

ВІСНИК РЕГІОНАЛЬНОЇ ПРОЗОРОСТІ

Випуск 1. Червень 2017

Пропонуємо вашій увазі пілотний випуск аналітично-інформаційного продукту Міжнародного центру перспективних досліджень – «Вісник регіональної прозорості», який розроблено в рамках реалізації проекту «Транспарентність, фінансове здоров'я та конкурентоспроможність місцевого самоврядування в Україні» (надалі – Проект), що реалізується МЦПД та словацькою недержавною неприбутковою організацією INEKO за фінансової підтримки Посольства США в Україні. У віснику ви зможете ознайомитись з напрацюваннями Проекту та його перебігом, а також з різноманітними матеріалами присвяченими підвищенню прозорості, фінансової спроможності та конкурентоспроможності місцевих органів влади, а також питанням, пов'язаними з висвітленням реформи децентралізації.

В пілотному випуску пропонуємо вашій увазі матеріали, що присвячені

- словацькому досвіду реалізації антикорупційного проекту «Трансперенсі Інтернешнл», спрямованому на підвищення прозорості місцевих органів влади;
- результатам спільного українсько-словацького проекту «Транспарентність, фінансове здоров'я та конкурентоспроможність муніципалітетів», які знайшли втілення у трьох інформаційних інтернет-порталах: «Прозорість 50 найбільших міст України», «Прозорість місцевих бюджетів» і «Регіональне бізнес-середовище в Україні»;
- проблемам, що виникли в ході реформи децентралізації та шляхам їх вирішення;
- поточним напрацюванням Проекту, а саме – рейтингу прозорості регіонів.

Очікуйте публікацію вісника щомісяця протягом наступних десяти місяців.

Найгучніші висловлювання
щодо крадіжки можуть
належати злочину

2

Рейтинг міст: як місцева влада
витрачає кошти і де найкраще
вести бізнес

4

Децентралізація на практиці:
проблеми та шляхи їх вирішення

8

Рейтинг
прозорості регіонів

14

Найгучніші висловлювання щодо крадіжки можуть належати злодію

Всі стандартні політики є крадіями, але не хвилюйтеся, ми тут для вас, і ми маємо намір навести порядок в регіоні. Коротко кажучи, це була передвиборча програма лідера однієї радикальної партії Словаччини. Як це не парадоксально, але тоді регіон, про який йде мова, був найпрозорішим регіоном відповідно до нашого рейтингу прозорості регіонів Словаччини. Через два роки після його перемоги, наша організація – Трансперенсі Інтернешнл, Словаччина – зробила вже третій рейтинг, і цей регіон вже втратив свою лідерську позицію. Звичайно, очільник регіону висловлювався проти «несправедливих показників» в рейтингу.

Таким чином, ми вирішили більш глибоко зосередитися на деяких показниках, наприклад, тих, що стосуються державних закупівель або трудових ресурсів. Ми викрили те, що цей «нестандартний політик» найняв на роботу велику кількість компаньйонів з партії та членів своєї сім'ї і підписав багато контрактів з компаніями, які були близькими до партії. Ось один приклад, для того, щоб було зрозуміліше – компанія одного з членів партії очільника області почала публікувати журнал регіону.



Джерело: www.sme.sk

Популістський політик став одним з найголовніших в словацькому регіоні в 2013 році, тому що воював проти кумівства тільки на словах. Але в дійсності він найняв на роботу в офіс багатьох друзів від менеджерів до служби безпеки.

ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ

Ми також звернули увагу на зміст цього журналу. Це був прекрасний приклад зловживання державними коштами задля особистих політичних потреб. Така сама ситу-

ація – з регіональною веб-сторінкою у Фейсбукі. З січня по липень 2015 року там було опубліковано 55 постів, причому 49 з них були про очільника області та його активну діяльність.



Трансперенсі Інтернешнл Словаччина має тривалий досвід роботи з рейтингом прозорості. Ми вважаємо, що визначення рівня прозорості є дуже ефективним інструментом для поліпшення громадського контролю та скорочення простору для розповсюдження корупції та кумівства. Однак рейтинг не вимірює саму корупцію – лише готовність опублікувати важливу інформацію про процес прийняття рішень (що є необхідним для громадського контролю) та наявність правил перебігу важливих процесів (що є важливим для зменшення кількості свавільних рішень місцевих представників). Таким чином, не можна сказати, що місто/регіон, що займає найвищу позицію в рейтингу, є автоматично резистентним до непрозорої поведінки. Однак при цьому легше знайти деякі ознаки прозорості. І навпаки.

Крім того, в поєднанні з іншою аналітикою і дрібною дослідницькою роботою, рейтинг здатний дати досить чітке зображення того, яким чином відбувається керівництво. Дозвольте мені навести ще кілька прикладів.

ОСНОВА ДЛЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Ми знаємо з нашого рейтингу, що словацькі міста і регіони, як і раніше, страждають від незадовільного рівня політики державних закупівель. Так от, ми вирішили зосередитися на умовах щодо закупівлі тонерів для друку. Ми порівняли один і той же тип тонерів і результати були досить несподіваними для нас. Деякі міста і регіони закупили тонери вдвічі або втричі дорожчі, ніж інші. У Словаччині дуже часто скаржаться на відсутність грошей у державному секторі. Але навіть



в одному цьому випадку деякі муніципалітети втратили тисячі євро.

І можна було б продовжити далі. Наші рейтинги висвітлюють факт, що діяльність багатьох компаній, які знаходяться у власності муніципалітетів, є неефективною, і вони постійно демонструють збитковість. Але якщо ви перевірите бізнес-реєстр і звернете увагу на те, як формується менеджмент компаній, можна виявити тісний зв'язок з виборчим циклом. Понад шістдесят відсотків керівників компаній, які знаходяться у власності муніципалітетів, втрачають посади протягом одного року після виборів. Більшість з них були змінені без процедури відбору, тому що вони просто

були підставними фігурами обраних політиків. Вас до сих пір дивує неефективна діяльність компаній?

Отже, якщо громадяни дійсно хочуть бути в курсі діяльності державних органів і їх політики, необхідно мати правильні дані і контекст. З цієї точки зору, рейтинг прозорості є дійсно ефективним інструментом. Особливо за умови, якщо політичне керівництво, аналітики або журналісти підтримують дані інших аналітичних робіт або невеликих досліджень. Насправді, іноді крадіж кричить про крадіжку голосніше за всіх.

Міхал Пішко,
Трансперенсі Інтернешнл,
Словаччина

Рейтинг міст: як місцева влада витрачає кошти і де найкраще вести бізнес



3 березня 2017 року в рамках спільного проекту Міжнародного центру перспективних досліджень та Інституту економічних і соціальних досліджень Словаччини відбулась презентація одразу трьох інформаційних інтернет-порталів: «Прозорість 50 найбільших міст України», «Прозорість місцевих бюджетів» і «Регіональне бізнес-середовище в Україні». Ми з'ясували, в чому унікальність цих інтерактивних платформ, і як з їх допомогою можна поліпшити якість управління і фінансовий стан регіонів.

Бажаним розпочати бізнес на Житомирщині варто двічі подумати, адже конкурентне середовище в цій області розвинене навіть гірше, ніж в Донецькій, що робить регіон одним з аутсайдерів за якістю ведення підприємницької діяльності. Однак Дніпропетровщина

за цим показником лише зовсім трохи відстає від столичного регіону та займає верхню позицію. У той же час у рейтингу прозорості дій міської влади беззастережно перше місце у Сум, а у Києва – тільки 22 з 50. За рівнем відкритості бюджетних процесів і загального фінансового стану

лідирує Одеса, значно випереджаючи в рейтингу найближчого конкурента – Полтаву.

Ці та десятки інших унікальних індексів стали доступні широкому загалу завдяки масштабному проекту «Прозорі, фінансово здорові і конкурентоспроможні муні-

ципалітети в Україні», реалізованому спільно Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД) та Інститутом економічних і соціальних досліджень Словаччини (INEKO) за фінансової підтримки Офіційної допомоги з метою розвитку від Словацької Республіки (SlovakAid). Презентація проекту відбулась 3 березня в Києві за участю провідних експертів у сфері місцевого самоврядування, політологів, фахівців в області відкритості суспільства.

ЗАКРИТІ РЕГІОНИ

Якщо попросити будь-якого вітчизняного експерта назвати головні недоліки державних структур влади, то крім корупції і популізму в першій п'ятірці напевно опиняться непрозорість і несистемність їх роботи. Це стосується як центральних органів, так і місцевої влади, зокрема міських і обласних рад.

Влада в регіонах любить дуже багато, часто і з задоволенням, розповідати про власну прозорість. Насправді ж стан справ з цим не настільки райдужний. Так, якщо говорити про великі українські міста, то максимальний індекс прозорості для кращого з них в цьому відношенні складає всього 64%. Наприклад, якщо задатися бажанням знайти у відкритому доступі дані про динаміку головних фінансових показників конкретної області або міста за останні роки, то зробити це навряд чи вдасться. Подібна статистика просто не публікується, або публікується не в повному обсязі. Чи то у місцевої влади до цього не доходять руки, чи то вона просто не хоче показувати дані через падіння показників на тлі попередніх періодів, побоюючись можливої негативної реакції суспільства і звинувачень в неефективності.

Як би там не було, факт відсутності цієї інформації у відкритому доступі кардинально суперечить постійним заявам про відкритість і прозорість. У той же час публічність подібних даних є критично важливою для поліпшення якості управління на регіональному рівні.

По-перше, це дозволить суспільству оцінювати ефективність роботи регіональних влад і в разі необхідності вимагати перерозподілу ресурсів і зусиль на більш нагальні проблеми. По-друге – подібна статистика є ефективним інструментом для виявлення системних проблем в регіонах для подальшого їх усунення самими структурами влади.

ВИЙТИ ІЗ ТІНІ

Допомогти вирішенню питання з відкритістю діяльності місцевої влади був покликаний унікальний проект «Прозорі, фінансово здорові і конкурентоспроможні муніципалітети в Україні», реалізований Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД) спільно з Інститутом економічних і соціальних досліджень Словаччини (INEKO) за фінансової підтримки Офіційної Допомоги з метою розвитку від Словацької Республіки (SlovakAid).

В рамках цього проекту в березні почали роботу три онлайн-платформи, на яких в максимально зручному вигляді відображені найбільш повні дані за наступними напрямками:

1. «Прозорість 50 найбільших міст України»
2. «Прозорість місцевих бюджетів»
3. «Регіональна бізнес-середовище в Україні».

Індекси, представлені на порталі «Прозорість 50 найбільших міст України», розраховувалися на базі методики Transparency International Словаччина, яка використовувалася в аналогічному дослідженні для цієї країни.

Головні особливості проекту – його масштабність, а також орієнтованість на практичне застосування. Кожна з трьох платформ дозволяє скласти чітку картину по кожному з напрямків, а також виявити найбільш гострі проблеми в розрізі регіонів і всієї України.

ВСЕ, ЩО ВИ ХОТИЛИ ЗНАТИ ПРО МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ



Як розповіла експерт МЦПД, керівник проекту і його куратор в частині «Прозорість місцевих бюджетів» Ангела Бочі, особливу цінність цього напрямку надає можливість відстежити якість будь-якого з бюджетних показників регіону в динаміці.

«В процесі роботи над напрямком проекту «Прозорість місцевих бю-



джетів» були проаналізовані і систематизовані десятки тисяч показників з 2010 по 2015 роки, отримані від місцевих казначейств. В результаті вималювалася чітка картина з усіх найважливіших напрямів бюджетної політики для кожної області України та кожного обласного центру. Дуже важливо, що крім можливості побачити фінансовий стан кожного регіону наш проект має суто практичне застосування. Дані тут представлені в динаміці, тому як місцеві, так і центральні органи влади можуть дуже просто відстежити те, якому напрямку регіональної бюджетної політики протягом останніх років приділялося недостатньо уваги, і, відповідно, виявити необхідні точки докладання зусиль», – пояснила експерт.

Ангела Бочі також зазначила, що важливою підмогою ці дані стануть і для громадських активістів

в регіонах, які відстежують бюджетні процеси з метою запобігання неефективних кроків влади або проявів корупції.

«Тепер ті цифри, які або взагалі були приховані, або їх доводилося в буквальному сенсі «вигризати» з місцевої влади, стають доступні широкому загалу, причому не окремо, а з можливістю аналізу їх разом з іншими показниками. Це дає можливість громадськості впливати на владу, як це прийнято в демократичних країнах, щоб змусити її активізувати роботу того чи іншого питання», – підкреслила експерт.

Вона також додала, що індекс прозорості місцевих бюджетів буде оновлюватися на постійній основі, зокрема дані за 2016 рік будуть розміщені на порталі вже найближчим часом, як тільки казначейства нададуть відповідну інформацію.

ПОТРІБНО БІЛЬШЕ ПРОЗОРОСТІ



У свою чергу керівник напрямку «Прозорість 50 найбільших міст України» та експерт МЦПД Веро-

ніка Харук звернула увагу, що проведене дослідження однозначно говорить про недостатню відкритість місцевої влади перед суспільством. Така ситуація, крім неможливості об'єктивно оцінювати дії місцевих органів управління (інформація про такі дії дуже часто просто відсутня), несе в собі істотні ризики для подальшої реалізації реформи місцевого самоврядування.

«Реформа – це апіорі процес, який передбачає максимальну відкритість. Інакше існує ризик прийняття тих чи інших невірних рішень учасниками цього процесу. Але про яку прозорість сьогодні можна говорити, якщо тільки 58% міських голів в найбільших українських містах, які стали об'єктами аналізу, опублікували на сайтах міськрад свої декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру? Або інший приклад: тільки п'ята частина міськрад публікує на своїх сайтах дані з результатами конкурсів про продаж або передачу в оренду комунальної власності. Чи не занадто оптимістичні дані і з публічністю в земельній сфері? Втім, в ході підготовки даних ми зіткнулися і з більш вражаючими фактами. Так, виявилось, що 3 з 50 проаналізованих сайтів міських рад досі не мають української версії. Результати збору і аналізу подібної інформації в 9 основних сферах дослідження знайшли відображення у фінальному рейтингу.

Те, що у переможця нашого рейтингу, міста Суми, індекс прозорості становить лише 64%, на мою думку, говорить про недостатню роботу в цьому напрямку на місцях і по країні в цілому. Однак, онлайн-платформа «Прозорість 50 найбільших міст України», серед іншого, містить ряд рекомендацій для підвищення рівня прозорості

місцевих рад. Таким чином, наш проект дозволить більш чітко окреслити проблему, виявивши найбільш важливі прорахунки щодо забезпечення прозорості в діях міської рад в кожному з 50 найбільших міст України та застосувати надані рекомендації для поліпшення ситуації», – зазначила експерт.

ЯК Я МОЖУ ПОБУДУВАТИ БІЗНЕС



Керівник платформи «Регіональне бізнес-середовище в Україні», експерт МЦПД Василь Поворозник розповів, що у даного напрямку є три ключові аспекти практичного застосування. По-перше, це можливість оцінити ефективність місцевої влади з того чи іншого напрямку в сфері розвитку бізнес-клімату.

По-друге, ця частина проекту відображає об'єктивну картину по більшості ключових показників регіональної ділової активності (їх налічується більше сотні), що дозволяє скласти уявлення про сильні та слабкі сторони кожної з областей. Це може допомогти проводи-

ти більш правильну економічну політику розвитку регіонів.

І, по-третє, рейтинг регіонального бізнес-середовища містить важливі індикатори для інвесторів, які збираються вкладати кошти в той чи інший регіон.

«Простіше кажучи, будь-який інвестор, вітчизняний, або зарубіжний, який готується до ведення бізнесу в конкретній галузі України, скориставшись нашою платформою, зможе одразу ж попередньо оцінити ризики і конкурентні переваги регіону. Або, навпаки – керуючись індексами, вибрати найбільш вдалу область для конкретної сфери діяльності. Наприклад, для інвестицій в будівництво заправних станцій будуть важливі показники щільності доріг, а для екологічного виробництва – показники викидів забруднюючих речовин», – пояснив експерт.

Як зазначають творці проекту «Прозорі, фінансово здорові і конкурентоспроможні муніципалітети в Україні», аналогічний проект довів свою ефективність в Словаччині, де використовується не тільки як засіб контролю дій місцевої влади з боку суспільства, а й як інструментарій для виявлення системних проблем в регіонах і пошуку шляхів їх вирішення. У зв'язку з цим не виключено, що три існуючі інтерактивні платформи можуть бути розширені новими модулями.

Децентралізація на практиці: проблеми та шляхи їх вирішення



Розробляючи реформу децентралізації в Україні та вивчаючи міжнародний досвід та успішну практику сусідніх та схожих за адміністративно-територіальним устроєм держав, розробниками реформи було прийнято рішення повністю відійти від ідеї централізованого управління територіальними громадами.

В основі реформи закладено надання на законодавчому рівні повноважень місцевим радам вирішувати усі питання, які стосуються життя громади. Для реалізації зазначених повноважень передбачено надання відповідного фінансування як централізовано з державного бюджету, так і самостійно отримувати та розвивати джерела надходжень до бю-

джету територіальних громад. Першим практичним етапом реформи є об'єднання територіальних громад, що необхідно для концентрації людських, інфраструктурних, земельних ресурсів, щоб нова адміністративна одиниця стала більш потужною та спроможною. Другим етапом – надання можливості автономного економічного розвитку

громади з власним незалежним фінансуванням та можливістю розширення податкової бази.

Фактично, держава покладає відповідальність за успішний розвиток регіонів на плечі громад. Перш за все, це зумовлено відсутністю стимулів у попередній моделі до ефективного використання бюджетних коштів та оптимізації системи надання послуг населенню. Центральна влада, натомість, була заручником неефективної моделі, яка вимагала все більше і більше коштів на утримання, однак з кожним роком ставала все більше залежною від дотацій.

Важливо розуміти, що раніше принципи бюджетного вирівнювання не стимулювали місцеву владу до економічного розвитку. До 2015 року уряд компенсував бюджетні

недостачі, тому у депресивних регіонів не було ніякої мотивації скорочувати витрати, бо недостачу покривали централізовано з державного бюджету. З іншого боку, у тих міст, яким вдавалося заробляти більше, ніж витратити, надлишок забирали до центрального бюджету, а звідти він йшов на дотації «бідним» регіонам.

Така система створювала підґрунтя для політичних спекуляцій, які не сприяли єдності країни та створювала постійну напругу між регіонами. Однак, дякуючи реформі, трансфертна політика реалізується таким чином, щоб стимулювати регіони до розвитку, відштовхуючись від показника середньої дохідної спроможності по країні. Ті, хто не в змозі досягти середнього показника, отримує лише

80% від бюджетного розриву, що стимулює їх до оптимізації та збільшення надходжень. З іншого боку ефективні регіони не віддають весь надлишок до центрального бюджету, а лише його половину, що є також стимулом для розвитку. Ця система є набагато більш економічно стимулюючою, ніж попередня.

Що ж ми отримуємо сьогодні? Найголовніше – те, що територіальні громади будуть особисто відповідальні за власні витрати та прибутки. Сьогодні держава пропонує не постійне утримання, а модель, в якій громади будуть спроможні самотійно себе утримувати, ба більше, розвивати власну інфраструктуру та систему надання послуг населенню. Звичайно, спочатку буде важкий етап переходу, який ми вже спостерігаємо протягом



двох років, однак ряд новостворених об'єднаних громад уже в 2016 році довів ефективність та успішність запропонованої моделі. В нових умовах вже не є можливим озвучення керівниками місцевих рад звинувачень на адресу центральної влади щодо відсутності фінансування чи сприяння, адже всі інструменти розвитку вже передаються на місцевий рівень.

Шлях від однієї моделі до іншої доволі простий, на перший погляд, це умовно три кроки, зокрема, об'єднання громад, залучення державної підтримки для відчутного стимулювання розвитку та формування власного бюджету за новим підходом.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Розбіжність між теорією та практикою об'єднання.

В основі ідеї об'єднання громад закладено заміну районного рівня управління на чолі з державною адміністрацією та районною радою на рад та виконавчі органи об'єднаної територіальної громади. За основу створення таких громад було взято наявні районні центри. Однак, з огляду на те, що об'єднання відбувається за ініціативи зацікавлених громад, ґрунтуючись на принципі добровільності, в межах одного району часто утворюються декілька таких громад. Не дивлячись на те, що було затверджено перспективний план формування територіальних громад, не було враховано небажання окремих населених пунктів змінювати свій статус чи об'єднуватись з менш спроможними громадами. Це призвело до ряду похідних проблем, зокрема:

- наявність громад поза об'єднаними громадами. Це призводить до неможливості реорганізації

районної ради та державної адміністрації, створює незручності в системі управління районом, виникають непередбачені колізії законодавства та протиріччя між місцевими органами влади.

- небажання об'єднуватись з неспроможними громадами;
- бідні, неспроможні громади об'єднуючись, залишаються такими ж економічно слабкими. Відсутність ділової активності, яка б давала змогу наповнювати місцевий бюджет, та незавершеність зміни законодавства для надання необхідних повноважень у сфері розпорядження земельними ресурсами за межами населених пунктів не дають змоги акумулювати необхідний для громади фінансовий ресурс. Враховуючи економічну доцільність, такі громади не будуть визначені як пріоритетні чи спроможні, і для них, практично, нічого не зміниться, а навпаки, ліквідація місцевих рад з їх перенесенням до нового центру, а також укрупнення та оптимізація навчальних закладів та закладів охорони здоров'я можуть погіршити фактичний рівень надання послуг в короткотерміновій перспективі, зменшить кількість робочих місць тощо. Хоча закономірно, що з огляду на значний від'ємний коефіцієнт приросту населення, зазначена категорія населених пунктів приречена на занепадання.
- не всі об'єднані територіальні громади отримують державну підтримку. Не будучи сформованими відповідно до затвердженого плану, громади позбавлені можливості отримати додатковий фінансовий ресурс. В той же час, методологія визначення спроможних громад часто охоплює окремі громади, які змуше-

ні об'єднуватись задля отримання державної підтримки без залучення сусідніх громад. Таким чином, як ми можемо спостерігати сьогодні, будучи вмотивованими державною підтримкою, громади об'єдналися на основі перспективного плану формування територій, що призвело до утворення прошарку громад, які є довкола об'єднаних, та не є спроможними. Наразі опрацьовуються питання їх включення до складу вже сформованих громад, однак цей процес нашої хватується на ряд перепон і створює значні незручності.

ПРОПОЗИЦІЇ:

Реалізація реформи в якомога більш стислі терміни є запорукою досягнення поставленої мети створення спроможних громад та ліквідація проміжної ланки управління на районному рівні. Принцип добровільності унеможливорює прийняття рішення без їх ухвалення громадою. Таким чином, варто зосередитись на роз'яснювальній роботі з громадами, керівництвом міст та сіл, які блокують об'єднання. Блокування реформи є не більш ніж відтермінування реалізації реформи та покращення рівня фінансування потреб населеного пункту. Враховуючи від'ємний коефіцієнт приросту населення у сільській місцевості на переважній території України, небажання об'єднуватись з неспроможними громадами унеможливорює в майбутньому уникнення зменшення мережі навчальних та лікувальних закладів на території громади. В процесі реалізації реформи, після отримання громадами права розпоряджатись землями за межами населеного пункту та змінювати цільове

призначення, об'єднання з неспроможними громадами буде визначальним для акумуляції земельних ресурсів та створення привабливих умов для залучення інвесторів тощо.

Зволікання в процесі об'єднання створює невизначеність як місцевих громад, так і районних законодавчих та виконавчих гілок влади, що призводить до завмирання в процесі реалізації будь-яких проєктів, унеможливорює створення ефективної бізнесової діяльності регіону.

Реформа охорони здоров'я.

Базовим елементом реформи у сфері охорони здоров'я є реформа місцевого самоврядування. Формування об'єднаних територіальних громад, за умови наділення їх широкими повноваженнями і ресурсами, розглядається як можливість надавати населенню на своїй території якісні медичні послуги. Існуюча на сьогодні мережа фельдшерсько-акушерських пунктів має бути повністю реформована, однак для досягнення зазначеної мети необхідна реформа всієї галузі охорони здоров'я та значно збільшені фінансові видатки.



В контексті децентралізації експертним середовищем запропоновано втілити таку систему функціонування медичних закладів, які б могли забезпечити для людей якомога наближені та якісні послуги. Концепція передбачає створення трьох рівнів, перший з яких буде саме первинна медицина, закріплена за громадами. Госпітальні округи – основа вторинного рівня медобслуговування, третинний рівень має забезпечуватися на обласному рівні – це високоспеціалізована медицина.

Станом на сьогодні реформа медичної галузі перебуває на етапі планування та обговорення. А отже, й надалі функціонуватимуть фельдшерсько-акушерські пункти за рахунок фінансування з державного бюджету. Особливих змін в бік покращення чи погіршення рівня надання послуг не вбачається. Однак це не вирішує проблеми відсутності необхідного рівня надання медичних послуг та забезпечення вчасної госпіталізації.

ПРОПОЗИЦІЇ:

Наразі не зрозуміло, яка саме модель реформи системи охорони здоров'я і в який спосіб буде реалізована, однак, в будь-якому випадку, варто зосередитись на передачі майна фельдшерсько-акушерських пунктів на баланс об'єднаних територіальних громад, інвентаризації наявного майна та покращенні рівня надання послуг в межах громади. Дякуючи реформі, місцева рада отримує можливість безпосередньо забезпечувати роботу зазначених пунктів, збільшувати, у разі потреби, кількість медперсоналу, обсяг фінансування.

Освітня реформа.

Створення системи опорних шкіл та філій є продовженням оптимізації системи навчальних закладів на місцевому рівні. До сфери відповідальності органів самоврядування до створення об'єднаних територіальних громад відносилось забезпечення довозу школярів до навчальних закладів, ремонтні роботи та зменшення видатків на обігрів/освітлення приміщень. Звернення районних державних адміністрацій щодо необхідності укрупнення класів та оптимізації мережі, як правило, ігнорувались та блокувались на місцевому рівні.

Однак разом з адміністративно-територіальною реформою відповідальність за утримання загальноосвітніх навчальних закладів покладається на об'єднану територіальну громаду – як в частині матеріально-технічного забезпечення, так і в організації всього навчального процесу, включно з забезпеченням викладацьким складом та укомплектуванням класів. В той же час держава надає освітню субвенцію відповідно до визначених вимог, з розрахунку кількості школярів. Таким чином, об'єднана територіальна громада є відповідальною за всі витрати, окрім заробітних плат вчителів в межах визначеної чисельності. У разі перевищення зазначеної чисельності чи бажанні підвищення рівня забезпеченості, відповідні кошти мають бути закладені в місцевому бюджеті. Єдиною різницею, фактично, є те, що раніше відповідний орган районної державної адміністрації був відповідальний за покриття недостачі з державного бюджету, яка виникала в окремих навчальних закладах, вирівнюючи фінансування в межах району, а тепер саме об'єднанні територіальні громади будуть відповідаль-



ні за утримання закладів, оптимізації (закритті) яких вони раніше перешкоджали. З іншого боку, це надасть можливість підвищити рівень фінансування та покращити рівень надання послуг оптимізованої та реформованої освітньої системи.

ПРОПОЗИЦІЇ:

Що стосується оптимізації, то, як і раніше, незмінним залишається положення ч. 2 ст. 14 Закону України «Про загальну середню освіту» у загальноосвітніх навчальних закладах, розташованих у селах, селищах, кількість учнів у класах визначається демографічною ситуацією, але повинна становити не менше п'яти осіб. При

меншій кількості учнів у класі заняття проводяться за індивідуальною формою навчання. Таким чином, у даному випадку доцільним є пониження ступеня філії виключно до I ступені (початкова школа) з одночасною організацією підвезення учнів основної школи до опорного закладу.

Визначення обсягу наявного в розпорядженні рухомого та нерухомого майна.

Важливо розуміти, що неінвентаризоване рухоме майно юридично є безхазяйним, а отже, будь-яке пошкодження чи розкрадання неінвентаризованого рухомого майна позбавлене захисту з боку правоохоронних органів. Незалежно

від того, яка фактична вартість такого майна, його втрата не буде компенсована.

Об'єкти загального користування, які не перебувають на балансі ради, не можуть бути джерелом наповнення бюджету, водночас, виділення коштів на їх утримання та реконструкцію не лежить в законному полі.

ПРОПОЗИЦІЇ:

Інвентаризація рухомого та нерухомого майна об'єднаної територіальної громади має бути одним із першочергових заходів після об'єднання.

Таким чином, важливо якомога швидше сформувати комісію з інвентаризації та за рішен-



ням комісії вказати реальну вартість майна з урахуванням зносу та стану.

Об'єкти нерухомості новостворених громад мають бути також інвентаризовані, адже це є необхідним кроком для чіткого визначення земель та будівель у розпорядженні громади, та є джерелом поповнення місцевого бюджету. Однак перешкодою є відсутність належно оформленої документації у власників об'єктів та особи-

ста зацікавленість жителів громади у подальшій безоплатній експлуатації.

Це стосується також об'єктів загального користування, зокрема цвинтарі, огорожі, пам'ятники, парки, сквери, майданчики тощо. Взяття на баланс такого роду об'єктів надасть можливість виділяти кошти на їх утримання в належному стані, надасть таким об'єктам статус, необхідний для отримання охорони з боку

правоохоронних органів, а головне, надасть законне право громаді регламентувати будь-який вид діяльності, пов'язаний із зазначеними об'єктами, зокрема організація ярмарків, встановлення МАФів, пунктів роздрібної продажі, проведення різноманітних заходів тощо. Це, в свою чергу, створить передумови поповнення місцевого бюджету та розвитку інфраструктури.

Рейтинг прозорості регіонів

Одним з важливих елементів роботи в рамках реалізації проекту «Транспарентність, фінансове здоров'я та конкурентоспроможність місцевого самоврядування в Україні», що реалізується МЦПД та словацькою недержавною неприбутковою організацією INEKO за фінансової підтримки Посольства США в Україні, є створення рейтингу прозорості регіонів.

Метою рейтингу є допомогти органам місцевого самоврядування підвищити рівень прозорості, тому першочерговим завданням експертів була розробка рекомендацій з підвищення прозорості діяльності рад. Протягом квітня-травня 2017 року експертами було розроблено відповідні рекомендації, 67 показників у 9 основних сферах, які відображають ситуацію щодо транспарентності діяльності обласних рад України. Максимальна оцінка обласної ради з 9 сфер становитиме 100 балів.

Сфери транспарентності:

- I. Інформаційна політика
- II. Складання бюджету
- III. Державні закупівлі
- IV. Розпорядження майном
- V. Соціальні послуги
- VI. Кадрова політика
- VII. Професійна етика та конфлікт інтересів
- VIII. Участь громадян
- IX. Медіа

Рейтинг прозорості обласних рад в Україні ґрунтуватиметься на даних, отриманих з наступних джерел:

- Відповіді на опитувальник, направлений МЦПД до обласних рад. Кожен опитувальник містив 16 запитань.
- Відповіді на запити на інформацію, направлені МЦПД неофіцій-

но – через третю особу («запит таємного клієнта»).

- Інформація у відкритому доступі на офіційних сайтах міських рад
- Інформація з профілів обласних рад у соціальній мережі Facebook.

Наразі триває робота з формування рейтингу, який покликаний стимулювати впровадження в роботі обласних рад рекомендацій з підвищення прозорості їх діяльності та вказати на недоліки, які необхідно виправити для сталої ефективної роботи рад.

Побудова рейтингу є повністю прозорою і результати по кожному індикатору кожної області будуть наявні на онлайн-платформі у вільному доступі вже наприкінці червня.

Дана публікація підготовлена експертами Міжнародного центру перспективних досліджень в рамках проекту: «Транспарентність, фінансове здоров'я та конкурентоспроможність місцевого самоврядування в Україні», що реалізується МЦПД та словацькою недержавною неприбутковою організацією INEKO за фінансової підтримки Посольства США в Україні.

Над випуском працювали: **А. Бочі, В. Поворозник, В. Харук.**

©2017 Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД).
У разі цитування обов'язкове посилання на МЦПД.