 50/10, pp. 1008-1121, https://doi.org/10.1080/00036846.2017.1352077. [10]

National Agency of Ukraine on Civil Service (2022), *Statistical Data on Status of Civil Servants During the Time of Martial Law as per Situation on 01.05.2022.*, https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B8/statzvit.pdf (accessed on 12 September 2022). [18]

National Recovery Council (2022), *Ukraine’s National Recovery Plan*, https://uploads-ssl.webflow.com/621f88db25fbf24758792dd8/62c166751fcf41105380a733_NRC%20Ukraine%27s%20Recovery%20Plan%20blueprint_ENG.pdf (accessed on 21 July 2022). [17]

OECD (2021), *Interviews with Ukrainian stakeholders*. [22]

OECD (2021), *Responses to the 2021 OECD online project survey for Ukrainian municipalities*. [12]

OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en. [44]

OECD (2018), *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264301436-en. [28]

OECD (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf (accessed on 15 October 2022). [27]

OECD/EC-JRC (2021), “Service provision: Definition and trends”, in *Access and Cost of Education and Health Services: Preparing Regions for Demographic Change*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/53fdc4a6-en. [38]

OHCHR (2022), *Ukraine: civilian casualty update 1 August 2022*, https://www.ohchr.org/en/news/2022/08/ukraine-civilian-casualty-update-1-august-2022 (accessed on 10 August 2022). [13]

Rechel, B. et al. (2016), “Hospitals in rural or remote areas: An exploratory review of policies in 8 high-income countries”, *Health Policy*, Vol. 120/7, pp. 758-769, https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2016.05.011. [37]

Roesel, F. (2017), “Do Mergers of Large Local Governments Reduce Expenditures? – Evidence from Germany Using the Synthetic Control Method”, *European Journal of Political Economy*, Vol. 50, pp. 22-36, https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2017.10.002. [6]

Sabadash, N. and A. Kruglashov (2020), “Decentralisation Processes in Ukraine: Dilemmas of Democratisation and National Security”, *Public Policy and Administration*, Vol. 21/1, pp. 22-37, https://doi.org/10.5755/j01.ppaa.21.1.28441 (accessed on 27 July 2022). [41]

Taras Shevchenko Kyiv National University (2022), *Освітні Програми (Магістратура) [Educational Progammes (Magistry)]*, https://ipacs.knu.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=&page=68 (accessed on 4 October 2022). [26]

Turley, G. et al. (2018), “Optimum Territorial Reforms in Local Government: An Empirical Analysis of Scale Economies in Ireland”, *The Economic and Social Review*, Vol. 49/(4, Winter), pp. 463-488., https://www.esr.ie/article/view/1034/205 (accessed on 12 September 2022). [8]

U-LEAD (2022), *Response to an OECD request for illustrative examples of: (1) how Ukrainian hromadas are coping with the war, or (2) the particular challenges that they face in the context of the Russian aggression*. [19]

van Houwelingen, P. (2017), “Political participation and municipal population size: A meta-study”, *Local Government Studies*, Vol. 43/3, pp. 408-428, https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1300147. [9]

Vasylieva, N. (2020), “Approaches to the formation of Public Administration in the Context of Decentralization Reform in Ukraine”, *Cuestiones Políticas*, https://doi.org/10.46398/CUESTPOL.38E.19. [15]

Verkhovna Rada (2021), *Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про засади державної регіональної політики” [Draft Law “On Amendments to the Law of Ukraine ”On the Principles of State Regional Policy“]*, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71562 (accessed on 19 June 2022). [21]

Verkhovna Rada (2021), *Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про засади державної регіональної політики” [Draft Law “On Amendments to the Law of Ukraine ”On the Principles of State Regional Policy“]*, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71562 (accessed on 27 July 2022). [23]

Verkhovna Rada (2020), *Закон “Про адміністративні послуги” [Law “on Administrative Services”]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text (accessed on 3 March 2022). [34]

Verkhovna Rada (2020), *Наказ “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні” [Order “On the approval of Methodological Recommendations on mechanisms of public participation...”]*, https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0094201-20#Text (accessed on 4 October 2022). [42]

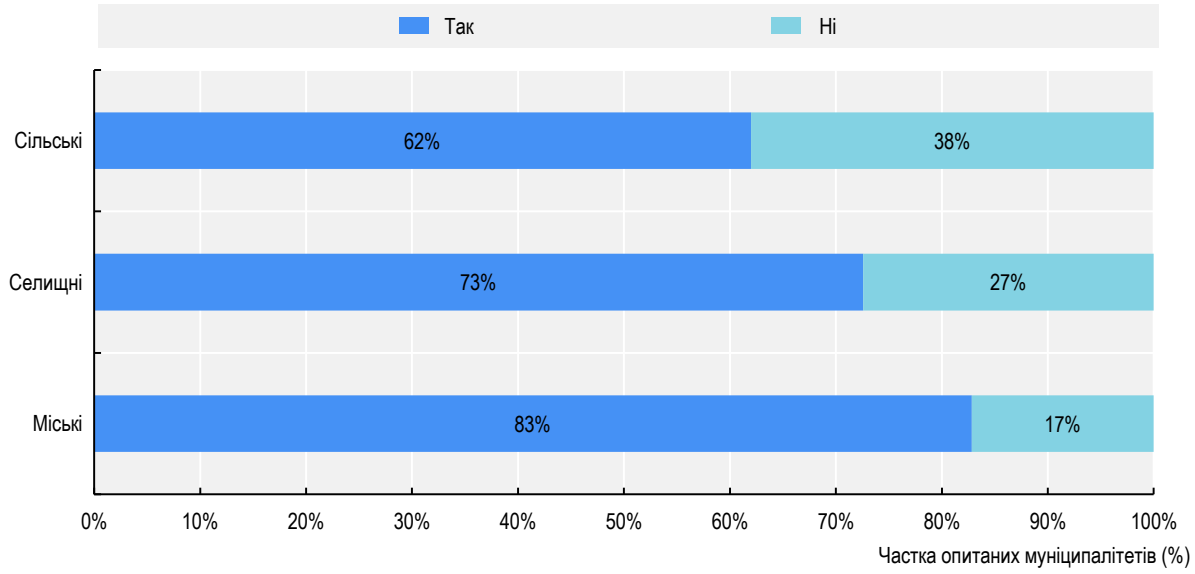
Verkhovna Rada (2001), *Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [Law of Ukraine “On service in local governments”]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text (accessed on 27 September 2022). [32]

Примітк

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

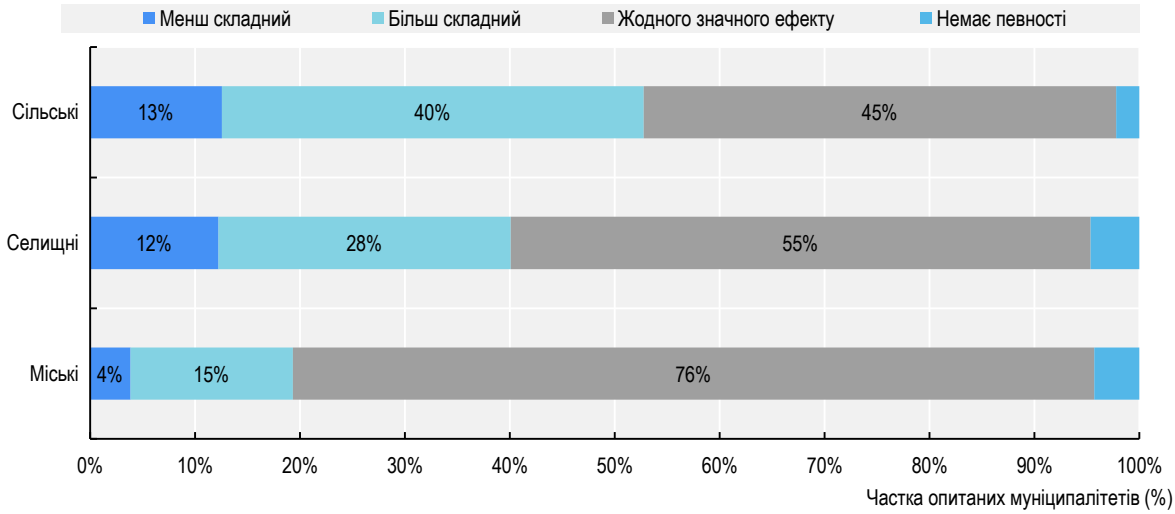
Додаток 7.A. Результати опитування OECP

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



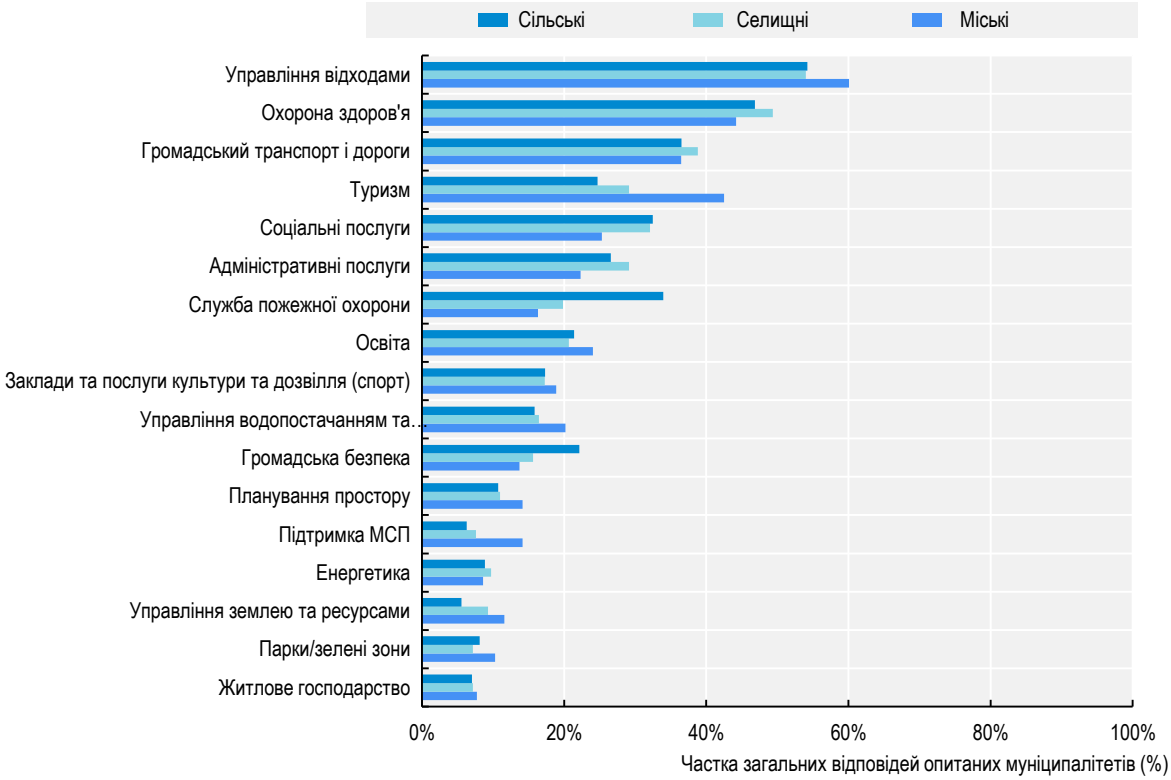
Примітка: Питання: чи має ваш муніципалітет достатньо персоналу для виконання своїх обов'язків? Варіанти відповіді: Так; Ні. Відповіді надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів в Україні у 2021 році).
Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування OECP.

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



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

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



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

Додаток 7.B. Аналіз охоплення даних OECP

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

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

Примітка: Бали АОД варіюються від 0 до 1, причому 1 означає найвищий рівень ефективності порівняно з іншими муніципалітетами (включаючи сільські, селищні та міські муніципалітети) та є добутком конкретних показників введених ресурсів та віддачі, використаних для цього аналізу. Це означає, що муніципалітети, які отримали оцінку відносної ефективності 1, не повинні вважатися такими, що працюють на рівні гіпотетичного «максимуму ефективності».
Джерело: Розробка автора з даними, наданими (MinRegion, 2021[49])

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

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

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

Примітка: *Надходження із власних джерел як частка доходу у складі Загального бюджету муніципалітетів.
Джерело: Розробка автора на основі даних, наданих (MinRegion, 2021[49])

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

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

Примітка: Бали АОД варіюються від 0 до 1, причому 1 означає найвищий рівень ефективності порівняно з іншими сільськими муніципалітетами та є добутком конкретних показників введених ресурсів та віддачі, використаних для цього аналізу. Це означає, що муніципалітети, які отримали оцінку відносної ефективності 1, не повинні вважатися такими, що працюють на рівні гіпотетичного «максимуму ефективності».
Джерело: Розробка автора з даними, наданими (MinRegion, 2021[49])

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

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

Примітка: Бали АОД варіюються від 0 до 1, причому 1 означає найвищий рівень ефективності порівняно з іншими селищними муніципалітетами та є добутком конкретних показників введених ресурсів та віддачі, використаних для цього аналізу. Це означає, що муніципалітети, які отримали оцінку відносної ефективності 1, не повинні вважатися такими, що працюють на рівні гіпотетичного «максимуму ефективності».
Джерело: Розробка автора з даними, наданими (MinRegion, 2021[49]).

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

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

Примітка: Бали АОД варіюються від 0 до 1, причому 1 означає найвищий рівень ефективності порівняно з іншими міськими муніципалітетами та є добутком конкретних показників введених ресурсів та віддачі, використаних для цього аналізу. Це означає, що муніципалітети, які отримали оцінку відносної ефективності 1, не повинні вважатися такими, що працюють на рівні гіпотетичного «максимуму ефективності».
Джерело: Розробка автора з даними, наданими (MinRegion, 2021[49]).

8 Фактори успіху та вимірювання результатів діяльності муніципалітетів

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

Вступ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Фактори успіху муніципальної діяльності в Україні

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

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

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

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

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

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

Достатня фіскальна спроможність є необхідною умовою успішної роботи муніципалітету

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

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

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

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

Збільшення державного інвестиційного потенціалу сприяє успіхам муніципалітетів

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

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

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

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

Потенціал стратегічного планування має важливе значення для спрямування муніципального розвитку

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

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

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

Міжмуніципальна співпраця може сприяти успіхам муніципалітетів

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

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

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

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

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

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

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

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

Більш надійна система вимірювання результатів роботи може підтримати процес післявоєнного відновлення

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

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

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

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

Рекомендації щодо покращення якості вимірювання продуктивності на муніципальному рівні в Україні

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

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

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

У той же час, показники результатів необхідні, щоб отримати уявлення про муніципальну результативність. Вони охоплюють вимір, який, як очікується, зміниться в результаті втручання (політики, програми чи проекту) (див. Розділ 4). Вони демонструють реальні зміни, які спричинять практичні результати (наприклад, частка людей, які отримують психіатричну допомогу, є результатом будівництва психіатричної клініки). Таким чином, показники результатів можуть виміряти ступінь, до якого муніципалітети здатні досягти політичних цілей у різних секторах, за які вони відповідають, – таких як освіта, охорона здоров'я, управління житлово-комунальним господарством. Приклади показників результатів у сфері освіти включають кількість студентів, які навчаються в різних навчальних закладах (наприклад, дитячих садках, початкових та середніх школах, університетах) або частку населення муніципалітету працездатного віку, яке має вищу освіту. У сфері охорони здоров'я можна розглянути такі показники, як кількість лікарів на 10 000 жителів або кількість людей, які отримують підтримку психічного здоров'я (наприклад, для лікування посттравматичного стресового розладу) або лікарняні послуги для пацієнтів, що зловживають психоактивними речовинами. Для вимірювання результатів роботи муніципалітету в управлінні комунальними послугами уряд може використовувати такі показники, як очищені стічні води ($м^3$), частка домогосподарств, охоплених системою водовідведення, або частка домогосподарств, які мають доступ до електроенергії.

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

Показники муніципальної ефективності можуть допомогти виміряти економічну ефективність місцевих державних витрат

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Джерело: розробка автора.

Джерела

COE/UNDP/LGI (2010), *Toolkit Manual. Inter-municipal Co-operation*, https://rm.coe.int/imc-intermunicipal-co-operation/1680746ec3. [11]

Dollery, B., B. Grant and M. Kortt (2013), “An Evaluation of Amalgation and Financial Viability in Australian Local Government”, *Public Finance and Management*. [3]

Ebinger, F., S. Grohs and R. Reiter (2011), *The Performance of Decentralisation Strategies Compared: An Assessment of Decentralisation Strategies and their Impact on Local Government Performance in Germany, France and England*, Routledge, https://doi.org/10.1080/03003930.2011.604557. [16]

Faulk, D., P. Schaal and C. Taylor (2013), “How Does Local Government Amalgamation Affect Spending? Evidence from Louisville, Kentucky”, *Public Finance and Management*. [4]

Gendźwiłł, A., A. Kurniewicz and P. Swianiewicz (2020), *The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies*, Taylor & Francis, https://doi.org/10.1080/13562576.2020.1747420. [7]

OECD (2021), *Indicators*, https://infrastructure-toolkit.oecd.org/indicators-overview/ (accessed on 14 October 2022). [18]

OECD (2021), *Interviews with Ukrainian stakeholders*. [2]

OECD (2021), *Online survey: Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022 project*. [9]

OECD (2019), *Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing the OECD Principles*, https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Public_Investment_Implementation_Brochure_2019.pdf. [17]

OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en. [8]

OECD (2018), *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264301436-en. [14]

OECD (2014), *OECD Territorial Reviews: Ukraine 2013*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264204836-en. [13]

OECD/UCLG (2018), *2018 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment - Country Profiles. Greece*. [12]

Public Policy Forum (2014), *Changing the Game: Public Sector Productivity in Canada*. [15]

Sinnewe, E., M. Kortt and B. Dollery (2016), "'Is Biggest Best? A Comparative Analysis of the Financial Viability of the Brisbane City Council", *Australian Journal of Public Administration*, https://doi.org/10.1111/1467-8500.12118. [5]

Tran, C. and B. Dollery (2019), "Council type and the determinants of municipal expenditure: A semiparametric analysis of South Australian local government", *Australian Journal of Public Administration*, https://doi.org/10.1111/1467-8500.12399. [6]

Verkhovna Rada (2015), *Закон України Про засади державної регіональної політики [Law "On the Principles of State Regional Policy]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text (accessed on 12 February 2022). [10]

VOA (2022), *Latest Developments in Ukraine: Sept. 6*, https://www.voanews.com/a/latest-developments-in-ukraine-sept-6/6732758.html (accessed on 12 September 2022). [1]

Примітки

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

Відбудовуємо Україну через зміцнення регіонального та муніципального управління

До широкомасштабного вторгнення Росії 24 лютого 2022 року Україна досягла значного поступу в реалізації амбітних реформ регіонального розвитку та децентралізації. Результатом цих реформ стало створення 1 469 об'єднаних муніципалітетів, введення детальної багаторівневої структури планування регіонального розвитку, а також значне підвищення рівня надання місцевих державних послуг і державного фінансування регіонального та місцевого розвитку. Однак на шляху реформ виникли деякі проблеми, багато з яких були значно загострені війною Росії проти України. Ці проблеми включають збільшення регіональних економічних та демографічних розбіжностей і відмінностей у рівні добробуту, фрагментарну структуру фінансування регіонального розвитку, а також помітні розбіжності в адміністративних, кадрових і фіскальних можливостях муніципалітетів. У цьому звіті представлено глибокий аналіз поступу України у впровадженні реформ багаторівневого управління та досліджено роль місцевих органів влади в управлінні катастрофою. Виходячи з цього, у звіті рекомендуються можливі шляхи використання Україною разом з міжнародними партнерами багаторівневого управління, регіонального розвитку і децентралізації для підтримки процесів місцевої відбудови та відновлення з метою вирішення нагальних гуманітарних потреб, відновлення місцевої економіки та громад, а також посилення їхньої стійкості.

Співфінансується Європейським Союзом

ПРЯМУЄМО РАЗОМ

Ministry of Foreign Affairs Republic of Latvia

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS REPUBLIC OF LITHUANIA

MINISTRY OF FOREIGN AND EUROPEAN AFFAIRS OF THE SLOVAK REPUBLIC

PRINT ISBN 978-92-64-97390-9
PDF ISBN 978-92-64-31845-8

9 789264 973909