



Проект: Розбудова спроможності Національної академії державного управління при Президентіві України для відкритого місцевого самоврядування

Виконавець: Мережа інститутів і шкіл державного управління країн Центральної та Східної Європи (NISPAcee)

Партнер виконавця: Національна академія державного управління при Президентіві України (НАДУ)

За підтримки: SlovakAid, Програма Міністерства закордонних справ Словаччини

Ефективність надання місцевих послуг

**Редактор:
Юрай Немец**

Copyright © 2017 by NISPAcee

Мережа інститутів і шкіл державного управління країн Центральної та Східної Європи
<http://www.nispa.org>

Розбудова спроможності НАДУ для відкритого місцевого самоврядування

Ефективність надання місцевих послуг

Редактор: Юрай Немец

Автори:

Юрай Немец, факультет економіки, Університет Матея Бела, Банська Бистриця, Словаччина

Григорій Борщ, кафедра регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом, Національною академією державного управління при Президентові України, Київ, Україна

Навчальний матеріал розроблено в рамках проекту № SAMRS/2015/VP2/1/1 “Budovanie kapacít NAPA pre otvorenú miestnu správu a samosprávu“ / “Розбудова спроможності НАДУ для відкритого місцевого самоврядування“, який спільно впроваджується NISPAcee - Мережею інститутів і шкіл державного управління країн Центральної та Східної Європи та НАДУ - Національною академією державного управління при Президентові України за підтримки Slovak Aid – Словацької агенції з міжнародного співробітництва та розвитку.

Команда учасників проекту, яка розробила та переглянула це видання:

Словачія:

Юрай Немец (Juraj Nemes), експерт проекту
 Даніел Клімовський (Daniel Klimovský), експерт проекту
 Томаш Яцко (Tomáš Jacko), експерт проекту
 Людмила Малікова (Ludmila Malíková), експерт проекту
 Людмила Гайдошова (Ludmila Gajdošová), експерт проекту
 Елена Жакова (Elena Žáková), експерт проекту / керівник проекту
 Юрай Скленар (Juraj Sklenár), асистент проекту

Україна:

Володимир Вакуленко, експерт проекту / український координатор проекту
 Наталія Гринчук, експерт проекту
 Григорій Борщ, експерт проекту

Думки авторів не обов'язково відображають погляди NISPAcee, НАДУ та SlovakAid.

ISBN 978-80-89013-95-1

NISPAcee - міжнародна асоціація, орієнтована на державне управління. Її місія полягає у сприянні та посиленні ефективного і демократичного врядування та модернізації державного управління і політики у регіоні NISPAcee.



Зміст:

Навчальний модуль: Ефективність надання місцевих послуг	
<i>Юрай Немец</i>	4
Кейс-стаді 1: Надання місцевих публічне послуг у Словаччині	
<i>Юрай Немец</i>	19
Кейс-стаді 2: Спільне надання публічних послуг на муніципальному рівні у Словаччині	
<i>Юрай Немец</i>	24
Кейс-стаді 3: Специфічні фактори, що визначають успіх надання послуг за договорами зовнішнього підряду у країнах з перехідною економікою	
<i>Юрай Немец</i>	30
Кейс-стаді 4: Співробітництво територіальних громад в організації місцевої пожежної охорони	
<i>Григорій Бориц</i>	34
Кейс-стаді 5: Співробітництво громад району з метою створення спільного комунального підприємства «Шляхрембуд»	
<i>Григорій Бориц</i>	38

Навчальний модуль: Ефективність надання місцевих послуг

Відповідальні експерти: Юрай Немец, Григорій Борщ

Планований розподіл часу: 2 години лекцій, домашнє завдання, гнучкий розподіл годин семінарських занять (залежно від потреб конкретної практичної ситуації, що розглядається)

Мета модуля: забезпечити систематичні знання про способи прийняття рішень місцевими органами влади щодо найбільш важливих аспектів надання місцевих публічних послуг, особливо питання як саме виробляти місцеві послуги.

Після вивчення цього модуля слухачі повинні:

- розуміти суть концепції надання місцевих публічних послуг;
- знати обсяг місцевих публічних послуг в Україні;
- усвідомлювати основні аспекти надання місцевих державних послуг
- володіти основними принципами прийняття рішень щодо вибору між наданням місцевих публічних послуг власними силами чи зовнішніми підрядниками
- вміти оцінювати конкретні місцеві підходи і рішення щодо організації надання публічних послуг.

План

Місцеві публічні послуги в Україні – короткий огляд.

Надання місцевих публічних послуг – стислий виклад теорії.

Надання послуг власними силами проти зовнішнього підряду.

Можливі способи оцінювання надання місцевих публічних послуг.

Спільне надання місцевих публічних послуг.

1. Місцеві публічні послуги в Україні – короткий огляд

Правові основи місцевого і регіонального самоврядування в Україні складають, зокрема, Конституція України, Європейська хартія місцевого самоврядування (включена до українського національного законодавства 15 липня 1997 року), Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про столицю України – місто-герой Київ», Бюджетний та Податковий кодекси України.

Структура місцевого та регіонального управління в Україні базується на трьохрівневій системі адміністративно-територіального устрою. Перший, базовий рівень, згідно з Конституцією, включає села, селища і міста. Кожна з цих територіальних одиниць обирає власні органи місцевого самоврядування. Перед початком процесів об'єднання територіальних громад у державі налічувалося трохи менше 30 000 громад, що суттєво різнилися за кількістю населення та ресурсів.

Структуру місцевого самоврядування на першому рівні територіального поділу формують мер, місцева рада та її виконавчі органи (адміністрація). Мер обирається безпосередньо жителями терміном на 5 років і є вищою посадовою особою територіальної громади, він головує на сесіях місцевої ради й очолює систему виконавчих органів ради (адміністрацію). Місцева рада є представницьким органом територіальної громади з мандатом на прийняття місцевих рішень. Вона обирається безпосередньо жителями терміном на 5 років за мажоритарною (половина депутатів) і пропорційною (друга половина депутатів) системами, крім сільських і селищних рад, які обираються лише за мажоритарною системою.

Місцева рада відповідальна, перш за все, за формування виконавчого комітету ради, затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку і затвердження місцевих бюджетів; прийняття рішень про місцеві позики, передачу комунальної власності; затвердження договорів, укладених мером від імені ради, з питань, що входять до її виключної компетенції тощо. Місцева рада має право скасовувати розпорядження виконавчої ради, якщо вони суперечать Конституції або законам України, іншим законодавчим актам, або рішенням самої ради.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування, відповідно до Конституції, є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, які є комунальною власністю. Однак, насправді тільки місцева влада міст обласного значення має відносно хороші спроможності для виконання своїх завдань і функцій.

Конституція України (стаття 19) передбачає, що місцеві органи влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування», місцеві ради першого рівня мають виняткові повноваження, що охоплюють процеси прийняття рішень у різних областях місцевих справ, наприклад: соціально-економічний і культурний розвиток; бюджет, фінанси і ціни; управління комунальною власністю; повноваження у сферах:

- Житлово-комунального господарства,
- Споживчих і торгових послуг,
- Харчування,
- Транспорту і зв'язку;
- Будівельної галузі;
- Освіти,
- Охорони здоров'я,
- Культури,
- Фізичної культури та спорту тощо.

Виконавчі органи мають як свої власні, так і делеговані повноваження (у цьому модулі делеговані повноваження – "адміністративні послуги" – не розглядатимуться).

! Плата за комунальні послуги в Україні встановлюється переважно національними регуляторами. Наприклад, тарифи на такі комунальні послуги, як електроенергія, послуги центрального опалення, послуги централізованого постачання холодної води, послуги централізованого постачання гарячої води, послуги з водовідведення встановлюються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Тарифи на природний газ встановлюються Кабінетом Міністрів України.

2. Надання місцевих публічних послуг – стислий виклад теорії

Реформа публічного сектора і реформа публічного управління спрямовані на дуже схожі цілі, особливо це стосується економії публічних витрат, підвищення якості, ефективності та дієвості надання публічних послуг, а також забезпечення соціального захисту людей. Методи, що застосовуються для досягнення цих цілей, різняться від країни до країни. Тим не менш, нема жодної країни, де не була б запроваджена система «міксу публічно-приватно-громадського секторів» або "партнерства між публічним, приватним і громадським секторами" у наданні публічних послуг.

Основна теорія цього плюралізму у наданні публічних послуг описана, наприклад, у Cullis and Jones (1992) або у Bailey (1999) – див. Таблицю 1. Основний принцип – це акуратний відхід від класичної системи надання публічних послуг. Це досягається завдяки тому, що приватні комерційний сектор та неприбутковий сектор залучаються до усіх процесів, пов'язаних із забезпеченням публічними послугами, а також, до деякої міри, із соціальним забезпеченням.

Таблиця 1 Публічно-приватний мікс у наданні суспільних товарів

Фінансування		Виробництво		
		Державне	Змішане	Приватне
	Державне	Класична форма	Альтернативні способи надання послуг	
	Змішане			
Приватне				

Джерело: автори, на основі Cullis and Jones, 1992

Традиційне надання – коли послуга фінансується з державних коштів і надається державними установами – заміщається більш багаторівневою системою, що проводить чітку границю між фінансовими, закупівельними і виробничими функціями (Pollitt-Bouckaert, 2000). Ідея розщеплення покупця і постачальника (провайдера) послуги постає з аналізу теорії суспільного вибору (Niskanen, 1971) щодо неефективності бюрократичного виробництва. Тобто, що монополістична бюрократія вироблятиме більше послуг, ніж це необхідно, при більш високих витратах на одиницю продукції.

Делегування надання публічних послуг зовнішнім підрядникам є одним з альтернативних підходів до надання послуг, щоб перейти від класичного надання до змішаних форм.

Згідно з цим підходом, що найчастіше зустрічається на рівні місцевих органів влади, уряд залишає за собою відповідальність за надання послуги, але наймає приватні фірми для її безпосереднього надання (Nemes, 2002). Зовнішній підряд також може бути визначений як зобов'язуюча угода, за якою публічна установа оплачує приватній фірмі або неприбутковій організації надання нею (фірмою чи організацією) публічних послуг певного рівня і якості. Громадяни, як споживачі, через свої податки або збори сплачують місцевому уряду, який, у свою чергу, сплачує підряднику.

Згідно Savas (1987), оскільки функція забезпечення послугою зберігається за урядом, договори зовнішнього підряду є консервативним підходом до підвищення ролі приватного сектора.

Потенційні сприятливі наслідки договорів підряду пов'язані переважно з розширенням можливостей індивідуального вибору, а також підвищенням ефективності витрат, якістю і справедливістю (Bailey, 1999; Øvretveit, 1995; Lane, 2000; і багато інших). Такий потенціал не був повністю підтверджений достовірними даними, однак, і багато емпіричних досліджень (наприклад, Bel and Costas, 2006) не змогли навіть підтвердити вплив способу надання послуги на витрати, що було основним позитивним аргументом на користь договорів підряду. Крім того, деякі автори звертають увагу на перепони на шляху до ефективного зовнішнього підряду, а також вказують на негативні наслідки, пов'язані з використанням конкуренції і зовнішніх підрядів (Bailey, 1999; Pollit and Bouckaert, 2000; Lane, 2000, і багато інших). Lowery (1998), наприклад, обговорює три типи квазіринкових

неспроможностей, два з яких – неспроможність формування ринку та помилка віддання переваги – тісно пов'язані з укладення договорів підряду. Неспроможність формування ринку зумовлюється браком конкуренції, часто через невелику кількість потенційних постачальників для багатьох публічних послуг. Якщо приватизація просто замінює державну монополію на приватну, то економія, швидше за все, зникне після початкового контракту. Помилка віддання переваги пов'язана з обмеженою інформацією, і один з його аспектів – теорія принципала-агента обговорюється нижче.

На думку Prager, загальним правилом організацій публічного сектору є "інтерналізація операцій до точки, де витрати на подальше розширення сприймаються більшими, ніж витрати на придбання компонентів або послуг на ринку" (Prager 1994, 84). Крім того, виробництво повинно бути інтерналізоване, якщо існує потреба у пильному контролі за виробничим процесом.

Теоретичні основи оцінювання потенціалу зовнішнього підряду у розвинених країнах виходять як з наук управління так і нової інституціональної економіки (Gruening, 2001). Остання розглядає урядових осіб, які приймають рішення, як людей, які прагнуть до задоволення у першу чергу особистих інтересів і працюють в умовах інформаційної асиметрії, обмеженої раціональності і опортунізму, що призводить до проблем операційних та агентських витрат.

Проблема факторів, що визначають успіх зовнішнього підряду / аутсорсингу, не є новою в економічній літературі. Основна увага наявних досліджень зосереджувалася на таких аспектах:

- Ступінь конкуренції за присудження контракту (Savas 1987; Kettl 1993),
- Якість попередньої оцінки підрядника / агента (Rehfuss 1989),
- Чітке визначення послуги, що надається на умовах зовнішнього підряду / аутсорсингу – умови підряду (Rehfuss 1989, Marlin 1984),
- Якість контролю за виконанням умов підряду (Rehfuss, 1989; Marlin, 1984; Prager, 1994; Brown and Potoski, 2003),
- Санкції (DeHoog 1990),
- Досвід відповідальності державного органу / уряду / принципалу за підряд / аутсорсинг з управління підрядами (DeHoog 1990; Rehfuss 1989),
- Технічні знання послуги на умовах підряду (Kettl 1993).

У наступному тексті будуть коротко розглянуті дві основні теоретичні концепції, важливі для оцінювання потенціалу зовнішнього підряду: теорія принципал-агент (Arrow, 1985) і теорія операційних витрат (Prager, 1994).

Теорія принципал-агент і зовнішні підряди

У найзагальнішому вигляді цю теорію можна викласти наступним чином. Принципал – це власник. Агент – це довірена особа (управитель). Отже, за власником залишається функція володіння власністю, а за агентом – функція розпорядження нею. Відділення власності від поточного контролю породжує конфлікт інтересів власників і агентів. Мета власника – максимізація прибутку. Цілі агентів – спокійне існування, витрати на особисті інтереси, професійний інтерес. Розглянемо, як ця теорія реалізується у відносинах надання публічних послуг.

Встановлення і підтримка правових договірних відносин між принципалом і агентом пов'язано з багатьма проблемами і ризиками. Згідно Shetterly (1998), цей процес відбувається в три етапи: збір попередніх даних комерційних пропозицій, вибір підрядника та управління підрядами. Усі три фази потенційно страждають від класичної проблемної ситуації "принципал-агент", в якій принципи не можуть безпосередньо спостерігати за відповідними характеристиками і діями агентів.

Atrow (1985, 37) відзначає дві підмножини проблеми принципал-агент: "моральний ризик або проблема прихованої дії і несприятливий відбір або проблема прихованої інформації".

Моральний ризик може виникнути при укладанні підрядів, оскільки поведінка приватного партнера недосконало контролюється і приватний партнер не зазнає повних ризиків від своїх дій чи бездіяльності. Ці умови створюють ситуацію, в якій ухилення приватного партнера від виконання обов'язків або невідповідний вибір, зроблений приватним партнером, можуть негативно вплинути на досягнення цілей (і, потенційно, репутацію) державного партнера.

У проблемі несприятливого відбору агенти з приватної фірми мають інформацію, якою вони не діляться з організацією публічного сектору, але використовують цю інформацію для прийняття рішень, які впливають на цю публічну організацію. Публічна організація, однак, не може перевірити, чи служить ця інформація інтересам суспільства. Наприклад, розглянемо організацію публічного сектору, яка хоче найняти найкращого приватного партнера. Приватні фірми, що торгуються за контракт, знають більше про свою власну кваліфікацію, ніж організація публічного сектору коли-небудь зможе дізнатися, і ця інформаційна асиметрія може унеможливити якісну попередню оцінку приватних пропозицій. Вплив таких проблем підряду публічних послуг детально досліджував Bailey (1999).

На думку More, "Принципал має сплести ці взаємозалежні компоненти у договірні рамки, які, шляхом пом'якшення інформаційних асиметрій і структурування винагород,

спонукатимуть агента поводитися так, як поведився би сам принципал за будь-яких переважаючих умов" (More 1984, 756-757).

Операційні витрати і зовнішній підряд

Операційні витрати, пов'язані з підрядами, і пропорція цих витрат до вигод, одержуваних від зовнішнього підряду, є основними елементами взаємин при підряді. При укладанні угод підряду на надання послуг, уряди несуть певні витрати, які явно або неявно впливають на рішення: замовити надання послуг чи надати їх самостійно.

Операційні витрати угод підряду бувають двох типів: "пов'язані з етапом формування контракту і пов'язані з етапом виконання контракту" (Hirsch, 1991, 56-57).

Зміна способу надання послуг зі суспільного виробництва на укладання зовнішніх підрядів передбачає зміни як самого виробництва, так і систем управління ним, кожні з яких тягнуть за собою операційні витрати. Ці зміни вимагають встановлення нових критеріїв продуктивності, побудови систем моніторингу, змін у посадових обов'язках, а також скорочення числа державних службовців. Такі заходи, як майстерне написання запитів на пропозиції, створення систем і протоколів для розгляду надісланих пропозицій і вибору постачальників, ретельне укладення договорів, ведення переговорів з постачальниками, установка систем моніторингу за виконанням умов контракту, мають бути реалізовані ще до того, як буде зупинена система самостійного надання публічних послуг. Ці операційні витрати мають важливе значення для прийняття остаточного рішення: чи замовити послугу, чи надати її самостійно. Різні послуги мають різні рівні операційних витрат, які частково визначаються специфікою активів і простотою вимірювання, що добре пояснює теорія операційних витрат, розглянута вище.

Укладання угод підряду в країнах з перехідною економікою

Викладена вище теорія прогнозує, що у розвинених країнах укладення угод підряду може, але не обов'язково, підвищити продуктивність державного сектора. Кінцевий результат залежить від місцевих умов, у тому числі від спроможності державного органу організувати процеси підряду.

Набагато складніша ситуація у країнах з перехідною економікою, де для успішного укладення угод підряду недостатньо розвинені деякі соціально-економічні передумови. У таких ситуаціях – через недостатній рівень розвитку ринків і демократичних інституцій – самостійне надання публічних послуг може бути бажаним рішенням. Нижче розглядається

кожна з передумов для ефективного укладання угод підряду в країнах з перехідною економікою.

3. Надання послуг власними силами проти зовнішнього підряду

Укладення угод підряду впливає з "організаційного рішення: зробити самостійно чи купити товар або послугу" (Prager 1994 176). Сучасні публічні організації мають вирішити, чи варто виробляти товари і послуги самостійно, чи віддати їх на зовнішній підряд. Основоположним принципом вибору є підвищення ефективності при збереженні або підвищенні якості надання публічних послуг (Epstein, 1984).

Теорія не надає конкретних рецептів, як правильно прийняти таке рішення. Можливо, найважливішою теоретичною спробою розробити такий рецепт є модель, запропонована Brown-Potoski (табл. 2).

Таблиця 2: Типологія послуг за специфічністю активів і можливістю кількісного оцінювання

	Низька специфічність активів	Висока специфічність активів
Легке кількісне оцінювання	Кількісно вимірювані ринкові послуги Низькі операційні витрати	Кількісно вимірювані монополні послуги Помірні операційні витрати
Складне кількісне оцінювання	Невимірювані ринкові послуги Помірні операційні витрати	Невимірювані монополістичні послуги Високі операційні витрати

Джерело: адаптовано з Brown and Potoski, 2000.

Ця модель показує зв'язок між типом послуги та очікуваними операційними витратами на операцію віддання на зовнішній підряд. Вона передбачає, що послуги з високою специфічністю активів і обмеженими можливостями вимірювання результатів і наслідків не повинні віддаватися на підряд через занадто високі операційні витрати.

Модель процесу прийняття рішень

Базова модель, як прийняти рішення про віддання послуги на зовнішній підряд, і як приступити до його реалізації може мати наступні етапи:

A: Оцінювання

B: Тестування ринку

C: Відбір постачальника і підписання контракту (публічні закупівлі)

D: Виконання контракту

Е: Оцінювання контракту

Під час **оцінювання** орган місцевого самоврядування має отримати всю можливу інформацію про витрати і якість послуги, що наразі надається самостійно (див. наступну частину). На сьогоднішній день практично неможливо узнати точний обсяг витрат на самостійне надання місцевих послуг – місцеві органи влади просто не користуються методом повного обліку витрат, коли обраховуються не тільки очевидні прямі (грошові) витрати, але також і непрямі, і накладні витрати.

На етапі **тестування ринку** орган місцевого самоврядування має отримати максимально повну інформацію про потенціальну пропозицію на ринку – для запобігання будь-яких ризиків, пов'язаних з початком закупівель у несприятливих ринкових умовах.

Якщо орган місцевого самоврядування має докази того, що існуюча форма самостійного надання послуг не є ефективною та не забезпечує їх високої якості, а укладення угод зовнішнього підряду потенційно може поліпшити цю ситуацію, то він має застосувати відповідний метод здійснення державних закупівель (переважно відкриті торги) для **відбору** майбутнього постачальника. Залежно від чинного законодавства, бажано включити у тендерну документацію можливість відхилити усі пропозиції (якщо вони не ефективні). Контракт повинен бути частиною тендерної документації і не може бути змінений після підписання угоди. Довжина контракту повинна відображати специфіку послуги – послуги з високими постійними витратами (збір сміття) вимагають довших контрактів порівняно з послугами з низькою фіксованою вартістю (утримання парків, озеленення). Контракт також повинен включати розділи, присвячені моніторингу за виконанням контракту і санкціям за порушення його умов.

Моніторинг контракту є стандартним процесом, і має виконуватися відповідно до умов договору. Як і з будь-яким іншим контрактом, наприкінці його дії мають бути **оцінені** досягнуті результати, і винесені уроки на майбутнє.

4. Можливі способи оцінювання надання місцевих публічних послуг

Основний метод оцінювання ефективності надання місцевих послуг це простий аналіз мінімізації витрат – обрахунок витрат на обслуговування одного жителя або на обсяг виробництва (наприклад, тони зібраного сміття). Приклади такої оцінки подані у таблиці 3.

Таблиця 3. Середні витрати на збір і утилізацію відходів за формами надання послуг: Словаччина

Форма надання	Кількість муніципалітетів	Середні питомі річні витрати на 1 жителя
1. Муніципальні службовці	2	136,29
2. «Брутто» бюджетна організація	2	295,34
3. «Нетто» бюджетна організація	7	420,36
4. Муніципальна компанія з обмеженою відповідальністю	9	538,35
5. Муніципальне акціонерне товариство	2	701,35
Середнє для самостійних форм надання	22	398,34
Зовнішній підряд 1	11	351,14
Зовнішній підряд 2	9	251,44
Зовнішній підряд загалом	20	301,29

Зовнішній підряд 1 – громадяни сплачують внески лише в муніципалітет

Зовнішній підряд 2 – громадяни сплачують внески і в муніципалітет, і постачальнику послуг

Джерело: Merickova et al, 2005

Самостійне надання місцевих публічних послуг муніципальними службовцями характерне лише для невеликих муніципалітетів. Надання послуг муніципальною "брутто" бюджетною організацією (роздільні доходи і надходження) зустрічається дуже рідко. Ця форма була замінена муніципальними "нетто" бюджетними організаціями (пов'язані з муніципальним бюджетом лише за бюджетним балансом або муніципальними підприємствами). Товариства з обмеженою відповідальністю (характерні для великих муніципалітетів) і акціонерні товариства знаходяться на межі самостійного і зовнішнього надання послуг, оскільки їх відносини з муніципалітетом, як правило, регулюються договором.

Більш складним методом оцінювання ефективності надання місцевих послуг є **багатокритеріальний аналіз** – подібний до метода найкращих значень показників (МНЗП) для побудови композитного показника ефективності. МНЗП є одним з непараметричних багатовимірних підходів до оцінки ефективності підрозділів, що приймають рішення (ППР) на основі алгоритму зважених сум показників. Тут ми позначили через ППР метод надання місцевих публічних послуг. На думку деяких авторів (Fiala, Jablonsky and Manas, 1994), цей підхід дозволяє обрахувати ефективність оцінюваного ППР з урахуванням багатьох показників, виміряних у різних одиницях виміру.

Цей підхід простий для застосування і легкий для розуміння. Згідно з Žižka (1988, 146–147), розглядаються m альтернативних способів надання публічних послуг A_i ($i = 1 \dots m$), та n показників оцінювання K_j ($j = 1 \dots n$). Присвоївши емпіричні значення усім альтернативним способам надання послуг та показникам оцінювання, отримуємо матрицю оцінювання X . Оскільки показники вимірюються у різних одиницях виміру, нормалізуємо їх величини x_{ij} згідно з формулою:

Якщо найкраще значення показника це його максимальне значення, то нормалізуємо так:

$$a_{ij} = \frac{X_{ij}}{X_{\max}} \quad (1)$$

Якщо найкраще значення показника це його мінімальне значення, то нормалізуємо ось так:

$$a_{ij} = \frac{X_{\min}}{X_{ij}} \quad (2)$$

Отже, отримуємо матрицю нормалізованих значень показників (A), що знаходяться в інтервалі значень $(0, 1)$.

Тепер присвоїмо показникам вагові коефіцієнти v_j , де:

$$\sum_{j=1}^n v_j = 100 \quad (3)$$

Підсумкова оцінка ефективності кожного альтернативного способу надання послуг отримується шляхом множення матриці A на стовпець вектору вагових коефіцієнтів v_j :

Показник	Вага показника	Підсумкова оцінка
----------	----------------	-------------------

Альтернативи	<table style="border-collapse: collapse; text-align: center;"> <tr> <td style="padding: 5px;">K1</td> <td style="padding: 5px;">K2</td> <td style="padding: 5px;">K3</td> <td style="padding: 5px;">K4</td> <td style="padding: 5px;">...</td> <td style="padding: 5px;">Kn</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">a_{11}</td> <td style="padding: 5px;">a_{12}</td> <td style="padding: 5px;">a_{13}</td> <td style="padding: 5px;">a_{14}</td> <td style="padding: 5px;">.</td> <td style="padding: 5px;">a_{1n}</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">a_{21}</td> <td style="padding: 5px;">a_{22}</td> <td style="padding: 5px;">a_{23}</td> <td style="padding: 5px;">.</td> <td style="padding: 5px;">.</td> <td style="padding: 5px;">a_{2n}</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">a_{31}</td> <td style="padding: 5px;">a_{32}</td> <td style="padding: 5px;">.</td> <td style="padding: 5px;">.</td> <td style="padding: 5px;">.</td> <td style="padding: 5px;">a_{3n}</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">.</td> <td style="padding: 5px;">.</td> <td style="padding: 5px;">.</td> <td style="padding: 5px;">.</td> <td style="padding: 5px;">.</td> <td style="padding: 5px;">.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">.</td> <td style="padding: 5px;">.</td> <td style="padding: 5px;">.</td> <td style="padding: 5px;">.</td> <td style="padding: 5px;">.</td> <td style="padding: 5px;">.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">a_{m1}</td> <td style="padding: 5px;">a_{m2}</td> <td style="padding: 5px;">.</td> <td style="padding: 5px;">.</td> <td style="padding: 5px;">.</td> <td style="padding: 5px;">a_{mn}</td> </tr> </table>	K1	K2	K3	K4	...	Kn	a_{11}	a_{12}	a_{13}	a_{14}	.	a_{1n}	a_{21}	a_{22}	a_{23}	.	.	a_{2n}	a_{31}	a_{32}	.	.	.	a_{3n}	a_{m1}	a_{m2}	.	.	.	a_{mn}	<table style="border-collapse: collapse; text-align: center;"> <tr> <td style="padding: 5px;">v_1</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">v_2</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">v_3</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">v_n</td> </tr> </table>	v_1	v_2	v_3	.	.	v_n	=	<table style="border-collapse: collapse; text-align: center;"> <tr> <td style="padding: 5px;">h_1</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">h_2</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">h_3</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">h_m</td> </tr> </table>	h_1	h_2	h_3	.	.	h_m
K1	K2	K3	K4	...	Kn																																																					
a_{11}	a_{12}	a_{13}	a_{14}	.	a_{1n}																																																					
a_{21}	a_{22}	a_{23}	.	.	a_{2n}																																																					
a_{31}	a_{32}	.	.	.	a_{3n}																																																					
.																																																					
.																																																					
a_{m1}	a_{m2}	.	.	.	a_{mn}																																																					
v_1																																																										
v_2																																																										
v_3																																																										
.																																																										
.																																																										
v_n																																																										
h_1																																																										
h_2																																																										
h_3																																																										
.																																																										
.																																																										
h_m																																																										

(4)

Найбільш ефективним альтернативним способом надання послуг є варіант з максимальним композитним балом E_{\max} . Композитний показник ефективності інших альтернатив дається визначається до E_{\max} .

Частиною вхідних даних для такого багатокритеріального аналізу є результати опитування споживачів щодо якості їх обслуговування. Отримання цих даних вимагає певного часу і готовності громадян взяти участь в опитуванні. Методологія подібного

дослідження пропонується кількома дослідженнями у цій області (Löffler 2002). У цих дослідженнях якість надання місцевих публічних послуг громадянам пропонується оцінювати за рівнем задоволення громадян цими послугами. Інформацію щодо якості обслуговування надають за допомогою опитувальника споживачі послуг, жителі різних муніципалітетів.

Громадяни зазвичай оцінюють якість надання місцевих публічних послуг, використовуючи наступну шкалу:

Повністю задоволені	100 %	Ступінь задоволеності
Задоволені	80 %	
Скоріш задоволені, ніж ні	60 %	
Скоріш незадоволені	40 %	
Незадоволені	20 %	
Повністю незадоволені	0 %	

5. Спільне надання місцевих публічних послуг

Нове визначення сучасного управління визначається як сума взаємодій, де є співпраця суб'єктів публічного і приватного сектора у розв'язанні соціальних проблем. Акцент робиться на громадянина і на побудову громадянського суспільства. Концепція управління також з'являється в документах Європейської комісії, які визначають принципи належного урядування: відкритості, участі підзвітності, ефективності та узгодженості.

Нова концепція сучасного врядування розглядає його як сукупність взаємодій, коли задля вирішення соціальних проблем суб'єкти публічного і приватного секторів взаємодіють, налагоджують співробітництво один з одним. Центром уваги такої системи стають громадяни і розбудова громадянського суспільства. Ця концепція врядування викладена також у документах Європейської комісії, які визначають принципи доброго врядування: відкритість, участь громадян у місцевих справах, підзвітність, ефективність та узгодженість.

Участь громадян як кінцевих споживачів публічних послуг, відіграє незамінну роль у процесах врядування (Osborn and Brown, 2011). Ця інновація спрямована на "формування" публічної служби, виходячи з потреб споживачів її послуг – громадян. Саме тому настільки важливою є безпосередня участь громадян у процесі вироблення політики обслуговування публічними послугами, і, отже, у її запровадженні і реалізації на практиці.

У спільному наданні публічних послуг процес їх надання розглядається як: 1) відкритий процес, із залученням кінцевих споживачів у розробку і розвиток товарів і послуг і 2) зміна відносин між зацікавленими сторонами (див, наприклад, Sorensen and Torfing,

2011). Одним із центральних елементів у концепції соціальних інновацій є активна участь громадян і низових організацій з метою отримання соціальних результатів, які насправді важливі (Pestoff, 2014). Отже, соціальні інновації можна розглядати як процес співтворчості.

Одним із центральних елементів у концепції соціальних інновацій є активна участь громадян і низових організацій з метою отримання соціальних результатів, які дійсно мають значення (Pestoff, 2014 року). Отже, соціальні інновації можна розглядати як процес співтворчості.

Співтворчість розглядається як перспективна концепція проти жорсткої економії, старіння й ерозії легітимності публічних установ. Є три типи співтворчості (див. особливо результати проекту LIPSE - www.lipse.org):

- Спільна ініціація, в якому громадяни виступають як ініціатори;
- Спільне конструювання, в якому громадяни запрошуються до спільної розробки;
- Спільне впровадження, в якому громадяни "просто" запрошені для реалізації публічних послуг (замість громадських організацій).

За словами Sørensen and Torfing (2011), співтворчість як суспільна інновація відбувається за рахунок співпраці з різними зацікавленими сторонами. У результаті, це завжди пов'язується з його контекстом, оскільки цей контекст складається з таких елементів, як: 1) політичний та адміністративний контекст, 2) правова культура у публічному секторі, 3) державне управління та традиції державної служби і 4) розподіл і підпорядкування ресурсів.

Відповідно до теорій децентралізації, очікується, що місцеві органи влади, які знаходяться найближче до громадянина, служитимуть місцевим потребам. Це має означати, що в області соціальних інновацій місцеве самоврядування є рівнем, де відбувається багато інновацій співтворчості.

Практична вправа

Очікується, що слухачі відвідають обраний муніципалітет та оцінять, як саме надаються окремі місцеві публічні послуги. Відповідні висновки мають бути подані у письмовій формі у вигляді есе.

Ця вправа може бути реалізована з різними вимогами до часу. У простих випадках розглядається одна послуга протягом одного року. У найбільш комплексних випадках може бути реалізований повний (усі послуги, довготермінові статистичні дані, оцінювання

процесів та контрактів) аудит зовнішнього підряду для надання місцевих публічних послуг (або аутсорсинг внутрішніх послуг) у формі фінальної кваліфікаційної роботи.

Семінарські заняття

У ході семінарів слухачі представляють свої висновки та обговорюють їх. Кількість семінарів залежить від наявності часу і кількості слухачів у групі.

Посилання

- Arrow, K. J. 1985. The Economics of Agency. In J.W. Pratt and R.J. Zeckhauser (eds). *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press, 37-51.
- Bailey, Stephen J. 1999. *Public Sector Economics*. London: Macmillan.
- Bel, G., Costas, A. 2006. Do Public Sector Reforms Get Rusty? An Empirical Analysis on Privatization of Solid Waste Collection. *The Journal of Policy Reform* 9 (1), 1–24.
- Brown, T. L., Potoski, M. 2003 Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments. *Public Administration Review* 63, 153–164.
- Cullis, J. – Jones, P. 1992 *Public Finance and Public Choice*. London, McGraw – HILL BOOK CO, 1992.
- DeHoog, R.H. 1990. Competition, Negotiation, or Cooperation: Three Models for Service Contracting. *Administration and Society* 22, 317–340.
- Fiala, P., Jablonsky, J., Manas, M. 1994. *Vícekritériální rozhodování*. Praha: VŠE.
- Gruening, G. 2001. Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal* 4 (1), 1–25.
- Hirsch, W. Z. 1991. *Privatizing Government Services: An Economic Analysis of Contracting by Local Governments*. Los Angeles: University of California / Institute of Industrial Relations, Publications Centre.
- Kettl, D. F. 1993. *Sharing Power - Public Governance and Private Markets*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Lane, J. E. 2000. *New Public Management*. London: Routledge Taylor Francis Group.
- Loffler, E. 2000. Defining Quality in Public Administration. In *Government, Market and the Civic Sector: The Search for a Productive Partnership*. Paper presented at the conference on NISPAcee’s International Scientific Conference, Budapest, Hungary.
- Lowery, D. 1998. Consumer Sovereignty and Quasi-Market Failure. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (2), 137–72.

- Marlin, J. T. 1984. *Contracting Municipal Services: A Guide for Purchase from the Private Sector*. New York: Wiley.
- Merickova, Beata, Nemeč, J., Vitek, L. 2005. Contracting-out at Local Government level: Theory and Selected Evidence from Czech and Slovak Republics. *Public Management Review* 7 (4), 637–647.
- More, T. M. 1984. The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science* 4 (28), 739–777.
- Nemeč, J. 2002. Zmluvne zabezpečovanie verejných služieb. *Ekonomický časopis* 50, 9–11.
- Osborn, S., Brown, K. 2011. Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK. The word that would be king? *Public Administration*, 89(4), 1335-1350
- Øvretveit, J. 1995. *Purchasing for Health*. London: Oxford University Press.
- Pestoff, V. 2014. Collective action and the sustainability of co-production. *Public Management Review*, 16(3), 383-401.
- Pollitt, Ch., Bouckaert, G. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. London: Oxford University Press.
- Prager, J. 1994. Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector. *Public Administration Review* 54 (2), 176–184.
- Rehfuß, J. A. 1989. *Contracting Out in Government*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Savas, E. S. 1987. *Privatisation: The Key to Government*. New York: Chatman House.
- Shetterly, D. R. 1998. The Influence of Contract Designs on Contractor Performance. *Public Performance & Management Review* 24 (1), 53–68.
- Sørensen, E., Torfing, J. 2011. Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842-868.
- Zizka, T. 1988. Technicko – ekonomické hodnotenie výrobkov metodami hodnotoveho inžinierstva. Paper presented at the conference DT CSVTS, Banská Bystrica, Slovakia.

Кейс-стаді 1: Надання місцевих публічних послуг у Словаччині

Юрай Немец

Вступ

Реформи публічного сектору і публічного управління мають дуже схожі цілі, особливо це стосується економії публічних витрат, підвищення якості, ефективності та дієвості надання публічних послуг, а також забезпечення соціального захисту людей. Методи, що застосовуються для досягнення цих цілей, різняться від країни до країни. Тим не менш, нема жодної країни, де не була б запроваджена система «мікс публічно-приватно-громадського секторів» або «публічно-приватно-громадського партнерства» у наданні публічних послуг.

Муніципалітети розвинених країн, як правило, мають повну свободу вирішувати, як саме надавати місцеві публічні послуги у межах своєї відповідальності. Це також характерно для Словаччини, але не типове для України (особливо у частині визначення тарифів за такі послуги, які у значній мірі регулюються централізовано).

Пропонована практична ситуація висвітлює досвід Словаччини в екстерналізації муніципальних публічних послуг, тобто віддання їх на зовнішній підряд.

Опис ситуації

Наші дані свідчать, що у Словаччині нема стандартного шаблону надання місцевих послуг. Існують різні варіанти, наприклад, надання послуг комунальними підприємствами, спільне надання сусідніми муніципалітетами, надання послуг великими сусідніми муніципалітетами за договорами підряду, укладання таких договорів з приватними установами, неурядовими організаціями або громадськими групами. Таблиця 1 показує обсяги надання деяких місцевих публічних послуг шляхом укладання договорів зовнішнього підряду на основі різних статистично значущих вибірок (незначні відмінності між результатами можна пояснити стандартною помилкою).

Таблиця 1: Обсяги надання деяких місцевих публічних послуг у Словаччині шляхом укладання договорів зовнішнього підряду (%)

Послуга \ Рік	2001	2005	2006	2008	2009	2010
Відходи	49	64	69	80	80	80
Кладовища	27	12	16	13	13	24
Публічні парки і зелені зони	16	18	33	14	6	34
Комунікації	21	41	45	38	55	48
Вуличне освітлення	30	35	40	39	38	57

Джерело: Merickova та ін., 2010

Згідно з отриманими даними, зовнішнє надання місцевих публічних послуг у Словаччині застосовувалося вже на початку цього століття. Обсяг місцевих публічних послуг, які муніципалітети надавали за договорами зовнішнього підряду, очевидно, збільшувався протягом 2001-2010 років, головним чином, у сфері управління збором та утилізацією відходів. Як підсумок, можемо констатувати, що у Словаччині зовнішнє надання місцевих публічних послуг є поширеною практикою.

Ефективність надання місцевих публічних послуг за договорами підряду

Для оцінки ефективності надання послуг за договорами зовнішнього підряду використаємо підхід мінімізації витрат – порівняємо питомі витрати як найпростіший показник ефективності надання послуги (це означає, що ми припускаємо однакові якісні аспекти послуги). Результати такого порівняння представлені у таблиці 2. Таблиця порівнює вартість самостійного надання послуги та надання послуги за договорами підряду у розрахунку на одного мешканця. Витрати на самостійне надання послуги прийняті за 100%, отже, якщо «рейтинг» ефективності зовнішнього надання послуги більший за 100%, це означає, що зовнішнє надання дорожче за самостійне.

Таблиця 2: Показник ефективності надання послуг за договорами зовнішнього підряду у Словаччині (самостійне надання послуги = 100%)

Послуга \ Роки	2001	2005	2006	2008	2009	2010
Поводження з відходами	94	94	125	184	100	138
Кладовища	64	13	67	146	87	84
Публічні парки і зелені зони	82	192	150	151	120	97
Обслуговування місцевих комунікацій	70	109	119	114	100	84
Забезпечення громадського освітлення	100	138	128	156	104	103

Джерело: Merickova et al, 2010

Дані, наведені у таблиці 2 (нагадаємо, що вони подані для різних статистично значущих вибірок), можуть свідчити про те, що надання публічних послуг за договорами

підряду, очевидно, є більш витратним, ніж самостійне надання публічних послуг. У більшості випадків вартість зовнішнього надання вища (понад 100%) порівняно із самостійним наданням.

Однак реальна картина дещо складніша. Існує кілька чинників, що можуть впливати на результати розрахунків. Розглянемо найбільш суттєві з них.

(1) **Неточність** при розрахунку реальної вартості надання послуг органами місцевого самоврядування (13% для кладовищ у 2005 році є гарним прикладом справді проблемного значення).

(2) Оскільки на рівні місцевого самоврядування відсутній облік повних витрат, отже, відсутня можливість вимірювати реальні витрати на надання послуг, вартість самостійного надання **недооцінена** (якщо зовнішнє надання складає, наприклад, 110%, то цей спосіб з великою ймовірністю дешевший за самостійне надання).

(3) Вказане **припущення про однакову якість** (щоб мати можливість застосувати підхід мінімізації витрат) є нереалістичним та насправді надмірним спрощенням. У реальності маємо різні місцеві показники якості, різні вимоги різних громадян до якості послуг та більш високі стандарти якості.

Висновки та питання для обговорення

Зібрані дані свідчать про те, що надання послуг за договорами підряду у Словаччині забезпечує менш позитивні результати, ніж очікується науковцями, які відстоюють підходи New Public Management. Дані показують, що самостійне надання послуг муніципалітетами у багатьох випадках може бути більш ефективним і забезпечувати більш високу якість послуг порівняно із зовнішнім підрядом.

Зібрані дані також дають змогу оцінити основні перешкоди для успішного надання публічних послуг за договорами зовнішнього підряду у Словаччині. Наведемо дві з них.

Перша: Очікується, що укладання договорів зовнішнього підряду забезпечить значне підвищення ефективності через конкуренцію на ринку послуг. Дані вказують на те, що цей потенціал у Словаччині не повністю реалізується через дві проблеми, що обмежують конкуренцію:

- у багатьох сферах занадто мало потенційних приватних надавачів послуг;
- найважливіше – навіть якщо конкурсний відбір є обов'язковим, часто цього не відбувається. Таблиця 3 ілюструє цю проблему й одночасно показує складнощі із забезпеченням верховенства права у Словаччині. Відповідно до законодавства,

відкритий публічний тендер є переважним (майже обов'язковим) методом вибору постачальників, проте навіть сьогодні він застосовується у менш ніж 50% випадків.

Таблиця 3: Методи відбору зовнішніх постачальників (%)

Метод закупівель, що застосовується	2001	2005	2006	2008	2009	2010
Відкрита процедура	16	17	27	32	17	43
Обмежена процедура	5	0	5	3	14	5
Переговорна процедура	0	13	30	0	7	5
Цінова пропозиція	0	0	0	25	4	23
Пряма закупівля	31	17	38	30	11	17
Муніципалітет не зміг надати інформацію	48	55	—	25	66	7

Джерело: Merickova та ін., 2010

Друга: Специфічною основною перешкодою для ефективного укладення договорів підряду є низька якість навичок управління контрактами посадових осіб, відповідальних за укладення контрактів. Для аналізу цього аспекту Merickova та ін. (2010) обрахували показник якості управління контрактами (використавши дані репрезентативної вибірки зі 141 муніципалітету різних розмірів, починаючи з 2010 року).

Були обраховані такі показники:

- x1: рівень конкурентоспроможності переможця конкурсу;
- x2: спосіб його відбору;
- x3: частота моніторингу виконання контракту;
- x4: санкції;
- x5: метод оплати послуг постачальника / агента.

Таблиця 4: Перетворення якісних критеріїв на кількісні показники

Показник	Опис	Бали
X1 – рівень конкурентоспроможності переможця конкурсу	Відкритий тендер	100
	Обмежена процедура	70
	Переговорна процедура	50
	Цінове котирування	30
	Пряме укладення контракту	0
X2 – критерії відбору переможця	Найкраща пропозиція	100
	Найнижча ціна	50
X3 – частота моніторингу виконання контракту	Регулярний	100
	Нерегулярний	50
	Без моніторингу	0
X4 – контрактні санкції за недотримання узгоджених стандартів	Скасування договору	100
	Фінансові санкції	70
	Право вимагати покращення	30
	Інше	0
X5 – метод оплати послуг	Оплата за результатами	100

постачальника	Змішаний: оплата за результатами і одноразова виплата	50
	Одноразові виплати, не пов'язані з результатами	0

Джерело: Merickova та ін., 2010

Остаточні розраховані оцінки якості управління контрактами надані у Таблиці 5:

Таблиця 5: Якість управління контрактами для договорів зовнішнього підряду з надання місцевих публічних послуг (100 = max)

Послуги	Конкурентно-спроможність	Попередня оцінка	Моніторинг	Санкції	Умови оплати
Відходи	42,84	67,12	70,32	42,08	65,65
Вуличне освітлення	47,11	72,73	65,26	45,20	63,72
Місцеві комунікації	50,12	64,40	64,13	43,50	74,15
Публічні парки і зелені зони	58,89	66,39	54,72	46,81	75,90
Кладовища	29,43	68,27	64,29	45,18	45,79
Середня	45,68	67,78	63,74	44,55	65,04

Джерело: Merickova та ін., 2010

Питання:

1. Словацькі дані, як і деякі інші дослідження, свідчать про те, що найбільш економічно ефективною формою надання публічних послуг є міжмуніципальне співробітництво (спільні муніципальні органи). Як можна це пояснити?
2. Чи існують фактори, які обмежують успіх надання послуг за зовнішнім підрядом (потенційно), що є однаковими для України та Словаччини?
3. Таблиці 1 та 2, отримані шляхом дослідження статистично значущих вибірок, містять деякі нереалістичні цифри. Як це стало можливим (які обмеження у кількісних методах)?

Посилання

Merickova, B., Nemes, J., Sicakova-Beblava, E., Beblavy, M. 2010 Kontrahovanie sluzieb vo verejnom sektore. Bratislava: Transparency International Slovensko.

Кейс-стаді 2: Спільне надання публічних послуг на муніципальному рівні у Словаччині

Юрай Немец

Вступ

Участь громадян, як кінцевих споживачів публічних послуг, відіграє дуже важливу роль у місцевому врядуванні і підтримує інноваційні процеси. Спільне виробництво є однією зі специфічних форм співучасті і складається з трьох типів (Osborne and Brown, 2011):

1. Спільне започаткування, коли громадяни виступають як ініціатори,
2. Спільна розробка, коли громадяни запрошуються до проектування,
3. Спільне впровадження, коли громадяни запрошуються до реалізації публічних послуг.

Ця практична ситуація зосереджує увагу на питанні спільного надання послуг на муніципальному рівні і показує досвід Словаччини.

Опис ситуації

При реалізації європейського дослідницького проекту LIPSE (Learning from Innovations in the Public Sector – навчання з інновацій у публічному секторі) дослідники Університету Матея Бела всебічно відобразили процеси спільного надання послуг на рівні місцевих органів влади у Словаччині в сферах добробуту і довкілля, а також навели приклади кращих практик, які представлено у таблиці 1.

Таблиця 1: Перелік прикладів спільного надання послуг на рівні місцевого самоврядування

Приклад	Мета і короткий опис ініціативи щодо спільного надання послуг	Головні дійові особи / Зацікавлені сторони
Ради примирення	Рада примирення – це громадянська ініціатива, об'єднання громадян (медіаторів), готових допомогти у розв'язанні всіх видів конфліктів. Метою цього проекту є підтримка позитивних відносин та позитивного вирішення конфліктів між більшістю та етнічною меншиною (ромами). Залучена до всіх типів конфліктів – етнічні конфлікти, конфлікти між меншинами та адміністративними підрозділами, конфлікти між громадянами (сусідами). Інститут «рад примирення» був створений як громадянська структура в мультикультурних регіонах (міста Левіце, Нове Замкі, Кежмарок, Римацька Собота, Прешов та їх околиці).	Громадяни, громадська організація «PDCS», C.S. Mott Foundation, муніципалітети згаданих регіонів
Соціальне житло у	Метою було створення соціальних будинків для ромських громадян, які живуть у дуже поганих соціальних умовах. Основна ідея полягає у забезпеченні їм доступного житла за	Студенти університету, роми, місцеве

Приклад	Мета і короткий опис ініціативи щодо спільного надання послуг	Головні дійові особи / Зацікавлені сторони
Коятице (Kojatice)	<p>найменшої підтримки з боку держави, уряду або інших партій – і дозволити / мотивувати їх брати участь у будівництві та фінансуванні своїх будинків безпосередньо. Результати - це невеликі прості будинки, які фінансуються з різних джерел (диверсифікація фінансування, мультисорсинг).</p> <p>Житло є ключовим елементом якості життя. Для маргінальних груп населення, що живуть у бідності, наприклад, виключені та сегреговані ромські околиці, надання задовільного (відносно задовільного) житла, яке будується за їх участю, може слугувати гарним початком їх "розгону" на шляху до кращого життя.</p>	самоврядування та його мер, громадська організація «ETP Slovakia»
Хрещені матері (добрі феї)	<p>Ця добровільна діяльність зосереджена на створенні підтримуючої мережі для матерів-одиначок. Громадяни, пов'язані через громадську організацію "Sanca pre nechcenych" (укр.: «Шанс для небажаних»), є ключем до цієї ініціативи. Індивідуальні волонтери (жінки) – "хрещені матері" – служать довгостроковими наставниками для молодих жінок / матерів з соціальними потребами (живуть одні у складних соціальних умовах), стають їх друзями та допомагають їм у всіх важких життєвих ситуаціях – турботах про дітей, управління домогосподарствами тощо. Інші сторони, такі як урядові та приватні організації, також беруть участь, надаючи матеріальну та нематеріальну підтримку молодим матерям у соціальній потребі для їх включення у суспільство.</p>	Громадська організація "Sanca pre nechcenych", Фонд SPP, Фонд VUB, Фонд "Оранж", муніципалітети, які вирішили підтримати проект
Електронна варта	<p>Електронна варта працює як електронний зв'язок між користувачем пристрою локалізації та диспетчерським центром, який адмініструє муніципальна поліція. Людина похилого віку або інвалід носить пристрій локалізації, який фіксує сигнал GPS, обчислює його місце розташування та надсилає дані до програмного забезпечення диспетчера. У разі потреби користувач натискає кнопку ALARM та сповіщає диспетчера. Електронна варта також працює як мобільний телефон: користувач може приймати телефонні дзвінки, надсилати текстові повідомлення про своє місцезнаходження та набирати попередньо налаштовані номери телефонів (від 1 до 4). За допомогою пристрою локалізації диспетчер / працівник міської поліції стежить за місцезнаходженням користувача у реальному часі. Якщо користувач надсилає сигнал, диспетчер отримує сповіщення у програмному додатку, включаючи звуковий сигнал. Він негайно дізнається, хто з користувачів потребує допомоги, де він є, включаючи іншу інформацію, таку як: вік, проблеми зі здоров'ям, групу крові, інструкції з надзвичайних ситуацій тощо. Якщо користувач не відповідає на дзвінок, оператор надсилає службу екстреної допомоги. Громадяни похилого віку та громадяни з обмеженими можливостями, люди з небезпечними діагнозами, чиє здоров'я може неочікувано змінюватися, цінують службу Електронної варти, яка дає їм постійний зв'язок з диспетчером та відчуття безпеки, адже у разі необхідності їм достатньо натиснути одну кнопку, щоб викликати допомогу. Порівняно з використанням</p>	Місцеві органи влади, приватна ІТ компанія «YMS», приватна телекомунікаційна компанія «Orange»

Приклад	Мета і короткий опис ініціативи щодо спільного надання послуг	Головні дійові особи / Зацікавлені сторони
	стандартного мобільного телефону, диспетчер направляє службу екстреної допомоги до користувача Електронної варті навіть у тих випадках, коли користувач не в змозі спілкуватися чи описати проблеми зі здоров'ям або своє місцезнаходження.	
Доріжка відпочинку (тропа здоров'я) у Мартіні	Мета полягала у створенні інфраструктури безперешкодного громадського відпочинку – природної доріжки для відпочинку людей похилого віку. Доріжка також має освітню функцію –місця для тренувань обладнані базовою інфраструктурою для здійснення вправ, а також інформаційними табличками, що описують фауну та флору в цьому районі. Одним з результатів також є публікація, що описує прості вправи для людей похилого віку. Доріжка настільки вдало розташована і побудована, що нею регулярно користуються громадяни й інших вікових категорій.	Муніципалітет Мартіна, кілька громадянських ініціатив («Йога у повсякденному житті», DIAMART - клуб людей з діабетом та клуб пенсіонерів Мартіна)
«Зелені патрулі» у Братиславі	"Зелені патрулі" безпосередньо прибирають вибрані місцевості за власною ініціативою своїх членів. Окрім прямого прибирання, ця ініціатива також спрямована на збільшення уваги до всіх аспектів забруднення навколишнього середовища в місті та надає інформацію муніципальним органам про будь-які проблеми у цій галузі. Метою є не заміна муніципальних послуг, а збільшення участі громадян в оздоровленні навколишнього середовища.	Громадянська ініціатива «Зелений Патруль», муніципалітет Братислави та його місцеві підрозділи, жителі Братислави
Інтерактивний портал «Зелений патруль» у Братиславі	Портал забезпечує віртуальний простір для різних ініціатив у сфері навколишнього середовища. Він містить інтерактивну карту, де можна вказати / повідомити будь-яку інформацію про проблеми з громадськими просторами (наприклад, нелегальне скидання відходів). Він підтримує базу даних фізичних та юридичних осіб, які бажають брати участь у підтримці громадських просторів, повідомляти про існуючі проблеми та запрошувати міську раду реагувати. Він організовує медіа-кампанії, спрямовані на підвищення обізнаності громадян про важливість волонтерства та його вплив на місцеве фізичне довкілля. Як окрема послуга, він дозволяє запозичувати необхідні матеріали для добровільного утримання громадських просторів, та містить карту, де така діяльність була реалізована.	Громадянська ініціатива «Зелений Патруль», муніципалітет Братислави, громадяни у соціальних мережах
Мобільний додаток Trash Out	Громадянин може безкоштовно встановити мобільний додаток Trash Out, доступну для Android, iPhone та Windows Phone, і повідомити про нелегальні звалища, сфотографувавши їх, визначивши їх розмір і тип, або додавши коментар. Звіт з'явиться у кошику. Trash Out співпрацює з органами місцевого самоврядування, екологічними організаціями та компаніями з утилізації відходів у певному регіоні та повідомляє його громадян про хід очищення зареєстрованих незаконних звалищ. Додаток доступний англійською, іспанською, французькою, німецькою, чеською та словацькою мовами і працює у Словаччині, Чехії, Польщі, Німеччині, Італії, Ірландії,	Органи місцевого самоврядування, екологічні громадські організації (Greenpeace, Let's do it, Enviweb cz, Emerald Planet, Priatelija zeme, Greenoffice sk), підприємства з утилізації

Приклад	Мета і короткий опис ініціативи щодо спільного надання послуг	Головні дійові особи / Зацікавлені сторони
	Австрії, Румунії, Албанії, Канаді, Австралії та Новій Зеландії.	відходів, Міністерство навколишнього середовища Словацької Республіки та екологічний фонд Словацької Республіки
Мобільне місто	Послуга базується на мобільному додатку, який дозволяє здійснювати прямий і постійний контакт та спілкування між муніципалітетом та його громадянином через мобільний телефон. Він складається з багатьох модулів; один з них реалізує функцію «Пропозиції», яка служить для відродження міських/сільських територій. Громадяни з регіонів, що беруть участь в ініціативі, можуть інформувати мерію про будь-які екологічні проблеми – додаток дозволяє надсилати фотографії, GPS координати, а також текстові повідомлення.	Приватна компанія «Datalan» a.s, муніципалітети у самоврядному регіоні Братислави та їх мешканці
PrieStory	Мета полягала у здійсненні недорогих місцевих інвестиційних проектів з розвитку місцевої фізичної інфраструктури, які виконували добровольці, які проживають у відповідному районі. Ці завдання включали створення робочої групи, забезпечення матеріалами та інструментами, необхідними для будівництва, спільне з волонтерами будівництво протягом вихідних днів. Реконструкції нових публічних просторів завершувалися спільною церемонією відкриття, що дозволяло громадянам неформально відсвяткувати результат своїх зусиль та офіційно представити громаді публічний простір. Виконано 33 різноманітні проекти (наприклад, реновація парків, спортивні майданчики тощо).	Фонд "Екополіс", громадяни, муніципалітети-учасники, банк CSOB, місцеві компанії (як спонсори, що надають додаткове фінансування)

У таблиці 2 аналізується роль головних дійових осіб в окремих ініціативах спільного надання публічних послуг на трьох основних етапах – започаткування (показаний як 1 у таблиці 2), розробка (2) і впровадження (3) ("+" відповідає "Так"; "—" відповідає "Ні"; "&" відповідає "Частково"):

Таблиця 2: Роль різних дійових осіб в окремих ініціативах спільного надання публічних послуг на різних етапах їх реалізації

Роль	Громадські ініціатива(и)			Формалізовані громадські організації			Приватний сектор			Міське самоврядування		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Проект												
Ради примирення	+	+	+	+	+	+	—	+	+	—	—	&
Соціальне житло у Коятице (Kojatice)	+	+	+	+	+	+	—	—	—	&	&	+

Хрещені матері (добрі феї)	+	+	+	+	+	+	—	—	+	—	—	&
Електронна вартя	—	+	—	—	—	—	+	+	+	—	+	&
Доріжка відпочинку (тропа здоров'я) у Мартіні	+	+	+	+	+	+	—	—	—	—	+	+
«Зелені патрулі» у Брати- славі	+	+	+	+	—	—	—	—	—	—	—	—
Інтерактивний портал «Зелений патруль» у Братиславі	+	+	+	—	—	—	—	—	—	—	—	&
Мобільний додаток Trash Out	—	+	+	—	+	+	+	+	+	—	+	&
Мобільне місто	—	—	&	—	—	—	+	+	+	—	+	&
PrieStory	—	+	+	+	+	+	—	—	&	&	—	&

Джерело: Voorberg, 2014

Висновки та питання для обговорення

Результати показують, що місцеві органи влади в Словаччині зазвичай не ініціюють спільне надання послуг (жоден з місцевих органів влади повною мірою не брав участь в ініціюванні спільного надання) і не дуже активні у розробці таких послуг (лише один повністю, чотири муніципалітети частково беруть участь) та їх впровадженні (два місцевих органи влади повною мірою брали участь і вісім були частково задіяні).

Суб'єкти, які ініціюють спільне надання послуг у Словаччині, можна розділити на два типи: приватний сектор і формальні або неформальні структури третього сектору (громадські організації або громадяни). Приватний сектор особливо активний у сфері інформаційних технологій, оскільки реалізація подібних ініціатив у цій галузі також покращує його продажі і прибуток.

Незважаючи на існуючі дослідження з інших країн (Bekkers et al, 2013), які вказують, що місцеві органи влади повинні, серед інших чинників, використовувати якість послуг як джерело конкурентної переваги для того, щоб бути привабливими, це не працює у Словаччині.

Питання:

1. Які приклади спільного надання публічних послуг на місцевому рівні можна знайти в Україні?

2. Спробуйте визначити причини обмеженого бажання органів місцевого самоврядування Словаччини започатковувати чи підтримувати проекти зі спільного надання послуг.

Посилання

Osborne, S., Brown, K. 2011. Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK. The word that would be king? *Public Administration*, 89(4), 1335-1350.

Bekkers, V.J J M., Tummers, L.G., Stuijzand, B.G.; Voorberg, W. 2013. Social Innovation in the Public Sector: An integrative framework. LIPSE Working papers No. 1.

Voorberg, W. 2014 Co-creation and citizen involvement in social innovation: A comparative case study across 7 EU-countries. Accessible at http://www.lipse.org/upload/publications/Research%20Report%20LIPSE%20WP%202_20150128_final.pdf

Кейс-стаді 3: Специфічні фактори, що визначають успіх надання послуг за договорами зовнішнього підряду у країнах з перехідною економікою

Юрай Немец

Вступ

Існуючі дослідження намагаються пояснити, чому надання послуг на умовах зовнішнього підряду не забезпечує досягнення видимих позитивних результатів і які причини ситуації (наприклад, у Словаччині), коли результати повністю залежать від конкретних місцевих умов і рішень. Існуючі дослідження показують, що успіх надання послуг на умовах зовнішнього підряду залежить від цілого ряду чинників. Ці фактори можуть бути розділені на дві основні групи:

1. Чинники зовнішніх умов – такі, як рівень корупції, рівень конкурентоспроможності, ситуація з дотриманням принципу верховенства права, відношення суспільства тощо.
2. Внутрішні організаційні чинники – такі, як якість управління контрактами.

Пропонований приклад зосереджує увагу на питанні зовнішніх факторів та їх ситуації у перехідному середовищі.

Опис ситуації

У країнах з перехідною економікою реалізація успішного віддання послуг на зовнішній підряд набагато складніша порівняно з розвиненими країнами. Як буде показано далі, деякі соціально-економічні передумови для успішної передачі послуг на зовнішній підряд недостатньо розвинені.

Можливо, ще недостатньо добре розвинені **конкурентні ринки**, що характеризуються монопольними або олігопольними структурою і поведінкою. У цих умовах, вельми оптимістично очікувати вичерпну пропозицію конкурентних заявок, і, отже, аргумент про можливу економію питомих витрат є набагато більш спірним, ніж у розвинених країнах.

Корупція також знижує потенціал підвищення ефективності зовнішнього підряду. Корупцію виміряти важко, але всі дані вказують на більш високі ризики, пов'язані з корупцією у країнах з перехідною економікою порівняно з розвиненими країнами.

Система **демократичного контролю над урядом** на центральному та місцевому рівнях включає в себе кілька неспроможностей. Громадяни все ще потребують знань, навіщо та у який спосіб реалізовувати ефективну партисипативну демократію (демократію участі). Чисельні скандали у Чехії і Словаччині, всебічно представлені як національними,

так і міжнародними засобами масової інформації, свідчать про те, що зв'язки між економічними лобі і державними чиновниками надто тісні. Stiglitz (1997: 28) попереджав про обмежену здатність політиків служити громадським інтересам.

Інші проблеми – **патерналізм, фіскальна ілюзія** (уявлення, що збільшення державних витрат не викличе збільшення податкового тягаря), і брак відчуття особистої відповідальності – усі вони залишаються важливим особливостями поведінки громадян. У Словаччині 67% респондентів вважають, що їх проблеми повинні вирішуватися державою (Buncak et al., 2009).

Можливий успіх передачі послуг на зовнішній підряд також пов'язаний з якістю дотримання принципу **верховенства права**. Якщо держава змінює свою роль від постачальника до регулятора, то підвищення ефективності неможливе, якщо не прописані нормативні керівні принципи регуляції, і якщо вимоги закону не виконуються.

Адміністративне забезпечення також недостатнє. Аутсорсинг відбувається без будь-яких пояснень, рекомендацій чи вказівок для споживачів. Країни з перехідною економікою лише нещодавно почали переходити до правил бухгалтерського обліку за методом повних нарахувань, але цього все ще недостатньо, оскільки повний облік витрат обмежується лише кількома публічними установами, наприклад, університетами і лікарнями.

Щоб бути ефективним, процес передачі послуг на зовнішній підряд має бути підтриманий також новими **підходами до контролю й аудиту**, спрямованими на законність і результати. Але нинішні системи контролю/аудиту державного сектора, використовувані в більшості, якщо не у всіх країнах Центральної та Східної Європи, є переважно старомодним адміністративно-процесуальним типом контролю. Нові закони в галузі фінансового контролю були прийняті національними парламентами під тиском з боку Брюсселя, але насправді успішних механізмів для вимірювання і створення реальної ефективності, дієвості та якості установ і процесів державного сектора, як і раніше, не вистачає (Pavel, 2007).

Таблиці 1 та 2 узагальнюють вибрані дані, що описують "зовнішнє середовище" у вибраних країнах, зібрані з різних міжнародних ресурсів. Вони чітко документують, наскільки сильно відрізняються від країни до країни основні передумови для успішного надання послуг на зовнішньому підряді. Аутсорсинг – це ризиковане рішення навіть у стандартних умовах, що ж ми можемо очікувати від нього у "недостатньо розвиненому" середовищі?

Таблиця 1 Деякі макропоказники: Частина А (вище = краще) (автори з різних джерел, конкретні методи розрахунку можна знайти далі – див. посилання)

Країна	Функціонування уряду	Неупереджене публічне адміністрування	Ефективність уряду	Якість регулювання	Контроль за корупцією	Професійне публічне адміністрування
Деякі розвинені країни						
Австрія	12	1,71	2,07	1,87	2,91	4,45
Данія	12	2,13	2,64	2,26	3,50	5,67
Франція	11	1,61	1,83	1,57	2,52	4,83
Німеччина	12	1,46	1,92	1,88	2,82	4,52
Норвегія	12	2,25	2,10	1,77	3,10	3,75
Швеція	12	1,99	2,39	2,06	3,39	5,65
UK	12	1,98	1,85	1,95	2,66	5,40
США	11	1,65	1,75	1,75	2,38	4,41
Деякі великі країни, що розвиваються						
Бразилія	7	0,90	0,55	0,49	1,01	3,92
Китай	1	0,08	0,48	0,16	0,58	4,13
Казахстан	2	0,12	0,14	0,02	0,21	3,75
Росія	3	0,00	0,00	0,00	0,00	3,29
Південна Африка	9	0,16	0,81	0,79	1,23	2,95
Деякі малі країни ЦСЄ						
Чехія	11	0,84	1,33	1,54	1,50	3,74
Угорщина	10	0,71	1,05	1,44	1,48	3,67
Польща	10	0,73	0,94	1,30	1,55	3,80
Словаччина	10	0,83	1,14	1,43	1,39	3,79

Таблиця 2. Деякі макропоказники: Частина В (автори з різних джерел, конкретні методи розрахунку можна знайти далі – див. посилання)

Країна	Індекс сприйняття корупції (10 = найкраще значення)	Верховенство права (вище = краще)	Незалежна судова система (Так чи ні)	Індекс економічної свободи (Вище = краще)	Легкість ведення бізнесу (У світовому рейтингу)
Деякі розвинені країни					
Австрія	7,90	2,66	1	71,60	28
Данія	9,30	2,69	1	77,90	5
Франція	6,90	2,24	1	64,20	32
Німеччина	8,00	2,43	1	71,10	18
Норвегія	8,60	2,68	1	69,40	7
Швеція	9,20	2,73	1	72,40	8
UK	7,70	2,52	1	76,50	6
США	7,50	2,33	1	78,00	4
Деякі великі країни, що розвиваються					
Бразилія	3,70	0,58	0	55,60	128
Китай	3,60	0,44	0	51,00	91

Казахстан	2,70	0,12	0	61,00	56
Росія	2,20	0,00	1	50,30	118
Південна Африка	4,70	0,86	0	62,80	41
Деякі малі країни ЦСЄ					
Чехія	4,90	1,74	1	69,80	67
Угорщина	5,10	1,57	1	66,10	49
Польща	5,00	1,41	1	63,20	74
Словаччина	4,50	1,33	1	69,70	46

Висновок

Оцінка зовнішнього та внутрішнього (практична ситуація 1) середовища для надання місцевих публічних послуг за зовнішнім підрядом вказує на кілька основних ризиків, специфічних для перехідних економік.

Питання:

1. Яка ваша думка про зовнішнє середовище для надання місцевих публічних послуг за зовнішнім підрядом в Україні?
2. Які фактори зовнішнього середовища можуть бути найважливішими в Україні?

Посилання

Buncak, J., Dzambazovic, R., Hrabovsky, M., & Sopoci, J. (2008) *Názory občanov na budúcnosť Slovenska*. Bratislava, SK: EÚ SAV.

Stiglitz, J. E. (1997). *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha, CZ: Grada Publishing.

THE QOG STANDARD DATASET 2016. January 2016. Prepared by The QoG Institute University of Gothenburg

World Bank Governance indicators

Transparency International CPI index

Кейс-стаді 4: Співробітництво територіальних громад в організації місцевої пожежної охорони

Григорій Борц

Вступ

Реформи публічного сектору і публічного управління мають дуже схожі цілі, особливо це стосується економії публічних витрат, підвищення якості, ефективності та дієвості надання публічних послуг, а також забезпечення соціального захисту людей. Методи, що застосовуються для досягнення цих цілей, різняться від країни до країни. Тим не менш, нема жодної країни, де не була б запроваджена система «мікс публічно-приватно-громадського секторів» або «публічно-приватно-громадського партнерства» у наданні публічних послуг.

Муніципалітети розвинених країн, як правило, мають повну свободу вирішувати, як саме надавати місцеві публічні послуги у межах своєї відповідальності. Це характерно для Словаччини, але не типове для України (особливо у частині визначення тарифів за такі послуги, які у значній мірі регулюються централізовано).

Пропонована практична ситуація висвітлює досвід України в екстерналізації муніципальних публічних послуг.

Застосування теорії на практиці

Місцева пожежна охорона (МПО) смт Нова Борова Володарсько-Волинського району Житомирської області працює з 2010 року.

У 2010-2012 роках фінансування МПО проводилося із Новоборівського селищного бюджету, а фактично пожежна охорона обслуговувала також території суміжних сільських рад. Відтак виникла потреба в рамках чинного законодавства знайти механізм спільного фінансування МПО для забезпечення протипожежного захисту громад селища та суміжних сіл.

У 2013-2015 роках, тобто ще до появи Закону України «Про співробітництво громад», Новоборівською селищною радою на підставі норм чинного законодавства було укладено та реалізовано угоди з шістьма суміжними сільськими радами на спільне утримання місцевої пожежної охорони.

Цілі дослідження кейсу

Оцінити перспективи екстерналізації місцевих публічних послуг, з'ясувати потенціал для застосування міжмуніципального співробітництва у підвищенні ефективності надання місцевих публічних послуг, обміркувати фактори, що можуть обмежувати успіх надання послуг за зовнішнім підрядом в Україні.

Опис кейсу

Новоборівська селищна рада у 2013, 2014 та 2015 роках уклала договори на спільне фінансування для утримання МПО з шістьма суміжними сільськими радами (Небізькою, Топорищанською, Фасівською, Добринською, Кропивнянською, Ягодинською).

Договори було укладено на підставі статей 140, 143 Конституції України, статті 28 Закону України «Про місцеве самоврядування» та відповідно до норм Бюджетного кодексу України. Згідно зі статтями 92, 104, 106 Бюджетного кодексу України органи місцевого самоврядування мають право об'єднуватися або укладати угоди з метою проведення спільних програм, реалізації спільних проектів на договірних засадах у рамках виконання власних повноважень.

Довідка про МПО:

У штаті МПО 9 осіб, чергування - цілодобове. Технічне оснащення: пожежний автомобіль, аварійно-рятувальний автомобіль УАЗ, електричний генератор, прожектори, бензопила, болгарка, перфоратор, бензокосарка. Крім телефонного зв'язку МПО має свій позивний, а в пожежному та аварійному автомобілях є стаціонарні та чотири переносні радіостанції, що дозволяє тримати зв'язок з диспетчерськими службами МНС міст Житомира та Коростеня. Таке оснащення МПО дає змогу не лише охороняти населення від пожеж, а й проводити аварійно-рятувальні заходи.

Очолює команду пожежників Олег Журавський - умілий керівник і добрий господарник. Команда постійно підтримує територію МПО в ідеальному порядку та власноруч побудувала котельню, душову, альтанку для відпочинку.

Зона обслуговування Новоборівської МПО зараз поширюється на 31 населений пункт, у яких проживає 12,5 тис. осіб. Відстань до найвіддаленішого села - 16 км.

Раз на рік Новоборівська МПО разом із Іршанською ДПЧ-28 проводить заходи з відпрацювання екстремальних ситуацій на базі різних соціальних закладів, зокрема будинку для людей похилого віку та дитячого будинку-інтернату.

Добре розуміючи, що пожежу легше попередити, ніж погасити, працівники МПО проводять просвітницьку роботу в рамках навчального курсу «Безпека життєдіяльності». Частими гостями МПО є вихованці місцевих дитсадків, гімназії, ліцею.

За 2,5 роки спільної роботи селищної та 6 сільських рад загальний обсяг фінансування МПО склав майже 800 тис. грн, з яких кошти селищного бюджету - близько 600 тис. грн, а співфінансування із сільських бюджетів - 200 тис. грн.

Результати

Створення та діяльність місцевої пожежної охорони є яскравим прикладом практичної співпраці територіальних громад з життєво важливих для них питань.

Організовано цілодобове чергування МПО, узгоджено дії з державною пожежною частиною.

МПО отримала свій позивний та радіостанцію. Відновлені та підтримуються в належному технічному стані пожежний автомобіль і рятувальний автомобіль УАЗ, які в достатній кількості забезпечені паливно-мастильними матеріалами.

Завдяки створенню МПО суттєво зменшився час приїзду пожежної команди до місця пожежі, а це сприяє збереженню здоров'я і майна жителів територіальних громад.

Співробітництво громад по спільному утриманню місцевої пожежної охорони стало сприятливим підґрунтям для процесу добровільного об'єднання громад: у березні 2015 року на зборах громадян смт Нова Борова селищному голові було доручено ініціювати добровільне об'єднання громад з центром у селищі Нова Борова. Сільським радам, з якими підписані договори про співробітництво, було надіслано запрошення до об'єднання в одну територіальну громаду. Чотири громади (Небізька, Фасівська, Кропивнянська, Ягодинська) надали згоду і, після проходження всіх передбачених законом процедур, у 2015 році було утворено Новоборівську об'єднану територіальну громаду та обрано її голову.

Висновки

Описана практика - це реальний приклад того, як від співробітництва громад можна перейти до їх об'єднання.

Питання для обговорення

1. Які основні сильні та слабкі сторони міжмуніципального співробітництва як

способу надання місцевих послуг?

2. Які інші області є перспективними для розвитку міжмуніципального співробітництва у наданні місцевих послуг та чому?

Посилання

http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Best_Practices_2016_BOOK.pdf

<https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/small-stories-of-great-achievements>

<http://zhytomyr.dsns.gov.ua/ua/Ostanni-novini/7692.html>

Кейс-стаді 5: Співробітництво громад району з метою створення спільного комунального підприємства «Шляхрембуд»

Григорій Борщ

Вступ

Реформи публічного сектору і публічного управління мають дуже схожі цілі, особливо це стосується економії публічних витрат, підвищення якості, ефективності та дієвості надання публічних послуг, а також забезпечення соціального захисту людей. Методи, що застосовуються для досягнення цих цілей, різняться від країни до країни. Тим не менш, нема жодної країни, де не була б запроваджена система «мікс публічно-приватно-громадського секторів» або «публічно-приватно-громадського партнерства» у наданні публічних послуг.

Муніципалітети розвинених країн, як правило, мають повну свободу вирішувати, як саме надавати місцеві публічні послуги у межах своєї відповідальності. Це характерно для Словаччини, але не типове для України (особливо у частині визначення тарифів за такі послуги, які у значній мірі регулюються централізовано).

Пропонована практична ситуація висвітлює досвід України в екстерналізації муніципальних публічних послуг.

Застосування теорії на практиці

У Віньковецькому районі Хмельницької області в 2014 році було ліквідовано райавтодор, внаслідок чого виникли суттєві проблеми із ремонтом та утриманням доріг місцевого значення. Громади районного центру та навколишніх сіл у пошуках шляхів вирішення цієї проблеми ініціювали створення комунального підприємства «Шляхрембуд», скориставшись новими можливостями для співпраці, що їх відкриває Закон України «Про співробітництво територіальних громад».

Передбачалося після завершення процедури створення згаданого підприємства реалізувати інвестиційний проект: залучити додаткові фінансові ресурси для його функціонування, придбати дорожньо-ремонтну спецтехніку.

Цілі дослідження кейсу

Оцінити перспективи екстерналізації місцевих публічних послуг, з'ясувати потенціал створення спільних комунальних підприємств у підвищенні ефективності

надання місцевих публічних послуг, обміркувати фактори, що можуть обмежувати успіх надання послуг за зовнішнім підрядом в Україні.

Опис кейсу

Проект створення спільного комунального підприємства (СКП) «Шляхрембуд» із застосуванням норм Закону України «Про співробітництво територіальних громад» став першим і поки єдиним в Україні подібним проектом.

5 грудня 2014 року вісім суб'єктів співробітництва територіальних громад (1 селищна та 7 сільських рад), виконавши до цього усі необхідні процедури, передбачені згаданим Законом, підписали Договір про співробітництво територіальних громад щодо створення спільного комунального підприємства.

Договір підписали Віньковецька, Великоолександрівська, Карачівецька, Майдано-Олександрівська, Охримовецька, Петрашівська, Покутинецька, Яснозірська сільські ради.

Віньковецька районна рада ініціювала проект та здійснила координацію процесу досягнення згоди між суб'єктами співробітництва. Також фахівцями районної ради розроблено пакет документів, необхідних для реалізації проекту.

12 грудня 2014 року спільним розпорядженням суб'єктів співробітництва затверджено Статут підприємства та призначено керівника.

15 грудня 2014 року здійснено державну реєстрацію СКП «Шляхрембуд», внесено відповідний запис до державного реєстру суб'єктів підприємницької діяльності за № 650989.

Протягом березня-травня 2015 року суб'єктами співробітництва було ухвалено Програму «Співробітництво територіальних громад як інструмент реалізації конституційних прав» та визначено обсяги співфінансування інвестиційного проекту.

Етапи процесу створення СКП «Шляхрембуд» висвітлювалися у районній газеті «Сільські новини» та на сайті Віньковецької районної ради.

Інвестиційний проект «Створення умов для функціонування спільного комунального підприємства «Шляхрембуд» Віньковецького району Хмельницької області як однієї із форм співробітництва територіальних громад» двічі подавався на розгляд регіональної комісії з оцінки та забезпечення проведення попереднього конкурсного відбору інвестиційних програм та проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку. На жаль, він не був підтриманий комісією, а відтак практика залишилася «на папері».

Результати

Ініціатива щодо співробітництва громад з метою утворення спільного комунального підприємства для ремонту та експлуатації доріг є корисною і важливою для впровадження більшістю територіальних громад, особливо з огляду на тенденції реформування системи утримання доріг загального і місцевого значення, внаслідок чого має відбутися передача доріг загального користування у комунальну власність. Процедури, реалізовані в громадах у рамках практики, та рішення, ухвалені з метою утворення спільного підприємства, можуть бути використані іншими громадами.

Висновки

На жаль, співробітництво територіальних громад не отримує належної уваги з боку держави. Це примушує сумніватися у практичній ефективності норм відповідного закону. Ідея співробітництва між громадами наразі не витримує конкуренції з ідеєю об'єднання територіальних громад, а відтак почасти ігнорується обласними адміністраціями та не береться до уваги регіональними комісіями з відбору проектів на фінансування з Державного фонду регіонального розвитку.

Однак є сподівання, що цей інвестиційний проект, заснований на практиці, в якій повною мірою реалізовано ідею співробітництва громад, все ж отримає підтримку з боку держави або з боку міжнародних фінансових інституцій.

Довідково

Бюджет інвестиційного проекту (обсяги та джерела фінансування, партнерство, співфінансування, внесок громади тощо)

Обсяг співфінансування проекту з місцевого бюджету, тис. грн.	1-й рік	2-й рік	3-й рік	Разом
	500	500	500	1 500
Очікуваний обсяг фінансування проекту з Державного фонду регіонального розвитку (далі - ДФРР), тис. грн.	4 500	4 500	4 500	13 500

Очікувані результати інвестиційного проекту (якісні зміни, кількісні показники)

Показники успішності проекту	Значення показників в станом на початок проекту	Значення показників станом на завершення						Джерела інформації про показники
		1-й рік проекту	2-й рік проекту	3-й рік проекту	1-й рік після проекту	2-й рік після проекту	3-й рік після проекту	

Кількість робочих місць (одиниць)	1	4	7	11	11	15	16	СКП «Шляхрембуд»
Протяжність поремонтованих доріг (км)	0	10	50	35	35	80	80	СКП «Шляхрембуд»

Питання для обговорення

1. З точки зору організації надання послуг громадянам: чи завжди об'єднання територіальних громад краще, ніж співпраця між громадами? Чому?
2. Чи могли б ви запропонувати третій (четвертий ...) спосіб організувати надання послуг у цій ситуації (на додаток до спільного муніципального підприємства та об'єднання громад)?

Посилання

http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Best_Practices_2016_BOOK.pdf

<http://dfrr.minregion.gov.ua/Project-annotation?PROJT=1766>