

## **Навчально-методичні матеріали до семінару-тренінгу з питань ММС (як ініціювати та розвивати ММС)**

Існує багато шляхів для «запуску» ММС; кожний випадок має свою специфіку і залежить від правових рамкових умов, наявності засобів мотивації, можливості залучення уряду, стосунків між муніципалітетами та їх керівниками, політичної культури, наявного персоналу та ресурсів.

Важливо розуміти значення заснування ММС. Можна виділити 15 кроків (див. нижче), які, зазвичай, є необхідними для створення проекту ІМС. Проте, на практиці створення проекту ММС може мати іншу послідовність та пріоритетність деяких кроків.

### **ПОСЛІДОВНІСТЬ КРОКІВ ММС**

<b>ФАЗА 3</b>  Реалізація та оцінювання ММС	<b>15 Регулярне оцінювання</b> <b>14 Постійна та ефективна комунікація</b> <b>13 Постійний моніторинг та самооцінка</b> <b>12 Створення духу співпраці</b> <b>11 Створення менеджменту та представницьких структур</b>	↑
<b>ФАЗА 2</b>  Створення ММС	<b>10 Остаточне укладання угоди / ухвалення статуту</b> <b>9 Вирішення інституційних питань</b> <b>8 Вирішення фінансових питань</b> <b>7 Обрання правової форми</b> <b>6 Визначення обсягу ММС</b>	↑
<b>ФАЗА 1</b>  Ініціювання ММС	<b>5 Забезпечення свідомої участі та підтримки</b> <b>4 Рішення про участь у ІМС та створення платформи для переговорів</b> <b>3 Аналіз правового та економічного середовища</b> <b>2 Визначення потенційних партнерів та можливих напрямків співпраці</b> <b>1 Визначення потреб та можливостей</b>	↑

### ЗАПУСК ІМС: ОГЛЯД КРОКІВ

ФАЗА	КРОКИ	КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ ДЛЯ РОБОТИ	ЗАХОДИ
<b>I. ІНІЦІЮВАННЯ ММС</b>  (дослідження можливостей для співпраці з партнерами; перевірка ризиків / переваг ІМС; початок формальних переговорів)	<b>1. Визначення потреб та можливостей</b>	<p><i>Чи існує загальне невдоволення якістю послуг або динамікою розвитку? Чи громадяни вбачають потребу у покращенні ситуації?</i></p> <p><i>Які недоліки є найбільш помітними у наданні послуг (послуги, які не надаються взагалі; послуги надаються, але не усім бажаним їх отримати; послуги не відповідають стандартам якості; послуги занадто високими витратами...)? Чи ММС може бути логічним шляхом вирішення цих проблем?</i></p> <p><i>Чи існує нерозкритий потенціал або можливості, які можуть бути задіяні за допомогою ММС?</i></p> <p><i>Які рушійні сили у структурі муніципалітету здатні підтримувати процес ММС? Які перепони необхідно подолати?</i></p>	<p>Проведення <b>перевірки реакції отримувачів послуг</b> для розуміння реакції громадян</p> <p>Проведення <b>базового дослідження</b> (NB: хоча ситуація часто говорить сама за себе, завжди доцільно визначити кілька відповідних <b>показників якості роботи</b> для ключових послуг)</p>
	<b>2. Визначення потенційних партнерів та</b>	<p><i>Чи існує у сусідніх муніципалітетах невдоволення стосовно якості виконання певних муніципальних функцій або неповного використання певних</i></p>	<p>Початок <b>неформальних переговорів</b></p>

	<p><b>можливих напрямків співпраці</b></p>	<p>специфічних можливостей?</p> <p><i>Чи вважають представники цих муніципалітетів, що об'єднання зусиль у рамках ІМС може бути адекватним способом усунення (принаймні деяких) визначених недоліків?</i></p> <p><i>Чи можна буде розраховувати на схвалення проекту ММС з боку уряду (та на його готовність допомогти)? Чи існують інші приклади успішної роботи, на які можна було б звернути увагу?</i></p>	<p>(засідання та двосторонні зустрічі)</p> <p>Обмін <b>технічною інформацією</b></p> <p>Проведення <b>формального засідання</b> (для вирішення напрямку подальшого руху)</p>
	<p><b>3. Аналіз правового та економічного середовища</b></p>	<p><i>Яка нормативна база (законодавство та нормативні акти) застосовується для можливих напрямків співпраці?</i></p> <p><i>Які правові можливості та обмеження (переваги та недоліки кожного) існують у цих галузях?</i></p> <p><i>Чи центральні/регіональні органи управління застосовують схеми підтримки ММС, які можуть бути релевантними для даного випадку?</i></p> <p><i>Які муніципалітети повинні залучатися у яких галузях (можливою є ситуація, за якої не усі муніципалітети будуть брати участь у наданні усіх</i></p>	<p>Підготовка <b>юридичного аналізу</b></p> <p>Підготовка <b>ТЕО</b> (включно з детальною оцінкою юридичних наслідків запропонованих заходів)</p>

		<p><i>послуг)?</i></p> <p><i>Які фінансові аспекти слід брати до уваги, і яким може бути економічний вплив (витрати та переваги) ММС у відповідних галузях?</i></p> <p><i>Якими є правові наслідки обраних варіантів співпраці?</i></p> <p><i>Якими можуть бути вимоги до працівників структур ММС та технічних питань?</i></p> <p><i>Загалом, що саме може бути зручним та доступним для муніципалітетів-учасників ММС (у правовому та економічному сенсі)?</i></p>	
	<p><b>4. Рішення про участь у ММС та створення платформи для переговорів</b></p>	<p><i>Які муніципалітети /представницькі органи можуть бути об'єднані?</i></p> <p><i>Яка фахова компетенція вимагається від учасників спільної робочої групи?</i></p> <p><i>Хто може керувати процесом?</i></p>	<p>Ухвалення <b>формального рішення</b> (в усіх муніципалітетах-партнерах)</p> <p>Створення <b>спільної робочої групи</b> та визначення <b>процедури</b></p>

			<b>переговорів</b>
	<b>5. Забезпечення свідомої участі та підтримки</b>	<i>Яка інформація повинна бути надана громадянам (напр., принципи ІМС та процес ознайомлення)? Яким чином можна сформулювати чітку та переконливу інформацію для громадян?</i>	Організація <b>інформаційної сапрайз</b> у відповідних муніципалітетах та початок публічних обговорень
<b>II. СТВОРЕННЯ ІМС</b>  (побудова основ ММС та узгодження структур та робочих питань ІМС з партнерами)	<b>6. Визначення обсягу ММС</b>	<i>Які функції можуть виконуватися у форматі ІМС з огляду на дані юридичного та економічного аналізу та на інтереси і наявність партнерів?</i>	Визначення конкретного <b>переліку напрямків політики / функцій</b> , які будуть охоплені ММС
	<b>7. Обрання правової форми</b>	<i>Яка правова форма є оптимальною з огляду на обсяг та зміст функцій, делегованих структурам?</i>	Ухвалення рішення про <b>правову форму</b> ММС
	<b>8. Вирішення фінансових питань</b>	<i>Якими мають бути ключові фінансові ресурси ІМС (доходи та витрати)?  Як потрібно розподіляти витрати зі спільного</i>	Ухвалення рішення про <b>ресурси та бюджет</b> ММС

		<p>надання послуг між муніципалітетами-партнерами?</p> <p>Які бюджетні норми існують для ММС?</p>	
	<p><b>9. Вирішення інституційних питань</b></p>	<p>Для приватних структур: які органи уповноважені ухвалювати рішення відповідно до законодавства, та якими є їх повноваження? Як буде забезпечено представництво муніципалітетів-учасників?</p> <p>Для державних структур: яким чином буде забезпечено представництво відповідних муніципалітетів у раді ММС? Дорадчий орган буде формуватися (лише) за участі обраних представників чи (також) за участі призначених осіб? Яким чином формується виконавчий орган?</p> <p>Якою є адміністративна структура ММС?</p>	<p>Ухвалення рішення про <b>органи та адміністративну структуру</b> ММС</p>
	<p><b>10. Остаточне укладання угоди / ухвалення статуту</b></p>	<p>Які додаткові положення необхідно ухвалити (ті, які вимагаються законодавством або є необхідними для забезпечення безперебійної роботи)?</p>	<p>Ухвалення рішення про інші положення угоди; їх формальне включення до тексту <b>проекту угоди / статуту</b> ММС</p>

<p><b>III. РЕАЛІЗАЦІЯ ТА ОЦІНКА ІМС</b></p> <p>(механізми забезпечення ефективної роботи ММС)</p>	<p><b>11. Створення менеджменту та представницьких структур</b></p>	<p><i>Чи усі муніципалітети задоволені своїм представництвом у структурах ММС? Чи процедури є зрозумілими для вирішення конфліктних ситуацій? Чи є зрозумілим зв'язок між радою ММС та муніципалітетами-учасниками?</i></p> <p><i>Чи мають працівники необхідний досвід, компетенцію та бажання досягнути високих стандартів у ММС? Чи достатньо у них повноважень для уникнення бюрократичних затримок? Чи є зрозумілими зв'язки між менеджментом та муніципалітетами-учасниками?</i></p>	<p>Створення представницької <b>ради ММС</b> з чіткими процедурами роботи</p> <p>Розробка <b>чіткої органіграми, робочих процедур, кодексів поведінки, описів посадових функцій</b> тощо; забезпечення «боеготовності» <b>відповідних об'єктів</b></p>
	<p><b>12. Створення духу співпраці</b></p>	<p><i>Чи усі партнери поділяють визначену спільну мету?</i></p> <p><i>Чи забезпечує стратегія комунікації належне інформування учасників?</i></p> <p><i>Чи відбуваються належні засідання ради ММС та менеджменту для забезпечення координації та співпраці?</i></p>	<p>Розробка <b>чіткого графіку</b> для засідань; створення <b>культури співпраці</b></p>

	<i>Чи громадяни впевнені у керівництві ММС?</i>	
<b>13. Постійний моніторинг та самооцінка</b>	<p><i>Чи існують чіткі процедури для місячної та щорічної звітності у стосунках між менеджментом та радою ММС, а також між радою ММС та муніципалітетами?</i></p> <p><i>Чи мають учасники (персонал, користувачі послуг...) можливість для висловлення своєї думки про якість ММС?</i></p> <p><i>Чи проводиться принаймні щорічна зустріч, під час якої структури ММС можуть представити свої звіти та плани громадськості?</i></p> <p><i>Чи є цілі та показники якості роботи зрозумілими та однозначними? Чи можливо створити систему внутрішнього аудиту?</i></p>	Затвердження <b>процедур звітності</b> для ради ММС та для менеджменту ММС; створення системи <b>управління якістю роботи</b>
<b>14. Постійна та ефективна комунікація</b>	<p><i>Чи є зрозумілою відповідальність за комунікацію?</i></p> <p><i>Чи розуміють рада ММС та відповідний персонал свої цільові групи, необхідні месіджі та механізми комунікації? Чи достатньо коштів витрачається на комунікацію?</i></p>	Розробка <b>комунікаційної стратегії ММС</b>
<b>15. Регулярне</b>	<i>Чи задоволені громадяни (отримувачі та потенційні</i>	Створення



	<b>оцінювання</b>	<i>отримувачі послуг) послугами / якістю роботи ММС?</i>	механізмів регулярного <b>зворотнього зв'язку</b> з отримувачами послуг; проведення <b>опитувань</b> <b>персоналу</b> та опитувань серед <b>громадян</b> кожні 2 роки
--	-------------------	--	--

**ІНІЦІЮВАННЯ ММС – ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ ПРОЦЕСУ**

<b>НЕОБХІДНІ ЗАХОДИ</b>	<b>ХТО БЕРЕ НА СЕБЕ ІНІЦІАТИВУ</b>	<b>ХТО Є ВИКОНАВЦЕМ</b>	<b>КОМЕНТАРІ</b>
<p><i>Оцінка загального невдоволення</i></p> <p><i>Визначення нагоди, з якої необхідно скористатися</i></p>	<p><i>Керівництво муніципалітетів</i></p> <p><i>Орган аудиту</i></p> <p><i>Урядові органи</i></p>	<p><i>Професійна компанія</i></p> <p><i>Будь-хто, хто збирає відповідну інформацію</i></p>	<p><i>Послуги професійного радника будуть дорого коштувати</i></p> <p><i>Для урядового службовця може бути корисним привертнути увагу місцевого керівництва до незадовільного стану справ</i></p>
<p><i>Неформальні зустрічі</i></p>	<p><i>Політичні лідери</i></p>	<p><i>Мери, їх заступники, вищі службовці</i></p> <p><i>Урядові службовці</i></p> <p><i>Працівники ОМВ</i></p>	<p><i>Урядових службовець може бути корисним у скликанні представників для участі у першому неформальному засіданні</i></p>
<p><i>Офіційна конференція</i></p>	<p><i>Мери, які беруть участь</i></p>	<p><i>Мери, їх заступники, вищі службовці</i></p> <p><i>Урядові службовці</i></p> <p><i>Працівники ОМВ</i></p>	<p><i>Для урядового службовця може бути доцільно скликати засідання</i></p> <p><i>Закриті для громадськості</i></p>
<p><i>Пошук зовнішньої допомоги, правової</i></p>	<p><i>Мери</i></p>	<p><i>Мери, інші політичні лідери,</i></p>	<p><i>Юридична допомога з боку уряду, ОМВ, бенчмаркінг з</i></p>

<i>та фінансової</i>		<i>персонал, зовнішні організації</i>	<i>іншими структурами ММС; фінансова підтримка з боку представників уряду; мережа НУО, міжнародні донори, ЄС...  Підтримка, необхідна для попередніх досліджень та реалізації</i>
<i>Інформування громадян про обговорення відповідного питання</i>	<i>Мери, які беруть участь</i>	<i>Службовці та обрані представники муніципалітетів-учасників</i>	<i>Інформація у місцевих ЗМІ; спеціальний часопис або брошура; Інтернет</i>
<i>ТЕО</i>	<i>Мери, які беруть участь</i>	<i>Незалежний експерт спільно з представниками муніципалітетів</i>	<i>Витрати необхідно розподіляти у залежності від кількості мешканців; необхідно вивчити можливість використання підтримки з боку уряду</i>
<i>Врахування громадської думки</i>	<i>Мери, які беруть участь</i>	<i>Мери, їх заступники, вищі службовці муніципалітетів</i>	<i>Обрані представники та прес-служби муніципалітетів повинні брати активну участь</i>
<i>Формальне рішення</i>	<i>Мери</i>	<i>Муніципальні ради</i>	<i>Представники уряду можуть брати участь, якщо їх</i>

			<b><i>організації планують грати активну роль у ІМС</i></b>
--	--	--	---

**Кроки 1 & 2**      **Визначення потреб, можливостей, потенційних партнерів та можливих напрямків співпраці**

Головним мотивом заснування ММС є бажання удосконалити муніципальне управління. Відповідно, першим кроком має бути визначення причин наявних недоліків у наданні послуг та визначення причин, чому окремі послуги у деяких муніципалітетах не надаються взагалі.

**ММС зазвичай починається як реакція на певні виклики, на поставлені запитання.**

Для початку реалізації будь-якого проекту ММС необхідно мати наступні елементи:

1. Потреба у наданні певної послуги або у спільному створенні певної інфраструктури (за потреби), яка мотивує керівництво муніципалітетів до розгляду участі у ММС. **Повинне існувати загальне розуміння необхідності покращення ситуації.** Якщо громадяни або муніципалітети не переймаються наявними проблемами, вони не бажатимуть брати участь у такому складному починанні, яким є ММС.

Через це слід розглянути ідею проведення перевірки ставлення клієнтів до якості послуг аби визначити, чи достатньо гострою є потреба у змінах. Якщо це можливо, ця перевірка може відбуватися одночасно з реалізацією базового дослідницького проекту, метою якого є визначення того, яким чином муніципалітети надають відповідні послуги; такі заходи можуть забезпечити належну оцінку результатів, досягнутих завдяки ММС.

Проста констатація наявних проблем буде непродуктивною без наявності суб'єктів, які зуміють трансформувати незадоволення якістю життя (напр., затори на шляхах або закриття шкіл) у чітке уявлення про необхідні зміни та запропонують їх ІМС. Мова йде про здатність бачити нові можливості. **Лідери** ММС повинні знаходити прихований потенціал, реалізувати який може допомогти співпраця з сусідніми муніципалітетами.

2. Партнери ММС повинні почати залучення до співпраці **широкого кола осіб** – виборних посадових осіб, менеджерів та найманих працівників, представників компаній та неурядових організацій, а також пересічних громадян. Це має відбуватися через обговорення можливості розвитку ІМС як інструмента для усунення недоліків у наданні публічних послуг на місцевому рівні або для розвитку необхідної інфраструктури.
3. У той же час, лідери ММС повинні враховувати, чи існують схожі проблеми у сусідніх муніципалітетах та чи існує у цих муніципалітетах невдоволення якістю публічних послуг. Вони також повинні перевіряти наявність можливостей (напр., для розвитку туризму), використання яких може принести користь кільком муніципалітетам.
4. Якщо між партнерами є **згода стосовно спільного завдання**, необхідно організувати неформальний етап, під час якого муніципалітети – потенційні партнери повинні разом визначити, які саме муніципалітети можуть бути зацікавлені у об'єднанні зусиль для вирішення спільних завдань, а також повинні визначити галузі, у яких можлива довгострокова співпраця.

Ці чотири елементи, навіть якщо вони логічно відокремлені один від одного, часто перетинаються між собою.

Також необхідно організувати попереднє обговорення з урядом. Це особливо стосується випадків, коли відбувається національна кампанія з підтримки ІМС або коли окремі міністерства пропонують кращі варіанти виконання тієї чи іншої функції; створення ММС у такий спосіб є результатом переговорів.

У цих попередніх обговореннях повинні брати участь наступні суб'єкти:

- a) *керівні службовці муніципалітетів-партнерів, які у багатьох випадках можуть найкраще визначити, чи може ММС допомогти використати наявні можливості або вирішити актуальні проблеми;*
- b) *виборні посадові особи, які повинні будуть ухвалювати рішення «так» чи «ні»;*
- c) *громадяни та користувачі публічних послуг, які можуть побоюватися, що вони будуть позбавлені деяких послуг, якщо ММС передбачає перенесення деяких органів від одного муніципалітету до іншого;*

- d) у деяких випадках, представники уряду, зокрема, відповідальні за надання послуг «технічного характеру», які можуть бути добре обізані з технічними вимогами та здатні отримати доступ до коштів сприяння для фінансування першого ТЕО або для часткового фінансування ММС у перші роки після її започаткування.

Для муніципалітетів важливо утриматися від участі у ММС лише через наявність додаткового фінансування. Головним мотивом участі у ММС повинне бути підвищення якості власних послуг та/або зменшення їх вартості, а зовнішня фінансова підтримка повинна розглядатися лише як **каталізатор**.

Обговорення повинні сприяти встановленню обопільної довіри та мінімізації побоювань стосовно намірів інших учасників. Пропозиція про започаткування ММС повинна аналізуватися та обговорюватися як можливість, вигідна для усіх учасників; усі потенційні партнери повинні бачити, що саме вони отримають для себе у результаті співпраці.

- **Усі партнери повинні брати участь в обговоренні з самого початку.**
- **Підхід «виграш для усіх» повинен демонструватися чітко та часто.**

Обговорення не буде успішним, якщо учасники будуть мати побоювання, що їх перспективи та інтереси не враховуються належним чином або що окремі муніципалітети отримують несправедливі переваги у порівнянні з іншими.

Зазвичай, успішною є наступна послідовність зустрічей та обговорень:

1. Велике значення має попередній етап неформальних зустрічей за участі вищих службовців та виборних посадових осіб для дослідження загального ставлення до ідеї співпраці: **двосторонні зустрічі** між мером-ініціатором та іншими мерами, які можуть бути зацікавлені у співпраці; інші **заходи**, під час яких можна дослідити настрої колег. Під час цього етапу необхідно розглянути наступні питання:

- чи спостерігається у муніципалітетах невдоволення якістю виконання певних муніципальних функцій, якістю інфраструктури або повнотою використання наявних можливостей?
  - чи учасники згодні з тим, що об'єднання зусиль у ІМС є доцільним способом для подальшого розвитку?
  - чи буде уряд схвально ставитися до проекту ММС?
2. У разі успішного завершення цієї попередньої фази необхідно спланувати **обмін технічною інформацією**, юридичними та фінансовим даними та прогнозами.
  3. Наступним етапом є **офіційна зустріч** вищих виборних посадових осіб та службовців; у разі потреби у цій зустрічі також можуть брати участь представники уряду.

### **ОФІЦІЙНА ЗУСТРІЧ**

#### **ІМС: ЗАСІБ УДОСКОНАЛЕННЯ МІСЦЕВОГО ВРЯДУВАННЯ**

**Учасники:**

*мери та їх заступники, голови адміністрацій, фінансові директори, директори з питань надання послуг (у разі потреби), представники уряду та ОМВ (у разі потреби), юрист або радник.*

#### **ПОРЯДОК ДЕННИЙ**

- 1) **Визначення муніципальних функцій, виконання яких вважається незадовільним у кожному муніципалітеті / усіх муніципалітетах.**
- 2) **Визначення усіх можливостей для розвитку (напр., розвиток підприємницької діяльності).**
- 3) **Визначення причин невдоволення якістю виконання муніципальних функцій:**
  - **занадто висока вартість; відсутність заощадження коштів;**
  - **недостатні фінансові ресурси;**
  - **недостатній рівень фахової компетенції;**
  - **недостатня координація з сусідніми**



**муніципалітетами (у питаннях міського планування, водозабезпечення, транспорту, довілля тощо);**

- *інше ...*

**4) Визначення можливостей або функцій, які можуть бути реалізовані у рамках ММС.**

**5) Остаточне рішення:**

- **повне припинення роботи або**
- **продовження руху уперед та узгодження наступних кроків**

У регіоні, який не має досвіду ММС та муніципалітети особливо сильно прагнуть комунальної автономії, може існувати потреба у реалізації заходів з встановлення довіри для усвідомлення учасниками переваг співпраці та початку ознайомлення з культурою співпраці. Хорошим стартовим пунктом може бути щось просте на кшталт спільних шкільних спортивних змагань.

**ММС є процесом; він може розпочатися з неформальної усної угоди між мерами. Після цього муніципалітети можуть поступово, крок за кроком, розвивати більш складні форми ММС завдяки посиленню їх впевненості, обопільної довіри, досвіду та компетенції протягом років.**

### **Крок 3     Аналіз**

На жаль, цей крок часто опиняється поза увагою, хоча він є дуже важливим. Як правило, після констатації однакових поглядів на спільні проблеми та можливості та після декларування бажання спільно працювати над їх вирішенням сторони одразу переходять до наступного етапу та починають створювати структури ІМС. Така поспішність може призвести до багатьох проблем дещо пізніше.

Перед продовженням роботи завжди доцільно зібрати усі релевантні дані, вивчити альтернативні варіанти рішень та виробити деякі плани.

***Без належного попереднього аналізу ініціатива з ММС, скоріше за все, зазнає невдачі.***

Аналіз *правових рамкових умов* передбачає вивчення наявної нормативної бази, яка охоплює запропонований проект ММС, та

визначення основних правових можливостей та обмежень. Правові можливості залежать від змісту запланованих заходів:

- 1) спільне виконання тієї чи іншої непрямої функції (ведення зарплатних відомостей службовців, стягнення податків чи електронна обробка даних) або навіть деяких прямих функцій з певними спеціальними технічними вимогами (напр., постачання продуктів харчування до шкіл, перевезення школярів автобусами) можливе на основі простої угоди;
- 2) створення окремої **юридичної особи** для забезпечення ІМС може бути необхідним для управління виконанням окремої безпосередньої функції (напр., збір сміття) незалежно від того, залучається до цієї роботи приватний сектор чи ні;
- 3) використання механізмів ІМС для управління виконанням функцій стратегічного та політичного значення (напр., міське планування або економічний розвиток) вимагає створення більш **комплексної за своїм характером юридичної особи**.

**Як правило, обрання варіанту ММС не є простим, тому що правові можливості для цього є доволі різноманітними; вибір також залежатиме не лише від суті бажаної ММС, але і від ґрунтовності законодавства (або від повноважень, які належать муніципалітетам), національної політики у питаннях ММС та від ситуації на місцях.**

Інколи муніципалітети повинні обирати певну правову форму; виконання деяких функцій може вимагати обов'язкової реалізації ММС. Фінансування ІМС (наприклад, чи генеруватиме ММС додаткові надходження у вигляді, наприклад, певних зборів) також може вправляти вплив на вибір правової форми.

Правовий аналіз повинен бути доповнений економічним / фінансовим аналізом; предметом такого аналізу повинні бути такі ключові питання, як необхідні інвестиції та їх джерела, витрати та доходи від надання будь-яких послуг, які можуть надаватися спільно. Іншими об'єктами економічного / фінансового аналізу є баланс між використанням коштів муніципальних бюджетів та надходжень від ММС для фінансування співпраці, а також наявність фінансової зовнішньої підтримки.

З огляду на вищезазначене, на основі правового та економічного / фінансового аналізу необхідно розробити техніко-економічне

обґрунтування (ТЕО). ТЕО не повинне бути занадто ґрунтовним та дорогим, але воно повинне визначити вимоги до реалізації ММС.

#### **А. Хто повинен розробляти ТЕО?**

- a) Незалежні експерти (напр., фахівці університетів або міжнародних організацій) зазвичай мають високий рівень компетентності та неупередженості; вони справляють враження “позапартійних”, але при цьому вони навряд чи у повній мірі розуміють місцеву специфіку. Вартість їх послуг зазвичай є доволі високою. Такі експерти повинні працювати під прямим наглядом муніципального комітету з питань ММС, заснованого для пропагування ММС;
- b) Офіційні представники муніципалітетів-партнерів, можливо, добре розуміють місцеву специфіку та можуть бути достатньо компетентними для розробки ТЕО. Вони поза усяким сумнівом не будуть абсолютно безпристрасними у своїй роботі. Проте, їм може не вистачати досвіду та фахових знань для роботи над більш складними питаннями ІМС;
- c) Комбіноване рішення передбачає, що представники муніципалітетів отримують підтримку від незалежного експерта. Такий підхід поєднує професіоналізм та активну участь з стабільністю та обізнаністю з місцевою специфікою. СМВ є найбільш придатною формою для створення пулу експертів, послуги яких можуть надаватися зацікавленим муніципалітетам.

#### **ЗМІСТ ТЕХНІКО-ЕКОНОМІЧНОГО ОБГРУНТУВАННЯ**

**Для кожної окремої послуги необхідно:**

- 1. Описати, яким чином ця послуга надається кожним муніципалітетом;**
- 2. Визначити наявну якість послуги у кожному муніципалітеті за допомогою кількісних показників, а також визначити її переваги та недоліки;**
- 3. Оцінити витрати кожного муніципалітету на надання цієї послуги;**
- 4. Визначити рівень та якість послуги, яких необхідно досягти протягом наступних 2-5 років;**
- 5. Оцінити можливість удосконалення рівня/якості послуги та/або зменшення витрат протягом наступних 2-5 років**

**завдяки:**

- a. спільному використанню наявного обладнання;**
  - b. спільному персоналу;**
  - c. спільним інвестиціям у придбання досконалішого обладнання;**
  - d. набору більшої кількості персоналу з вищим рівнем кваліфікації;**
  - e. кращій координації суміжних послуг;**
  - f. інше.**
- 6. Оцінити витрати, необхідні для досягнення вищезазначених цілей – річна калькуляція витрат на основі запланованого рівня послуг для кожного муніципалітета – учасника співпраці;**
  - 7. Перевірити, що інші муніципалітети встигли зробити у зазначених сферах;**
  - 8. Надати зведені результати оцінки правового впливу та нормативних актів, які стосуються даної галузі;**
  - 9. Представити заключну оцінку за наступними пунктами:**
    - a) які фінансові ресурси будуть заощаджені;**
    - b) як саме покращиться рівень/якість послуг;**
    - c) інші потенційні покращення;**
    - d) для кого наслідки цієї роботи будуть позитивними, а для кого - негативними;**
    - e) які обладнання, об'єкти, персонал та фінансові ресурси повинні бути надані кожним муніципалітетом;**
    - f) які зовнішні ресурси можна буде мобілізувати (фінансова підтримка уряду, приватні інвестиції або підтримка організацій-донорів);**
    - g) яких нормативних актів необхідно дотримуватися;**
    - h) які правові форми можуть бути оптимальними (усні домовленості або офіційні контракти, створення юридичної особи ad hoc);**
    - i) можливі наслідки для фінансування ММС;**
    - j) ризики;**
  - 10. Надати рекомендації стосовно плану дій для вироблення механізму ММС та попередньої стратегії для надання послуг(и) та подальшого розвитку.**

## **В. Хто має оплачувати розробку ТЕО?**

Вартість послуг експертів повинна спільно оплачуватися муніципалітетами відповідно до узгодженої формули. Зазвичай, розмір

внесків кожного муніципалітету залежить від чисельності його населення. У багатьох країнах уряд також бере участь у фінансуванні ТЕО.

### **С. Зміст ТЕО**

У ТЕО повинні у першу чергу викладатися факти, а не чиясь думка, ТЕО повинне містити об'єктивні дані. Воно також повинне містити ґрунтовний опис муніципалітетів-партнерів та послуг або функцій, які можуть бути предметом можливої ІМС. Також у ТЕО необхідно зазначати останні та якомога повніші дані про демографічну ситуацію, економічний стан, бюджети для виконання тих чи інших послуг та про якість надання цих послуг.

У заключній частині ТЕО потрібно дати відповідь на наступні питання:

- a) які муніципалітети повинні бути залучені до роботи у яких галузях (можливо, не усі муніципалітети будуть брати участь в усіх заходах ММС);*
- b) різні варіанти правових форм, переваги та недоліки кожної правової форми;*
- c) фінансові аспекти, будь-які інші надходження, податкова або тарифна політика, можливий вплив на муніципальні бюджети;*
- d) потреба у персоналі для ММС;*
- e) технічні вимоги та можливості для обміну технологіями.*

ТЕО повинне також містити **план дій** для створення визначеного механізму ІМС та попередню стратегію надання визначених послуг та забезпечення подальшого розвитку.

### **Крок 4 Рішення про ММС та створення платформи для переговорів**

Ключовими є політичні рішення; вони стосуватимуться визначених партнерів та галузей ММС. На цьому етапі стане зрозумілим рівень амбіцій ММС. Обрані галузі співпраці справлятимуть безпосередній вплив на визначення точного обсягу співпраці, правової форми ММС та на фінансові питання.

Хто ж повинен просувати пропозицію далі? На цей час вже має бути створена **спільна робоча група**. Її учасниками будуть делеговані виборні посадові особи від кожного муніципалітету та інші відповідні посадові особи та експерти. Якщо у ММС беруть участь особливо багато партнерів, може виникнути потреба у створенні представницького виконавчого комітету.

### **НАСКІЛЬКИ АМБІТНОЮ БУДЕ ММС?**

➤ **Лише надання однієї або кількох послуг спільно з іншими муніципалітетами?**

*У цьому випадку ММС генеруватиме лише певний конкретний результат, напр.:*

- актуалізований план міського розвитку
- покращення харчування дітей у школах
- збільшення кількості класів у школах

*Правові рамкові умови тут можуть бути відносно простими (напр., контракт), адаптованими до відповідної послуги; немає потреби у створенні окремої юридичної особи.*

➤ **Чи створення спільної інтегрованої функції разом з іншими муніципалітетами?**

*У цьому випадку буде забезпечено спільне управління виконанням спільної функції, напр.:*

- єдиний план міського розвитку
- єдина система громадського транспорту
- єдина система управління транспортом

*Тут більш доцільною може бути окрема, більш комплексна юридична особа, яка матиме власні ресурси, буде політично прозорою, а також матиме наглядову систему.*

Муніципалітети-партнери бажатимуть узгодити чітке технічне завдання для робочої групи, включно з процедурами ведення переговорів. Її завдання полягає у тому, щоб радити муніципалітетам, у який спосіб забезпечувати прогрес ММС. Робоча група повинна поважати різні інтереси та очікування муніципалітетів-партнерів. Учасники робочої групи повинні зберігати тісний зв'язок з муніципалітетами, які вони представляють, аби усі були обізнані з питаннями, над якими працює робоча група, та з питаннями, які потребують вирішення.

### Завдання робочої групи:

- *визначення обсягу ММС, точне визначення майбутніх послуг, подальшого розвитку та/або функцій, які повинна охоплювати угода про ММС (крок 6)*
- *визначення оптимальної правової форми (крок 7)*
- *узгодження участі у фінансуванні (крок 8)*
- *визначення інституційних питань (крок 9)*
- *проект угоди / статутів (крок 10)*

Підготовка контракту або статуту є значною мірою технічним завданням, яке потребує ретельності та уваги. У такий спосіб визначається постійна правова форма ММС. Вона повинна давати чіткі та виважені відповіді на усі питання, які можуть виникати під час ММС, навіть після наступних виборів, після яких муніципалітети можуть отримати нове керівництво та нових ключових працівників. Усі учасники ММС повинні визнавати контракт (статут) коректною та повною основою стосунків між собою.

Проект контракту або статуту можуть розробляти представники муніципалітетів-партнерів у складі спеціального комітету. При цьому може бути доцільно:

- *звертатися за порадами до уряду та до юристів, які спеціалізуються на даній галузі;*
- *порівнювати власні розробки з контрактами та статутами інших муніципалітетів та, можливо, використовувати їх як моделі;*
- *ознайомлюватися з судовими рішеннями у цій галузі, аби ідентифікувати та уникати основних складнощів у реалізації аналогічних моделей ММС.*

Метод буде закріплено у національному законодавстві, а процедура залежатиме від нормативної бази, обраної для ММС.

### **Крок 5**      **Роз'яснення та підтримка**

Залучення усіх учасників матиме велике значення; їх підтримка базуватиметься, зокрема, на усвідомленні користі від участі у ММС та на обопільній довірі між муніципалітетами та їх громадами.

Якісна комунікація має велике значення. Муніципалітети повинні застосовувати медіа та Інтернет якомога ширше; вони повинні започаткувати інформаційну кампанію. Це завдання не є одноразовим; якісна комунікація та стосунки з громадськістю вимагають постійної уваги та повинні базуватися на солідній інституційній основі.



**ТАБЛИЦЯ АНАЛІЗУ ЗАСНУВАННЯ ІМС**

<b>ОСНОВНІ ПИТАННЯ</b>	<b>МОЖЛИВІ СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ</b>	<b>ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ФОРМИ</b>	<b>ПРОБЛЕМИ, ЯКІ ПОВИННІ БУТИ РОЗГЛЯНУТІ</b>
<b>ПІДСТАВИ СТВОРЕННЯ ІМС: ЦІЛІ ТА ПОЛІТИЧНИЙ ПОПИТ</b>	Підвищення ефективності та заощадження коштів.	Існує ряд моно- та багатоцільових форм співпраці. Моноцільова ІМС має багатий вибір юридичних моделей. Багатоцільова ІМС потребує солідної інституційної структури.	ІМС ускладнює архітектуру місцевого врядування. Вона бере повноваження та ресурси у муніципалітетів, і це може призводити до значних витрат.
<b>ОБСЯГ ІМС: - ОПТИМАЛЬНИЙ РОЗМІР? - СКІЛЬКИ МУНІЦИПАЛІТЕТІВ СПІВПРАЦЮВАТИМУТЬ ?</b>	Забезпечення узгодженості між функціями та їх сферою політичної дії.  Об'єднання, якщо можливо, усіх муніципалітетів (і ніяких інших), для яких участь у ІМС забезпечить підвищення якості послуг / розвитку у визначених сферах співпраці.	Усі правові форми можуть бути адаптовані до будь-якої кількості партнерів.	Сфери політичної дії не є однаковими для усіх функцій. Визначення оптимального розміру також залежить від наявних ресурсів.  Межі ІМС повинні враховувати інші адміністративні межі (напр., регіон).  ТЕО може застосовуватися для вивчення функціональних, демографічних та географічних факторів, які є релевантними для визначення меж ІМС.  Велика кількість партнерів може стати контрпродуктивною. Зазвичай, контрактні та бізнесові домовленості

			краще функціонують за обмеженої кількості партнерів.
<b>ПОВНОВАЖЕННЯ, ЯКІ МАЮТЬ БУТИ ДЕЛЕГОВАНІ СТРУКТУРАМ ММС</b>	Засновники ІМС ухвалюють рішення про компетенцію з огляду на свої потреби та після аналізу можливої користі від ІМС.	Можливі різні правові форми у залежності від ряду факторів.	Обсяг та спектр повноважень ММС є взаємопов'язаними. Важливо розрізняти наступне: 1. <i>Функції / завдання</i> , довірені ІМС (міське планування, школи...). 2. <i>Повноваження</i> , надані спеціально для виконання певних функцій (нормативні акти, бюджет) або для створення певних послуг / об'єктів.
<b>ЗМІСТ ТА ПРАВОВИЙ СТАТУС ММС</b>	1. Визначення чітких завдань з визначеними часовими рамками. 2. Виконання нестратегічних функцій та забезпечення гнучкості. 3. Комерційна діяльність / публічні технічні послуги. 4. Створення територіального органу з розробки політики та надання деяких послуг /	1. Контракт. 2. Створення спілки / неурядова організація цивільно-правової форми. 3. Статус господарського товариства або публічного органу (моно- або багатоцільовий). 4. Публічний орган з кількома повноваженнями, фінансовими можливостями; сильна	1 & 2. Можуть існувати юридичні обмеження; але інструменти є гнучкими. 3. Порівняння управлінських ресурсів організацій публічно-правової та приватно-правової форм. 4. Певна консолідація делегованих повноважень, яка означає втрату муніципалітетами частини своєї влади.

	розвитку.	політична / адміністративна організація.	
<b>ТИП ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ</b>	1. Управління громадськими об'єктами та постачання обладнання. 2. Політика економічного розвитку. 3. Планування та координація. 4. Регуляторні функції, доручені публічним органам.	1. Більшість інституційних структур адаптовані до цього.  2&3. Це може бути “легка” або більш інтегрована структура, у залежності від юридичної сили відповідних планів.  4. Публічні структури.	
<b>ІНСТИТУЦІЇ ІМС (ЗАЛЕЖИТЬ ВІД СТАТУСУ)</b>	1. Створення виборної ради.  2. Запровадження посади виборного керівника (президент).	1. Непрямі вибори муніципальними зборами.  2. Вибори радою ІМС.  NB: у разі прямих виборів до керівних органів через волевиявлення громадян новий орган буде більше новим місцевим органом, ніж структурою ІМС.	Статус членів та правила роботи ради ММС.  Стосунки між радою ММС та керівником.  Стосунки між органами муніципалітету та органами ММС.
<b>ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ</b>	Знайти баланс між рівнем фінансової незалежності та обсягом трансферів з	Різні рішення у залежності від послуг та компетенцій: - власні спеціальні податки	Бюджет та звітність: приватно-правова форма або вимоги як до державної структури – варіанти з різними

	<p>муніципальних бюджетів.</p> <p>Збільшення обсягу наявних фінансових ресурсів.</p>	<p>- поділ податкових надходжень з муніципалітетами</p> <p>- збори та ціни</p> <p>- спеціальні гранти</p>	<p>перевагами та недоліками.</p> <p>Важливість фінансової мотивації (напр., додаткові податкові повноваження та/або збільшені державні субвенції).</p>
<b>ПЕРСОНАЛ</b>	<p>Забезпечення ІМС достатньою кількістю кваліфікованого персоналу.</p> <p>Необхідно уникати зайвих адміністративних витрат.</p>	<p>Різні варіанти статусу: приватно-правова або публічно-правова форми. Чи мають працівники ІМС такий же статус, як і службовці муніципалітетів, залежить від змісту ІМС.</p>	<p>Якщо ММС з самого початку не має кваліфікованого персоналу, невдачі не минути.</p> <p>Ключовим рішенням є трансфер персоналу з органів муніципалітету або набір нового персоналу; якщо можливо, більш бажаним варіантом є переведення персоналу.</p>
<b>НЕОБХІДНИЙ ЧАС ТА ВИТРАТИ</b>	<p>Необхідно скористатися сильною мотивацією (та підтримкою громадян) для швидкого розгортання ММС.</p> <p>Необхідно правильно оцінити нові витрати, пов'язані зі створенням ММС, та шукати шляхи для їх зниження.</p>		<p>Створення нових структур вимагає часу та грошей.</p> <p>ММС представлено як <i>рішення</i> для проблем місцевого публічного управління; але воно може викликати <i>проблеми</i> менеджменту ММС.</p> <p>Обіцяні покращення можуть вимагати певного часу; якщо очікування не виправдовуються, реформа може стати об'єктом жорсткої критики.</p>

