



Десять керівних принципів ОЕСР з ефективної децентралізації, що сприяють регіональному розвитку



Розділ 5. Щоб децентралізація запрацювала: посібник для розробників політики

В цьому розділі Звіту подано його компонент – “посібник”. Він містить десять принципів, що стосуються важливих аспектів підтримки розробників політики та реформ децентралізації, бо результати децентралізації значною мірою залежать від розроблення та реалізації цього процесу. Кожний підрозділ має схожу структуру: спочатку описано проблему, а також подано дотичні головні міжнародні тенденції й обґрунтування обговорюваної теми. Далі в підрозділах представлені приклади кращої практики й помилки, що їх варто уникати. У наведених прикладах охоплено досвід як унітарних країн, так і країн з федеральним устроєм. Розділ завершено важливими рекомендаціями розробникам політики. Наприкінці кожного підрозділу представлено перелік положень для визначення головних характеристик проблем в рамках обговорюваного принципу.

Децентралізація не є самоціллю, а має бути складовою ширшої стратегії розвитку території. Результати децентралізації значною мірою залежать від розроблення та реалізації цього процесу, від наявності відповідної спроможності на субнаціональному рівні, а також від якості багаторівневого врядування, включно з ефективними механізмами координації на всіх рівнях державного управління. Взагалі варто пам'ятати, що реформи децентралізації потребують часу, а розподіл функцій варто періодично переглядати.

Потрібен прагматичний підхід до централізації на засадах поглибленого аналізу політичних, соціальних та економічних умов країни. Проблему розроблення реформи децентралізації часом порівнюють із успішним приготуванням *суфле* (фр: *soufflé*), – а це процес, який потребує правильної кількості всіх інгредієнтів, зготованих у правильний спосіб у правильних часових рамках (Sharma, 2018^[1]; Parker, 1995^[2]). Наявності складових ще недостатньо. Процес їх приготування є суттєвим. Навіть якщо реформу децентралізації якісно розроблено, в процесі реформування можуть виникати проблеми через складність та системну їх суть. Децентралізація може мати неочікувані незвичні наслідки та небажані результати, які потрібно коригувати й налаштовувати. Найкраще пророблені плани можуть не спрацювати через складності їх реалізації. Між теорією й практикою, між планами й досвідом лежить довгий і складний шлях, “з вибоїнами, об’їздами та заборонами проїзду” (Shah and Thompson, 2004^[3]). Децентралізація, як *процес*, потребує уваги, на яку заслуговує.

В сучасному контексті поширення “географії тривоги” і збільшення розриву між місцями, що почуваються забутими глобалізацією й змінами технологій, та місцями, що зуміли скористатися запропонованими глобалізацією і новими технологіями можливостями, вирішального значення набуває максимальна результативність децентралізації для цілей регіонального розвитку. Сучасна криза демократій потерпає від дисфункцій систем децентралізації: а відтак, - дуже важливо знайти шляхи більш ефективного функціонування систем децентралізації.

Органи державної влади на субнаціональному рівні є саме тим місцем, де мають бути розроблені й втілені в життя відповідні стратегії регіонального і місцевого розвитку, з визначенням місцевих порівняльних переваг та з реагуванням на потреби населення. Це передбачає наявність певної спроможності та гнучкості діяти й визначати місцеві порівняльні переваги, розробляти відповідні проекти у сфері розвитку, а також формувати належні функції та ресурси.

Було визначено десять принципів дійової децентралізації.¹ Їх супроводжують деталізовані рекомендації із практичним скеруванням, зазначенням помилок, яких варто уникати, передового досвіду та з переліком для перевірки дій, розроблених і для країн з федеральним устроєм, і для унітарних країн.

Принцип 1: Чітко визначити функції кожного рівня державного врядування

Визначення

- Прозоре розподілення повноважень означає, що функції кожного з рівнів державного врядування викладені значно детально в основних законодавчих і регуляторних актах та/чи у міжвідомчих угодах, існують у традиції, а також широко оприлюднені. Таке нормування чітко визначає кожен підфункцію, роль різних рівнів врядування у формуванні політики,

законодавства, стандартів, щодо виконання функції нагляду, фінансування, забезпечення виконання/адміністрування, щодо виробництва, розподілення, моніторингу результативності, оцінювання, розгляду скарг громадян, механізмів отримання зворотного зв'язку і задоволення вимог.

- Принциповий розподіл повноважень означає, що враховані наступні добре відомі принципи їх розподілення та відповідні міркування:
 - *Принцип фіскальної еквівалентності.* Юрисдикція щодо напрямів політики, оподаткування (доходи) та надання суспільних благ (видатки) мають перетинатися, тобто кожна місцева юрисдикція має самостійно фінансувати надання нею послуг з огляду на місцеву автономію, підзвітність та справедливе розподілення навантаження, щоб позбутися проблем із безоплатним споживанням суспільного блага.
 - *Принцип відповідності.* Юрисдикція, що визначає рівень надання кожного суспільного блага, має охоплювати чітко визначену групу осіб, які користуються цим благом.
 - *Правило децентралізації.* Кожну публічну послугу треба надавати в юрисдикції, що контролює географічну територію мінімального розміру, на якій можливо скористатися із позитивного співвідношення переваг надання послуги з видатками на її надання.
 - *Принцип субсидіарності.* Повноваження оподатковувати, витратити кошти й регулювати надання будь-якої послуги має належати найнижчому рівню врядування, за відсутності вагомих аргументів на користь вищого рівня. Формування переконливих доказів, щоб порушити субсидіарність, потребує поєднання економічних, політичних, адміністративних, соціальних, культурних та історичних аргументів щодо конкретного завдання. Потрібно вважати, що застосування цих принципів до індивідуальних обставин дає унікальні результати, пов'язані із специфікою країни.
 - *Принцип збалансованої децентралізації.* Розвиток економіки на місцевому й регіональному рівнях потребує інтегрованих, мультисекторних, системних підходів. Збалансованість децентралізованих функцій має забезпечити рух органів врядування субнаціонального рівня до покращення економічних і соціальних результатів, без перешкод через непродуманий, незбалансований розподіл повноважень.
 - *Визнання економії на масштабі й більшому охопленні та існування вторинного ефекту між юрисдикціями.* В процесі приділення функцій потрібно відповідним чином враховувати економію на масштабі та економію від більшого охоплення (відповідні пакети публічних послуг на місцях для підвищення рівня ефективності завдяки інформації та координації заходів економії, наприклад, послуги протипожежної охорони та швидкої медичної допомоги краще надавати спільними зусиллями), а також вторинний ефект взаємодії юрисдикцій з метою обмежити безоплатне споживання суспільного блага.

- *Принцип асиметричної децентралізації.* Щоб децентралізація спрацювала, бажано, щоб функціональні обов'язки формувалися відповідно до місцевих потреб й уподобань, демографічних і географічних характеристик (площа території, чисельність населення, топографія, співвідношення міста і села, малих містечок і метрополій, рівнинних і гірських регіонів, сільськогосподарських і промислових місцевостей) та фінансової спроможності місцевої юрисдикції.
- *Стабільні завдання, проте вони підлягають перегляду в залежності від потреб.* Глобалізація, революція у сфері інформації та зміни у внутрішньому та зовнішньому середовищі вимагають періодичного перегляду завдань та пристосування розподілу функцій до змін у світі та стану речей у країні. Повинні існувати інституції виконавчого й законодавчого федералізму, що мають можливості шукати рішення цим проблемам, мірою необхідності.

Якими є основні тенденції /важливі дані?

- Протягом кількох минулих десятиліть у світі панувала тенденція до децентралізації, і на регіональному, і на муніципальному рівнях (за деякими винятками).
- Більшість функцій поділені між рівнями врядування. Ступень поділу залежить від самої послуги. Наприклад, частіше спільними зусиллями надають послуги у сфері громадського транспорту, ніж у сфері догляду за дітьми й старечими (OECD, 2016^[4]). У більшості країн, через складність взаємодії в умовах спільного управління послугою, все ще залишаються проблеми з чітким розподілом обов'язків.
- Через розмаїття регіональних і місцевих органів врядування в будь-якій країні, головною тенденцією останніх десятиліть стало прагнення досягти відповідності розроблених функцій місцевій спроможності, місцевим умовам та місцевим перевагам. Такі міркування вплинули на ще більший акцент на асиметричному призначенні обов'язків (Allain-Dupré, 2018^[5]).
- Спільне виконання обов'язків і розподіл повноважень потребують ясності та стабільності, проте, створюють нагоду спільно проаналізувати потреби. Багато країн-членів ОЕСР постійно прагнуть до більшої чіткості й адаптації до обставин, що змінюються.

Підґрунтя й переваги

- Принциповий та прозорий поділ повноважень стає вирішальним для органів державного врядування, коли йдеться про результативність і підзвітність громадянам. Це особливо бажано у випадку спільного виконання, тобто коли за певну функцію спільно відповідають кілька рівнів врядування, як це часто буває при наданні послуг освіти, охорони здоров'я і послуг соціального забезпечення через їх характерну рису – ці послуги пов'язані з перерозподілом. Такі послуги найкраще надавати на місцевому рівні, з огляду на переваги та розроблення програм з

урахуванням конкретних місцевих потреб, проте для задоволення всіх інтересів будуть потрібні правові засади вищого рівня, а також фінансування.

- Нестача ясності щодо розподілу повноважень при виконанні паралельних/спільних функцій сприяє проявам неефективності державного управління, або некомпетентності й несправедливості у наданні публічних послуг.
- Нестача ясності щодо обов'язків має наслідком вчасно не задоволені потреби у важливій інфраструктурі.
- Збалансована децентралізація, – коли різні функції політики децентралізовані подібною мірою, – стимулює розвиток. Збалансована децентралізація дозволяє органам державного врядування на субнаціональному рівні краще координувати політику та використати переваги економії на масштабі та економії від більшого охоплення при виконанні функцій (OECD, 2016^[4]).
- Підзвітність органів врядування громадянам може спрацювати тільки коли громадяни добре поінформовані про те, хто за що відповідає і до кого звертатися у разі занепокоєння якістю послуг чи неможливості їх отримати.
- Чіткий розподіл повноважень розпорядника коштів є дуже важливим для надання права оподаткування та дизайну системи трансфертів з вищого рівня, для узгодженості надходження доходів з потребами видатків та з іншими цілями загальнонаціональної політики.
- Чіткий розподіл владних повноважень є дуже важливим з огляду на розбудову спроможності органів державного врядування на субнаціональному рівні та запровадження механізмів міжвідомчого та позавідомчого партнерства й координації.

Які є приклади передового досвіду?

Країни з федеральним устроєм

- Достатньо чіткий розподіл владних повноважень містять новіші федеральні Конституції: в Канаді, Німеччині та Швейцарії, а їх положення підтримують відповідні правові засади й регулювання та міжвідомчі угоди.
- У Швейцарії, реформи в період між 2004 і 2008 роками прояснили федеральні компетенції й компетенції кантону та створили стимули і механізми для оформлення угод про співробітництво між кантонами. З 2008 року Швейцарія ще детальніше визначила функції федерального рівня і рівня кантону за конкретними напрямками політики та розробила нові засади співробітництва між кантонами з метою уникнути фрагментарності та непродуктивної конкуренції шкіл і закладів вищої

освіти, в сфері культури, утилізації відходів, очищення стічних вод та міського транспорту.

- Після укладення міжвідомчої угоди у 2011 році, в Бельгії відбувся перехід додаткових обов'язків на рівень регіонів і громад у сферах зайнятості, охорони здоров'я, надання соціальної підтримки старечим та інвалідам, підтримки сім'ї, а також у сфері юстиції.
- Протягом минулого десятиліття в Німеччині функції управління персоналом, економікою, торгівлею та юстицією перейшли до земель (*lander*), а також були уточнені повноваження щодо університетської освіти й охорони довкілля. Фіскальні стосунки органів врядування також були реформовані. У 2017 році Бундесрат (Bundesrat) Німеччини ухвалив законодавчий акт, що припинить дію програми горизонтального вирівнювання в країні, коли строк її чинності сплине у 2020 році, а функцію бюджетного вирівнювання виконуватимуть розподілення доходу від федерального податку на товари і послуги (GST) та цільові програми (Shah, 2017^[6]).
- У 2013 році Австрія створила Комісію з виконання завдань та з питань дерегуляції з метою ще чіткіше розподілити відповідні функції по різних рівнях державного управління (OECD, 2017^[7]).

Країни із квазі-федеральним устроєм

У 2013 році Іспанія ухвалила реформу уточнення муніципальних компетенцій та запобігання дублюванню функцій згідно принципу “одна адміністрація - одна компетенція”. Ця реформа націлена на скорочення компетенцій, що за законом не належать, або делеговані іншими органами врядування без відповідних ресурсів (так звані “невідповідні компетенції”). Така реформа має на меті покращити визначення повноважень на місцях. Для цього був сформований перелік основних компетенцій. Компетенції, що не увійшли до цього переліку, були названі “не основними компетенціями”. У випадку укладення будь-яких угод, що делегують виконання певних функцій з вищих рівнів врядування, – зазвичай від автономних спільнот, – на нижчі рівні врядування, обов'язковим стає надання відповідних ресурсів з цільовим призначенням – для фінансування послуг, що мають бути надані.

Унітарні країни

- В останні роки Данія, Японія та Нідерланди запровадили реформи для уточнення компетенцій органів влади центрального і місцевого рівнів та у сфері міжвідомчого співробітництва.
- Данія реформувала органи влади субнаціонального рівня у 2007 році. В процесі реформування відбувся перерозподіл завдань між рівнями врядування, об'єдналися муніципалітети та була зменшена кількість проміжних органів врядування (на рівні регіонів). Результат реформи: сформовані *регіони* зобов'язані надавати найбільш витратні послуги охорони здоров'я, включно з послугами госпіталізації. Муніципалітети стали відповідальними за популяризацію здорового способу життя, за соціальне забезпечення та за освіту. Одна з цілей цієї структурної

реформи – скоротити кількість спільних завдань та зменшити стимули до перенесення витрат між рівнямирядування. Щоб розв’язати цю останню проблему, муніципалітети зобов’язані спільно фінансувати послуги реабілітації та закладів навчання, що їх надають на рівні регіонів.

- В Японії закон про децентралізацію 1999 року поклав край неясним рішенням центрального рівнярядування щодо функцій місцевих органів влади і в загальних термінах визначив їх компетенції. Подальші хвилі реформування продовжили розвивати напрям більшої муніципальної автономії, чіткого розмежування функцій та відповідного фінансування.
- В Нідерландах реформа децентралізації 2012-2015 років прагнула перерозподілити компетенції між різними рівнямирядування, зокрема, шляхом підсилення відповідальності провінцій та муніципалітетів й більш простого та чіткого розподілу функцій між різними державними структурами, щоб уникнути дублювання функцій.

Яких помилок/ризиків варто уникати?

- Коли йдеться про спільні функції, у рамковому законодавстві має бути встановлено, який саме рівеньрядування має законодавче верховенство у випадку спору. Якщо чисельні державні структури мають виключну юрисдикцію щодо компоненту функції, наприклад, оцінка впливу на довкілля, у міжвідомчих угодах мають бути конкретно визначені чіткі процеси досягнення угоди та розв’язання спірних питань і продовження реалізації проєктів. Відсутність ясності може призвести до неправомірної затримки реалізації дуже важливих проєктів, або їх зупинення.
- Відокремлення функцій щодо операційних та капітальних видатків сприяє катастрофічному не наданню послуг через відсутність належного утримання важливих об’єктів інфраструктури або будівництво інфраструктури, на утримання якої фінансування не передбачено. (Коли видатки перевищують потенційний прибуток, це називають “створенням білих слонів”).

Що рекомендовано?

- Розробити засади повноважного приділення функцій згідно принципів їх розподілу (Kim and Dougherty, 2018^[8]; Boadway and Shah, 2009^[9]). Використайте цей підхід як відправну точку формування міжвідомчого консенсусу щодо чіткого визначення обов’язків (включно з підфункціями й основними завданнями), який розробляють відповідно до місцевих обставин та взаємно прийнятних для і узгоджених зі всіма рівнями державногорядування. З огляду на факт того, що спільне виконання функцій переважає на рівнях провінція/регіон та муніципалітет, на практиці “[...] стоїть питання не чіткого розподілу обов’язків, а як саме управляти спільним виконанням функцій та обов’язків”.

- Чіткий розподіл функцій є важливим для реалізації підзвітності, моніторингу та ефективності політики щодо інвестування та надання послуг. Чим більшою мірою напрям відповідальності стає спільним для різних рівнів врядування, тим більшої чіткості потребує розподілення функцій задля зменшення їх дублювання й паралельності/перехресування.
- Вимога чіткості не означає уникнення спільних обов'язків, бо, за визначенням, це неможливо. Це означає, що має чітко бути визначено, як саме спільно виконують обов'язки; це має бути ясним і зрозумілим всіма учасниками процесу, включно з громадянами.
- Забезпечити збалансованість процесу децентралізації різних обов'язків і функцій. Збалансована децентралізація, – коли різноманітні функції децентралізовані рівною мірою, - це важливий фактор місцевого економічного розвитку й зростання (OECD, 2016_[4]). В публікації ОЕСР зазначено, що “само по собі інвестування в інфраструктуру справляє невеликий вплив на регіональний розвиток, якщо його не підтримано людськими ресурсами (інвестування) та інноваціями” (OECD, 2014_[10]).
- Важливо досягти збалансованості в децентралізації різних способів функціонування політики, щоб створити можливість взаємного доповнення децентралізованої реалізації політики та інтегрованих її пакетів з огляду на ефективність підходів до розвитку територій (OECD, 2014_[10]). Збалансована децентралізація, – коли різноманітні функції децентралізовані рівною мірою, - це важливий фактор розвитку (OECD, 2016_[4]).
- Ефективність стратегії регіонального чи місцевого розвитку вимагає збалансованості процесу децентралізації напрямів політики. Якщо децентралізація стосується тільки двох чи трьох напрямів політики (наприклад, охорони здоров'я чи житлового господарства), - це не збалансовано відносно інших напрямів політики і завадить органам врядування на субнаціональному рівні розробити інтегровані стратегії регіонального і місцевого розвитку.
- В рамках кожної функції обов'язки мають бути збалансовані. Наприклад, не рекомендовано, щоб один рівень врядування мав фокус виключно на операційних функціях. В рамках функцій, якщо певний рівень врядування залучений до фінансування, рекомендовано формування збалансованого фокусу на операційних і капітальних видатках, а не тільки на операційних/поточних видатках.
- Реформування – справа на віки. Спільними зусиллями виконуйте періодичні (наприклад, що 10 років) огляди функціонування всієї системи врядування, зокрема, результативності надання послуг, щоб знайти шляхи подальшого вдосконалення існуючого розподілу функцій.
- У сфері соціальних послуг розгляньте передачу надання послуг і функції координації мережі на рівень місцевої влади, особливо у випадку перерозподілу. Проте, на центральному та регіональному рівнях

врядування має залишатися функція фінансування та встановлення загальнонаціональних мінімальних стандартів надання послуг, що враховують інтереси всіх сторін. Крім цього, координація мережі (включно з горизонтальною міжмуніципальною координацією) заслуговує на підтримку та стимулювання з боку вищих рівніврядування. Так роблять у Фінляндії.

- Зміцнюйте інституції виконавчого і законодавчого федералізму (консультації та координацію між законодавчими та виконавчими органами влади) та забезпечте їх функціонування як на регулярних, заздалегідь визначених засадах, так й у надзвичайних ситуаціях.
- Для випадків природних катаклізмів, розгляньте створення таких умов для субнаціональних органіврядування, щоб вони взяли на себе роль лідера координації реагування на всіх рівняхрядування та поза суб'єктамирядування.

Принцип 1. Чітко визначити функції різних рівнів державногорядування

Перелік для перевірки	Так	Частково	Ні
Законодавчі повноваження різних інструментів чітко розмежовані в: <ul style="list-style-type: none"> • Конституції • національному законодавстві • інше (підзаконні акти, угоди) • все перелічене? 			
Стосовно загальних функцій, чи є ясність щодо розмежування повноважень: <ul style="list-style-type: none"> • хто формує політику <ul style="list-style-type: none"> • хто встановлює стандарти • хто виконує наглядову функцію • хто відповідає за фінансування • хто відповідає за надання послуг • хто надає послугу • хто виконує моніторинг та оцінювання надання послуг • як громадяни надають зворотний зв'язок 			
По кожній із загальних функцій та підфункцій, чи є інституційні механізми для: <ul style="list-style-type: none"> • консультацій/координації • розподілу навантаження • розв'язання спорів 			
Підфункції в рамках кожної функції децентралізовані подібною мірою			
Органи державної влади субнаціонального рівня мають повноваження практикувати інтегровані підходи до місцевого розвитку економіки			
Існує розмежування між формуванням рішень стосовно капітальних і операційних видатків			
По кожній функції на такому ж рівні знаходиться повноваження найму, звільнення та встановлення кваліфікаційних вимог, а також поточного			

управління/нагляду щодо діяльності власних співробітників			
Є поділ прийняття рішень між різними рівнями щодо планування, формування політики, фінансування і забезпечення виконання кожної функції			

Принцип 2: Забезпечити достатність фінансування всіх функцій

Визначення

- Фіскальна рівність юрисдикцій потребує, щоб зобов'язання щодо розпорядження коштами (потреби у видатках) були узгоджені з коштами доходу (власні доходи, розщеплені податки і трансферти) на кожному рівні врядування для виконання функції надання публічних послуг згідно повноважень рівня.

Якими є основні тенденції /важливі дані?

- У більшості країн узгодження функцій та доходів залишається предметом занепокоєння. У більшості країн, видатки на субнаціональному рівні виходять далеко за межі доходів від оподаткування на субнаціональному рівні, що й визначає фіскальний розрив по вертикалі, який компенсують з інших джерел доходу, наприклад з доходів не податкового характеру та через трансферти.
- Майже у всіх країнах-членах ОЕСР видатки є більше децентралізованими, ніж доходи. Частково це можна пояснити тим, що органи влади центрального рівня потребують більше фінансів, ніж їх безпосередні потреби у видатках, для підтримки рівного і збалансованого розвитку.
- Децентралізація оподаткування на базі мобільності може викривити розподілення факторів мобільності виробництва та викликати марнотратну податкову конкуренцію між органами врядування субнаціонального рівня. Цією неузгодженістю потрібно управляти шляхом вирівнювання й трансфертів на засадах результативності, а також наданням достатнього рівня автономії отримати дохід в умовах децентралізації оподаткування. Якщо цього нема, органи центрального рівня врядування можуть із зайвим втручанням користуватися повноваженням розпорядження коштами та жорстко впливати на вибір пріоритетів органами врядування на субнаціональному рівні. Крім цього, бідь-які негативні зміни у фінансах на загальнонаціональному рівні можуть мати негативні наслідки для базових послуг на регіональному/місцевому рівнях. Така неузгодженість становить суть невирішеної проблеми в багатьох країнах-членах ОЕСР та у більшості країн, що розвиваються.

- Фіскальний розрив по вертикалі є приблизним показником неузгодженості власних доходів з потребами витрат. Фіскальний розрив по вертикалі – це дефіцит фінансів, що повстає через різницю між необхідними витратами і наявними у місцевих органів влади фінансами. Частково чи повною мірою цей дефіцит покривають фінансуванням з вищого рівня врядування. Таким чином, фіскальний розрив по вертикалі є оцінкою фінансової залежності місцевої влади від фінансування з вищого рівня врядування.
- Структура і характер фінансування з вищого рівня врядування має наслідки для фіскальної автономії місцевої влади. Треба визнати, що фіскальний розрив по вертикалі, хоча й є корисною концепцією, не може розглядатися ізольовано. На додаток, потрібно користуватися іншими пов'язаними з ним показниками для формування кращого розуміння стану місцевої фіскальної автономії. В усіх регіонах є органи врядування субнаціонального рівня з великою часткою видатків і великою залежністю від фінансування з вищого рівня врядування (приклад Бразилії, Ірландії й Туреччини).

Підґрунття й переваги

- Відповідність потоків доходу потребам у видатках сприяє відповідальності політики та реагуванню на місцеві уподобання. Зокрема, це відбувається так, коли в доходах переважають власні чи розщеплені податки.
- Розщеплені податки та безумовні трансферти вирівнювання також покращують ситуацію, якщо є стабільними та передбачуваними.
- Націлені на інвестування дотації послаблюють стимули місцевої відповідальності та реагування на місцеві преференції. Цей ризик можна дещо зменшити, якщо більшість трансфертів – це безумовні, розраховані за формулою дотації. І все ж є деякі випадки, коли цільові, орієнтовані на результат дотації, можна використати ефективно.

Які є приклади передового досвіду?

Країни з федеральним устроєм

В Канаді органи врядування субнаціонального рівня мають доступ до всіх джерел доходів, окрім митних зборів. Для стимулювання гармонізації баз розщеплених податків Федеральний уряд Канади раніше пропонував органам врядування провінції податкові пільги (зменшення ставки федерального податку, щоб створити умови для підвищення ставки провінційного податку) та спільне використання бази оподаткування (додаткова ставка до єдиного федерального податку) і водночас відмовлявся фінансувати збирання на федеральному рівні частки податку для провінції. Не так давно провінціям і представникам приватного сектору було запропоновано представництво в Правлінні автономного відомства, відповідального за стягнення податків.

Унітарні країни

- У Швеції система фінансування на субнаціональному рівні базується, головним чином, на доходах з одного джерела, і ця система дає потрібну базу фінансування для всіх органів врядування на субнаціональному рівні, а також уможливорює автономність прийняття рішень на субнаціональному рівні (OECD, 2017_[11]).
- У Польщі Акт про доходи органів місцевого врядування 2004 року змінив фінансування органів державної влади на субнаціональному рівні. Вони отримали більшу фінансову автономію при зменшенні частки трансфертів з центрального рівня. Найбільшого скорочення зазнало використання цільових дотацій. Водночас було запроваджено розщеплення податку на доходи фізичної особи та податку на корпоративні доходи (OECD, 2008_[12]; Regulski and Drozda, 2015_[13]).

Яких помилок/ризиків варто уникати?

- Непрофінансовані та недостатньо фінансовані повноваження вищого рівня підривають місцеву відповідальність та можуть зірвати надання послуг.
- Варто уникати обумовлених програмами (цільових) трансфертів через те, що вони послаблюють стимули до відповідальності на місцях і реагування на місцеві уподобання.
- Фіскальна/фінансова справедливість може бути порушеною через значний рівень децентралізації оподаткування, коли це не супроводжується трансфертами вирівнювання.
- Нестача чіткого розподілу обов'язків – це головне джерело неузгодженості потоку доходів з потребами у видатках.
- Перерозподіл потрібно виконувати виключно на засадах місцевого фінансування, тому що діє вплив зовнішніх факторів.
- Бізнес має сплачувати податки тільки за послуги бізнесу, а не за послуги, зумовлені перерозподілом.
- Податки на прибуток, на обсяг реалізації, на продажі та на рухомі активи можуть виштовхувати бізнес з місцевої юрисдикції. Таким чином, послуги бізнесу мають фінансуватися, головним чином, через місцевий податок на вартість земельної ділянки та через плату за користування.
- Оподаткування отриманої від природних ресурсів ренти має або бути централізованим і перерозподіленим через національну систему бюджетного вирівнювання, або, якщо цю категорію податків децентралізовано, їх мають супроводжувати програма вирівнювання в рамках держави за принципом взаємозаліку (чиста сума) програми бюджетного вирівнювання).

Що рекомендовано?

- Доступ до фінансування має бути узгодженим з функціональними обов'язками. Розподіл відповідальності за фінансування має забезпечувати відсутність непрофінансованих і недостатньо фінансованих завдань або повноважень.
- Повноваження вищого рівня повинні бути профінансовані у повному обсязі органами державного врядування вищого рівня.
- Оподаткування нерухомості; роялті за користування ресурсами; екологічні збори; податки на фонд заробітної плати; податки на продажі; оподаткування тютюну, алкоголю та азартних ігор; оподаткування негативних наслідків виробництва; оподаткування реєстрації авто; податки на ведення бізнесу; акциз; податки на землю та майно; збори за прибудинкову територію; податки та збори за користування - всі ці категорії податків можуть бути розподілені на субнаціональний рівень (Таблиця 5.1).
- Крім цього, органам врядування субнаціонального рівня можуть дозволити користуватися загальнонаціональною системою оподаткування для отримання податку на фізичну особу за місцем проживання, для оподаткування багатства, а також викидів вуглецю. В Таблиці 5.1 наведено характерне розподілення податків. Однак, цей опис потрібно адаптувати до місцевих обставин, наприклад, врахувати обсяг приділених функцій.
- Децентралізація обов'язків отримання доходу має супроводжуватися наявністю системи вирівнювання спроможності отримати дохід, розробленої таким чином, щоб різні органи врядування субнаціонального рівня мали власний потенціал фінансувати співставний обсяг публічних послуг за співставними ставками оподаткування (див. Принцип 10).
- Трансферти на конкретні цілі мають містити обумовлену мету.
- Прозорою та обов'язковою до виконання повинна бути формула, за якою визначають трансферти з центрального рівня врядування, дотації та цільові кошти з центрального на нижчі рівні врядування.

Таблиця 5.1. Характерне розподілення податків

Національний	Національний/провінція	Регіон/провінція	Місцеві	Всі рівні
Митні платежі	ПДФО	Одноразове оподаткування продажів	Податок на нерухомість	Податки на алкоголь, тютюн, азартні ігри
Податок на додану вартість	Податки за місцем проживання	Податок на реєстрацію авто	Податок на землю	Оподаткування негативних наслідків виробництва (екологічні податки)
Оподаткування прибутку корпорацій	Податок на фонд зарплати		Податок на підвищення цінності активів/ за прибудинкову територію?	Подушний податок
Рентні платежі за користування ресурсами/оподаткування прибутку від користування ресурсами	Акциз на алкоголь і тютюн	Роялті	Додаткове оподаткування доходу фізичної особи	Плата за користування
Податок на багатство/спадщину		Екологічні збори	Паркування	
Податок на викиди CO2				

Принцип 2. Забезпечити достатність фінансування всіх функцій

Перелік для перевірки	Так	Частково	Ні
Відсутні непрофінансовані повноваження <ul style="list-style-type: none"> • на рівні провінції/регіонів • на місцевому рівні 			
Деяким органам врядування вдається виконувати вимоги стандартів надання послуг			
Існує велика варіативність баз оподаткування органів врядування субнаціонального рівня			
Функціонують трансферти вирівнювання <ul style="list-style-type: none"> • для вирівнювання витрат • для вирівнювання бази доходів 			
Формули визначення трансфертів з центрального рівня врядування, дотації та субвенції з центрального на нижчі рівні врядування є прозорими			

Доступні варіанти спільного користування базою оподаткування для збирання ПДФО за місцем проживання та для оподаткування викидів вуглецю <ul style="list-style-type: none"> • для органів врядування провінції/регіону • для місцевих органів влади 			
---	--	--	--

Принцип 3: Зміцнення фіскальної (бюджетної) автономії з метою вдосконалити підзвітність

Визначення

- *Фіскальна/бюджетна автономія*: йдеться про здатність органів врядування субнаціонального рівня реалізовувати фіскальні/бюджетні завдання (оподаткування, розпорядження коштами, залучення боргових коштів та фінансування) без необхідності отримати ухвалення/дозвіл/авторизацію від іншого органу державної влади. Якщо йдеться про повноваження справляти податки, це передбачає, що орган врядування на субнаціональному рівні має конституційне/правове/адміністративне повноваження визначати ставку і базу місцевих джерел доходу, як у сфері справляння й адміністрування податків, а також відносно доходів вищого рівня має можливість встановлювати додаткові ставки оподаткування бази вищого рівня.
- *Автономність доходів* буде сильною, якщо власні доходи більш менш відповідні функціям, тобто фінансують більшу частину власних видатків, а також якщо трансферти з вищого рівня врядування переважно базуються на формулі й безумовності. І крім цього, органи врядування субнаціонального рівня мають безумовну можливість доступу до ринків капіталу для фінансування довгострокових інвестицій шляхом емісії облигацій (бондів) або через запозичення.
- *Автономність видатків (розпорядження коштами)* стосується незалежності органів врядування субнаціонального рівня за власним вибором розподіляти кошти між секторами, приймати рішення щодо рівня й складових витрат за конкретними напрямками в рамках їх повноважень, встановлювати стандарти надання послуг, визначати способи виробництва, дистрибуції/надання послуг, місцевого планування й закупівель без посилання на орган управління вищого рівня врядування.
- *Підзвітність на субнаціональному рівні* передбачає, що органи врядування субнаціонального рівня при формуванні рішень підзвітні, головним чином, своїм виборцям.
- Термін “*податкова автономія*” охоплює різні концепції свободи органів врядування субнаціонального рівня у сфері оподаткування. Йдеться про такі характеристики, як право органів врядування субнаціонального рівня запровадити чи скасувати податок, встановлювати ставки податків, визначати базу оподаткування або

надавати податкові знижки чи пільги фізичним особам і компаніям (Таблиця 5.2). У багатьох країнах оподаткування не є прерогативою одного конкретного рівня врядування, радше є спільною функцією органів влади центрального і субнаціонального рівнів. Ця структура розщеплення податків робить неможливим одноосібний контроль субнаціонального органу врядування над ставками і базами оподаткування, проте колективно органи врядування субнаціонального рівня можуть вести перемовини з органами врядування центрального рівня про формулу розщеплення податків.

Таблиця 5.2. Методологія ОЕСР для формування рейтингу повноваження оподатковувати

a.1 Орган врядування на субнаціональному рівні, - отримувач податку, - встановлює ставку податку та будь-які податкові пільги без необхідних консультацій з органом врядування вищого рівня.
a.2 Орган врядування на субнаціональному рівні, - отримувач податку, - встановлює ставку податку та будь-які податкові пільги після консультацій з органом врядування вищого рівня

b.1	Орган врядування на субнаціональному рівні, - отримувач податку, - встановлює ставку податку, а орган врядування вищого рівня не встановлює обмеження щодо вищого чи нижчого рівня обраної ставки податку.
b.2	Орган врядування на субнаціональному рівні, - отримувач податку, - встановлює ставку податку, а орган врядування вищого рівня таки обмежує вищий чи нижчий рівень обраної ставки податку.
c.1	Орган врядування на субнаціональному рівні, - отримувач податку, - встановлює податкові пільги, проте, встановлює тільки податкові знижки.
c.2	Орган врядування на субнаціональному рівні, - отримувач податку, - встановлює податкові пільги, проте, встановлює тільки рівень податкового кредиту.
c.3	Орган врядування на субнаціональному рівні, - отримувач податку, - встановлює податкові пільги – як податкові знижки, так і рівень податкового кредиту.
d.1	Діє методика розщеплення податків, згідно якої органи врядування на субнаціональному рівні визначають, як саме вони розподіляють доходи від податків.
d.2	Діє методика розщеплення податків, згідно якої розподіл доходів від податків може змінитися тільки за згодою органів врядування субнаціонального рівня.
d.3	Діє методика розщеплення податків, згідно якої розподіл доходів від податків, визначений у законодавстві, також може бути змінений в односторонньому порядку органом врядування вищого рівня, але не частіше, ніж раз на рік.
d.4	Діє методика розщеплення податків, згідно якої розподіл доходів від податків визначається щорічно органом врядування вищого рівня.
e	Інші випадки, коли орган врядування центрального рівня встановлює ставку й базу податку для органу врядування субнаціонального рівня.
f	Не стосується жодна з названих категорій

Примітка: Цю класифікацію використовують в процесі збирання даних, проте, може виникати необхідність у подальших уточненнях. Наприклад, розбивка категорії “с” може не стосуватися податків на продажі (включно з ПДВ), коли концепція податкових пільг і податкового кредиту не існує (в тому сенсі, що їх використовують стосовно податків на прибуток). Крім цього, більш прийнятним може бути охарактеризувати категорію “d.3” зазначивши, що зазвичай зміна відбувається рідше, ніж раз на рік, тому що можуть не існувати конкретні правові обмеження частоти змін.

Джерело: OECD (n.d.^[14]), *OECD Fiscal Decentralisation Database - OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government*, <http://www.oecd.org/media/oecdorg/directorates/centrefortaxpolicyandadministration/A%20taxonomy%20of%20tax%20autonomy.doc>.

Якими є основні тенденції / важливі дані?

- В останні десятиліття податкова автономія в країнах-членах ОЕСР дещо зросла. З 1995 року податкова автономія зростала за рахунок систем розщеплення податків (Blöchliger and Kim, 2016_[15]).
- Структура доходів органів врядування субнаціонального рівня дуже відрізняється по країнах. Країни з найвищим рівнем оподаткування на субнаціональному рівні (без урахування внесків на соціальне забезпечення) – це Канада, Данія, Фінляндія, Німеччина, Ісландія, Японія, Швейцарія, Іспанія, Швеція та США. Частка доходу від податків не є показником податкової автономії, яка зумовлена багатьма факторами, на кшталт права запроваджувати чи скасовувати податок, встановлювати ставку податку, визначати базу оподаткування або надавати податкові знижки чи пільги фізичним особам і компаніям.
- В країнах-членах ОЕСР фіскальна/бюджетна автономія - на достатньо високому рівні, але цієї автономії не вистачає більшості країн, зокрема в Африці та в регіоні Близького Сходу.

Підґрунття і переваги

- Органи врядування субнаціонального рівня працюють найкращим чином коли місцеві жителі самі фінансують місцеві послуги через сплату місцевих податків і зборів (Geys, Heinemann and Kalb, 2010_[16]; Blöchliger and Kim, 2016_[15]). Цей підхід підвищує ефективність і підзвітність надання послуг на місцях завдяки залученню місцевих жителів до оцінки витрат і вигід надання певної послуги на місцевому рівні та до еталонного порівняння результатів діяльності місцевих органів врядування із результатами сусідніх юрисдикцій. Таке оцінювання результативності підсилює голос виборця-резидента і сприяє як голосуванню бюлетенем, так і голосуванню через відтік населення з громади.
- Це також стимулює порівняльну конкуренцію за показниками якості (*yardstick competition*), що підштовхує місцевих політиків до максимізації благополуччя місцевих жителів, а не досягнення власних егоїстичних цілей. Дослідження практичного досвіду у публікації авторів Geys, Heinemann і Kalb з використанням широкої палітри муніципалітетів Німеччини демонструє, що місцева фіскальна автономія має позитивний значний вплив на залучення виборця, що, в свою чергу, справляє значний позитивний вплив на ефективне використання коштів (2010_[16]).

Які є приклади передового досвіду?

Країни з федеральним устроєм

□ Канада, Швейцарія та США мають високий рівень фіскальної автономії на загальнодержавному і місцевому рівнях. Федеральний уряд Канади надає послуги поліції меншим муніципалітетам на платній основі². Агентство *Revenue Canada* пропонує канадським провінціям послуги збирання податків на безоплатній основі, якщо провінції згодні гармонізувати свою базу оподаткування з базою федерального рівня врядування, а

представники провінції та приватного сектору працюють в керівному органі цього агентства.

Унітарні країни

- Данія, Фінляндія, Ісландія, Нова Зеландія та Швеція мають високий рівень фіскальної автономії на місцевому рівні. Нідерланди, Польща та Велика Британія – це приклади недавнього вдосконалення рівня фіскальної автономії на субнаціональному рівні (скромніше).

Яких помилок/ризиків варто уникати?

- Треба уникати систем фінансування з невеликою часткою власних коштів, особливо у сфері місцевих публічних послуг. Самофінансування та повна фіскальна автономія є найбільш бажаними інструментами фінансування муніципальних послуг та економіки.
- Фіскальна/бюджетна прозорість є вирішальним фактором підзвітності на місцевому рівні. Підзвітність на місцевому рівні спрацьовує найкращим чином за наявності продуманого демократичного врядування та активності громадян як виборців, але це потребує повноти поінформованості виборців щодо діяльності органів врядування. Потрібно уникати нечітких систем з неясною інформацією.
- Для цілей перерозподілу, всі місцеві фінанси, або більша їх частка, не буде використана ідеально без додаткових заходів, тому що органи врядування на субнаціональному рівні не завжди враховують зовнішні фактори. Таким чином, коли йдеться про надання соціальних послуг, органам врядування субнаціонального рівня краще отримати автономність у розробленні та наданні послуг на місцях, але з огляду на справедливість у наданні послуг, бажано, щоб фінансування та встановлення мінімальних стандартів відбувалося на вищих рівнях, через дуже різну бюджетну спроможність органів врядування на субнаціональному рівні.
- Дуже нечіткі фіскальні/бюджетні правила можуть становити проблему, зокрема, якщо трансферти органів центрального рівня формують основну частину фінансування органів врядування субнаціонального рівня. Таким чином, для створення органам врядування на субнаціональному рівні можливості позичати, потрібно, щоб банкрутство і неплатоспроможність регулювалися нормативною базою вищого рівня, щоб бюджетні правила формували засади бюджетної дисципліни, задля мінімізації фіскальних ризиків та стримування необачної поведінки в бюджетній сфері.

Що рекомендовано?

- Органам врядування субнаціонального рівня потрібна певна міра автономії при розробленні та наданні публічних послуг у сфері їх відповідальності в рамках регулювання на кшталт мінімальних стандартів надання послуг.

- Органам врядування субнаціонального рівня важливо мати збалансовану систему на базі кошика доходів. Органам врядування субнаціонального рівня потрібно мати диверсифіковану систему фінансування, що складається з субвенцій (на виконання делегованих повноважень), доходів від оподаткування, тарифів і комісійних зборів, а також з доходу від майна. Доходи від оподаткування мають складатися з розщеплених податків та доходів від власних податків, включно із встановленим мінімальним рівнем податків з власних джерел, зокрема з метою фінансувати виняткові функції. Збільшення частки доходів з власних джерел може сприяти підвищенню ефективності та підзвітності органів врядування субнаціонального рівня та стимулювати мобілізацію ресурсів на регіональному й місцевому рівнях.
- Органи врядування субнаціонального рівня мають бути спроможними координувати надання послуг у своїй юрисдикції всіма органами врядування, а також приватними та неприбутковими мережами в їх місцевості.
- Органи врядування центрального рівня мають залишити за собою контроль принаймні головними базами оподаткування податком на доходи фізичних осіб і корпорацій (РІТ та СІТ). Через те, що органи врядування центрального рівня відповідають за стабільність економіки та за перерозподіл, саме на центральному рівні має відбуватися координація податкової політики.
- Потрібно стимулювати органи врядування субнаціонального рівня до формування партнерств для надання послуг, щоб використати переваги економії на масштабі та охопленні разом з іншими органами врядування та з партнерами поза межами сфери державного управління. Органи врядування субнаціонального рівня повинні мати можливість укладати контракти з іншими органами врядування та з партнерами поза межами сфери державного управління на надання певних послуг на платній основі.

Принцип 3. Зміцнення фіскальної (бюджетної) автономії з метою вдосконалити підзвітність

Перелік для перевірки	Так	Частково	Ні
<p>На належній їм базі оподаткування органи врядування субнаціонального рівня мають автономію щодо наступного:</p> <ul style="list-style-type: none"> • визначати бази доходів • встановлювати ставки податків • нести відповідальність за справляння податків • встановлювати додаткові ставки щодо баз вищого рівня • встановлювати плату за користування /збори на свої послуги 			
<p>Власні доходи органів врядування субнаціонального рівня фінансують велику частку їх видатків</p>			
<p>Трансферти з вищого рівня, головним чином:</p> <ul style="list-style-type: none"> • розраховані за формулою • безумовні • стабільні • передбачувані 			
<p>Органи врядування субнаціонального рівня мають вільний доступ до фінансування з ринків капіталу:</p> <ul style="list-style-type: none"> • запозичення для фінансування довгострокових інфраструктурних проєктів • емісія облігацій 			
<p>Органи врядування субнаціонального рівня мають автономію:</p> <ul style="list-style-type: none"> • приймати рішення щодо виділення коштів секторам • приймати рішення щодо рівня й складу витрат на будь-яку категорію власних послуг • встановлювати стандарти обслуговування, в залежності від послуги • вибирати способи виробництва (аутсорсинг, власне виробництво, спільне виробництво) • приймати рішення у сфері закупівель в рамках лімітів, встановлених центральними органами врядування • приймати рішення щодо місцевого планування із врахуванням стратегій загальнонаціонального й регіонального розвитку • укладати угоди про співробітництво з іншими органами влади та поза сферою державного управління 			

Принцип 4: Підтримка інституційної спроможності на субнаціональному рівні

Визначення

- *Інституційна спроможність органів врядування субнаціонального рівня:* це стосується здатності цих органів ефективно, компетентно і стабільно виконувати свої повноважні функції. Це стосується можливостей, зумовлених Конституцією/правом/традицією, ресурсів, компетентностей, навичок організації в цілому, її здатності до колективних дій та створення й підтримання своєї цінності для суспільства.
- *Адміністративна спроможність:* це стосується здатності органів врядування субнаціонального рівня виконувати свою місію/повноваження ефективно, достойно, підзвітно, невідступно і реагувати. Це передбачає наявність у органів врядування субнаціонального рівня наступного:
 - i) здатність надавати високоякісні послуги компетентно і з урахуванням інтересів всіх сторін;
 - ii) здатність наймати, звільняти і визначати умови зайнятості власних співробітників;
 - iii) спроможність координувати або реалізовувати політику й програми спільно з іншими органами врядування (по вертикалі й по горизонталі) та із зацікавленими сторонами поза сферою державного управління;
 - iv) матеріальні можливості обачно управляти бюджетом і фінансами на високому рівні прозорості; а також
 - v) здатність виконати аудит та оцінювання своїх послуг.
 - Інституційна спроможність передбачає наявність ефективного партнерства та координації органів законодавчої, виконавчої гілок влади; міжвідомчого партнерства й координації; партнерства й координації поза сферою державного врядування; а також аудиту, оцінювання та зворотного зв'язку громадян.
 - Стратегічна спроможність – це здатність ставити стратегічні цілі для отримання результатів в соціальній, політичній й економічній сферах та мати адміністративну й інституційну спроможність досягти поставлених цілей у заплановані строки.
 - Спроможність фінансового менеджменту – це здатність органів влади субнаціонального рівня забезпечити ефективне й добросовісне використання внутрішніх і зовнішніх ресурсів. Це охоплює управління готівковими коштами, прозорі процеси закупівель для зменшення корупції, здатність приймати рішення стосовно того, як і коли користуватися запозиченням, як отримати доступ до боргових коштів за помірною ціною, якими борговими інструментами користуватися, як емітувати боргові інструменти та управляти ними, як користуватися

механізмами внутрішнього контролю й внутрішнього та зовнішнього аудиту для забезпечення ефективності й доброчесності.

Якими є основні тенденції /важливі дані?

- Реформи децентралізації підвищили відносну важливість органів врядування субнаціонального рівня у сфері фінансів та у наданні публічних послуг. Для підвищення ефективності виконання поставлених нових завдань, все більший акцент робиться на розбудові спроможності органів врядування субнаціонального рівня для реагування на новіші виклики. На цьому шляху органи врядування субнаціонального рівня стикаються із перешкодами, які важко долати через обмеження ресурсів чи недостатню спроможність в ширшому сенсі.
- Опитування, виконане у 2015 році зусиллями ОЕСР і Комітету ЄС у справах регіонів, зазначає, що спроможність органів врядування субнаціонального рівня дуже різна в самих опитаних країнах та не відповідає покладеним на них обов'язкам. Розвиток менших муніципалітетів стримує нестача відповідного набору управлінських і технічних кадрів та постачальників послуг. З іншого боку, більші муніципалітети мають вирішувати складні задачі у сфері транспорту, міського планування та інфраструктури, а також їм не вистачає робочої сили з навичками для ефективного вирішення цих проблем.

Підґрунття і переваги

- Наявність адміністративної, інституційної та стратегічної спроможності є важливим фактором функціонування органів врядування (зокрема, на субнаціональному рівні). Це потребує особливої ваги у світлі стратегій регіонального розвитку, процес формування яких вимагає значного інтелектуального внеску з боку громадян і координації між органами врядування та поза межами сфери державного управління.
- Єдині вимоги до надання послуг всіма органами врядування субнаціонального рівня створюють додаткові фактори стримання стабільної роботи, якщо в деяких місцевих органах врядування відсутня спроможність, або виконання таких вимог не є місцевим пріоритетом. Наявність різнорідної спроможності, цільові субвенції, фінансування з ринків капіталу та публічно-приватні партнерства (ППП) додатково ускладнюють ситуацію з недостатньою спроможністю місцевих органів врядування, особливо у сільській місцевості, та може стимулювати зростання нерівності на місцях.

Які є приклади передового досвіду?

Країни з федеральним устроєм

- У США Національна ліга міст (NLC), - добровільна організація муніципалітетів, - започаткувала Університет NLC для навчання у сфері муніципального управління, як онлайн, так й очно. Установа видає збірки

інструментарію та навчальні матеріали, корисні для керівників і посадовців муніципалітетів. У Канаді Федерація канадських муніципалітетів (FCM) відіграє подібну роль для розбудови спроможності.

- У Швейцарії Regiosuisse – це мережа у сфері регіонального розвитку. Її у 2008 році започаткував Державний секретаріат з питань економіки (SECO), як супутній захід в процесі реалізації Нової регіональної політики (NRP). Така мережа підтримує SECO в реалізації політики на рівні держави, кантону і на регіональному рівні. Це відбувається шляхом системного управління знаннями і через створення можливостей встановити контакти та шляхом подальшої освіти. Головне завдання Regiosuisse – побудова системи управління знаннями для реалізації NRP та для регіонального розвитку взагалі. Regiosuisse підтримує й постійно розробляє низку взаємопов’язаних інструментів управління знаннями.

Унітарні країни

- У 2007 році в Чилі створили Академію муніципальної та регіональної спроможності (*Academia de Capacitación Municipal y Regional*) з метою підсилити спроможність на субнаціональному рівні. Мета цієї організації – надавати технічне скерування працівникам органів врядування субнаціонального рівня та розвивати людські ресурси в муніципальних і регіональних органах державного управління для підтримки широкого спектру знань, корисних у різних ситуаціях на їх території. Організація пропонує безоплатні тренінги, очні чи онлайн навчання для державних службовців. Крім цього, у 2014 році створено Фонд навчання муніципальних державних службовців, який фінансує технічне й професійне навчання працівників муніципалітетів (OECD, 2017^[71]).

- В Колумбії *KiTerritorial* – це розроблений Департаментом національного планування (DNP) посібник, в якому зібрано конкретний інструментарій для підтримки місцевих лідерів, які формують плани розвитку своєї території (PDT). Посібник подає інформацію за чотирима напрямками діяльності в процесі розроблення планів розвитку території: i) діагностика; ii) стратегія; iii) план інвестування; iv) моніторинг і оцінювання. На додаток, Департамент національного планування розробив індекс інституційної спроможності муніципалітетів, що дозволяє оцінити результати діяльності муніципалітетів за чотирима аспектами: ефективність, компетентність, відповідність вимогам закону та якість управління. Такі показники публікують щорічно, і це сприяє кращій підзвітності громадянам (OECD, 2016^[17]).

- Європейський Союз зосередив фокус на адміністративній спроможності використання коштів протягом 2014-2020 років. Від країн-членів ЄС очікується встановлення критеріїв результативності, чітке визначення сфер відповідальності, розмежування функцій менеджменту й аудиту, а також забезпечення стабільності та кваліфікованості кадрів. На розбудову додаткової інституційної спроможності органів

врядування, підвищення ефективності державного управління та надання публічних послуг буде виділено 4,3 мільярди євро (це на 72% більше, ніж у 2007-2013 р.р.). На фінансовий період після 2020 року Європейська комісія пропонує вимагати від країн-членів ЄС розроблення дорожніх карт діяльності, запланованої для підсилення адміністративної спроможності управління коштами ЄС, зокрема з фокусом на органах врядування субнаціонального рівня.

Яких помилок/ризиків варто уникати?

- Підхід “одна модель для всіх” не спрацює. Програми розвитку інституційної спроможності потрібно розробляти відповідно до потреб окремих органів місцевого врядування після ретельної оцінки місцевих потреб.
- Спроможність не треба вважати обмеженням правильної організації державного управління, наприклад, досягти принципового і прозорого розподілу повноважень між органами врядування. Недоліки спроможності можна подолати з плином часу. Наприклад, в короткостроковій перспективі нестачу спроможності можна заповнити запозиченою чи законтрактованою спроможністю асоціацій субнаціональних органів врядування, органів врядування вищих рівнів або приватного сектору.
- Програмам розбудови спроможності часто не вистачає довгострокового аспекту. Розбудова й зміцнення спроможності на субнаціональному рівні – це довгострокове зобов’язання, що потребує стабільних ресурсів і політичної підтримки як на субнаціональному, так і на центральному/федеральному рівнях врядування.
- Часто програми розбудови спроможності мають занадто обмежений фокус на навчанні та технічній допомозі; їм не вистачає комплексної діагностики різних дотичних аспектів.

Що рекомендовано?

- Органам врядування варто прагнути підсилення спроможності посадовців та інституцій на засадах системного підходу; потрібно уникати фокусу тільки на технічній підтримці.
- На центральному рівні врядування необхідно регулярно оцінювати проблеми у сфері спроможності в різних регіонах та адаптувати політику для підсилення спроможності й реагування на різноманітні потреби територій.
- Потрібно запровадити навчання персоналу, що охоплює управління державними фінансами на місцевому рівні, й це навчання має бути обов’язковим для відповідних посадовців. Для працівників бюджетного департаменту потрібно запровадити обов’язкове навчання методикам бюджетування, методикам формування й виконання бюджету, аналізу доходів та стратегічному плануванню.

- Ефективними будуть витрати на поширення офіційних/стандартизованих документів, що скеровуватимуть на таких напрямках як планування, оцінка проектів, закупівлі, або моніторинг і оцінювання.
- Стимулюйте відкритий, конкурентний процес найму та просування по службі на засадах заслуг, а також стимулюйте кадри через політику спеціальної оплати праці на напрямках, що потребують технічних знань.
- Створення спеціальних установ для доступу багатьох юрисдикцій у сферах, що потребують експертних знань, допомагає підтримувати спроможність на субнаціональному рівні (наприклад, ППП, агенції регіонального розвитку, тощо).

Принцип 4. Підтримка інституційної спроможності на субнаціональному рівні

Перелік для перевірки	Так	Частково	Ні
<p>Органи врядування на субнаціональному рівні мають адміністративну спроможність:</p> <ul style="list-style-type: none"> • формувати матеріальні та фінансові плани й оцінювати альтернативні плани • розробляти й реалізовувати відповідну політику • формувати нормативні й правові засади • розвивати партнерства та управляти ними • координувати діяльність чисельних зацікавлених сторін • формувати власні бюджети • визначати вимоги доходності для підтримки збалансованого бюджету та отримувати будь-які додаткові доходи • визначати потреби фінансування власного капіталу • у разі потреби отримувати доступ до фінансування на ринках капіталу • визначати потреби у кадрах • розробляти засади управління людськими ресурсами • підтримувати альтернативні механізми надання послуг • практикувати внутрішній контроль та аудит • забезпечити добросовісність і прозорість процесів публічних закупівель • періодично виконувати оцінювання своїх програм 			
<p>Органи врядування на субнаціональному рівні мають стратегічну спроможність:</p> <ul style="list-style-type: none"> • розробляти стратегічні плани місцевого й регіонального розвитку економіки • встановлювати реалістичні цілі й завдання 			
<p>Органи врядування на субнаціональному рівні мають фінансову спроможність:</p> <ul style="list-style-type: none"> • приймати рішення щодо кращої практики бухгалтерського обліку та фінансової звітності 			

- | | | | |
|---|--|--|--|
| • емітувати боргові інструменти та управляти ними | | | |
|---|--|--|--|

Принцип 5: Розбудувати відповідні механізми координації між рівнями врядування

Визначення

- Для того, щоб багаторівневе врядування працювало, виникає потреба у щільній мережі політичних і бюрократичних взаємодій на національному, регіональному і місцевому рівнях, особливо у сферах, де врядування є спільним. Це потребує розвитку формалізованих і неформальних, вертикальних і горизонтальних механізмів і процесів міжвідомчих консультацій, координації, співпраці та спільного вироблення рішень. В цьому процесі мають бути задіяні й розробники політики та посадовці високого рівня, наприклад, в рамках так званих міжвідомчих форумів та форумів консультацій законодавчих органів різних рівнів. Взаємодія через такі форуми може бути кооперативною та консультативною, або, у певних випадках, - примусовою, в залежності від стосунків різних органів врядування в країні.

Якими є основні тенденції /важливі дані?

- Хоча залишаються чисельні проблеми, низка країн-членів ОЕСР, - зокрема країни з федеральним устроєм та скандинавські країни, - досягли кращої координації вертикалі органів врядування (OECD, 2019 forthcoming^[18]).
- В деяких країнах-членах ОЕСР, зокрема з федеральним устроєм, були започатковані платформи координації по вертикалі. Одинадцять країн-членів ОЕСР створили структури координації. Часто вони пов'язані з діяльністю у наступних сферах: охорона довкілля, інфраструктура, транспорт, технології та розвиток. У 14 країнах загальнонаціональні органи врядування мають консультуватися з органами врядування субнаціонального рівня перед оприлюдненням нових нормативних актів (OECD, 2017^[19]).
- У декількох країнах фінансова криза 2007-2008 років спонукала інвестувати як у постійні, так і ситуаційні органи координації по вертикалі й горизонталі, хоча й було кілька випадків на проміжному рівні. З часів кризи, з метою підсилити багаторівневу координацію бюджетів в процесі управління макроекономікою, користувалися такими механізмами як бюджетні ради й пакти внутрішньої стабільності. Австрія, Бельгія, Бразилія, Німеччина, Італія, Португалія та Іспанія підсилили або розширили діяльність цих інституцій в останні роки (OECD, 2017^[19]).

- Постійні комісії та ради міжвідомчих консультацій, що створюють постійний канал для співробітництва і консультацій між сторонами та рівнями врядування, можуть сприяти реформам, коли настане момент, хоча їх започаткування потребує видатків і часу. Формування культури співпраці та регулярної комунікації є вирішальним фактором ефективного багаторівневого державного управління та успіху реформ у довгостроковій перспективі.
- Серед 15 характеристик якості інституції з точки зору ефективності управління державними інвестиціями, саме координація між центральним і місцевим рівнями – це той аспект, де розвинуті економіки демонструють найгірший результат (IMF, 2015^[20]).

Підґрунття і переваги

- Багаторівневе врядування передбачає управління взаємною залежністю рівнів врядування, через те, що в їх стосунках можуть мати місце низки розривів або випадки невдалої координації (OECD, 2014^[10]; 2013^[21]; Charbit and Michalun, 2009^[22]). Випадки невдалої координації можна подолати завдяки користуванню такими інструментами державного управління, як платформи діалогу, партнерства/контракти між рівнями врядування, схеми спільного фінансування, тощо.
- Міжвідомчі форуми мають потенціал вдосконалювати роботу систем з багатьма органами, при невеликих витратах, шляхом досягнення угод щодо виконавчих/законодавчих питань. Проте, для забезпечення тривалості й ширшого політичного сприйняття цих договорів, особливо з питань конституційного значення, такі договори потребують ратифікації законодавчими органами й мають улягати перегляду.
- Деякі взаємно залежні умови можуть сприяти ефективному діалогу між рівнями врядування: простота подання інформації та зворотного зв'язку, прозорість правил; наскрізне залучення, довіра, відповідальність за справу.
- Країни з добре розвиненими механізмами координації, на кшталт міжвідомчих комісій та регулярних формалізованих засідань, отримують конкурентну перевагу, коли йдеться про запровадження та реалізацію реформ (OECD, 2017^[19]; 2013^[21]).

Які є приклади передового досвіду?

Країни з федеральним устроєм

- В Австралії, Рада органів врядування Австралії (COAG), яку створено у 1992 році, є міжвідомчим форумом найвищого рівня з представництвом усіх рівнів врядування. Функція COAG – ініціювати, розробляти та виконувати моніторинг реалізації реформ політики загальнонаціонального значення, що потребують співпраці органів влади Австралії, (наприклад, у сфері охорони здоров'я, освіти й навчання, реформ щодо корінного населення, раннього розвитку дитини, щодо

житлового господарства, реформи у сфері макроекономіки, енергетики та зміни клімату, реформа водопостачання та підходів до природних катаклізмів). Проблеми можуть виникати через дію наступних факторів: процес розгляду питань на нараді міністрів; міжнародні договори, що впливають на держави й території; або важливі ініціативи одного органу врядування, (зокрема, Уряду Австралії), що впливають на інші органи врядування чи потребують їх співпраці. Засідання COAG відбуваються мірою необхідності, але зазвичай – раз на квартал. Результати засідань COAG містяться у меморандумах, що їх публікують після кожного засідання. Коли досягнуто й задокументовано домовленості, вони можуть ставати складовими міжвідомчих договорів.

- У 1971 році Федеральна канцелярія Австрії та федеральні землі (*länder*) започаткували Австрійську конференцію з планування територій (*Österreichische Raumordnungskonferenz, ÖROK*) як спільну платформу координації територіального устрою із залученням усіх міністерств федерального рівня, *länder*, об'єднань муніципалітетів, а також соціальних партнерів. Зараз ÖROK працює як інтерфейс мережі центрального рівня для програм регіональної політики та структурних фондів ЄС в Австрії. Федеральний канцлер є очільником виконавчого органу ÖROK, до складу якого входять усі федеральні міністри та губернатори федеральних земель, голови Австрійського союзу міст та Австрійського союзу громад, керівники організацій – соціальних й економічних партнерів, у якості радників. Рішення ця структура приймає на засадах консенсусу. Тематичні комісії та робочі групи, сформовані посадовцями високого рівня з органів влади територіального рівня, соціальних й економічних партнерів, запроваджені на адміністративному рівні для реалізації проектів та завдань ÖROK.

- У Німеччині прийнято інтегровану чи кооперативну модель федералізму, в якій у законодавстві та формуванні політики верховенство віддано федеральному уряду,³ а органи врядування земель (*länder*), у співпраці з місцевими органами влади, відповідають за реалізацію політики. Таким чином, у Німеччині, федералізм виконавчої гілки влади є запорукою функціонування федералізму в країні. Визнання цього фактору Німеччиною відображено у щільній міжвідомчій мережі. Канцлер та керівники 16 земельних органів виконавчої влади, *Ministerpräsidenten*, періодично зустрічаються з метою узгодити позиції щодо важливих питань, таких як розщеплення податків та бюджетне вирівнювання, а також застосування федерального законодавства. Ці засідання підтримують Конференції Міністрів економіки та міністрів усіх функціональних напрямів, а також засідання високопосадовців усіх відповідних міністерств. Спочатку такі засідання були передбачені конституційно застановленим процесом “спільних завдань (справ)”. Внаслідок конституційної реформи 2006 року цю норму скасовано, проте щільна мережа формалізованих і неформальних контактів між федеральним і земельним рівнями врядування все ще розвивається завдяки інтегрованому характеру федералізму в Німеччині (Lhotta and von Blumental, 2010_[23]).

Унітарні країни

- У Франції стратегії розвитку територій отримали форму договірних відносин на всіх рівнях врядування через договори планування відносин держави й регіону (*contrat de plan État-région*), в яких передбачено спільні рішення та спів-фінансування заходів.
- В Італії міжвідомчими форумами слугують три окремі рівні відносин – держава - регіони, держава – місцеві органи влади та держава - регіони – місцеві органи влади.
- У Данії, Фінляндії, Норвегії та Швеції мають місце регулярні засідання органів влади центрального й місцевого рівнів (через асоціації місцевих органів влади) для обговорення проблем формування політики та її реалізації. У Фінляндії діють фінансові стимули для міжмуніципального співробітництва у сфері надання послуг.
- У 2015 році в Португалії під головуванням Прем'єр-міністра створено Раду територіального діалогу, в якій представлені органи влади центрального та місцевого рівнів, з метою сприяти постійному діалогу з важливих питань політики й програм. Окрім постійно діючих форумів для консультацій між органами врядування, вирішенню деяких важких проблем сприяють комітети й комісії діалогу між відомствами та громадянським суспільством, що їх формують мірою необхідності.
- Комісія з питань місцевого врядування, створена у Новій Зеландії у 2020 році, згідно Акту про місцеве врядування, є незалежним органом на постійній основі, що займається місцевою реформою, з конкретною метою – побудувати відносини між лініями партій в контексті потреб багаторівневого врядування (OECD, 2017^[19]).

Яких помилок/ризиків варто уникати?

- Важливо уникати множинних механізмів координації, що не мають чітко визначеної функції в процесі формування рішень, але мають потенціал значних транзакційних витрат чи витрат на реалізацію можливості.
- Відкрита й прозора система міжвідомчої координації з широким залученням правової підтримки й громадянського суспільства, здається, є витратною, поглинає час і може мати результатом блокування системи та/чи “пастку спільного рішення”, поряд із зростанням транзакційних витрат основних учасників процесу (громадян).
- В країнах, де вища палата парламенту бачить себе головною інституцією у міжвідомчій координації (наприклад, Франція та Німеччина), може існувати певний політичний супротив функціонуванню міжвідомчих форумів.

Що рекомендовано?

- Вважаючи на той факт, що більшість функцій є спільними, вирішальним стає створення механізмів врядування для управління такими спільними обов'язками. Розвинення культури співробітництва і регулярної комунікації є дуже важливим для ефективності багаторівневого врядування й довгострокового успіху реформ. До таких інструментів вертикальної координації належать платформи діалогу, бюджетні ради, договірні відносини, постійно діючі комісії та консультативні ради із залученням рівнів врядування.
- Формалізовані інструменти (наприклад, договори щодо регіонального розвитку) допомагають розбудові довіри між сторонами й створюють довгострокову перспективу.
- Важливо уникати односторонніх рішень без консультацій, бо це підриває довіру, та знаходити правильне співвідношення між підходами “з гори до низу” та “з низу вгору”.
- Міжвідомчі форуми (IGF/ILF) мають потенціал прояснення, координації та розроблення варіантів реформування, спільного надання послуг чи партнерства щодо податків, видатків, розподілення доходу та трансфертів, надання публічних послуг й формування регуляторної політики.
- Міжвідомчі форуми можуть бути використані для стимулювання наступного: i) більш чіткого розподілення повноважень між рівними органами влади таким чином, щоб змогли функціонувати більш повні відносини громадян з кожним рівнем врядування; ii) ширшого доступу громадян, зацікавлених секторів громадянського суспільства й законодавців до інформації, що сприятиме підвищенню підзвітності; iii) мінімізації трансакційних витрат, пов'язаних з участю, виконанням моніторингу та формуванням рішень, мінімізації видатків відомств (наприклад, витрат основних учасників процесу та залучених інших сторін на забезпечення неухильного виконання своїх повноважень), а також видатків, що виникають через нестабільність; та iv) створення системи стимулів як для законодавців, так і для адміністраторів щодо виконання їх договорів з громадянам (основними учасниками).

Принцип 5. Розбудувати відповідні механізми координації між рівнями врядування

Перелік для перевірки	Так	Частково	Ні
<p>Функціонують формалізовані інституції координації національних, регіональних та місцевих органів влади по вертикалі. Якщо це так, чи вони передбачені:</p> <ul style="list-style-type: none"> • в Конституції • в законодавстві країни • в адміністративному розпорядженні 			

<p>Повноваження таких інституцій:</p> <ul style="list-style-type: none"> • конкретно декларовані • широко конкретизовані за цілями <p>Чи є окремі інституції вертикальної координації для органів центрального рівня та галузевих/секторних міністерств? Якщо так:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Чи є механізми отримання зворотного зв'язку від галузевих міністерств до центрального рівня, де приймають рішення і навпаки? <p>Чи засідання таких інституцій відбуваються</p> <ul style="list-style-type: none"> • регулярно? • тільки мірою необхідності? <p>Чи досягнуті на цих засіданнях домовленості</p> <ul style="list-style-type: none"> • оприлюднюються для громадськості? • підлягають моніторингу їх реалізації та дотримання? <p>Чи використовують наступний інструментарій для стимулювання вертикальної координації?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Обумовлені/цільові трансферти • Угоди про партнерство • Формалізовані договори • Національні та регіональні директиви • Моніторинг з використанням показників результативності наданих послуг • <i>Ex ante</i> та <i>ex post</i> аналіз 			
<p>Чи органи влади центрального рівня мають спроможність встановлювати принципи, виконувати моніторинг результативності та вносити зміни в політику у разі виникнення проблем?</p>			
<p>Чи орган влади вищого рівня активно залучений в рамках інституцій координації?</p>			

Принцип 6: Підтримка співробітництва між юрисдикціями

Визначення

- Координація співробітництва між юрисдикціями може відбуватися в чисельних формах, з відповідним підходом в залежності від характеристики місцевості чи регіону, а також від актуальних цілей політики й інвестування. На одному кінці спектру форм знаходяться такі структури інтеграції, як об'єднання муніципалітетів та регіонів, що створює органи врядування метрополії шляхом злиття багатьох муніципалітетів. Проте, економія на масштабі, а відтак - "оптимальний розмір", - можуть відрізнятися за розміром інвестицій, наприклад, в транспорт, освіту й водовідведення. Рішення про об'єднання/злиття мають базуватися на комплексній оцінці розмаїття факторів, а не тільки на оцінці окремих інвестицій.
- Структури координації з більшою гнучкістю можуть краще підтримати досягнення цілей політики або кращої результативності певних інвестицій. До гнучких механізмів належать формування спільних повноважних органів, скоординованих стратегій інвестування, поліцентричного співробітництва на урбанізованих територіях, партнерських відносин між селом і містом, транскордонного співробітництва та платформ діалогу й співробітництва між юрисдикціями.

- На субнаціональному рівні важливо стимулювати координацію по горизонталі з метою ефективного надання публічних послуг та для ефективності інвестування, що дає позитивні побічні результати, підвищує ефективність економії на масштабі та покращує синергетичний ефект при реалізації політики сусідніх (чи іншим чином пов'язаних) юрисдикцій.
- Співробітництво стає важливим аспектом надання фізичної інфраструктури, коли ефективність масштабу часто виходить за межі окремих регіонів чи місцевостей, а у сфері інновацій та інвестування в людські ресурси це важливо, коли не співпадають адміністративні й функціональні межі. Горизонтальне співробітництво є важливим і для надання публічних послуг на субнаціональному рівні, зокрема, коли йдеться про субнаціональні органи влади малого розміру з обмеженими ресурсами.
- Органи врядування центрального рівня відіграють важливу роль у засвоєнні зовнішніх факторів та наданні послуг у відповідному масштабі. Органи врядування центрального рівня можуть надавати підтримку добровільному співробітництву по горизонталі через систему трансфертів, або можуть просто націляти дотації на конкретні проекти з метою отримання ефективного масштабу державних інвестицій або надання послуг на місцях. Органи врядування субнаціонального рівня можуть мати стимул до співпраці без залучення центрального рівня врядування, зокрема, коли бюджети субнаціональних органів влади фінансують основну частку надання послуг з надходжень з власних джерел, а також якщо послуги сильно регульовані нормативно. Для контролю над видатками, органи врядування субнаціонального рівня можуть активно шукати можливостей співпраці.
- Партнерські відносини села й міста стають формою співпраці в межах функціональних територій. Партнерства охоплюють територію з міською та сільською місцевостями, що мають один чи більше функціональних зв'язків (наприклад, ланцюги створення доданої вартості, регулярні поїздки до місця роботи й назад, природні ресурси, тощо). Такі зв'язки формують засади співпраці у партнерстві, яке, у свою чергу, управляє такими зв'язками з різними можливими цілями (наприклад, ланцюги постачання, індивідуалізація/брендинг території, надання послуг, захист довкілля, тощо). Отримані переваги – це вироблення суспільних благ, врахування негативних зовнішніх факторів, досягнення більшої економії на масштабі, подолання недоліків в координації так зміцнення спроможності.

Які є важливі тенденції /дані?

- В результаті реформ об'єднання громад, у багатьох країнах зменшується кількість муніципалітетів і регіонів. Об'єднання громад, звичайно, також згортає й міжмуніципальне співробітництво, тому що зростає розмір структурних складових органів врядування субнаціонального рівня, а відтак потреба у співробітництві згасає.

Протягом минулих десятиліть реформи з об'єднання муніципалітетів реалізовувалися, зокрема, у Данії, Фінляндії, Ірландії, Японії, Нідерландах і Швеції.

- Паралельний розвиток, – реформи з метою вдосконалити співробітництво між органами врядування субнаціонального рівня, - набирають популярності у багатьох країнах, включно з Італією, Польщею та Великою Британією. Реформи торкаються не тільки муніципалітетів, а й проміжних рівнів врядування, як це відбувається в Італії.
- Протягом минулих десятиліть зросла кількість органів врядування на рівні метрополій. Часто це був процес пошуку рішень у сфері державного управління, які би краще враховували розвиток функціональних напрямів в регіонах метрополій, а саме – неспівпадіння існуючих адміністративних меж і поточної діяльності на території метрополій.
- Ще одна тенденція – регіоналізація, що повстає через створення (або зміцнення) автономного регіонального рівня та зростання масштабу вже існуючих регіонів та /чи їх інституційної спроможності. Реформування регіонів було виконано у Франції, Греції, Нідерландах, Іспанії, Швеції та у Великій Британії.

Підґрунття й переваги

- Міжмуніципальне співробітництво дозволяє муніципалітетам врахувати в управлінні послугами зовнішні обставини та отримати переваги від економії на масштабі, наприклад, у таких сферах як комунальні послуги (водопостачання, утилізація відходів, енергопостачання), транспортна інфраструктура й телекомунікації. Можливе й спільне надання послуг: виконання функцій підтримки та адміністративних функцій (щодо заробітної плати, фінансування, виконання вимог законодавства/комплєнс, а також контрольних/управлінських функцій, тощо); у сфері телекомунікацій та ІТ; у сфері докїлля та утримання національних парків; спільні закупівлі, а також базове обслуговування клієнтів, тощо.
- Водночас, міжмуніципальне співробітництво дозволяє муніципалітетам зберігати свою ідентичність та ті функції, що або не потребують великого обсягу виконання, або не справляють негативний вплив на сусідні муніципалітети.
- Фінансова криза також мотивувала зазначені вище реформи. Саме криза справляла тиск на органи врядування шукати кращого територіального устрою та прагнути переваг ефективності завдяки економії на масштабі. Ці реформи були націлені й на подолання фрагментарності муніципалітетів.
- Міжмуніципальне співробітництво робить можливим інвестування правильного масштабу на рівні місцевого врядування, покращення якості та розмаїття послуг на місцевому рівні, а також оптимізує час оброблення документації, спрацьовує на запровадження інноваційних,

високо технологічних і спеціалізованих послуг (завдяки застосуванню спільного користування технологіями). На кінець, це сприяє результативності персоналу та відкриває доступ до експертних знань, особливо у віддалених місцевостях, що потерпають від нестачі навичок. Спільне надання послуг добре розвинуто в Австралії, Ірландії, Новій Зеландії та у Великій Британії. Франція – єдина країна-член ОЕСР, де міжмуниципальним структурам було надано повноваження одного джерела справляння податків.

Які є приклади передового досвіду?

- Міжмуниципальне співробітництво добре розвинене в країнах-членах ОЕСР і дуже різноманітне, а спектр співробітництва варіюється від найм'якших форм (одноцільові чи багатоцільові угоди про співробітництво) до найсильніших форм інтеграції (над-муниципальні органи з делегованими функціями й навіть повноваженнями оподаткування). Інші схеми спільного надання послуг практикують в Австралії, Ірландії, Новій Зеландії та Великій Британії.
- Крім цього, часте явище – один муніципалітет належить до кількох міжмуниципальних груп, а розмір таких груп може відрізнятися: від двох до десятків муніципалітетів, що охоплює регіональний рівень.

Країни з федеральним устроєм

- Інституції координації по горизонталі слугують стримуючим фактором для повноважень федерального рівня та швидко набирають ваги в горизонтальній координації більшості країн з федеральним устроєм.
- У 2006 році штати в Австралії започаткували Раду австралійської федерації (the Australian States established the Council of the Australian Federation (COAF) саме для координації по горизонталі між штатами, для гармонізації політики та щоб справляти вплив на формування політики держави (Philimore, 2010^[24]).
- У Канаді, Раду федерації, членами якої є прем'єр-міністри провінцій та територій, створено у 2003 році. Вона надала офіційного статусу щорічній конференції прем'єрів (the Annual Premiers Conferences (APC)), яка до цього була неформальною платформою горизонтальної координації. Мета APC – сформуванню та представити спільну позицію провінцій/територій у їх стосунках із федеральними органами врядування, а також сприяти співпраці між провінціями й територіями у сферах їх власної юрисдикції.
- Німеччина має довгу традицію координації стосунків між землями-*länder* для досягнення “однакових” (зараз - “відповідних/еквівалентних”) умов життя у сферах виключної компетенції землі-*länder*, а також отримати від землі-*länder* внески у формування політики Європейського Союзу. Ці консультації регулярно відбуваються у форматі Конференцій міністрів земель, на яких у якості спостерігачів присутні й міністри

федерального Уряду. Для обміну досвідом між сторонами відбуваються регулярні засідання посадових осіб та експертів.

Унітарні країни

- Деякі країни використовують гранти й інші фінансові механізми для стимуляції горизонтального партнерства у сфері надання послуг. У Франції структури міжмуніципального співробітництва можуть мати власні джерела податкових доходів. Співробітництво місцевих органів врядування та робота комітетів з вирішення конкретних проблем чи щодо виконання конкретних завдань спрацьовують як важливі канали координації по горизонталі.
- У Фінляндії однорівневе врядування на субнаціональному рівні сформоване 320 муніципалітетами. Фінські муніципалітети часто занадто малі для самостійного надання послуг охорони здоров'я, середньої освіти або соціальних послуг. Таким чином, дуже поширеним стає міжмуніципальне співробітництво. Найбільш звичний формат організації співробітництва – спільний муніципальний орган, що формує юридичну особу, з фінансуванням від його учасників-муніципалітетів і під керівництвом Правління, призначеного учасниками-муніципалітетами. Об'єднані муніципальні органи не отримують трансферти з центрального рівня врядування. Взагалі, міжмуніципальне співробітництво – справа добровільна, муніципалітети зобов'язані формувати спільний муніципальний орган у сфері надання спеціалізованих медичних послуг (лікарні) та для цілей планування розвитку територій. Хоча в останні роки мали місце реформи добровільного об'єднання муніципалітетів, міжмуніципальне співробітництво все ще є поширеним, бо воно уможливило використання економії на масштабі, зокрема, у сільських та нещільно населених районах. Міжмуніципальне співробітництво дозволило муніципалітетам сфокусувати увагу на завданнях, що найкращим чином відповідають їх спроможності. В останні роки виникла тенденція до формування навіть ще більших за розміром структур співробітництва, які здатні інтегрувати всі соціальні та медичні послуги задля реалізації економії на масштабі та на охопленні. Деякі муніципалітети для надання соціальних і медичних послуг також користуються довгостроковими контрактами аутсорсингу з приватними компаніями.

Яких помилок/ризиків варто уникати?

- Координація відбувається не без витрат. Стимулювання міжмуніципального й міжрегіонального співробітництва та об'єднання муніципалітетів, що супроводжується грошовими трансфертами чи іншими фінансовими ініціативами, може багато коштувати й створювати неефективні структури без продуманого планування заходів.
- Міжмуніципальне та міжрегіональне співробітництво може дійти до нестачі демократії, якщо причетних до формування рішень осіб з організацій співробітництва призначають організації-учасниці

співробітництва, і вони не вибрані місцевими мешканцями. Такі моделі врядування можуть бути неясними для громадян та породжували проблеми підзвітності, зокрема якщо особи, які приймають рішення, керуються власними інтересами.

- Через політичні та адміністративні проблеми важко реалізувати комплексну модель врядування метрополії. Як результат, врядування метрополії може обмежуватися певними основними компетенціями. Це може призвести до організаційної та адміністративної ізоляції, а в таких умовах важко керувати ефективно.

Що рекомендовано?

- Координацію по горизонталі можна реалізувати через використання цільових пропорційних грантів, міжмуніципального й міжрегіонального співробітництва, або об'єднання структурних підрозділів врядування на субнаціональному рівні. Такі інструменти мають бути передбачені в системі права.
- Заходи координації мають спиратися на високоякісну інформацію щодо зовнішніх факторів, економії на масштабі, аспектів місцевої демократії, а також на відмінності в ефективності надання послуг. Інформація, що слугує основою прийняття рішень, має ґрунтуватися на дослідженнях і базах даних, що описують процес створення послуг органами врядування на субнаціональному рівні, від охоплення послугами до характеристик їх якості та ефективності.
- Добровільне співробітництво й об'єднання органів врядування можна стимулювати тимчасовим наданням дотацій, що відшкодовують частину витрат на запровадження цих структур. Варто очікувати, що головним стимулом до співробітництва й об'єднання стануть підвищення ефективності та якості послуг, а не фінансова підтримка вищих рівнів врядування.
- Якщо приймаються рішення щодо примусового об'єднання чи співробітництва, такі рішення мають ґрунтуватися на загальнонаціональному плані реформування структури врядування на субнаціональному рівні. Багаторівнева структура, – результат реформ, – повинна працювати на досягнення показників податково-бюджетної політики.
- Показники відповідності мають опиратися на розмір зовнішніх факторів. Занадто високий показник відповідності може легко стати причиною зайвих витрат. Низькі значення показників відповідності будуть вигідні тільки найзаможнішим органам врядування на субнаціональному рівні, зокрема, якщо система вирівнювання доходу є слабкою, або не функціонує.
- У всіх випадках потрібно, щоб були створені формалізовані та неформальні умови для переговорів з метою підтримувати постійний діалог між представниками субнаціонального й центрального рівнів врядування. Періодично потрібно організовувати діалог, щоб обговорити

рівень наданих послуг та показники їх якості, фінансування органів врядування субнаціонального рівня, а також поточні й заплановані реформи. Систематичні переговори між органами влади центрального рівня та субнаціональними органами врядування допомагають стимулювати співробітництво та уможливають більш скоординовані дії.

- Потребують підтримки партнерства між містом і селом, як форма співробітництва між юрисдикціями з метою вдосконалення інклюзивного розвитку, що надає чисельні переваги, а саме – розширення вигід від економії агломерацій, подолання недоліків у координації та у розбудові спроможності.

Принцип 6. Підтримка співробітництва між юрисдикціями				
Перелік для перевірки	Так	Частково		Ні
Функціонують формалізовані інституції для координації по горизонталі: <ul style="list-style-type: none"> • між регіонами • між органами місцевої/муніципальної влади Функціонують формалізовані механізми чи стимули на підтримку скоординованих дій. Якщо так, то на рівні: <ul style="list-style-type: none"> • регіонів • муніципалітетів • муніципалітету та пов'язаних з ним сторін (з приватного сектору задля прибутку; неприбуткові організації, тощо) 				
Правові рамки дозволяють співробітництво та об'єднання органів врядування на субнаціональному рівні				
Легко знайти інформацію щодо зовнішніх наслідків економічної діяльності та економії на масштабі у сфері надання послуг і стосовно інвестицій на субнаціональному рівні				
Існує національний план реформування з метою досягти оптимальної структури врядування на субнаціональному рівні, й координація по горизонталі скерована цим планом				
В процесі формування інвестиційної політики користуються концепцією визначених функціональних регіонів				
У відкритому доступі є показники надання публічних послуг, охоплення послугами, потреб у послугах, якості та ефективності наданих послуг				
Існує загальнонаціональний план реалізації політики щодо формування метрополій на засадах функціональних територій				
З огляду на розвиток території метрополій створені засади для діалогу на регіональному й загальнонаціональному рівні				
Існують можливості для формування партнерства між містом і селом				
Для планування та реалізації реформ управління метрополіями запроваджені фінансові підтримка та стимули				

Системи є прозорими, а правила ясно повідомлені громадянам			
Відповідальними за співробітництво органами керують ті, хто приймає рішення; їх вибирають місцеві мешканці, або вони іншим чином підзвітні тим мешканцям, яким надають послуги			
Періодично виконують еталонну оцінку діяльності, й такі дані знаходяться у відкритому доступі			

Принцип 7: Посилити інноваційне та експериментальне врядування та сприяти залученню громадян

Визначення

- Державне врядування із залученням громадян (на субнаціональному рівні) стосується підходів до місцевого державного управління, що сприяють участі та залученню приватних осіб-громадян та інших зацікавлених сторін (наприклад, приватних і комерційних, і неприбуткових організацій; або мереж, що базуються на спільних інтересах чи скеровані надією/вірою; чи груп самопомоги, тощо) до обговорення варіантів державної політики та надання публічних послуг на місцях у партнерстві або у конкуренції з формалізованим державним сектором.
- Існує різноманітний ряд підходів до розбудови врядування із залученням громадян. Сюди належать фокус на прозорості, наприклад, використання таких методів відкритого врядування, як відкриті та конкурентні закупівлі; формування бюджету на засадах результативності; максимальне розкриття інформації; реалізація права громадян знати; а також врядування, орієнтоване на громадянина чи на залучення громадськості; використання таких інструментів, як планування та бюджетування із залученням громадськості; здійснення громадянським суспільством моніторингу результатів діяльності органів врядування; виконання соціальних аудитів; реалізація положень про пряму демократію (наприклад, референдуми стосовно основних ініціатив/проектів; відкликання посадових осіб за невиконання обов'язків). Інновації у сфері підзвітності та відповідальності державного управління - це ще один механізм, який може сприяти місцевому уряду як фасилітатору управління мережею органів врядування з метою покращити результативність економіки та соціальних заходів. Хартії прав клієнта / громадянина та нові підходи до державного управління є додатковими засобами підтримки участі громади через орієнтоване на результат управління до підзвітності органів влади, до електронного уряду/використання інформаційної та комунікаційної технології (ІКТ), а також пілотних проектів з потенціалом їх відтворення на регіональному та загальнонаціональному рівнях з метою вдосконалити надання послуг.

Якими є основні тенденції/важливі дані?

- Взагалі, місцеві органи влади по всьому світі часто є лідерами інновацій, спрямованих на те, щоби забезпечити кращу, менш витратну, більш відповідальну та підзвітну місцевим жителям роботу органів урядування.
- Органи врядування субнаціонального рівня прагнуть запровадити експерименти, мета яких - інформувати й залучати громадян, наприклад, до складання орієнтованого на результат бюджету та до ініціативи відкритого врядування. Це практикують деякі органи влади місцевого рівня у США. Планування та складання бюджету із залученням громадян, спочатку запроваджені органами місцевої влади у Бразилії та кількох інших країнах Латинської Америки, а також у Південно-Африканській Республіці, тепер поширилися на багато інших частин світу. Інші приклади – це соціальний аудит та картки показників громадян, як їх використовують в Індії; положення про пряму демократію, які їх реалізують у Швейцарії та США; інновації у внутрішній та зовнішній підзвітності органів врядування, такі як орієнтоване на результат управління та конкурентне надання публічних послуг на місцевому рівні у Новій Зеландії, а також місцеве врядування, в якості фасилітатора мережи врядування, що практикують у Ванкувері, Британська Колумбія, Канада.
- Емпіричні докази впливу залучення громадян до місцевого врядування є недостатніми. Ширша участь громадян у справах місцевого врядування залишається невирішеною проблемою навіть у країнах-членах ОЕСР.

Останні інновації в державному управлінні на місцевому рівні мають на меті залучити мешканців до всіх аспектів та фаз діяльності місцевих органів влади - від ідей до політики та до її реалізації. Тим самим вони формують довіру людей до місцевих органів влади і водночас розвивають добросовісність, ефективність та справедливість в діяльності місцевого врядування. Розбудова довіри сприяє зростанню підтримки громадськості та покращенню фінансування основної діяльності місцевих органів влади і реалізації нових ініціатив. Такі нововведення розширюють вплив голосу громадян, можливості їх вибору та виходу зі справ, тим самим вводять сильні стимули для органів місцевого врядування прагнути кращої ефективності надання послуг.

- Планування та складання бюджету із залученням громадян пропонують загалу громади можливість дізнаватися про діяльність, органів державного управління, проаналізувати, обговорити її, а також вплинути на виділення державних ресурсів. Це інструмент просвіти, залучення та розширення прав і можливостей громадян, а також посилення попиту на належне врядування. Формування бюджету із залученням громадян має потенціал підсилити інклюзивність врядування, що надає голосу маргіналізований та виключених груп

можливість бути почутим, а самим цим групам впливати на процес формування рішень, що надзвичайно необхідні для задоволення їх інтересів. Коли взаємодію з громадянами організують правильно, це створює потенціал розвитку реагування органів влади на потреби й уподобання громадян та робить органи державної влади більш відповідальними за ефективність розподілу ресурсів та надання послуг.

- Використання даних, що накопичуються в процесі надання публічних послуг органами врядування на субнаціональному рівні, стає актуальною темою у багатьох країнах. Внаслідок швидкого впровадження цифрових технологій в наданні публічних послуг нагальною стає необхідність вирішення питань обміну даними, їх аналізу та захисту конфіденційності. Зараз йде пошук рішень, що допоможуть відмовитися від вертикалі державного управління та посилити співпрацю між юрисдикціями й рівнями врядування. Ці рішення включають полегшення використання пов'язаних даних, спільного опрацювання даних та інформації, включно з відкритими даними, в самих органах державної влади та між рівнями врядування (OECD, 2017^[25]). Все це має допомогти органам врядування визначити ухвалення загальної стратегії обміну інформацією пріоритетом для координації діяльності. Відкриті дані також забезпечують доступ громадськості до інформації та можуть сприяти прямому залученню громадян до формування рішень.

Які є приклади передового досвіду?

Країни з федеральним устроєм

- Органи місцевого врядування Австралії працюють з партнерами над використанням загальних смарт-форм для місцевого застосування; спільних ІКТ-платформ для відстеження запитів/транзакцій, вимірювання часу реагування для надання послуг та опитування клієнтів; встановлення показників діяльності, а також для оцінки результатів і звітування (ALGA, 2010^[26]). Австралійські "майстер-класи зі створення цінності" є цінними ресурсами для розбудови спроможності посадових осіб місцевих органів влади залучати громадян шляхом навчання та надання доступу до відповідних експертних знань.
- Експеримент у бразильському місті Порту-Алегрі - одне з самих перших і найбільш успішних спроб планування та складання бюджету із залученням громадян. Цей експеримент є широко визнаним за позитивний вплив на залучення громадян та покращення надання послуг, особливо для бідних.
- У Канаді у 90-х роках органи врядування метрополії Ванкувера стали лідерами у підтримці управління мережею врядування, об'єднавши всіх відповідних зацікавлених сторін (наприклад, приватний сектор, організації громадянського суспільства, органи державної влади на рівні провінції та на федеральному рівні), щоби сформувати партнерство й подолати міський занепад та боротися із вживанням наркотиків та іншими злочинами в межах міст. Органи врядування метрополії

координував діяльність усіх партнерів та виконував функції нагляду, й успішно перетворив територію міста на безпечне, чисте та процвітаюче середовище для праці та життя. Кілька міст Канади складають щорічні звіти про результати фіскальної та фінансової діяльності, а також про результативність надання послуг. Низка канадських (та фінських) муніципалітетів також виконують оцінювання очікувань, пріоритетів та ступеня задоволення мешканців території наданими послугами з метою вдосконалювати надання по (OECD, 2017^[7]).

- Швейцарія є безумовним чемпіоном у розширенні прав та можливостей громадян через реалізацію положень прямої демократії, прописаних в Конституції. Відповідною більшістю голосів на референдумах громадяни можуть змінити законодавство та реалізувати право на висловлювання своєї думки через референдуми щодо великих проектів, обсягів бюджетного дефіциту і боргу, а також щодо значних змін у податковому навантаженні.
- У США, концепція орієнтованого на результат бюджетування зобов'язана своїм походженням інноваціям органу місцевого врядування, націленим на підвищення рівня прозорості їх діяльності та для демонстрації (еталону) результативності їх діяльності як засобу показати, як саме місцеві податкові долари працюють на підтримку місцевого суспільного інтересу. Положення демократії прямої дії щодо ініціатив громадян відносно місцевих податків, витрат і позик, а також стосовно відкликання місцевих посадових осіб, також допомагають жителям вдосконалити підзвітність місцевих органів влади. Місцеві органи влади в Канаді та США також ухвалили єдиний номер телефону 311, як “єдине вікно” доступу до всіх місцевих послуг.

Унітарні країни

- В останні роки Чилі дотримується багатогранного підходу з метою сприяти прозорості та залученню громадян до процесів суспільства. Це включає зміцнення інституційних засад реалізації права громадян знати. Це також сприяє участі громадськості з обов'язковими вимогами щодо створення муніципальної консультативної ради організацій громадянського суспільства (Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, COSOC) для залучення громадян та задля їх громадянської просвіти.
- Місцеві органи влади Фінляндії залучають громадян через різноманітні форуми, щоб отримати від громади ідеї щодо вдосконалення надання послуг.
- Нова Зеландія стала піонером підзвітності з фокусом на результативності врядування завдяки запровадженню контрактних трудових відносин для державних службовців та менеджерів. Керівники в державному секторі мають повну гнучкість у виборі вхідних ресурсів та механізмів реалізації, проте, несуть відповідальність за

результативність згідно очікувань, відображених в їх трудовому договорі.

- Британський інноваційний фонд NESTA є одним з найвидатніших піонерів громадських та соціальних лабораторій, як засобу вирішення суспільних проблем через місцеві експерименти на доказовій базі.

Яких помилок/ризиків варто уникати?

- Процесам із залученням громадськості притаманні й ризики. Вони можуть замаскувати недемократичний, ексклюзивний або елітарний характер формування рішень, створюючи вигляд ширшого залучення громади та інклюзивного врядування, і в той самий час використовувати державні фінанси для просування інтересів потужних місцевих еліт.
- Бюджетування із залученням громади може бути зловмисно використано для цілей незаконного і неправомочного використання владних повноважень. З метою запобігти таким зловживанням, в процесах участі потрібно повністю визнавати місцеву політику, формалізовані та неформальні співвідношення сил, щоби процеси давали результати, бажані для усередненого виборця.
- Ще один ризик - “втома” громадянина, особливо тоді, коли з громадою консультувалися, або коли громада залучена, але не бачить пов'язаних чи асоційованих з діяльністю результатів, наслідків/продуктів, а також коли інтелектуальні внески громадян повністю не були враховані. Це, здебільше, відбувається коли підходи до залучення громадян стають вправами “для галочки” замість їх використання як стратегічного внеску у формування рішень. Завжди існує баланс, якого треба досягти.
- Підходи до залучення громадян на місцевому рівні мають бути керовані місцевими радами. Як виборні органи, місцеві ради озвучують вибір та уподобання громадян, а також виконують нагляд від імені виборців. Підходи в обхід місцевих рад містять ризик ослаблення демократичного врядування та підзвітності на місцевому рівні.

Що рекомендовано?

- Громадяни повинні отримати можливості через реалізацію права знати та користуватися законодавчими положеннями щодо прямої демократії. При встановленні вимог до участі через законодавчі та регуляторні механізми необхідна обережність, бо такі вимоги можуть спричинити значні витрати, а також формальне відношення до них з боку місцевих органів влади й громадян.
- Необхідно, щоб обрані місцеві ради ставилися до ініціатив участі та залучення громадян як до власної справи і управляли процесом.

- Доповнення положень про прозорість системами державного управління, що створюють стимули для підзвітності громадянам, наприклад, надання грантів згідно успішних результатів у сферах діяльності, коли громадянин має право голосу, вибору чи припинення участі, має прямий вплив на розмір суми отриманого постачальником гранту.
- Органи влади вищого рівня мають розглядати стимуляцію залучення громадян, як і питання інноваційного та конкурентоспроможного надання послуг, у форматі конкурсу для отримання орієнтованої на результат грантової підтримки та нагород за досягнуті результати.
- Використовуйте інструментарій ІКТ/електронного уряду для кращого надання послуг. Інструменти ІСТ можуть допомогти органам урядування краще зрозуміти хто є користувачами послуг, а також дізнатися про їх потреби.
- Інтегруйте інфраструктуру ІКТ, навички, послуги, системи та процеси, щоб створити поєднане врядування для результативного та ефективного надання послуг. Виберіть пілотні проекти, що можуть продемонструвати швидкі результати. Виберіть відповідні послуги для їх трансформації з використанням ІКТ та найкращі канали надання послуг. Співпрацюйте з іншими органами врядування та партнерами у наданні послуг. Використовуйте ІКТ для оцінювання, моніторингу та розповсюдження досягнутих результатів.

Принцип 7: Посилити інноваційне та експериментальне врядування та сприяти залученню громадян

Перелік для перевірки	Так	Частково	Ні
Деякі органи врядування на субнаціональному рівні практикують формування бюджетів із залученням громади Якщо це має місце, як цей процес впливає на пріоритети бюджету та розподіл коштів			
Орган врядування на субнаціональному рівні використовує інструментарій ІКТ/електронного уряду для: <ul style="list-style-type: none"> • оцінювання й моніторингу результатів діяльності • звітування про результати діяльності • поліпшення доступу, ефективності та якості державних послуг • вдосконалення форм залучення громадян 			

<p>Органи врядування на субнаціональному рівні посилюють значення голосу громадян, їх можливість вибору та відмови завдяки наявності наступного:</p> <ul style="list-style-type: none"> • хартія прав громадянина • стандарти надання послуг • щорічні звіти про результати діяльності • зовнішній аудит результатів діяльності • всі рішення, включно із закупівлями, вартістю концесій розміщені на веб-сторінці • бюджети, виконання яких є дружнім до громадян, та звіти про результативність наданих послуг • відкриті громадські слухання 			
<p>Органи врядування на субнаціональному рівні залучають громадян для наступного:</p> <ul style="list-style-type: none"> • діалоги й конференції для досягнення консенсусу • обговорення в процесі картування варіантів політики й програм • опитування щодо проблем з їх обговоренням • зустрічі (фокус групи) для обговорення питань державної політики • для залучення громадян користуються електронними/цифровими можливостями • засідання з метою виробити бачення майбутнього, або обговорити конкретну тему • оцінювання із залученням громади • стратегічне планування із залученням громади • оцінювання послуг у форматі їх експертної оцінки користувачами • створення можливостей для молоді • скликання експертної панелі/журі громадян для консультацій або формування судження щодо надання послуг на місцях • сформувати та скликати мережі постачальників послуг з поза державного сектору 			

Принцип 8: Уможливити застосування схем асиметричної децентралізації та отримання від них максимальної користі

Визначення

- Термін “асиметрична децентралізація” стосується того факту, що політичні, адміністративні та фінансові схеми (на тому ж самому рівні врядування) можуть відрізнятися поміж юрисдикціями. Це може стосуватися і країн з федеральним устроєм, й унітарних країн. Асиметрична децентралізація в політиці – це ситуація, коли деякі органи влади субнаціонального рівня отримують обсяг політичного самоврядування, що відрізняється від норми чи виконання звичних завдань. В адміністративному сенсі, асиметрична децентралізація означає можливу різницю в покладених на юрисдикції обов’язках. Коли йдеться про бюджет, асиметричний федералізм або асиметрична децентралізація означає, що органи влади одного субнаціонального рівня

мають різні повноваження щодо отримання доходів. Асиметрична децентралізація може відбуватися на рівні регіону (штату, провінції, землі-*länder*, великого міста (метрополії) та на місцевому рівні.

Якими є основні тенденції /важливі дані?

- Нерівність територій в країнах-членах ОЕСР є значною та стійкою; в багатьох країнах зростає нерівність між містами та сільською місцевістю. Ці розбіжності є більше вираженими в країнах, що розвиваються.
- Тенденції асиметричної децентралізації змінюються: в той час як між 1950-ми та 1970-ми роками асиметричні схеми мали місце, головним чином, на регіональному рівні, наразі тенденція схиляється у бік великих міст. Зокрема, зростання тенденції до асиметричної децентралізації спостерігалось у столичних районах, - можливо, через те, що переваги урбанізації та економія в міських агломераціях стали більш зрозумілими та прийнятними. Як результат, за останні десятиріччя зросла кількість органів урядування у великих містах-метрополіях. Наразі біля двох третин метрополій в країнах-членах ОЕСР мають власні органи врядування.
- У 1950 році біля половини з 81 країни, що охоплені Індексом регіонального органу влади (RAI), мали на регіональному рівні певний тип індивідуалізованої форми врядування. У 2010 році майже дві третини охоплених RAI країн запровадили певну асиметричну форму врядування.
- Асиметрія нерідко є базовою характеристикою країн з федеральним устроєм. Проте, існують різні ступені асиметрії: у деяких країнах з федеральним устроєм (наприклад, у Канаді та в Іспанії) – це досить високий ступінь, тоді як інші такі країни є більш симетричними (Австралія, Австрія, Німеччина, Швейцарія та США). Однак, навіть “найбільш симетричні федерації” демонструють елементи асиметрії.
- В унітарних країнах зростає асиметрична децентралізація. Таким чином, для унітарних та федерального устрою країн характерна спільна тенденція до більш індивідуалізованого врядування на субнаціональному рівні.

Підґрунття й переваги

- Між країнами існують значні розбіжності щодо масштабу діяльності та спроможності органів урядування на субнаціональному рівні. На субнаціональному рівні юрисдикції з невеликою чисельністю населення можуть потерпати від невідповідності економії на масштабі, в залежності від їх здатності співпрацювати та залучати зовнішніх партнерів/віддавати виконання завдання на аутсорсинг, а деколи - від обмеженості бюджетної та адміністративної спроможностей.
- Враховуючи важливі відмінності органів врядування субнаціонального рівня щодо податково-бюджетної, інституційної

спроможності та у сфері людських ресурсів, підхід “всіх під один гребінець” не обов’язково буде найбільш прийнятним способом організації політики децентралізації та багаторівневих систем врядування.

- Вікова структура населення та його потреби у послугах можуть значно відрізнятися в регіонах однієї країни. У деяких випадках між регіонами існують важливі етнічні або політичні відмінності. Це - тільки кілька прикладів обставин, що кидають виклик спроможності органів урядування підтримувати єдність та збалансований розвиток держави.
- Асиметрична децентралізація може бути політично мотивованою. Можуть існувати історичні, культурні та/або етнічні причини особливого поводження з певними регіонами або субнаціональними органами врядування. Метою може бути збереження єдності нації-держави. Мотивація може бути пов’язана з проблемами економіки чи з міркуваннями ефективності. Мотивацією може бути й необхідність подолання неоднорідності у спроможності органів урядування субнаціонального рівня. Економічні мотивації асиметрії зазвичай пов’язані з продуктивністю.

Які є приклади передового досвіду?

Країни з федеральним устроєм

□ У Канаді асиметрична децентралізація базується головним чином на “федералізмі за типом вибору”, де всім провінціям пропонується вибір “приєднання” чи “неприєднання”. Провінція Квебек користується наявністю цих опцій частіше, ніж інші провінції.

Країни з квазі-федеральним устроєм

□ У Південній Африці для групування 278 муніципалітетів застосовуються кілька класифікацій. В різних методиках класифікації визнано, що муніципалітетам потрібні диференційовані підходи, які враховують їх різні характеристики та потреби. Проте, Комітет Південної Африки з фінансових та фіскальних питань (South African Financial and Fiscal Commission) висунув контраргумент, що підхід диференціації не завжди є чітким, і деякі класифікації не завжди корисні для формування рішень чи виділення фінансових ресурсів (Financial and Fiscal Commission of South Africa, 2012^[27])

Унітарні країни

- У Чеській Республіці в процесі децентралізації функції 76 скасованих державою у 2003 році “районів” були в більшості своїй передані 205 “муніципалітетам із розширеними повноваженнями”. Ці муніципалітети виконують такі делеговані центральним урядом функції, як захист дітей та видача паспортів від імені невеликих муніципалітетів, що оточують міста. Передача цих функцій пов’язана з додатковим фінансуванням. Менші за розміром муніципалітети, що не бажають чи неспроможні надавати певні послуги, також можуть делегувати додаткові функції

муніципалітетам із розширеними повноваженнями (ORP) (OECD, 2017^[7]).

- У Данії між 2012 і 2015 роками 9 муніципалітетів місцевого рівня були звільнені від дотримання правил і вимог до документації, встановлених на центральному рівні, з метою апробації нових підходів до виконання ними завдань. Це був експеримент у сфері політики, відомий як ініціатива “Вільний муніципалітет”. Головний акцент був на спрощенні, інноваційності, якості та на більш інклюзивному підході до окремого громадянина, з чисельними експериментами у сфері зайнятості. Експеримент “Вільний муніципалітет” наразі проходить процедуру оцінювання з метою сформувати базу потенційного майбутнього законодавства щодо де-бюрократизації всіх муніципалітетів. Концепція “Вільний муніципалітет” у скоригованому форматі буде застосовуватись до 2019 р. та охоплює все більшу кількість муніципалітетів (OECD, 2017^[19]).
- В Італії реформа 2014 року поклала край двом десятиріччям у глухому куті з реформою державного управління метрополіями та створила правове підґрунтя впровадження диференційованого врядування у 10 головних метрополіях, - Барі, Болонья, Флоренція, Генуя, Мілан, Неаполь, область Калабрія, Рим, Турін та Венеція, - а також у 4 додаткових містах в окремих регіонах: Катанья, Мессіна й Палермо на Сицилії, та Кальярі на Сардинії.
- У Швеції з 1990-х років регіональну реформу впроваджували самі регіони - поступово й добровільно. Це призвело до асиметричної та знизу догори регіоналізації врядування у формі поступового експериментального процесу (лабораторії регіоналізації). Добровільне впровадження реформи врешті призвело до рішення поширити реформу на всі регіони Швеції з початку 2019 р. Основна ідея експерименту – децентралізоване формування політики призводить до більш інноваційних підходів до державного врядування.

Яких помилок/ризиків варто уникати?

- Впровадження дуже складної диференційованої системи, що не є прозорою та чітко зрозумілою громадянам, може містити ризик розмивання меж підзвітності та збільшення видатків на координацію багаторівневого врядування.
- Збільшення розбіжностей у спроможності регіонів, якщо не запровадити відповідні системи вирівнювання та політику розбудови спроможності.
- Ризик не досягти національних цілей щодо універсального забезпечення послугами та згідно стандартів якості через функціонування дуже неоднорідної системи надання послуг.
- Відсутність моніторингу результатів асиметричної децентралізації, що не дозволяє коригувати систему.

- Ризик піддати сумніву національну єдність.

Що рекомендовано?

- Асиметрична децентралізація має бути частиною ширшої стратегії багаторівневого врядування й розвитку територій. Вона є не кінцевою метою, а є засобом досягнення цілей багаторівневого врядування.
- Асиметричну децентралізацію потрібно підтримувати ефективними механізмами вертикальної та горизонтальної координації.
- Асиметрична децентралізація повинна йти пліч-о-пліч із ефективною системою бюджетного вирівнювання.
- Потрібно ретельно визначити тип асиметричної децентралізації (політична, адміністративна/управлінська та/чи податково-бюджетна), а також мати чітке обґрунтування, оскільки цілі та інструментарій в кожному випадку будуть різними.
- Мають бути чітко визначені масштаб і сфера охоплення (велика частина території чи, навпаки, обмежена; який рівень - регіону, метрополії, місцевий; постійна чи тимчасова; часові рамки, апробація чи експеримент, тощо.)
- Спосіб розподілу асиметричних функцій повинен бути однозначним, взаємно та чітко зрозумілим для всіх зацікавлених сторін.
- Підхід асиметричної децентралізації має ґрунтуватися на діалозі, прозорості та угодах між усіма основними зацікавленими сторонами.
- Участь в асиметричній децентралізації, мірою можливого, має залишатися добровільною. На територіях, що не беруть участі в процесі, відповідальність за надання послуг може взяти на себе центральний орган урядування або ж субнаціональний орган рівнем вище рівня такої території.
- Слід застосовувати різноманітні (не саме фінансові) стимули до участі у добровільних схемах або в рамках апробації.
- Має функціонувати добре визначена та прозора система ухвалення для потенційних субнаціональних органів урядування-учасників процесу децентралізації.
- Потрібно ретельно й регулярно виконувати моніторинг наслідків асиметричної децентралізації, а результатами цих оцінок потрібно користуватися для оновлення планів, мірою необхідності, (включно з оцінкою впливу на рівність і національну згуртованість).
- Варто організувати систему розповсюдження кращої практики асиметричної децентралізації та засвоєних в цьому процесі уроків.
- Важливо дотримуватись раціональної кількості асиметричних схем децентралізації в рамках однієї країни, аби обмежити складність і видатки на координацію.

Принцип 8: Уможливити застосування схем асиметричної децентралізації та отримання від них максимальної користі

Перелік для перевірки	Так	Частково	Ні
Тип асиметричної децентралізації добре визначений (адміністративна, фінансова, політична)			
Масштаб асиметричної децентралізації є чітко зрозумілим (регіональний, місцевий, рівень метрополії)			
Залишається обмеженою кількість і типи схем / інструментів асиметричної децентралізації			
Способи делегування функцій певним субнаціональним органам урядування визначені чітко й однозначно			
Функціонують механізми вертикальної координації			
Функціонують механізми горизонтальної координації			
Функціонує система бюджетного вирівнювання			
Запроваджені стимули для залучення субнаціональних органів урядування (СОВ) у схеми асиметричної децентралізації			
Участь СОВ у схемах асиметричної децентралізації залишається добровільною			
Функціонує чітко визначена та прозора система ухвалення потенційної участі СОВ в процесі децентралізації			

Принцип 9: Постійно підвищувати рівень прозорості, вдосконалювати збирання даних та зміцнювати моніторинг результатів діяльності

Визначення

- Прозорість можна визначити як відкритість загалом громади щодо комплексного і детального розгляду структур і процесів урядування, системи фінансів, операційної діяльності, чистої вартості активів та результативності виконання функцій. Це потребує наявності публічного доступу до надійної, вчасної та легкої для розуміння інформації, якою можна скористатися для оцінювання відкритості й інклюзивності процесів формування рішень органами урядування. Крім цього, інформація у відкритому доступі уможливує оцінку результатів діяльності та еталонне порівняння органів урядування та їх відомств й підпорядкованих суб'єктів.
- Збирання даних стосується спроможності органів урядування збирати та розповсюджувати інформацію щодо свого функціонування.

- Моніторинг результатів діяльності стосується здатності громадян, органів вищої ланки врядування, приватного сектору та інших зацікавлених сторін знати, чим займаються органи врядування та як добре виконують свої завдання .

Якими є основні тенденції /важливі дані?

- Прозорість урядування взагалі, й бюджетна прозорість зокрема, стають поширеним трендом завдяки впливу революції у сфері інформації та через глобалізацію.
- Зростає й рівень прозорості врядування на субнаціональному рівні. Це спричинено постійним прагненням до більшої прозорості з боку органів місцевої влади шляхом запровадження складання бюджету на засадах результативності та через використання методів бюджетування із залученням громадськості, а також завдяки про-активним зусиллям залучати громадян до формування політики органами влади. Прозорість формування бюджету на всіх стадіях інвестиційного циклу створює можливість слідкувати за інвестуванням, чітко розуміти періодичність наслідків політики для бюджету та зміцнює підзвітність громаді.
- Серед інших недавніх ініціатив щодо посилення прозорості, - *Ініціатива щодо прозорості та підзвітності (Transparency and Accountability Initiative (TAI))*, - форум для обміну інформацією про інновації з метою підвищити рівень прозорості та підзвітності. Поряд з нею – *Опублікуй, за що сплачено (Publish What You Pay (PWUP))*. Це ініціатива на підтримку розкриття інформації про контракти, платежі доходної частини бюджету та використання надходжень від видобувної галузі.

Підґрунття й переваги

□ Прозорість – це вирішальний фактор розбудови довіри у сфері державної політики та у середовищі громадян. Досвід свідчить, що прозорість сприяє кращим соціальним й економічним результатам, а також зменшує корупцію. (OrtizOspina and Roser, 2017^[28]; Acosta, 2013^[29]; Nameed, 2005^[30]). Аналіз емпіричних даних, отриманих протягом 25 минулих років, демонструє, що прозорість справляє позитивний вплив на законність, участь громадян, на довіру до держави, задоволення громадянина, підзвітність органів влади, а також може мати наслідком зменшення корупції, підвищення результативності та покращення управління державними фінансами (Cucciniello, Porumbescu and Grimmelikhuijsen, 2016^[31]). Більша прозорість бюджету також сприяє підвищенню суверенного кредитного рейтингу та зменшує видатки на кредитування країни. Прозорість – це внесок у створення можливостей для громадян, і це стає шляхом до ефективного й справедливого користування державними ресурсами завдяки покращенню підзвітності громадянам. Прозорість підвищує силу голосу громади та можливості громадян не погодити рішення влади.

Які є приклади передового досвіду?

Країни з федеральним устроєм

- Австралія добре відома тим, як вчасно розповсюджує надійну, точну, значущу, зрозумілу, комплексну інформацію стосовно процесів формування рішень і процедур держави, а також про результативність діяльності органів врядування, включно з впливом політики та її наслідками.
- У Канаді органи влади субнаціонального рівня про-активно залучають громадян до формування політики та до її реалізації.
- Знаковий законодавчий акт Бразилії *Закон про відповідальність у бюджетній сфері 2000 (Fiscal Responsibility Law 2000)* додатково підвищив рівень прозорості бюджету та рівень підзвітності органів державної влади Бразилії шляхом запровадження жорстких правил бюджету й створенням можливостей для громадян подати позов до суду на будь-які помітні порушення положень цього закону органами державної влади.
- У США органи місцевого врядування стали ініціаторами практики відкритості своєї діяльності та бюджетування на засадах результативності, з метою завоювати довіру населення.

Унітарні країни

- Італія завжди приділяла велику увагу формуванню та використанню систем показників, моніторингу реалізації програм (фінансові показники та показники результативності), підтримці процесів формування політики та аналізу її результативності (статистичні показники). Протягом програмного циклу на це були виділені значні фінансові та організаційні ресурси, з одного боку, на розбудову та постійне оновлення загальнонаціональної системи моніторингу (на засадах використання відкритих даних <https://opencoesione.gov.it/en/>), а з другого боку, ресурси підтримували наявність вчасних, дезагрегованих за територіями статистичних даних за всіма напрямками політики у сфері регіонального розвитку (ці дані є на веб-сайті національної служби статистики <https://www.istat.it/it/archivio/16777>).
- Нова Зеландія є гарним прикладом прозорості державного управління та відповідальності органів влади держави за результати їх діяльності, в рамках принципів управління на засадах результативності, затверджених у 1980х роках щодо їх внутрішньої та зовнішньої підзвітності. Ця країна випереджає всі країни у сфері доступу громадськості до інформації про процеси прийняття рішень органами державної влади: оприлюднюють детальну інформацію щодо низки орієнтованих на результат рішень (завдання програм, їх зміст, заходи, вхідні ресурси, отримані результати, вплив політики та охоплення нею) у всіх сферах діяльності органів урядування.
- Норвегія реалізувала комплексну систему KOSTRA – для виконання моніторингу та оприлюднення інформації про діяльність державних

органів та її результативність. Система KOSTRA вважається самою передовою практикою прозорості врядування.

Яких помилок/ризиків варто уникати?

- Дуже важливо уникати нагромадження складної інформації. Подана у звітах інформація має бути “дружньою до користувача”, а інакше вона не сприятиме доступу громадськості до інформації.
- Час має суттєве значення. Інформація, яку оприлюднюють із значною затримкою, не матиме користі для аналізу поточної діяльності.
- Інформація має бути вичерпною й давати повну, точну картину діяльності органів державної влади. Зазвичай, у більшості країн, що розвиваються, така вичерпна інформація недоступна. Нестача інформації часто стосується сфери підтримки розвитку, сектору місцевого врядування в цілому, підприємств державної форми власності, податкових видатків, непередбачених зобов’язань, квазі-бюджетних та позабюджетних операцій, управління доходами від користування природними ресурсами.
- Інформацію потрібно подавати в контексті (у прив’язці до політики та результатів її реалізації); інформація має бути ієрархічною (організованою за типом та за місцем державного документу/органу в ієрархії документів/органів); треба, щоб було легко визначити, з якої структурної одиниці державного управління походить документ. Інформація без прив’язки документів до структурних одиниць державного управління не має цінності в точки зору нагляду та підзвітності.
- Обов’язково потрібно забезпечити добросовісність інформації. Відсутність добросовісності – фактор недовіри громадянина державному управлінню.
- Для органів місцевої влади складні, додані мірою необхідності, відокремлені системи моніторингу й оцінювання потребують більших видатків і є менш корисними, ніж вбудовані в систему державного управління інструменти й механізми прозорості, самооцінки та підзвітності громадянам, на кшталт бюджетування на місцевому рівні залежно від результативності й трансферти з бюджету на фінансування послуг на місцевому рівні в залежності від результатів діяльності.

Що рекомендовано?

- Органи влади загальнонаціонального рівня мають розробити системи моніторингу результативності для виконання моніторингу процесів децентралізації та політики регіонального розвитку. Такі системи мають залишатися простими, з прийнятною кількістю вимог/показників.
- Для забезпечення бюджетної дисципліни й фінансової стабільності, органи влади субнаціонального рівня мають підлягати регулюванню вищими рівнями державного управління та повинні дотримуватися

бюджетних правил. Зазвичай це включає виконання вимог законодавства й вимог до звітності стосовно фінансових потоків, активів і зобов'язань.

- Коли йдеться про надання важливих послуг, органи врядування вищого рівня можуть встановлювати вимоги до звітування результативності надання послуг. Крім цього, органи врядування вищого рівня повинні регулярно виконувати моніторинг результатів діяльності органів влади субнаціонального рівня на важливих напрямках надання послуг, керуючись мінімальним набором стандартизованих показників; вчасно надавати зворотний зв'язок; а також виконувати еталонну оцінку надання послуг на місцевому рівні, що дозволить порівнювати результати й навчатися.
- Органи врядування вищого рівня повинні регулярно виконувати моніторинг та вчасно надавати зворотний зв'язок стосовно фінансового стану органів влади субнаціонального рівня.
- Нагляд з боку органів врядування вищого рівня має ґрунтуватися на звичайних системах врядування на субнаціональному рівні (наприклад, на вимогах до прозорості бюджету, до щоквартальної фінансової звітності з висновком аудитора, до зумовлених результатами трансфертів, тощо), а не на запровадженні формальних, додаткових, зумовлених моментом системах моніторингу.
- Необхідно стимулювати органи влади субнаціонального рівня затвердити про-активну політику щодо розкриття інформації, а також залучати громадян до участі у всій діяльності.
- З огляду на авторитет політики, довіру до неї та її реалізацію, може бути корисним становлення незалежних інституцій оцінки, а також це може допомогти розумінню результатів моніторингу й оцінювання.

Принцип 9. Постійно підвищувати рівень прозорості, вдосконалювати збирання даних та зміцнювати моніторинг результатів діяльності

Перелік для перевірки	Так	Частково	Ні
Органи місцевого врядування вчасно публікують дані щодо суттєвих показників результативності надання важливих публічних послуг			
Органи місцевого врядування підтримують відкритий веб-сайт для реєстрації скарг			
Органи місцевого врядування про-активно розповсюджують інформацію про результати їх діяльності та очікують зворотний зв'язок від громадян			
Законодавство про свободу інформації керується принципом максимального розкриття інформації – вся інформація доступна, за невеликими винятками			
Принцип максимального розкриття інформації бере верх у випадку невідповідності іншому законодавству			
Винятки визначені чітко й обмежено			

Органи державної влади мають оприлюднювати інформацію, важливу для оцінки доброчесності, компетентності та справедливості їх діяльності			
Запити надати інформацію обробляють швидко у визначених часових рамках			
Видатки на запит інформації знаходяться у розумних рамках і за ціною доступні середньому громадянину			
Засідання органів державної влади є відкритими для громадськості й ЗМІ			
Під захистом знаходяться особи, які надають інформацію щодо зловживань на публічній посаді чи службовим становищем			
Використовують показники результатів діяльності органів місцевого врядування			
Органи місцевого врядування працюють на засадах конкурентного надання послуг, орієнтованого на результат управління та еталонного порівняння			

Принцип 10: Посилення політики регіонального розвитку та систем вирівнювання

Визначення

- Загальнонаціональна політика регіонального розвитку є суттєвим фактором зменшення нерівності у розвитку територій та для зміцнення стосунків між містом і селом, в той час, коли мега-тренди справляють асиметричний вплив на регіони й міста в країнах, що спонукає зростання нерівності.
- У більшості країн органи врядування регіонів мають різну фіскальну спроможність і різні бюджетні потреби, а відтак – різну здатність надавати публічні послуги на місцях.
- Трансферти вирівнювання є засобом зменшити бюджетну нерівність між центральним й субнаціональним рівнями врядування (вертикальний фіскальний розрив) та між органами врядування субнаціонального рівня (горизонтальний фіскальний розрив). Мета бюджетного вирівнювання – створити спроможність субнаціональних органів урядування надавати публічні послуги на приблизно подібному рівні в умовах співставного податкового навантаження.
- Бюджетне вирівнювання на регіональному й місцевому рівнях можна виконувати через вертикаль федеральних та/чи державних програм (в країнах з федеральним устроєм), або в рамках програми на центральному рівні врядування (в унітарних країнах). Бюджетне вирівнювання можливо реалізовувати в рамках двох типів горизонтальних програм (між-регіональне чи між-міське вирівнювання), коли заможні органи врядування регіонального/місцевого рівня роблять внески до пулу фінансових ресурсів, з якого органи врядування регіонального/місцевого рівня з недостатнім наповненням бюджету отримують дотацію згідно визначеної норми вирівнювання.

- В рамках горизонтальної програми вирівнювання, що могла б називатися “Робін Гуд”, держава, або орган урядування центрального рівня збирає фінансовий ресурс з багатших юрисдикцій та розподіляє його на користь бідніших юрисдикцій. В рамках програми солідарності регіональні органи влади виконують бюджетне вирівнювання самостійно.

Якими є основні тенденції/важливі дані?

- У більшості країн-членів ОЕСР реалізується загальнонаціональна політика регіонального розвитку на підтримку політики на місцях, з метою приділити увагу співвідношенню міста з селом та зменшити нерівність розвитку територій. 19 з 27 країн-членів ОЕСР, охоплені дослідженням у 2018 році, повідомили про наявність національної стратегії державного інвестування з територіальним аспектом (OECD, 2019, вийде з друку^[32]).
- У більшості країн бюджетне вирівнювання – це тренд, з використанням різноманітних механізмів та еталонів вимірювання. І тільки у небагатьох країнах реально працює чітка норма вирівнювання, що визначає й розмір пулу коштів, і конкретне їх виділення. У більшості країн пул коштів формується довільно, в залежності від бюджетної спроможності, і потребує факторів для визначення відрахувань. Розрахунки потреб бюджету вимагають обробки великого масиву даних, що є важким для виконання завданням. В країнах пішли шляхом реалізації другого кращого підходу до визначення потреб у видатках в спектрі від виділення кількох факторів потреб до використання складних методик кількісного аналізу для визначення значущих факторів і формування індексів у різних юрисдикціях: співвідношення порівняльних потреб та витрат на неспроможність їх задовольнити. Досвід продемонстрував, що складність методології не обов’язково дає такий результат, як більша податково-бюджетна рівність.
- В останні десятиріччя набирають популярності програми вертикального бюджетного вирівнювання, і зараз така практика діє у великій кількості країн. Горизонтальне бюджетне вирівнювання – практика кількох країн-членів ОЕСР, зокрема у Німеччині, у скандинавських країнах та у Польщі. Проте, у Німеччині очікують завершення у 2019 році загальнонаціональної солідарної програми земель – (горизонтальної) програми бюджетного вирівнювання.

Підґрунття й переваги

- Існує думка, що трансфери бюджетного вирівнювання вирішують питання регіональної бюджетної рівності та ефективності бюджету. Такі трансфери обґрунтовані політичними та економічними міркуваннями.
- Великі регіональні/місцеві розбіжності можуть спричинити політичне загострення. Трансфери бюджетного вирівнювання підтримують досягнення загальнонаціональних/державних цілей щодо

створення спільного економічного і соціального союзу. Вони зміцнюють почуття національного громадянства у мешканців різних місцевостей. Ці трансферти стимулюють процес децентралізованого формування державних рішень і місцеву автономію, а також уможливають органам місцевої влади надання переліку публічних послуг відповідно місцевим уподобанням. В цілому, такі трансферти вважають цементом, що тримає разом регіон/територіальну одиницю та країну.

- Для ефективності національної економіки негативні наслідки мають втручання в діяльність державного сектору, що гальмують вільний рух факторів виробництва в країні. Більшість популярних зараз програм вирівнювання мають на меті стимулювати таку мобільність факторів через забезпечення публічних послуг на подібному рівні при співставному податковому навантаженні. Таке поле діяльності в однакових умовах сприяє руху факторів виробництва у відповідь на економічні стимули, проте, уповільнюють їх рух у відповідь на міркування суто фіскального характеру.
- Такі програми мають потенціал позитивної ролі. Це означає, що програми, якщо розроблені відповідним чином, можуть покращити бюджетну рівність (рівне ставлення до громадян в державному секторі, незалежно від їх місця проживання), а також ефективність бюджету (шляхом гальмування бюджетом зумовленої міграції, – мобільності факторів виробництва, - як реагування на різницю в чистій сумі бюджетних виплат по країні).
- Ці програми містять потенціал позитивного впливу на розвиток внутрішнього спільного ринку та зміцнення економічного, соціального й політичного союзу. Саме через це бюджетне вирівнювання часто вважають “клеєм, що тримає федерацію разом”.
- До розроблення таких програм потрібно ставитися обережно, щоб вони мимоволі не створили анти-стимули, це дало би неправильне розподілення ресурсів, в результаті чого уповільнилося би зростання економіки на регіональному й національному рівнях.

Які є приклади передового досвіду?

- Згідно кращої практики вирівнювання бюджетів, задля стабільної дії такої програми обов’язково потрібен політичний та суспільний консенсус з широким охопленням щодо міри вирівнювання та джерел коштів на фінансування цих трансфертів. Простота, прозорість, об’єктивність та передбачуваність схеми вирівнювання має превалювати над точністю й складністю або науковою бездоганністю. Крім цього, чітко встановлена норма вирівнювання повинна визначати і розмір загального пулу виділених коштів, і розподілення трансфертів. Наприклад, пул та розподілення можна визначити з використанням формули. Небажано мати справу з довільним розміром пулу коштів в результаті перерозподілу доходів бюджету.

Країни з федеральним устроєм

- Методики вирівнювання в різних країнах різні. Наприклад, Канада та Німеччина головним чином вирівнюють податково-бюджетну спроможність, при цьому Німеччина коригує її з огляду на чисельність і щільність населення, а також вважає на те, чи місто є портом. Швейцарія виділяє 19% суми призначених на вирівнювання коштів для вирівнювання витрат, а також компенсує недоліки інфраструктури через користування додатковими коштами з фонду згуртованості. Австралії притаманний комплексний підхід, що враховує і бюджетну спроможність, і вирівнювання видатків/витрат. На додаток, ця програма Австралії – єдина серед країн-зрілих федерацій, де також вирівнюють потреби в капітальних видатках і пов'язане з цим фінансування капіталовкладень.

Унітарні країни

- У скандинавських країнах роль проміжного органу врядування або дуже обмежена, (наприклад, у Данії, Фінляндії та Норвегії), або дуже концентрована (приклад Швеції). Органи місцевої влади здебільше самі фінансують свою діяльність, але все ж отримують допомогу з центрального рівня врядування на потреби охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення та бюджетного вирівнювання. Взагалі, трансферти на конкретні цілі безпосередньо стосуються попиту на місцеві публічні послуги. Програми вирівнювання місцевої бюджетної спроможності використовують чітку норму вирівнювання, що визначає як загальний обсяг коштів, так й їх розподілення між місцевими органами врядування. Управління такою програмою керується або принципами солідарності (муніципалітети з багатими бюджетами роблять внески до пулу коштів, а муніципалітети з бідними бюджетами отримують з цього пулу кошти в рамках горизонтальної програми вирівнювання). У Данії, Фінляндії та Швеції діє змішана програма з використанням компоненту центрального рівня і компонентів у стилі Робін Гуда (податки заможних юрисдикцій надходять на центральний рівень, з якого трансферти з цих коштів йдуть до бідніших юрисдикцій в рамках вертикальної програми вирівнювання). У сфері фінансування та виділення таких трансфертів Норвегія діє за принципом Робін Гуда. У Данії вирівнювання потреб у видатках організовано на принципах солідарності, а Норвегія практикує програму солідарності у сполученні з дотаціями з центрального рівня для менших органів місцевої влади, північних територіальних одиниць та муніципалітетів, що швидко розвиваються. Фінляндія та Швеція використовують на центральному рівні програму вирівнювання витрат на надання окремих послуг, зокрема на охорону здоров'я, освіту та соціальні послуги.

Яких помилок/ризиків варто уникати?

- Уникайте дуже щедрих схем вирівнювання. Занадто щедрі трансферти вирівнювання можуть формувати негативні стимули місцевого розвитку економіки.

- Трансферти вирівнювання можуть стимулювати лобіювання, неефективність та фактори, що стримують вдосконалення бази оподаткування та об'єднання громад. Ці трансферти можуть формувати неправильні ціни на місцеві публічні послуги. У найгіршому випадку, бюджетне вирівнювання може завести бідніші юрисдикції до пастки розвитку й навіть збільшити нерівність у довгостроковій перспективі.
- Системи вирівнювання, що послаблюють стимули міграції між регіонами, можуть ставати джерелом неефективності перерозподілу ресурсів між регіонами. Це трапляється, коли дотації стримують міграцію робочої сили за межі регіону до регіонів з високими доходами, де робоча сила стане продуктивнішою.
- Уникайте ситуацій, в яких системи вирівнювання викривлюють залежність власних доходів і видатків від трансфертів вирівнювання. Якщо структура системи вирівнювання дозволяє розділити рішення щодо оподаткування та рішення стосовно видатків, це також компрометує відповідальність місцевої влади за свої рішення перед мешканцями території.
- Уникайте зайво складних систем трансфертів. Складні системи вирівнювання можуть дати неочікувані негативні наслідки, бо містять мильні стимули (наприклад, користування показниками потреб для визначення зайнятості в секторі державного управління; використання частоти правопорушень як показника, тощо), що може мати наслідком підвищений рівень зайнятості в державному секторі та небажання ініціювати реалізацію політики боротьби зі злочинністю, тощо.

Що рекомендовано?

- Політику бюджетного вирівнювання має супроводити про-активна політика регіонального розвитку з метою компенсувати потенціал негативних стимулів в таких системах.
- Схеми вирівнювання потребують ретельної розробки для стимулювання діяльності органів влади на субнаціональному рівні у сфері розвитку, а також щодо оподаткування (OECD, 2007^[33]).
- В процесі розробки та реалізації трансфертів між рівнями врядування, розробники політики повинні дотриматися наступних принципів:
 - Чим простіше – тим краще. В розробленні системи трансфертів вирівнювання жорстка справедливість, коли вона досягає ширшої прийнятності та стабільності, є кращим підходом, ніж чітка й повна справедливість.
 - Фокус програми дотацій має бути на окремій меті (вирівнювання для трансфертів вирівнювання), а її структура має відповідати цій меті. Настановлення множинних цілей для однієї програми дотацій містить ризик не досягти жодної з поставлених цілей.

- Потрібно встановити граничні суми для коштів, призначених на дотації вирівнювання. З метою забезпечити стабільність і передбачуваність фінансування трансфертів, такі обмеження можуть бути прив'язані до макроекономічних показників та їх прийнятних найнижчих значень.
- Варто запровадити положення щодо сплину строку дії та щодо стабільності надходження трансфертів. Бажано, щоб програму трансфертів вирівнювання періодично аналізували, – скажімо, що п'ять років, – та оновлювали (якщо програма залишається прийнятною). Протягом строку дії програми вирівнювання в неї не можна вносити зміни, щоб існувала впевненість у процесі розроблення бюджетних програм для всіх рівнів врядування.
- Необхідно визначити як загальний обсяг призначених для трансфертів ресурсів, так й їх розподілення в рамках формули вирівнювання. З більшою вірогідністю досягти збалансованості за нормою вирівнювання зможуть системи на засадах солідарності. Патерналістським програмам та схемам у стилі Робін Гуда не вистачає внутрішньої дисципліни, що може мати наслідком або забагато, або замало повторного розподілення.
- Вирівнювання має стосуватися подушної бюджетної спроможності згідно конкретної норми, для того, щоб досягти бюджетного вирівнювання окремо в середовищі різних органів місцевої влади, згрупованих за розміром/класом та за визначенням території міською чи сільською. Така норма/стандарт має визначити загальний обсяг призначених на вирівнювання коштів та їх виділення окремим структурним одиницям-отримувачам. В розрахунках, потрібних для цілей вирівнювання бюджетної спроможності, в багатьох країнах користуються репрезентативною системою оподаткування для головних баз оподаткування. Вирівнювання потреб бюджету найкраще досягають виходячи з попиту на послуги, що дозволяє виділяти кошти згідно кількості населення, що потребує послуги, наприклад, для фінансування шкіл враховують популяцію шкільного віку. Іншим чином, - вирівнювання потреб бюджету досягають через дотації секторам згідно їх результативності, що водночас піднімає рівень орієнтованої на результат підзвітності.
- З огляду на сталість будь-якої програми вирівнювання, вирішальним стає досягнення на рівні країни консенсусу щодо норми/стандарту вирівнювання. Програму вирівнювання не можна розглядати відокремленою від ширшої податково-бюджетної системи, зокрема поза обумовленими трансфертами.
- Надання дотацій органам місцевої влади передбачає врахування чисельності населення, розміру території надання послуг та міський чи сільський тип території. Для кожного типу муніципалітету чи органу місцевого врядування потрібно визначити окрему формулу виділення дотацій.

- Варто дотримуватися принципу “не нашкодь”, або історичного методу розподілення, щоб всі органи влади, - отримувачі державної допомоги, - мали, принаймні, обсяг трансфертів на рівні коштів на загальні цілі, що їх отримували до початку реформ. З плином часу, мірою зростання економіки, таке положення не має відтермінувати реалізацію повного пакету реформ.
- Треба почути усі зацікавлені сторони та укласти відповідний політичний договір щодо принципів вирівнювання та норми/стандарту вирівнювання.

Принцип 10: Посилення політики регіонального розвитку та систем вирівнювання

Перелік для перевірки	Так	Частково	Ні
На додаток до політики вирівнювання діє активна політика регіонального розвитку, яка підтримує розвиток в регіонах, що відстають			
Чітко визначені цілі та засадничі принципи бюджетного вирівнювання. Якщо це так, вони викладені: <ul style="list-style-type: none"> ● в Конституції <ul style="list-style-type: none"> ● в національному законодавстві ● в підзаконних актах/наказах виконавчих органів 			
В законодавстві визначено тип програми вирівнювання			
Така програма націлена на: <ul style="list-style-type: none"> ● вирівнювання в цілому/валове (трансферти з загальнонаціонального рівня незможним юрисдикціям, проте, без чітко визначеного податку для багатших юрисдикцій на цілі вирівнювання) ● чисту суму вирівнювання (бюджетну спроможність бідніших юрисдикцій покращують за рахунок зменшення бюджетної спроможності багатших юрисдикцій) ● реалізацію змішаної форми вирівнювання 			
Загальний обсяг ресурсів для трансфертів вирівнювання визначається <ul style="list-style-type: none"> ● нормою/стандартом вирівнювання ● довільно 			
Вирівнювання бюджетної спроможності зумовлено <ul style="list-style-type: none"> ● потенційним подушним доходом з кожної бази оподаткування ● фактичними подушними доходами ● макроекономічними показниками 			
Бюджетні потреби визначають <ul style="list-style-type: none"> ● як однакову суму на душу населення ● ситуативно, мірою необхідності ● на засадах регресного аналізу 			
Загальна складність програми вирівнювання сприймається як: <ul style="list-style-type: none"> ● дуже складна <ul style="list-style-type: none"> ● середньої складності ● невеликої складності 			
Існує положення про строк дії програми			
Існує положення про сталість програми			

Встановлено граничні максимальні та мінімальні суми для подолання великих змін обсягу виділених протягом року коштів			
Хто рекомендує формулу вирівнювання? <ul style="list-style-type: none"> ● незалежна комісія, що приймає рішення щодо дотацій чи подібний орган ● профільне міністерство 			

Примітки

¹ Також див: Allain-Dupré (2018^[5]).

²

У багатьох випадках також є поліцейські сили провінції, і в цих випадках у муніципалітетів будуть потреби у послугах поліції провінції, а не з федерального рівня (RCMP). Наприклад, в провінції Онтаріо, великі міста мають власні сили поліції (в Торонто, в Оттаві, тощо), а за межами міст працює, наприклад, поліція провінції Онтаріо (OPP), яка надає послуги в сільській місцевості та у малих муніципалітетах.

³ Органи влади федеральної землі (*länder*) напряму представлені в *Бундесраті* (Bundesrat), - верхній палаті парламенту, - і мають право вето по тих питаннях, що стосуються інтересів *länder*, що дає можливість охопити регіональні інтереси у федеральному законодавстві.

Бібліографія

Acosta, A. (2013), “The impact and effectiveness of accountability and transparency initiatives: The governance of natural resources”, *Development Policy Review*, Vol. 31/51, pp. s89-s105. ^[29]

ALGA (2010), *The Business of Local Government: ICT for Better Service Delivery*, Australian Local Government Association. ^[26]

Allain-Dupré, D. (2018), *Assigning Responsibilities across Levels of Government: Trends, Challenges and Guiding Principles for Policy-makers*, OECD, Paris. ^[5]

Blöchliger, H. and J. Kim (eds.) (2016), *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264254053-en>. ^[15]

Boadway, R. and A. Shah (2009), *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multi-order Governance*, Cambridge University Press. ^[9]

Charbit, C. and M. Michalun (2009), “Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/221253707200>. ^[22]

Cucciniello, M., G. Porumbescu and S. Grimmelikhuijsen (2016), “25 years of transparency research: Evidence and future directions”, *Public Administration Review*, <http://dx.doi.org/10.1111/puar.12685>. ^[31]

Financial and Fiscal Commission of South Africa (2012), *Sustaining Municipal Finance: Making Local Government Work*. ^[27]

- Geys, B., F. Heinemann and A. Kalb (2010), “Voter involvement, fiscal autonomy and public sector efficiency: Evidence from German municipalities”, *European Journal of Political Economy*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2009.11.002>. [16]
- Hameed, F. (2005), “Transparency and fiscal outcomes”, *IMF Working Paper*. [30]
- IMF (2015), *Making Public Investment More Efficient*, International Monetary Fund, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>. [20]
- Kim, J. and S. Dougherty (2018), *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris/KIPF, Seoul, <https://doi.org/10.1787/9789264302488-en>. [8]
- Lhotta, R. and J. von Blumental (2010), *Federal Governance in Germany. Between Party Politics and Administrative Networks*. [23]
- OECD (2017), *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264279049-en>. [7]
- 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>. [19]
- OECD (2017), *OECD Territorial Reviews: Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268883-en>. [25]
- OECD (2017), *OECD Territorial Reviews: Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268883-en>. [11]
- OECD (2016), *Decentralisation and Quality of Public Finance: Intermediate Report*, OECD, Paris. [4]
- OECD (2016), *Making the Most of Public Investment in Colombia: Working Effectively across Levels of Government*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265288-en>. [17]
- OECD (2014), *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/regional-policy>. [10]
- OECD (2013), *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264197022-en>. [21]

- OECD (2008), *OECD Territorial Reviews: Poland 2008*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264049529-en>. [12]
- OECD (2007), “Fiscal Equalisation in OECD Countries”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 4, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k97b11n2gxx-en>. [33]
- OECD (n.d.), *OECD Fiscal Decentralisation Database - OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government*, <http://www.oecd.org/media/oecdorg/directorates/centrefortaxpolicyandadministration/A%20taxonomy%20of%20tax%20autonomy.doc>. [14]
- OECD (2019 forthcoming), *Regional Outlook*. [32]
- OECD (2019 forthcoming), *Report on the Implementation of the Recommendation of the Council on Effective Public Investment across Levels of Government*. [18]
- Ortiz-Ospina, E. and M. Roser (2017), *Corruption*, <https://ourworldindata.org/corruption>. [28]
- Parker, A. (1995), “Decentralization: The way forward for rural development?”, *Policy Research Working Paper*, No. 1475, The World Bank, Washington, DC. [2]
- Philimore, J. (2010), *Intergovernmental Relations in Australia: Increasing Engagement*. [24]
- Regulski, J. and J. Drozda (2015), *Building Local Government: Lessons of Experience from the Polish Transition*, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. [13]
- Shah, A. (2017), *Horizontal Fiscal Equalization in Australia: Peering Inside the Black Box*, <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.29867.54564>. [6]
- Shah, A. and T. Thompson (2004), *Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures*, <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-3353>. [3]
- Sharma, C. (2018), *Emerging Dimensions of Decentralization Debate in the Age of Globalization*, Kurukshetra University, Kurukshetra, Haryana, INDIA, <http://mpr.ub.unimuenchen.de/6734/>. [1]

Десять керівних принципів ОЕСР з ефективної децентралізації, що сприяють регіональному розвитку

ОЕСР визначила 10 Керівних принципів, які допоможуть політикам розробити ефективніші процеси децентралізації. У цьому буклеті представлено кожен з принципів, а також рекомендації, контрольні списки, потенційні «підводні камені», яких слід уникати, та передовий досвід, з метою забезпечення ефективною децентралізації в контексті регіонального розвитку.

www.oecd.org/cfe/regional

 @OECD_local #OECDregions



MINISTRY
OF FOREIGN
AND EUROPEAN AFFAIRS
OF THE SLOVAK REPUBLIC

