

Реформування системи публічного інвестування в контексті державної регіональної політики

Юрій Третяк, керівник групи радників Ініціативи «Сприяння реалізації
регіональних інвестиційних проєктів»
проєкту «Супровід урядових реформ в Україні»



Support to Ukraine's Reforms for Governance. Funded by Global Affairs Canada. Implemented by Alinea.

Публічні інвестиції - це інвестиції у «тверду» та «м'яку» інфраструктуру, що здійснюються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування за рахунок публічних коштів.



Публічне інвестування для регіонального розвитку: спроможності, прогалини і рекомендації (аналітичний звіт проєкту SURGe)

Етапи інвест. циклу	ОЕСР: 15 спроможностей до ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування	Оцінка стану спроможностей		
1. Планування та відбір проєктів	1. Стратегічне планування		Yellow	Red
	2. Міжсекторальна координація		Yellow	Red
	3. Міжюрисдикційна координація	Green	Yellow	
	4. Залучення заінтересованих сторін		Yellow	Red
	5. Попереднє (ex ante) оцінювання		Yellow	Red
2. Фінансування і бюджетування	6. Багаторічне бюджетування	Green	Yellow	
	7. Традиційне та інноваційне фінансування	Green	Yellow	
	8. Фінансування приватним сектором	Green		Red
3. Реалізація	9. Прозорі та конкурентні публічні закупівлі	Green	Yellow	Red
4. Моніторинг і оцінювання	10. Дієва система моніторингу		Yellow	Red
	11. Оцінювання результативності публічного інвестування (ex post)		Yellow	Red
	12. Використання інформації про результати роботи		Yellow	Red
5. Наскрізне	13. Управління ризиками щодо доброчесності та підзвітності		Yellow	Red
	14. Регуляторна якість	Green	Yellow	
	15. Професійні та технічні навички		Yellow	

Чому ОЕСР?

У 2018 році Україна офіційно приєдналася до Рекомендацій ОЕСР щодо ефективних публічного інвестування на всіх рівнях врядування

Зазначені кольори відображають такий стан спроможностей:

Green	система існує та працює задовільно
Yellow	система існує, але потребує вдосконалення
Red	система не існує або не працює задовільно

Планування та відбір публічних інвестиційних проєктів: ключові прогалини

- Відсутня єдина система планувальних документів.
- Відсутня усталена практика територіального аналізу при визначенні порядку використання коштів секторальних міністерств.
- Обмежений вплив Мінрегіону на проекти нормативних актів уряду, що впливають на розвиток регіонів та/чи територіальних громад.
- Відсутність територіальної орієнтації регіональних стратегій розвитку та спорадичне планування інвестицій поза межами розробленої стратегії.
- Українське законодавство не передбачає сфер та умов, за яких співробітництво територіальних громад має бути обов'язковим.
- Психологічна неготовність органів виконавчої влади здійснювати реальне залучення заінтересованих осіб та вигодонабувачів до процесів консультацій щодо публічного інвестування.



Фінансування публічних інвестиційних проєктів: ключові прогалини


- Непрогнозовані розмір та порядок використання коштів, які надходять з державного бюджету місцевим бюджетам за різними субвенціями.
 - Запровадження багаторічного бюджетування на регіональному рівні практично не застосовується.
 - Політичний вплив на прийняття рішень з відбору проєктів на фінансування за публічні кошти.
- Не гарантоване фінансування чи надто пізнє фінансування проєктів.
 - Органи субнаціонального рівня не мають достатньої інституційної спроможності та компетенцій щодо залучення інших джерел зовнішнього фінансування для цілей публічних інвестицій.
- Не використовується належним чином потенціал наявних інституцій (на центральному рівні) у сфері розвитку МСБ, залучення ПІІ, підтримки експорту та проєктів ДПП.



Реалізація, моніторинг і оцінювання, наскрізні спроможності: ключові прогалини



- Не достатньо ефективна регіональна і практично відсутня місцева статистика
- Практично в усіх стратегічних та програмних документах розділи, присвячені моніторингу та оцінюванню мають формальний характер.
- Моніторинг та оцінка результативних показників стратегічних та програмних документів, як правило, не беруться до уваги для прийняття (корегування) відповідних управлінських рішень.
- Українське законодавство не передбачає обов'язкове (ex post) оцінювання результативності публічного інвестування.
 - Місцеві бюджети не передбачають коштів на залучення зовнішньої експертизи.
- Агенції регіонального розвитку не спроможні замінити собою всю необхідну зовнішню експертизу.



АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ: Публічне інвестування для регіонального розвитку: спроможності, прогалини, рекомендації

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ: аналіз спроможностей центральної, регіональної і місцевої влади до ефективного публічного інвестування відповідно до Рекомендацій ОЕСР, виявлення прогалин та підготовка рекомендацій Уряду і ВРУ щодо їх вирішення на всіх рівнях врядування

ПАРТНЕРИ: Мінрегіон, Чернігівська та Черкаська обласні державні адміністрації, АРР Чернігівської та Черкаської областей

ПРЕДМЕТ ДОСЛІДЖЕННЯ: законодавчі, інституційні засади та практика публічного інвестування в Україні в порівнянні з міжнародними принципами/рекомендаціями

МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА: Рекомендації ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування.

БЕНЕФІЦІАРИ ТА СТЕЙКХОЛДЕРИ: в дослідженні взяли участь представники 17 груп стейкхолдерів та 12 груп бенефіціарів публічного інвестування на регіональному та місцевому рівнях

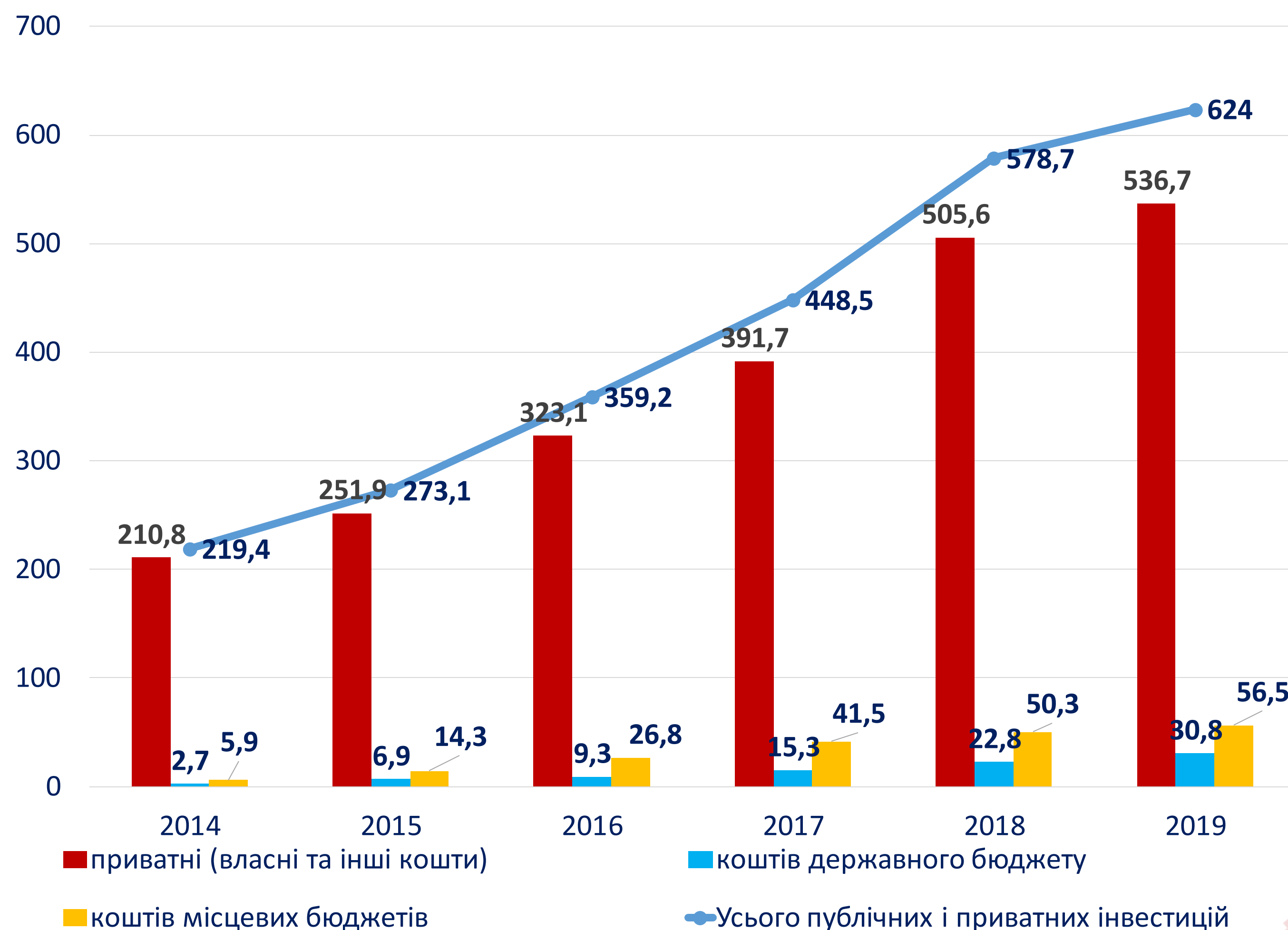
ІНСТРУМЕНТИ ДОСЛІДЖЕННЯ: кабінетне дослідження, он-лайн опитування, самооцінка стейкхолдерів, фокус-групи та інтерв'ю з стейкхолдерами та бенефіціарами публічного інвестування

АВТОРИ ЗВІТУ: Анатолій Ткачук, Олена Нижник, Василь Федюк, Юрій Третяк

Обсяги публічних та приватних інвестицій у 2014-2019 рр. (млрд грн)



- З 2014 по 2019 рік темпи зростання обсягів публічних інвестицій були більш ніж утричі вищими, ніж приватних;
- Публічні інвестиції місцевого самоврядування приблизно удвічі більші, ніж з державного бюджету;
- У загальному обсязі приватні інвестиції переважають публічні у понад 6 разів;
- Україна суттєво відстає за обсягами публ. інвестицій від країн-сусідів (5 разів у порівнянні з Польщею).
- Швидко наростити обсяг інвестицій не можливо. Проте покращити ефективність публічних інвестицій можливо і необхідно.



Планування та відбір проєктів: 1. Стратегічне планування

Виявлені прогалини - 12

1. Відсутня єдина система планувальних документів

2. Відсутня усталена практика територіального аналізу при визначенні порядку використання коштів секторальних міністерств

3. Низька інституційна спроможність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування

4. Відсутність аналізу та оцінки впливу публічних інвестицій в різних секторах на розвиток регіону

5. Не враховується взаємодоповнюваність інвестицій у «тверду» та «м'яку» інфраструктуру

Рекомендації

Розробити та ухвалити рамковий закон «Про стратегічне планування» Передбачити зміни до Бюджетного кодексу України. Провести комплексний аналіз впливу змін, внесених до законодавства та гармонізувати вимоги щодо стратегічного планування . Внести зміни до Закону «Про регулювання містобудівної діяльності». Внести зміни до Регламенту КМУ в контексті стратегічного планування та впливу НПА на розвиток регіонів (погодження Мінрегіону)

Внести відповідні зміни та доповнення до регламентів обласних рад.

Внести зміни у Порядок спрямування коштів державного дорожнього фонду.

Розробити механізм узгодження програм ЦОВВ із завданнями ДСРР

Провести аналіз системи підвищення кваліфікації (держслужба, ОМС).

Запровадити методичний та консультаційний супровід інвестування.

Запровадити проведення навчань з питань публічного інвестування.

Перетворити АРР на дієвий інструмент підтримки у сфері інвестування.

Передбачити механізм узгодження планів публічних інвестицій ЦОВВ у регіонах з відповідними стратегіями.

Формувати Довідник бюджетних програм у сфері розвитку регіонів.

Передбачити у регламентах ОДА та обласної ради спеціальні процедури щодо механізму узгодження секторальних інвестицій та оцінки їх впливу.

Змінити Порядок використання коштівДФРР, передбачити пріоритет реалізації комплексних проєктів («тверді» + «м'які» інвестиції).

Дослідити та усунути фактори, що унеможливають поєднання видатків розвитку і видатків споживання.

Виявлені прогалини - 5

1. Обмежений вплив Мінрегіону на проекти нормативних актів уряду, що впливають на розвиток регіонів та/чи територіальних громад.

2. Відсутня належна координація державних політик (ЦОВВ) в регіонах та територіях на всіх етапах публічного інвестування.

3. Не застосовуються механізми співфінансування публічних інвестицій різними ЦОВВ.

Рекомендації

Внести зміни у Регламент КМУ, що забезпечать обов'язкову участь Мінрегіону у погодженні проєктів НПА з метою оцінки їх впливу на регіональний розвиток та підготовки відповідного висновку до проєкту.

Підготувати методичку оцінювання впливу проєкту НПА на регіональний розвиток. Внести зміни у Регламент КМУ, щодо проєктів концепцій політики (концепцій, стратегій, програм), передбачивши у пояснювальній записці до проєкту такого документу оцінку його впливу на регіональний розвиток, зокрема у територіальному вимірі, якщо це зачіпає окремі типи територій.

Впровадити в практику розгляду проєктів НПА, що можуть мати суттєві впливи на регіони в цілому чи окремі території зокрема, проведення онлайн консультацій.

Відновити діяльність Міжвідомчої координаційної комісії на основі періодичності засідань; ввести в практику роботи комісії заслуховування керівників ЦОВВ, через які здійснюються публічні інвестиції в регіонах, на предмет оцінювання впливу таких інвестицій на регіональний розвиток.

Створити ради регіонального розвитку у регіонах для обговорення питань збалансованого розвитку та узгодження позицій суб'єктів регіонального розвитку.

Проаналізувати можливості підготовки та реалізації інтегрованих проєктів регіонального розвитку, що можуть фінансуватись за рахунок коштів галузевих ЦОВВ. Передбачити можливість підготовки багатосторонніх договорів про спільне фінансування проєктів за рахунок різних розпорядників бюджетних коштів.

Розробити типовий щорічний довідник бюджетних програм, спрямованих на розвиток територій.

Виявлені прогалини - 6

1. Українське законодавство не передбачає сфер та умов, за яких співробітництво територіальних громад має бути обов'язковим

2. Відсутня практика спільного публічного фінансування важливих для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування проєктів на основі договорів

3. Низька спроможність (психологічна готовність) до співробітництва між сусідніми територіальними громадами, особливо після завершення утворення нових громад по усій території держави (за винятком окупованих територій).

Внести зміни у закон «Про співробітництво територіальних громад», де передбачити сфери обов'язкового співробітництва для громад, які підпадають під встановлені параметри щодо чисельності населення, економічної спроможності: утримання полігонів ТПВ, організація переробки та утилізації ТПВ; організація громадського транспорту; створення системи енергозабезпечення на основі відновлювальних ресурсів.

Передбачити відповідну державну підтримку такого співробітництва через зміни нормативного забезпечення щодо порядку використання коштів ДФРР.

Внести зміни до законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації та про центральні органи виконавчої влади, які врегулюють питання укладання договорів між різними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо спільного інвестування окремих проєктів регіонального розвитку (договір про інтегрований проєкт регіонального розвитку).

Удосконалити на сайті Мінрегіону розділ, що стосується співробітництва територіальних громад в частині візуалізації СТГ - територіально, спрощення пошуку договорів СТГ та інформації про досягнуті результати у форматі СТГ. Мінрегіону щорічно формувати каталог кращих практик СТГ з необхідними контактами для обміну досвідом.

Мінрегіону організувати конкурс на кращий проєкт СТГ з наданням переможцю додаткового фінансування, передбачивши таку можливість у бюджетному запиті на наступний за плановим рік.

Територіальним громадам ініціювати з суміжними територіальними громадами періодичні зустрічі для встановлення довіри та робочих контактів, укласти договори про добросусідство, як можливу основу укладання договорів СТГ

Планування та відбір проєктів: 4. Залучення заінтересованих сторін, розширення прав та можливостей громадян

Виявлені прогалини - 9

1. Діючі нормативні акти не встановлюють обов'язковості залучення бенефіціарів та стейкхолдерів до розроблення проєктів документів, реалізація яких передбачається за рахунок публічних коштів, що на практиці призводить до реальної відсутності залучення
2. Неспроможність органів виконавчої влади та їх посадових осіб здійснювати реальне залучення заінтересованих осіб та вигодонабувачів до процесів консультацій щодо публічного інвестування
3. Не проводяться комплексні дослідження для визначення проблем і потреб різних груп громадян тому результати не використовуються для формування даних
4. На різних стадіях інвестиційного циклу заінтересовані сторони не залучаються, відсутній механізм зворотного зв'язку щодо прийняття інвестиційних рішень та оцінювання
5. При роботі регіональних комісій з відбору проєктів на фінансування за кошти ДФРР не врегульоване питання розв'язання конфлікту інтересів

Рекомендації

- Переглянути законодавство щодо публічного інвестування та громадської участі та виробити єдині підходи щодо залучення заінтересованих сторін, внести необхідні зміни Мінрегіону розробити пам'ятку для органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо порядку та процедур залучення заінтересованих сторін.
- ОДА сформувані актуальні бази даних бенефіціарів, стейкхолдерів, експертів. Для підтримки спроможності АРР та ІГС передбачати у обласному бюджеті кошти на конкурс проєктів громадських організацій, що відповідають стратегії розвитку області. Залучати до заходів з відкриття об'єктів представників громадських організацій, які брали участь у консультаціях щодо таких публічних інвестицій. Демонструвати участь держави (таблички) про державне фінансування.
- Запровадити в практику діяльності структурних підрозділів ОДА проведення фокус-груп з представниками вигодонабувачів при плануванні публічних інвестицій. Передбачити можливість створення он-лайн опитувань та проведення таких опитувань. Проводити дослідження для визначення проблем і потреб різних груп громадян
- Передбачити у законодавстві, що регулює питання реалізації проєктів проведення моніторингу та оцінки проєктів за участю представників вигодо набувачів, ІГС..
- Запровадити на регіональному рівні у формі звіту про реалізацію проєктів просту і зрозумілу візуалізацію суті проєкту, впливу, задоволення інтересів вигодо набувачів. Зробити інформацію про публічні інвестиції на обласному і місцевому рівнях прозорою
- Внести зміни у Примірне Положення про регіональну комісію (Наказ Мінрегіону від 17.04.2015 № 74), в частині дотримання стратегії та недопущення корупції .
- Внести зміни у Порядок відбору проєктів (Постанова КМУ від 18 березня 2015 р. № 196) щодо конфлікту інтересів, вилучення народних депутатів, можливості подання апеляції.

Виявлені прогалини - 6

1. Законодавство щодо публічного інвестування не регулює детально порядок попереднього оцінювання проєктів на всіх рівнях врядування

2. В практиці публічного інвестування на субнаціональному рівні практично відсутня попереднє оцінювання (ex ante) інвестиційних проєктів

3. Має місце недостатня комунікація між органами влади, що приймають рішення щодо проєктів з бенефіціарами, на яких має бути спрямований проєкт

Рекомендації

Мінрегіону, разом з іншими ЦОВВ розробити методику попередньої оцінки проєктів, що реалізуються за публічні кошти (преТЕО для проєктів вартістю понад ... грн). Внести зміни до законодавства, що регулює питання підготовки, відбору та реалізації проєктів регіонального розвитку в частині запровадження попередньої оцінки проєктів, що є комплексними і вартість яких перевищує 20 млн грн.

Розробити навчальний модуль щодо попередньої оцінки проєктів, що реалізуються за публічні кошти для його використання у підвищенні кваліфікації службовців органів виконавчої влади та посадових осіб місцевого самоврядування.

Рекомендувати органам виконавчої влади регіонального рівня, органам місцевого самоврядування регіонального та місцевого рівня запровадити для окремих категорій проєктів, що фінансуються за рахунок обласного та місцевого бюджетів, попередню їх оцінку. Врегулювати порядок такої оцінки відповідними рішеннями обласної ради, рішеннями відповідних рад територіальних громад.

На субнаціональному рівні реалізувати пілотні ініціативи з попередньої оцінки проєктів, що реалізуються за публічні кошти.

Розгляд проєктів та прийняття рішення щодо їх відбору проводити на засіданнях комісії, про які заздалегідь повідомлено і трансляція засідань, яких проводиться в онлайн режимі та зберіганням запису в архіві сайту ОДА.

Розробити порядок (допоміжні документи, посібник, етс...) консультацій з вигодонабувачами щодо проєктів.

Виявлені прогалини - 5

Рекомендації

1. Запровадження багаторічного бюджетування на регіональному рівні практично не застосовується
2. Поява інвестиційних ініціатив органів влади всіх рівнів, що не базуються на планувальних документах
3. Не готовність місцевих рад планувати довгострокові бюджетні програми відповідно до стратегічних планувальних документів

Передбачити у бюджетних регламентах обласної ради норми про врахування плану заходів з реалізації відповідної стратегії при складання прогнозу бюджету на наступні три роки та проекту бюджету на плановий період.
Аналогічне передбачити у бюджетних регламентах рад територіальних громад.
Передбачити громадську участь при складання прогнозу бюджету на наступні три роки та проекту бюджету на плановий період.

Забезпечити координацію секторальних політик через Міжвідомчу комісію з регіонального розвитку, запровадити механізм політичних консультацій між президентом, урядом та парламентом щодо порядку ініціювання політичних ініціатив та їх реалізацію за умови виконання процедур, що передбачають внесення змін до відповідних стратегічних та бюджетних планувальних документів.

Передбачити у бюджетних регламентах обласної ради/рад територіальних громад норми про врахування плану заходів з реалізації відповідної стратегії при складання прогнозу бюджету на наступні три роки та проекту бюджету на плановий період. Проводити широкі консультації для узгодження публічного фінансування пріоритетних проектів, що передбачені відповідними стратегічними планувальними документами.

На офіційних сайтах ОМС викладати плани публічного інвестування на наступні 3 роки з відповідною візуалізацією та звітністю про виконання.

Проводити навчання задля узгодження бюджетних програм відповідно до стратегій.

На обласному рівні розробляти демографічний, економічний, бюджетний прогнози, які використовуються при підготовці трьохрічного та річного бюджетів.

Виявлені прогалини - 6

1. Недостатні обізнаність та порівняно невисока спроможність використання традиційних інструментів та механізмів фінансування публічних інвестицій

2. Низька спроможність органів місцевого самоврядування до залучення коштів МФО

3. Органи субнаціонального рівня не мають достатньої інституційної спроможності та компетенцій щодо залучення інших джерел зовнішнього фінансування для цілей публічних інвестицій

Рекомендації

Підготувати методичний посібник із залучення коштів для проектів регіонального розвитку за рахунок доступних джерел, відмінних від бюджету.

Організувати інформаційні сесії щодо фінансування проектів за рахунок додатково залучених ресурсів.

На регіональному / локальному рівні проаналізувати ефективність діяльності комунальних підприємств та, у разі доцільності, розробити плани диверсифікації їх фінансування за рахунок залучення зовнішніх джерел, мобілізації приватного сектора, у т.ч. корпоратизації (аукціонування) КП, застосування механізму ДПП тощо.

Підготувати навчальні модулі з підвищення кваліфікації місцевих фахівців щодо співробітництва з МФО, підготовки необхідних документів.

Запровадити в регіональних центрах підвищення кваліфікації проведення спеціальних тренінгів щодо підготовки проектів на отримання фінансування з боку МФО. Передбачати у місцевих бюджетах кошти для залучення експертів з проектів МФО. Підготувати типовий договір про співпрацю між ТГ і АРР щодо залучення зовнішніх джерел фінансування для територіальних громад.

Запровадити механізми співробітництва ОДА та територіальних громад у сфері пошуку та отримання зовнішнього фінансування для найбільш важливих проектів територіальних громад, що мають значний вплив на розвиток регіону. Створити на основі АРР постійно-діючу експертну групу для формування переліку перспективних проектів розвитку, що можуть отримати фінансування з позабюджетних джерел та сприяння у підготовці документів для отримання такого фінансування.

1. Низька інституційна спроможність та відсутність практичного досвіду у сфері ДПП обумовлюють обмежені можливості його застосування для реалізації проєктів публічного інвестування.

2. Ускладнені вимоги щодо започаткування та реалізації державно-приватного партнерства

3. Неготовність суспільства у громадах сприймати партнерство з приватним сектором, як реальний механізм розвитку, а не корупційні ризики

Підготувати збірник кращих практик визначення сфер для застосування ДПП, а також реальних прикладів успішних ДПП за кордоном та в Україні для його поширення.

Підготувати типові документи, необхідні для започаткування ДПП з поясненнями.

Підготувати навчальний модуль із застосування інструментів ДПП на місцевому рівні.

Забезпечити субнаціональним органам влади допомогу / підтримку в управлінні проєктами в рамках ДПП, включаючи консультації для проєктів, які розробляються.

ОДА делегувати відповідні функції підтримки ДПП на регіональному рівні АРР. АРР спільно з ОМС сформувати перелік ініціатив для ДПП та проєктні команди.

Переглянути комплекс нормативно-правових актів щодо ДПП на предмет адекватності вимог щодо проєктів різних категорій, підготувати необхідні зміни для спрощення процедур для окремих типів ДПП, зокрема малих проєктів на місцевому рівні.

При започаткуванні ДПП у територіальній громаді проводити неформальні консультації із різними суспільними середовищами у громаді, підготувати та візуалізувати для розуміння жителями громади - причин, умов, планованих результатів для громади від запровадження проєкту ДПП.

Реалізація: 9. Прозорі та конкурентні публічні закупівлі

Виявлені прогалини - 5

Рекомендації

1. Встановлення дискримінаційних обмежень чи переваг у тендерній документації (свідомо чи не свідомо).

2. Надмірність адміністративних процедур та відбір переможця за одним показником - ціни, часто веде до неможливості отримання планованого результату

3. Брак досвіду та професійних знань у фахівців новостворених територіальних громад у сфері закупівель

Підготувати методику перевірки тендерної документації на наявність необґрунтованих обмежень чи переваг та розробити відповідне програмне забезпечення для проведення такої перевірки автоматично при подання документації для торгів.

Зробити інформацію про виділення коштів на публічні інвестиції і результати публічних закупівель прозорою загальнодоступною.

Вдосконалювати інструменти електронного врядування для спрощення та гармонізації практики закупівель на регіональному та місцевому рівнях.

Спростити та удосконалити адміністративні процедури закупівель з урахуванням їх надмірності адміністративних та в контексті унеможливлення запрограмованих зловживань з боку окремих учасників тендерів, зацікавлених у затягуванні термінів прийняття рішень.

Запровадити систему постійного навчання службовців з метою зростання спроможності та досягнення вищої професіоналізації закупівель.

Визначити ОМС із найнижчою спроможністю у сфері закупівель та надавати їм необхідну методичну підтримку.

Виявлені прогалини - 5

Рекомендації

1. Дуже не ефективна регіональна і відсутня місцева статистика

2. Моніторинг здійснюється за надмірною кількістю показників, які часто не дають можливостей оцінити реальні зміни у регіоні від реалізації стратегій та публічного інвестування

3. Відсутні сучасні підходи до моніторингу та оцінювання стратегій/програм/проектів (на основі RBM), через відсутність відповідного правового регулювання та спроможності інституцій до такого моніторингу

Удосконалити систему статистичних спостережень, зорієнтувавши її на збирання показників, необхідних для стратегічного прогнозування та планування розвитку. Розробити вимоги та затвердити нормативні рамки для формування системи місцевої статистики.

Підготувати методичні рекомендації щодо запровадження елементів місцевої статистики для територіальних громад, запровадження її на основі законодавства.

Розробити типовий перелік статистичних показників та організувати їх збір і обробку у територіальних громадах для стратегічного (та просторового) прогнозування, планування

Запровадити порівняльний аналіз регіонів за інтегрованими показниками (групами показників), що дозволяють здійснювати порівняння на об'єктивній основі.

Розробити та впровадити показники моніторингу регіонального розвитку, які актуальні, надійні, корисні і можуть бути використані для управлінських цілей.

Провести аналіз стратегій та інших документів на предмет адекватності.

Проводити опитування щодо розвитку регіону, вирішення питань, важливих для людей. Нормативно врегулювати вимоги до офіційних інтернет ресурсів органів виконавчої влади та ОМС щодо результатів моніторингу виконання планувальних документів.

Запровадити в практику публічного управління на всіх рівнях врядування принципи RBM, внести зміни до чинного законодавства; Регламенту КМУ; затвердити методичні рекомендації RBM (управління орієнтоване на результат).

Розробити навчальний модуль з RBM та ввести курси підвищення кваліфікації.

Запровадити навчання RBM на регіональному та місцевому рівнях.

Моніторинг та оцінювання: 11. Оцінювання результативності публічного інвестування (ex post)

Виявлені прогалини - 2

1. Українське законодавство не передбачає обов'язкове регулярне оцінювання результативності публічного інвестування

2. Органи місцевого самоврядування не реалізують самостійно можливостей оцінювання проектів, що реалізовувались за кошти місцевого бюджету чи в інтересах громади

Рекомендації

Внести зміни у до закону «Про засади державної регіональної політики», постанов КМУ, інших актів законодавства в частині запровадження зрозумілих правил щодо моніторингу та оцінки реалізації стратегій/програм/проектів, що фінансуються за публічні кошти.

Розробити та впровадити методичні рекомендації щодо оцінки результатів реалізації стратегій/програм/проектів за публічні кошти в середньостроковій перспективі.

Розробити практичний посібник з оцінювання проектів, що реалізуються за кошти місцевих бюджетів для його поширення серед територіальних громад.

Передбачити у змінах до закону про місцеве самоврядування в Україні ухвалення місцевих нормативних актів, що стосуються оцінювання результативності місцевих стратегій та проектів, що реалізуються за кошти місцевих бюджетів.

Формувати інституційну спроможність у сфері оцінювання результативності публічного інвестування шляхом навчання, стажування, коучингу та зовнішнього консультування. Залучати до ex post оцінювання місцевих експертів ІГС, у т.ч. передбачивши можливість надання послуг в рамках соціального замовлення.

Передбачати можливість використання бюджетних коштів для ex post оцінювання.

Забезпечити прозорість та доступність до інформації про оцінювання результативності публічного інвестування.

Виявлені прогалини - 5

1. Відсутнє правове регулювання обов'язковості врахування моніторингу та оцінювання при підготовці та ухваленні рішень органами влади та місцевого самоврядування
2. Звіти щодо моніторингу, які мають готуватись органами виконавчої влади регіонального рівня для ЦОВВ є обтяженими цифрами (відсутній якісний аналіз, висновки, пропозиції тощо) і не мають впливу на політику національного рівня
3. Моніторинг не використовується для ідентифікації проблем та обґрунтування альтернативних рішень щодо їх вирішення

Рекомендації

Внести зміни до регламенту КМУ щодо підготовки та внесення змін до планувальних документів на основі моніторингу їх реалізації, моніторингу ситуації у певній сфері політики, визначити вимоги до формату та способу оприлюднення результатів. Передбачити для ЦОВВ вимоги викладати на своїх офіційних інтернет сторінках аналітичні записки щодо моніторингу політики чи реалізації стратегічних документів політики у формі, доступній для сприйняття вигодо набувачами від такої політики.

Внести зміни у регулювання, щодо вимог до звітів з моніторингу документів політики в частині зменшення кількості показників, збільшення ролі опитування вигодо набувачів, порівняння, аналізу причин досягнення/недосягнення саме таких результатів. Визначити ЦОВВ відповідального за інтеграцію звітів про реалізацію політик у регіонах та їх оприлюднення у встановленому форматі.
Ввести в практику заслуховування результатів моніторингу політик здійснених ОДА на засіданнях урядових комітетів, Ради регіонального розвитку при Президентіві України.

Розробити вимоги щодо представлення інформації моніторингу та оцінювання публічних інвестицій для звітування перед громадськістю.

Передбачити у вимогах до моніторингових звітів ідентифікацію причин/прогалин, що ускладнюють реалізації політики/стратегічного планувального документу.
Підготувати методичні/навчальні матеріали щодо використання моніторингових звітів, опитувань, аналітичних досліджень для підготовки пропозицій щодо змін політик/стратегічних документів, пошуку альтернативних вирішень.

Підвищити спроможності представників ОДА та громад щодо аналізу наявної інформації, її інтерпретації та візуалізації для підготовки управлінських рішень

Наскрізні спроможності: 13. Управління ризиками щодо доброчесності та підзвітності

Виявлені прогалини - 5

Рекомендації

1. Політичний вплив на прийняття рішень з відбору проектів на фінансування за публічні кошти

2. Не гарантоване фінансування чи надто пізнє фінансування проектів

3. Низька інституційна спроможність державних службовців та фахівців органів місцевого самоврядування у сфері управління ризиками в процесі публічного інвестування

Внести в бюджетний кодекс України заборону на впровадження будь-яких субвенцій, не передбачених бюджетним кодексом чи іншими законами, крім пов'язаних з ліквідацією стихійного лиха і які можуть надаватись з резервного фонду держбюджету.

Звернутись до КСУ про визнання неконституційними норм законодавства, якими передбачається участь народних депутатів України в комісіях з відбору проектів.

При відборі проектів використовувати незалежне оцінювання проектів, запровадити можливість подання апеляції (у разі конфлікту інтересів, порушення процедури і т.п.).

Внести зміни до БКУ, передбачивши визначення розміру ДФРР відповідно до розміру Державного бюджету попереднього року. При розподілі квот між областями, їх розмір в залежності від зміни ВРП на душу населення переглядається один раз на 4 роки.

Запровадити можливість вексельного розрахунку за виконані роботи за рахунок публічних коштів з подальшим їх погашенням за рахунок коштів державного бюджету

Підготувати посібник щодо виявлення та управління ризиками при підготовці проектів та їх реалізації.

Запровадити тренінг-курси для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з аналізу та управління ризиками.

Радам територіальних громад розробити та схвалити відповідні процедури управління ризиками згідно до вимог п. 6.1 стандарту ISO 9001-2015.

Наскрізнi спроможности: 14. Регуляторна якість

Виявлені прогалини - 6

1. Суб`єкти регіонального розвитку, які є заінтересованими сторонами щодо певного регулятивного акта не володіють достатньою експертизою для уточнення проекту змін чи прийняття нового регуляторного акта

2. При підготовці проекту регуляторного акта не розробляються альтернативні варіанти вирішення проблеми або пропонуються формальні варіанти залишити ситуацію без змін або застосувати регулювання

3. Залучення представників субнаціонального рівня до процесу формування регуляторних актів ЦОВВ переважно є формальним

Рекомендації

Підготувати методичні рекомендації щодо способів аналізу проекту регуляторного акта: наявність достатніх причин для нового регулювання; адекватність запропонованого способу регулювання; оцінки його впливу на регуляторне середовище та ризиків для суб`єктів чи сфери регулювання.

Запровадити навчання методикам аналізу проектів регуляторних актів для представників організованих середовищ заінтересованих сторін та вигодо набувачів.

Запровадити на регіональному та місцевому рівнях управління планування регуляторної діяльності та проведення політики мінімального втручання у чинне регулювання задля його стабільності.

Передбачити у місцевих актах, що регулюють порядок та розробку проектів НПА, додаткові вимоги щодо обґрунтування необхідності ухвалення відповідного акта і неможливості вирішити проблему іншими способами (до кожного проекту акта або змін обов`язково додається відповідне обґрунтування за певною формою).

Запровадити в практику регуляторної діяльності ЦОВВ періодичні онлайн-наради із суб`єктами регіонального розвитку, для обміну інформацією щодо ситуації у сфері правового регулювання, яку зачіпають проекти змін, обговорення таких змін, надання відповідей на запитання з боку регіональних суб`єктів.

Наскрізнi спроможности: 15. Професійні та технічні навички

Виявлені прогалини - 4

1. Нормативне регулювання планування публічних інвестицій не містить вимог щодо обов'язкового залучення зовнішньої експертизи.

2. Місцеві бюджети не передбачають коштів на залучення зовнішньої експертизи.

3. Агенції регіонального розвитку не спроможні замінити собою всю необхідну зовнішню експертизу

4. Низька інституційна спроможність фахівців ОДА та органів місцевого самоврядування з питань експертизи проєктів публічного інвестування

Рекомендації

Удосконалити законодавство в частині оцінки та відбору проєктів на фінансування за публічні кошти в частині застосування зовнішньої експертизи.

Передбачити на регіональному рівні можливість запрошення зовнішніх експертів щодо експертизи найбільш складних проєктів регіонального розвитку на основі місцевого регулювання.

Передбачити у законодавстві вимоги щодо зовнішньої експертизи для окремих типів проєктів.

Підготувати інформаційні матеріали та методичні рекомендації щодо важливості залучення зовнішніх експертів для оцінки проєктів, що фінансуються за кошти місцевих бюджетів та поширити серед територіальних громад.

Сформуванати пул місцевих експертів та зовнішніх експертів з різних сфер експертизи.

Створити на базі профільних кафедр регіональних університетів лабораторії експертів, де готувати експертів з різних сфер експертизи проєктів, розробляти методики експертів, надавати послуги органам публічної влади з проведення таких експертів.

Віднайти на регіональному рівні експертів високої кваліфікації для проведення незалежних експертів, укласти відкриті контракти для їх залучення до експертизи.

Підготувати методичні та навчальні матеріали з проведення експертів проєктів різної складності та спрямованості.

Запровадити навчання в сфері експертизи проєктів розвитку та проєктів публічного інвестування на базі регіональних центрів підвищення кваліфікації.