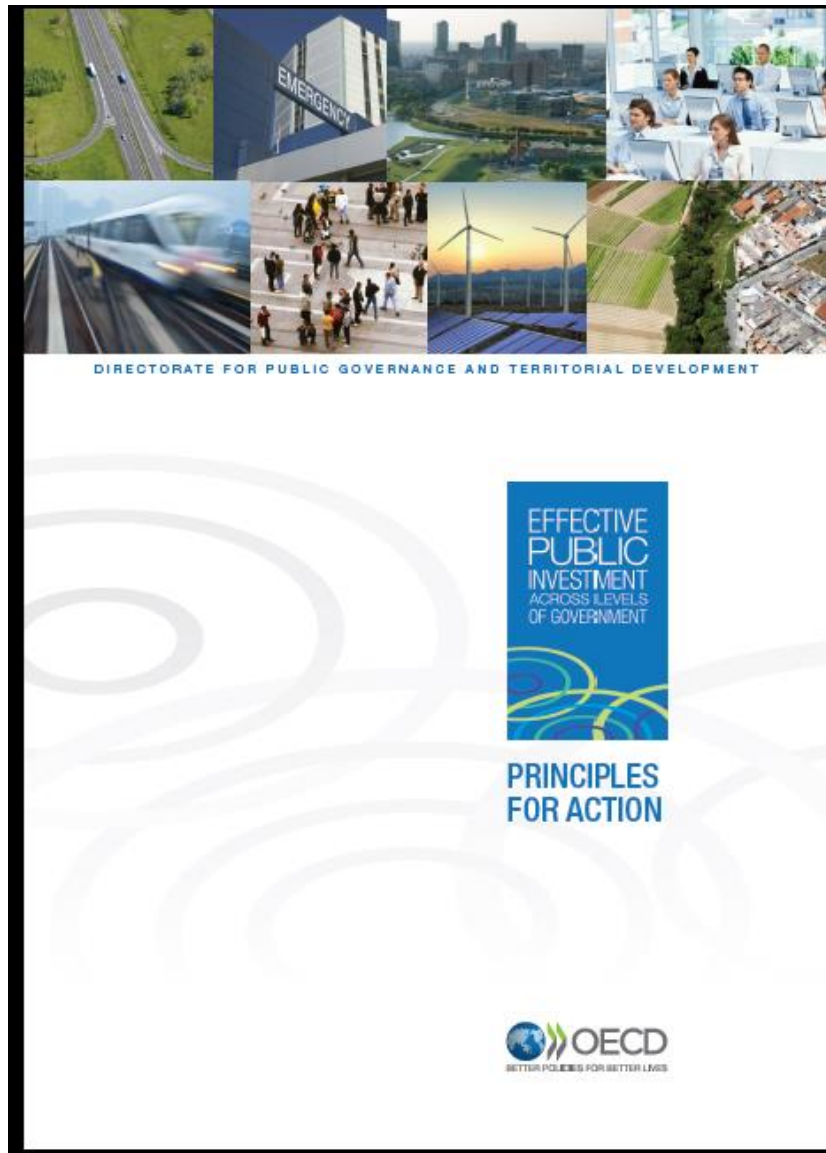


ОБКЛАДИНКА:



Передмова

Даний документ містить *Рекомендацію щодо ефективного державного інвестування на всіх рівнях врядування (Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government)*, ухвалену Радою ОЕСР 12 березня 2014 року.

Рекомендація – це ухвалений Радою ОЕСР інструмент, що застановляє міжнародні норми і стандарти, розповсюджує кращу практику та принципи формування політики. Рекомендації не мають зобов'язальної сили, але практика, на засадах якої вони розроблені, надає їм великої моральної сили, а також характер представника політичної волі країн-членів ОЕСР.

Цю *Рекомендацію* розробив Комітет ОЕСР з політики регіонального розвитку (RDPC), й її обговорювали в процесі обширних консультацій, згідно процедури, як в самій ОЕСР, так із залученням сторонньої думки.

Повний текст посібника з реалізації рекомендацій з детальною інформацією по всіх країнах доступний за посиланням: [Toolkit web site](http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/)

<http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/>

За подальшою інформацією прохання звертатися до нашого веб-сайту:
www.oecd.org/regional-policy, або за наступним контактом:

dorothee.allain-dupre@oecd.org

Директорат державного управління і територіального розвитку

ЗМІСТ

Вступ.....	4
Рекомендація Ради щодо ефективного державного інвестування на всіх рівнях врядування	9
А. Координувати державне інвестування на всіх рівнях врядування і політики .	10
1. Інвестувати на засадах інтегрованої стратегії, пристосованої до специфіки різних місць	10
2. Запровадити ефективні інструменти координації на національному та суб- національному рівнях врядування.....	11
3. Координувати горизонтально діяльність органів влади суб-національного рівня, для досягнення відповідного масштабу інвестування	11
В. Зміцнювати спроможність державного інвестування і підтримувати навчання на досвіді на всіх рівнях врядування	11
4. Заздалегідь оцінювати довгостроковий вплив та ризики державного інвестування	11
5. Співпрацювати із зацікавленими сторонами протягом усього циклу інвестування.....	12
6. Мобілізувати учасників процесу з приватного сектору та з фінансових установ для диверсифікації джерел фінансування та підсилення спроможності	12
7. Зміцнювати експертні знання посадовців та інституцій, залучених до процесу державного інвестування.....	12
8. Фокусувати зусилля на результатах і підтримувати навчання на досвіді	13
С. Забезпечити відповідні рамкові умови державному інвестуванню на всіх рівнях врядування	13
9. Розробляти податково-бюджетні засади, адаптовані до цілей інвестування.. 13	
10. Вимагати належного і прозорого управління на всіх рівнях державної влади.....	13
11. Підтримувати прозорість та стратегічну націленість державних закупівель на всіх рівнях врядування	13
12. Прагнути якості та послідовності регуляторних систем на всіх рівнях врядування	14
Додаток.....	Error! Bookmark not defined.
Приклади кращої практики на засадах <i>Принципів</i>	Error! Bookmark not defined.
Бібліографія	15

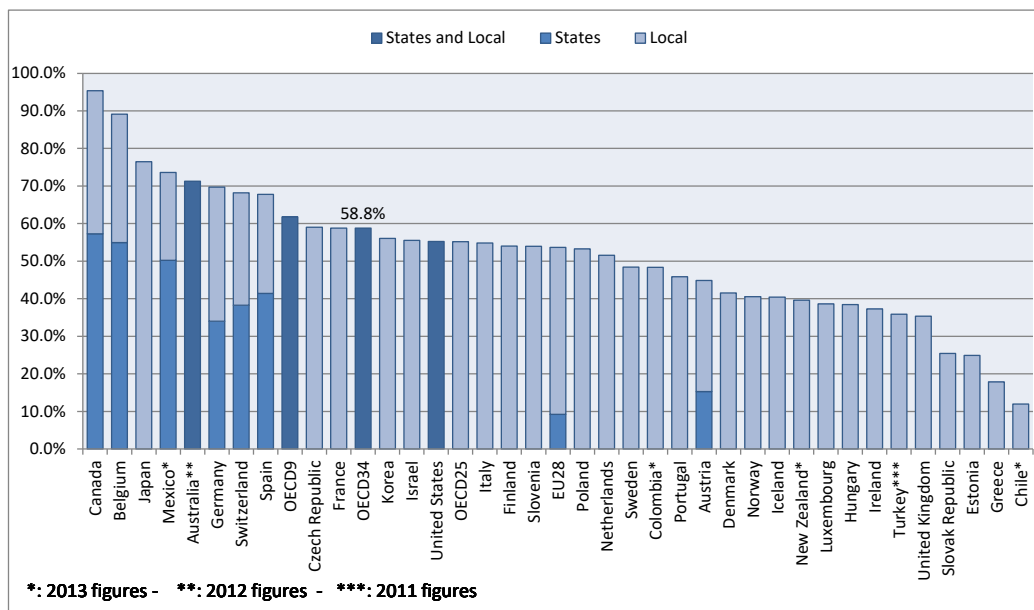
Вступ

Державне інвестування формує вибір місця проживання й роботи, впливає на характер і розташування приватних інвестицій, а також впливає на якість життя. За умови належного управління, державне інвестування є формою державних видатків з потенціалом підтримувати зростання економіки. І навпаки, неправильний вибір напряму інвестиції марнує ресурси, руйнує довіру суспільства та може гальмувати розвиток.

У 2014 році країни-члени ОЕСР витратили майже USD 1,5 трильйона на фінансування державних інвестицій – це 3,2% ВВП країн-членів ОЕСР та 15.5% загального обсягу інвестицій. Ці узагальнені цифри маскують відмінності між країнами та всередині країн. В самих країнах мають місце регіональні відмінності, і державних інвестицій як відсоток ВВП, і в розмірі на душу населення.

На території країн-членів ОЕСР на суб-національні органи врядування припадало майже 60% загального обсягу державного інвестування у 2014 році. В цілому, ця частка є значно більшою у країнах з федеральним устроєм та меншою у традиційно централізованих країнах. Управління державним інвестуванням дуже ускладнюється тим, що, або через спільну компетенцію у сфері політики, або через спів-фінансування, на певних стадіях інвестиційного процесу державного інвестування зазвичай задіяні різні рівні врядування.

Частка суб-національного інвестування в загальному обсязі державного інвестування країн (2014)



Джерело: OECD (2016), *Subnational governments in OECD countries: Key data*

Визначення державних інвестицій

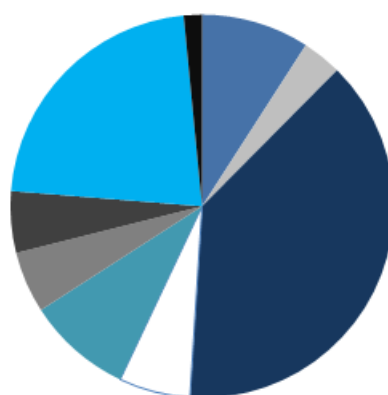
- **Інвестиції** – це капітальні видатки на фізичну інфраструктуру (дороги, будівлі державних установ, тощо) та на соціальну інфраструктуру (розвиток людських ресурсів, інновації, дослідження і розробка, тощо) з продуктивним використанням інфраструктури строком понад один рік. Більш конкретно в національних рахунках інвестиції відображені як валовий приріст основного і оборотного капіталу та поглинання, мінус реалізація не фінансових не виробничих активів. Валове накопичення основного капіталу (або інвестиції в

основний капітал) є головним компонентом інвестування і може бути використано як показник інвестування. З моменту ухвалення нових стандартів для системи національних рахунків *SNA 2008*, видатки на дослідження і розробку та на системи озброєння включено валове накопичення основного капіталу.

- Інформація в даному документі стосується прямих державних інвестицій, якщо окремо не зазначено інше.
- Спосіб оцінки державних інвестицій відрізняється в країнах. Валове накопичення основного капіталу часто використовують як найкращий наявний показник обсягу прямих державних інвестицій. Проте, наявні розбіжності між країнами. Наприклад, в деяких країнах приватні кошти в складі державних інвестицій обліковують в національних рахунках, чого може не бути в інших країнах. Також є відмінність в обліку операційних витрат і витрат на ремонт.

Більшість інвестицій на суб-національному рівні надходять за напрямками, дуже важливими для майбутнього зростання економіки, сталого розвитку й добробуту громадян. Із загального обсягу інвестицій країнами-членами ОЕСР на субнаціональному рівні врядування 37% - це інвестиції в господарську діяльність (транспорт, комунікація, розвиток економіки, енергетика, будівництво, тощо). Приблизно 23% державних інвестицій - це інвестиції в освіту, що підтримує якість майбутньої робочої сили. І ще 11% - житлове господарство та і це інвестиції в житлове і комунальне господарство.

Частка прямих державних інвестицій органами влади суб-національного рівня, за економічною функцією, 2014

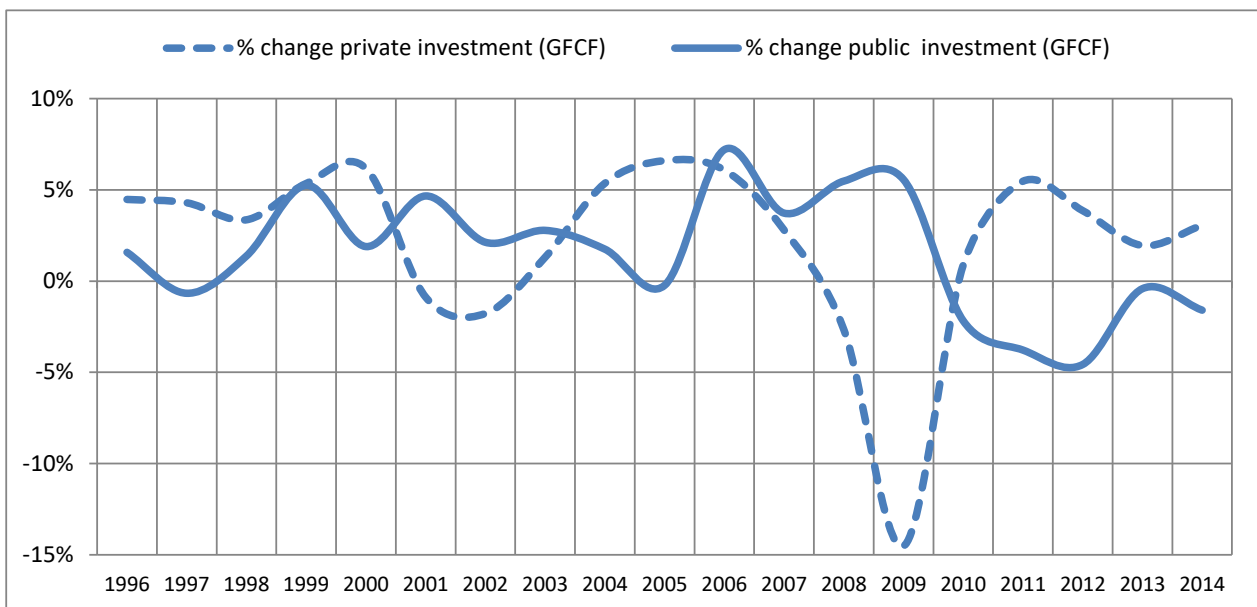


- General public services
- Public order, safety and defense
- Economic affairs
- Environment protection
- Housing and community amenities
- Health
- Recreation, culture and religion
- Education
- Social protection

Джерело: національні рахунки країн-членів.

Державне інвестування зазнає тиску через стратегії фіскальної консолідації. В останні роки більшість органів влади в країнах-членах ОЕСР перейшли від комплексу широкомасштабних заходів стимулювання економіки у 2008-2009 роках до фіскальної консолідації останніх років. Від 2010 року стратегії консолідації скоротили ресурси для державного інвестування, і це мало наслідком тенденцію до згортання державного інвестування навіть при скороченні приватного інвестування у багатьох країнах. Як одну з найбільш гнучких статей бюджету, державне інвестування використовували як змінну для коригування. З часів комплексних заходів стимулювання економіки у 2009 році, річний рівень інвестування в країнах-членах ОЕСР все ще не досягнув докризових рівнів. Порівняно з рівнем 2007 року, державні інвестиції на душу населення у 2014 році скоротилися майже на половину у більшості країн-членів ОЕСР. Хоча така тенденція стосується не всіх країн в ОЕСР, стале скорочення державного інвестування у часи повільного зростання економіки може мати негативні наслідки для зростання економіки країн та добробуту їх суспільства, у довгостроковій перспективі.

Річні коливання рівнів державного і приватного інвестування (GFCF) в незмінних цінах у країнах-членах ОЕСР (1996-2014)



Джерело: розрахунок ОЕСР на даних національних рахунків країн-членів ОЕСД.

Беручи до уваги той факт, що державні бюджети країн-членів ОЕСР, з великою вірогідністю, залишаться обмеженими на певний час у майбутньому, всі рівні врядування мають працювати краще з меншими ресурсами, тобто витратити ефективніше. Проблема є значно ширшою за саме фінансування інвестиції. В реальному житті навіть при наявному фінансуванні інвестиції на різних рівнях врядування може не вистачати відповідного інструментарію державного управління, що забезпечує найкраще використання інвестиційних коштів. Наприклад, під час кризи у 2008-2009 роках реалізація пакетів заходів відновлення в країнах-членах ОЕСР виявила, що як загальнонаціональним, так і субнаціональним органам влади, певно, не вистачило відповідних інструментів і засобів управління, щоб найкращим чином використати інвестиційні кошти.

Вплив державного інвестування значною мірою залежить від якості управління процесом інвестування органами врядування. Існують три системні проблеми багаторівневого державного

управління державним інвестуванням, що гальмують досягнення найкращих з можливих результатів:

1. **Проблеми координації:** крос-секторна, крос-юрисдикційна та міжвідомча координація є необхідними заходами, проте їх важко реалізовувати. Крім цього, великої кількості учасників процесу державного інвестування потребують узгодження.
2. **Проблеми спроможності:** там, де недостатня спроможність розробляти та реалізовувати інвестиційні стратегії, політика може не досягти поставлених цілей. Є свідчення, що державне інвестування і результати зростання економіки корелюють з якістю державного управління, включно і на суб-національному рівні.
3. **Проблеми рамкових умов:** краща практика бюджетування, державних закупівель та якість регулювання є невід’ємними складовими успішного інвестування, але саме ці аспекти не завжди є сильними і послідовними на всіх рівнях державного врядування.

Усі країни стикаються з цими проблемами, незалежно від інституційного контексту (і в країнах з федеральним устроєм, і в дуже централізованих країнах), бо взаємна залежність всіх рівнів врядування в процесі державного інвестування відіграє свою роль в усіх країнах.

Мета Рекомендації щодо ефективного державного інвестування на всіх рівнях врядування - допомогти органам державної влади на всіх рівнях оцінити сильні та слабкі сторони їх спроможності у сфері державного інвестування з використанням цілісного загальнодержавного підходу та встановити пріоритетність вдосконалення.

Принципи не можна розглядати окремо. Їх потрібно застосовувати у поєднанні з іншими посібниками ОЕСР з реалізації політики та інструментами. Існує інструментарій, що містить відповідне скерування для сфери державного інвестування. Запропоновані в цій Рекомендації *Принципи*, подають цілісний підхід, що описує роль різних рівнів врядування у формуванні та реалізації важливих спільних обов’язків. Крім цього, це перший інструмент ОЕСР у сфері регіональної політики та багаторівневого врядування. В документі наголошено важливість дій на всіх рівнях врядування для досягнення розвитку країни та зростання економіки у довгостроковій перспективі.

Ця Рекомендація структурована довкола трьох засадничих ідей:

- **Компонент А: Координувати державне інвестування на всіх рівнях врядування і політики.** Цей компонент фокусує увагу на важливості пошуку та створення взаємодоповнюваності в політиці та програмах за напрямками політики, по вертикалі на всіх рівнях державного врядування та по горизонталі між органами врядування на суб-національному рівні з метою підвищити ефективність державного інвестування.
- **Компонент В: Розбудовувати спроможність державного інвестування та підтримувати політику навчання розробленню політики на всіх рівнях врядування.** Цей компонент фокусує увагу на різних аспектах спроможності. Що мають бути присутні на всіх рівнях державного врядування і сприяти створенню умов ефективного інвестування, а також стимулювати постійне вдосконалення навичок – від стратегічного відбору напрямку інвестування до реалізації та моніторингу його процесу.

- *Компонент С: Забезпечити відповідні рамкові умови державного інвестування на всіх рівнях врядування.* Цей компонент фокусує увагу на значенні кращої практики бюджетної децентралізації, управління державними фінансами, державних закупівель і якості регулювання на всіх рівнях врядування.

Застановлені в *Рекомендації* принципи можуть застосовуватися загальнонаціональними, регіональними та місцевими органами врядування для роботи з відповідними аспектами інших зацікавлених сторін державного інвестування. Передбачено, що всі країни-члени ОЕСР застосовуватимуть ці принципи, що надають корисне скерування і країнам - не членам. Які шукають розв'язання проблем і визначення кращої практики багаторівневого управління державними інвестиціями. Принципи є цінним посібником, незалежно від інституційної структури та рівня децентралізації країн.

На підтримку країн та органів врядування на суб-національному рівні в процесі реалізації *Принципів ОЕСР* буде розроблено пакет інструментів. Пакет міститиме показники й приклади кращої практики по кожному з принципів цієї *Рекомендації* та наводитиме конкретні приклади діяльності органів врядування на рівні країн, регіонів і на місцевому рівні.

РЕКОМЕНДАЦІЯ РАДИ ЩОДО ЕФЕКТИВНОГО ДЕРЖАВНОГО ІНВЕСТУВАННЯ НА ВСІХ РІВНЯХ ВРЯДУВАННЯ

РАДА

ВВАЖАЮЧИ НА Статтю 5 b) Конвенції про Організацію економічного співробітництва і розвитку від 14 грудня 1960 року;

ВВАЖАЮЧИ НА Рекомендацію Ради щодо вдосконалення якості державного регулювання [C(95)21/FINAL], Рекомендацію Ради стосовно регуляторної політики та державного управління [C(2012)37], Рекомендацію Ради про вдосконалення етики поведінки на державній службі, включно з Принципами управління етичною поведінкою на державній службі [C(98)70/FINAL], Рекомендацію Ради про методичні засади управління конфліктом інтересів на державній службі [C(2003)107], Рекомендацію Ради по підвищенню рівня доброчесності у державних закупівлях [C(2008)105], Рекомендацію Ради щодо принципів прозорості та доброчесності у лобіюванні [C(2010)16]; Рекомендацію Ради щодо принципів державного управління в публічно-приватних партнерствах [C(2012)86], а також Рекомендацію Ради стосовно участі приватного сектора в інфраструктурі [C(2007)23/FINAL];

ВИЗНАЮЧИ, що ефективність державних інвестицій може стати вирішальним внеском у сталий розвиток і зростання економіки і на загальнонаціональному, і на суб-національному рівні, а також піднести добробут і довіру громадян сьогодні й завтра;

ВИЗНАЮЧИ, що більшість державних інвестицій в країнах-членах ОЕСР має місце на суб-національному рівні врядування, а решта є спільною відповідальністю всіх рівнів врядування;

ВИЗНАЮЧИ, що в часи обмежень бюджету та податкового стимулювання органам врядування необхідно підвищувати рівень компетентності та ефективності у сфері державних видатків, включно з інвестуванням;

ВІДМІЧАЮЧИ, що ОЕСР відіграє роль лідера щодо поширення належного врядування на загальнонаціональному й на суб-національному рівні, а також кращої практики координації на всіх рівнях врядування;

ВІДМІЧАЮЧИ, що на засіданні, на рівні Міністрів, Комітету з політики розвитку територій 5-6 грудня 2013 року, Міністри визначили, що в *Принципах ефективного державного інвестування* запропоновано план дій та їх перетворення в інструмент ОЕСР, і наголосили, що реалізація *Принципів* мала би наслідком більш ефективні механізми координації, розбудову спроможності та вдосконалення рамкових умов [Chair's Summary, see [GOV/TDPC/MIN\(2013\)3](#)];

ВВАЖАЮЧИ НА первинну документацію щодо кожного викладеного далі Принципу та коментарі Міністрів від 5-6 грудня 2013 року [[GOV/TDPC\(2013\)3/REV2](#)];

ВІДМІЧАЮЧИ, що для цілей представлення даної *Рекомендації*, використані наступні визначення:

- "органи врядування" означає всі рівні врядування;
- "державне інвестування" означає капітальні видатки на фізичну інфраструктуру (дороги, будівлі державних установ, тощо) та на соціальну інфраструктуру (розвиток людських ресурсів, інновації, дослідження і розробка, тощо) з продуктивним використанням

інфраструктури строком понад один рік. В статистиці пряме державне інвестування представлено показником валове накопичення основного капіталу;

- “*органи врядування на суб-національному рівні*” означає всі рівні врядування нижче загальнонаціонального (регіональний і місцевий рівні);
- “*органи врядування регіонального рівня*” відноситься до рівня врядування безпосередньо нижче загальнонаціонального у країнах з федеральним устроєм (наприклад, суб’єкти федерації) та в унітарних країнах (з двома чи трьома півнями субнаціонального врядування);
- “*органи місцевої влади*” означає адміністративні чи політичні одиниці безпосередньо нижче рівня суб’єкту федерації у країнах з федеральним устроєм, однак, – всі органи врядування на суб-національному рівні в унітарних країнах;
- слова “*регіон*” і “*місцевий*” можуть також стосуватися географічних територій субнаціонального рівня із специфічними соціально-економічними чи територіальними характеристиками, що можуть співпадати чи не співпадати з межами адміністративних або політичних одиниць;

згідно пропозиції Комітету з політики розвитку територій:

I. РЕКОМЕНДУЄ державам-членам реалізовувати наступні *Принципи* з метою підвищити ефективність державного інвестування на всіх рівнях врядування:

A. Координувати державне інвестування на всіх рівнях врядування і політики

1. Інвестувати на засадах інтегрованої стратегії, пристосованої до специфіки різних місць

- i) *Розробляти й реалізовувати інвестиційні стратегії з урахуванням специфіки місця інвестування.* Відбір державних інвестицій має бути пов’язаний із стратегією розвитку, в основу якої стає оцінка регіональних (або місцевих) характеристик, конкурентних переваг, зростання економіки, інноваційності та потенціалу створення робочих місць, оцінка рівності, а також сталості довкілля. Інвестиційні стратегії мають бути орієнтовані на результат (з чітко визначеними цілями політики), бути реалістичними та добре поінформованими (базуватися на свідченнях здатності регіону чи місцевості плідно скористатися з інвестицій), а також далекоглядними (завдяки інвестиціям регіони чи місцевості отримують краще позиціонування щодо конкурентоспроможності й сталого розвитку в контексті глобальних тенденцій).
- ii) *Прагнути взаємодоповнюваності та зменшення протиріч між секторними стратегіями.* Часто для найбільш ефективного використання державних інвестицій потрібні впливи політики, що взаємно підсилюють та формують взаємодоповнюваність. На вищих рівнях врядуванню цю взаємодоповнюваність можна стимулювати наступним чином: а) користуватися стратегічними планами державного інвестування для координації цілей між міністерствами та рівнями врядування; б) мінімізувати адміністративні бар’єри через механізми координації, такі як міжміністерські комітети й програми, гармонізація правил розроблення програм, проте цим на обмежуються. Органи врядування також можуть започатковувати спільні інвестиційні фонди для концентрації коштів всіх державних установ/міністерств з метою стимулювати ширший погляд на низку пріоритетів.
- iii) *Стимулювати опрацювання даних на відповідному суб-національному рівні* для поінформування інвестиційних стратегій та пошуку доказової бази на підтримку формування

рішень. Такі дані можуть збирати служби статистики, їх можна отримати із адміністративної звітності та з інших джерел даних, а також від самих громадян.

2. *Запровадити ефективні інструменти координації на національному та суб-національному рівнях врядування*

Координувати діяльність на всіх рівнях врядування з метою підвищити компетентність та ефективність державного інвестування. Координація є необхідною для визначення інвестиційних можливостей та обмежень; для управління спільною компетенцією у сфері політики; для мінімізації інвестицій, що працюють на досягнення перехресних цілей; для забезпечення відповідності ресурсів і спроможності опрацювати інвестицію; а також сформувати довіру між учасниками процесу на різних рівнях врядування. Коли потрібно узгодити інвестування між різними рівнями врядування, можна скористатися кількома інструментами, а саме, – механізмами спів-фінансування, укладенням контрактів між рівнями врядування, формалізованим процесом консультацій, національними агентствами чи представниками, які працюють з суб-національними територіями, або іншими формами постійно діючого міжвідомчого діалогу.

3. *Координувати горизонтально діяльність органів врядування на суб-національному рівні для досягнення відповідного масштабу інвестування*

Запровадити стимули та/або шукати можливостей координувати дії регіональних та місцевих органів влади для досягнення відповідності державних інвестицій специфіці географічного регіону. Горизонтальна координація є суттєвою для підвищення ефективності завдяки економії на масштабі та підсилення синергії між політикою сусідніх (або інакше пов'язаних) органів врядування на суб-національному рівні. Засоби координації – це контракти, платформи для діалогу й співробітництва, специфічні партнерства у сфері державного інвестування, спільні функції, або злиття на регіональному чи муніципальному рівнях.

В. *Зміцнювати спроможність державного інвестування і підтримувати навчання на досвіді на всіх рівнях врядування*

4. *Заздалегідь оцінювати довгостроковий вплив та ризики державного інвестування*

- i) *Для відбору інвестицій виконувати комплексні оцінки на довгострокову перспективу.* Оцінки *ex ante* мають виконувати і для конкретизації цілей, і для виявлення інформації. Оцінки мають бути технічно обґрунтованими, мають допомогти визначити соціальний, екологічний та економічний впливи, а також мають дослідити, яка саме модель інвестування з найбільшою вірогідністю надасть краще співвідношення ціни й якості. Розробники політики мають і розглянути взаємодоповнюваність політики і проектів, і альтернативи інвестування та ефективне використання існуючих основних фондів для досягнення визначених цілей. Операційні видатки та видатки на ремонт на довгострокову перспективу мають бути ретельно оцінені ще на початкових стадіях формування інвестиційного рішення.
- ii) *Оцінювати різні типи ризиків та непевності, притаманні конкретній державній інвестиції, включно із довгостроковими впливами, на початковій стадії інвестиційного циклу в рамках оцінки.* Це охоплює бюджетні ризики, такі як непередбачені зобов'язання, а також політичні, соціальні та екологічні ризики. Ці ризики та стратегії на їх зменшення мають улягати переоцінці мірою появи нової інформації.

5. Співпрацювати із зацікавленими сторонами протягом усього циклу інвестування

- i) Співпрацювати з приватним сектором і громадянським в розробленні та реалізації стратегій державного інвестування з метою збільшити соціальну та економічну цінність інвестиції та забезпечити підзвітність. Усі рівні врядування на ранній стадії інвестиційного циклу мають залучати зацікавлені сторони до оцінки потреб і розроблення інвестиційної стратегії, а на наступних стадіях - до зворотного зв'язку й оцінки. Інформація щодо планів державного інвестування, видатків і результатів мають підпадати під певний рівень громадського контролю з метою підтримки прозорості та підзвітності.
- ii) При врахуванні поглядів зацікавлених сторін шукати рівноваги та запобігати диспропорційному впливу лобістських груп. Процес консультацій на всіх рівнях врядування має бути інклюзивним, відкритим і прозорим, а також має стимулювати прозорість і доброчесність процесу лобіювання.

6. Мобілізувати учасників процесу з приватного сектору та з фінансових установ для диверсифікації джерел фінансування та підсилення спроможності

- i) Досягати відповідності приватних зобов'язань щодо фінансування та інвестиційних потреб і спроможності держави, зокрема, на суб-національному рівні, в процесі ретельного аналізу всіх "за" і "проти" різних варіантів залучення приватного сектору, а також наслідків в термінах ризиків і фінансової та адміністративної спроможностей органів врядування. Рішення щодо публічно-приватного партнерств (ППП) потрібно координувати з бюджетним процесом, а їх потенціал дати якість за розумну ціну потрібно порівнювати з традиційними формами закупівель.
- ii) Залучати приватний сектор і фінансові інституції до державного інвестування, бо ці зацікавлені сторони можуть запропонувати не тільки фінансування. Залучення представників приватного сектору і фінансових інституцій до інвестування має стати засобом розбудови спроможності врядування на різних його рівнях та внесок експертних знань у проект через кращу оцінку *ex-ante*, вдосконалений аналіз ринку й кредитних ризиків, а також досягнення економії на масштабі та ефективності видатків. Органи врядування мають користуватися інноваційними інструментами або механізмами фінансування, але це потребує чіткого розуміння спроможності, яку вимагають ці підходи.

7. Зміцнювати експертні знання посадовців та інституцій, залучених до процесу державного інвестування

*Зміцнювати спроможність посадових осіб та інституцій, працюючих у сфері державного інвестування. Потрібно приділяти необхідну увагу ефективному управлінню людськими ресурсами та плекати знання (виявляти кращу практику, наприклад, ці *Принципи*, ділитися нею та її застосовувати) і відносини (вдосконалювати механізми вертикальної координації, зміцнювати співробітництво між суб-національними органами врядування та розвивати зв'язки із джерелами експертних знань). На особливу увагу заслуговує спроможність на суб-національному рівні; у певних випадках може не вистачати фінансових ресурсів, професійних навичок або якості в роботі інституцій. Не всі спроможності можна розбудувати водночас. Ось чому визначення є зв'язуючих обмежень і відповідної послідовності реформ дуже цінним.*

8. Фокусувати зусилля на результатах і підтримувати навчання на досвіді

Конкретизації результатів державного інвестування можна досягти через певні механізми. Такі механізми можуть включати орієнтовані на результат інвестиційні стратегії з чітко визначеними цілями політики, ретельно розроблені процедури державних закупівель, ефективні системи моніторингу, високоякісну оцінку *ex-post*, регулярні аналіз і вдосконалення вибору напрямів інвестування, активний обмін інформацією та постійне взаємне навчання в середовищі учасників процесу державного інвестування.

С. Забезпечити відповідні рамкові умови державному інвестуванню на всіх рівнях врядування

9. Розробляти адаптовані до цілей інвестування податково-бюджетні механізми

- i) *Задіяти податково-бюджетний механізм, адаптований до різних цілей інвестиційної політики.* Цільові субвенції та спів-фінансування (зустрічні механізми фінансування) є відповідними підходами коли проекти дають позитивні побічні результати коли потрібно досягти економії на масштабі, коли шукають розподілення ризиків чи тимчасової співпраці, коли необхідно узгодити пріоритети на всіх рівнях врядування і коли необхідна підтримка спроможності органів влади суб-національного рівня. Спів-фінансування також може підвищити рівень відданості різних учасників процесу успіху проекту та стимулювати об'єднання ресурсів органів влади суб-національного рівня.
- ii) *Застановити умови, що підвищують спроможність органів влади суб-національного рівня задіяти власний потенціал отримання доходів,* не тільки фінансувати інвестиції, а й дозволити участь в механізмах спів-фінансування та вирішувати питання довгострокового функціонування і видатків на ремонт.

10. Вимагати належного і прозорого управління на всіх рівнях державної влади

Сприйняти кращу практику бюджетування і фінансової підзвітності, що включає ретельне обчислення видатків згідно планів державного інвестування, їх відображення в бюджетній стратегії та процесах виділення коштів, їх відповідність рамкам середньострокового бюджетування та ретельний обрахунок видатків на діяльність в довгостроковій перспективі та на ремонт. Сюди відноситься й правильне подання в бюджеті ППП, місцевих державних підприємств та будь-яких відповідних непередбачених зобов'язань.

11. Підтримувати прозорість та стратегічну націленість державних закупівель на всіх рівнях врядування

- i) *Досягати максимального рівня прозорості на всіх стадіях закупівельного циклу, стимулювати підвищення рівня професіоналізму працюючих у сфері закупівель, застановити чіткі механізми підзвітності й контролю.* Системи державних закупівель мають бути прозорими, конкурентними, підлягати моніторингу, щоб кошти були використані відповідно намірам, а також ефективними при реєстрації скарг та реагуванні на них. Органи врядування мають інвестувати в забезпечення відповідного рівня своєї спроможності, особливо це стосується органів врядування суб-національного рівня, які повинні наймати на роботу професіоналів в сфері закупівель й навчати посадовців, задіяних у закупівлях, з використанням механізмів співпраці у закупівлях та інструментів е-закупівель.
- ii) *Користуватися закупівлями для ефективного надання публічних при досягненні стратегічних цілей на різних рівнях врядування.* Щоб цей підхід спрацював, завдання закупівель мають бути чітко визначені згідно пріоритетів. Серед цілей може бути традиційна якість за розумну ціну, а також сталий розвиток, інноваційність, а також розвиток МСП.

12. Прагнути якості та послідовності регуляторних систем на всіх рівнях врядування

Прагнути якості та послідовності регулювання на всіх рівнях врядування шляхом оцінки засад регулювання при встановленні інвестиційних пріоритетів і програм. Користуватися координаційними механізмами для розроблення узгодженого регулювання по всіх секторах і рівнях врядування, забезпечити послідовність його застосування та уникати дублювання функцій. Органи влади загальнонаціонального рівня мають регулярно аналізувати законодавчу базу та оцінювати витрати і переваги запровадження нових регуляторних актів, враховуючи видатки органів врядування суб-національного рівня на виконання законодавчих вимог. Органи всіх рівнів врядування мають усвідомлювати необхідність мінімізації адміністративного тягаря державних формальностей в рамках типового проекту державного інвестування та шукати можливості досягати такої мінімізації.

- II. **ЗАПРОШУЄ** Генерального секретаря розповсюдити цю *Рекомендацію*.
- III. **ЗАПРОШУЄ** членів ОЕСР розповсюдити цю *Рекомендацію* на всіх рівнях врядування.
- IV. **ЗАПРОШУЄ не** членів ОЕСР взяти до уваги та дотримуватися цієї.
- V. **ДОРУЧАЄ** Комітету з політики територіального розвитку виконувати моніторинг виконання цієї *Рекомендації* та звітувати про це Раді не пізніше, ніж за три роки по її ухваленні та виконанні, й надалі, в рамках консультацій з відповідними Комітетами ОЕСР.

ІНДИКАТОРИ САМООЦІНКИ

Індикатори для вимірювання виконання Рекомендацій ОЕСР щодо ефективного державного інвестування на всіх рівнях урядування

Ви можете використовувати цей контрольний список у своєму місті / регіоні або на національному рівні влади



Система існує та працює задовільно



Система існує, але потребує вдосконалення



Система не існує або не функціонує задовільно

ЗАВДАННЯ	ІНДИКАТОРИ			
ПРИНЦИП 1: Інвестувати на засадах інтегрованої стратегії, пристосованої до специфіки різних місць				
Практикувати планування регіонального розвитку, що відображає специфіку, орієнтоване на результат, є реалістичним, далекоглядним та відповідає загальнонаціональним цілям	Узгоджене планування на всіх рівнях врядування Існують механізми, що забезпечують відображення загальнонаціональних і суб-національних цілей розвитку в суб-національних інвестиційних планах.			
	План розвитку, що відображає потреби з прив'язкою до місця Оцінка потреб території та її сильних сторін відповідає запланованим проектам.			
	Чітка пріоритизація державних інвестицій Існує чітка авторитетна заява про пріоритети інвестування на загальнонаціональному та регіональному рівнях.			
Координувати діяльність у всіх секторах для практики інтегрованого підходу. Що базується на місцевій специфіці	Взаємодоповнюваність інвестицій у фізичну інфраструктуру та соціальних інвестицій Продумана взаємна доповнюваність інвестицій у фізичну інфраструктуру та соціальних інвестицій.			
	Взаємодоповнюваність секторів Приділено увагу потенціалу взаємодоповнення та конфлікту між інвестиціями різних міністерств/відомств.			
	Крос-секторна координація Існують формалізовані чи неформальні механізми координації між секторами (і відповідними відомствами/агентствами) на суб-національному рівні.			
В основі рішень мають бути відповідні дані	Перспективні плани інвестування Органи влади оцінюють потенційний внесок інвестицій у конкурентоспроможність, сталий розвиток та регіональний і загальнонаціональний добробут.			
	Наявність даних та використання даних для планування інвестицій Дані існують, і ними користуються в процесі виконання оцінки території і планування.			
ПРИНЦИП 2: Запровадити ефективні інструменти координації на національному та суб-національному рівнях врядування				
Координувати діяльність на всіх рівнях управління для зменшення асиметрії інформування	Органи координації на всіх рівнях врядування Застановлені формалізовані механізми /органи координації державного інвестування (формалізовані платформи та структури, створені мірою необхідності) на всіх рівнях врядування.			
	Крос-секторний підхід Механізми /органи координації практикують мультисекторний підхід.			
	Мобілізація зусиль з координації Механізми /органи координації працюють на регулярній основі та видають результати і чітко сформульовані продукти.			
	Дійовість платформ координації Наявні дані про сприйняття зацікавленими сторонами (або емпіричні дані) щодо дійовості цих різних платформ.			
	Контрактні домовленості /партнерства Домовленості в рамках контрактів/партнерства на всіх рівнях врядування розвинуті для управління спільними зобов'язаннями у сфері суб-національного державного інвестування.			
	Ефективність договірних зобов'язань Виконується оцінка частки суб-національного державного інвестування, охопленої такими договорами.			
Привести у відповідність пріоритети на загальнонаціональному та суб-національному рівнях	Схеми спів-фінансування У сфері державного інвестування існують схеми спів-фінансування.			

ЗАВДАННЯ	ІНДИКАТОРИ	✓	✓	✓
ПРИНЦИП 3: Координувати горизонтально діяльність органів врядування на суб-національному рівні для досягнення відповідного масштабу інвестування				
Координувати діяльність з іншими юрисдикціями для досягнення трансграничної економії на масштабі	<p>Горизонтальна координація Можливо започаткування партнерств у сфері інвестування, що перетинають межі юрисдикцій.</p> <p>Крос-секторний підхід Інвестиційні партнерства, що перетинають межі юрисдикцій, охоплюють кілька секторів.</p> <p>Стимули від вищих рівнів врядування Вищі рівні органів влади запроваджують стимули з метою координувати партнерства, що перетинають межі юрисдикцій.</p> <p>Ефективність горизонтальної координації Частку інвестицій, охоплених механізмом координації інвестування, що перетинає межі юрисдикцій на суб-національному рівні, можна оцінити як в термінах механізму, так і сектору.</p>			
Планувати інвестування на правильному функціональному рівні, зокрема на рівні метрополій	<p>Визначення функціональних територій Функціональні території визначені та окреслені в інвестиційній політиці.</p> <p>Використання функціональних територій Концепцію функціональних територій використано в інвестиційній політиці.</p>			
ПРИНЦИП 4: Заздалегідь оцінювати довгостроковий вплив та ризики державного інвестування				
Визначати соціальні, економічні та екологічні впливи, забезпечити раціональне використання коштів та обмежити ризики	<p>Виконання оцінки ex ante Велика частка державних інвестицій підлягає оцінці ex ante.</p> <p>Результати оцінки ex ante Результатами оцінки ex ante користуються для встановлення пріоритетності інвестицій.</p>			
Виконувати ретельну прогностну оцінку (оцінку ex ante)	<p>Якість процесу оцінки Оцінки ex ante виконують співробітники з навичками оцінки проектів.</p> <p>Незалежний аналіз оцінки ex ante Певна частка оцінок ex ante підлягає незалежному аналізу.</p> <p>Посібник з оцінки ex ante Наявні технічні посібники для оцінки ex ante, і ними користуються на всіх рівнях врядування.</p>			
ПРИНЦИП 5: Співпрацювати із зацікавленими сторонами протягом усього циклу інвестування				
Залучати державний і приватний сектори, громадянське суспільство до участі на всіх стадіях циклу інвестування	<p>Механізми залучення зацікавлених сторін Існують механізми виявлення і залучення зацікавлених сторін на всіх стадіях інвестиційного циклу.</p> <p>Справедливе представництво зацікавлених сторін Гарантовано справедливе представництво зацікавлених сторін протягом консультативного процесу в циклі інвестування (для уникнення домінанти окремих сторін).</p> <p>Залучення зацікавлених сторін на ранніх стадіях процесу Зацікавлені сторони залучено на початкових стадіях інвестиційного циклу.</p> <p>Доступ до інформації Зацікавлені сторони мають легкий доступ до вчасно наданої відповідної інформації на всіх стадіях інвестиційного циклу.</p> <p>Зворотний зв'язок, інтегрований у процес формування рішень На різних стадіях інвестиційного циклу зацікавлені сторони залучено, та їх зворотний зв'язок інтегровано в інвестиційні рішення та оцінки.</p>			

ЗАВДАННЯ	ІНДИКАТОРИ	✓	✓	✓
ПРИНЦИП 6: Мобілізувати учасників процесу з приватного сектору та з фінансових установ для диверсифікації джерел фінансування та підсилення спроможності				
Мобілізувати фінансування приватним сектором, без порушення довгострокової стабільності фінансування державних інвестиційних проектів на субнаціональному рівні	<p>В рамках ппп органи врядування суб-національного рівня мають доступ до технічної підтримки Органи врядування на суб-національному рівні мають доступ до та користуються технічною підтримкою в рамках приватно-публічних партнерств (наприклад, через офіси ППП, формалізоване навчання, посібники з кращої практики).</p> <p>Використання показників, які можна визначити у цифрах Відома сума приватного фінансування на одиницю державного інвестування (в Euro чи USD).</p> <p>Доступ до інформації Органи врядування на суб-національному рівні мають доступ до інформації стосовно наявності на вищих рівнях врядування коштів для інвестування.</p>			
Користуватися традиційними та інноваційними механізмами фінансування в рамках державного інвестування на субнаціональному рівні	<p>Використання інноваційних інструментів фінансування Користування новими інноваційними фінансовими інструментами на суб-національному рівні врядування супроводжується оцінкою переваг, ризиків та спроможності їх використання на суб-національному рівні.</p>			
ПРИНЦИП 7: Зміцнювати експертні знання посадовців та інституцій, залучених до процесу державного інвестування				
Розбудувати інституційну спроможність та професійні навички	<p>Конкретний фокус на потрібних в інвестуванні навичках Політика управління людськими ресурсами демонструє увагу до професійних навичок посадових осіб, залучених до процесу державного інвестування (наприклад, найом є цільовим; виконуються оцінка потреб у навичках; організовано відповідне навчання, і ним користуються).</p> <p>Спеціальна фінансова підтримка Технічному навчанню державних службовців, задіяних в процесі державного інвестування, надано спеціальну фінансову підтримку; відслідковується рівень участі в навчанні.</p> <p>Технічне скерування Наявна документація технічного скерування для учасників інвестиційного процесу на всіх рівнях врядування з метою чітко визначити підходи до планування, реалізації та оцінки державних інвестицій.</p>			
Визначити зв'язуючі обмеження спроможності та відповідні наслідки реформ	<p>Оцінка зв'язуючих обмежень спроможності Виконуються спеціальні оцінки зв'язуючих обмежень ефективності державних інвестицій та визначення потреб і відповідної послідовності реформ.</p>			
ПРИНЦИП 8: Фокусувати зусилля на результатах і підтримувати навчання на досвіді				
Розробити та використовувати систему моніторингу показників на засадах реалістичних, стимулюючих цілей	<p>Моніторинг результатів на місцях Користуються системою оцінки результативності як інструментом моніторингу реалізації державного інвестування.</p> <p>Вчасне звітування Системи моніторингу сприяють вчасному та достовірному звітуванню про видатки та результати діяльності.</p> <p>Продукти та результати проекту Система показників висвітлює продукти та результати проекту.</p> <p>Цілі Частина показників прив'язана до вимірюваних цілей.</p>			
Користуватися інформацією моніторингу й оцінки для вдосконалення процесу формування рішень	<p>Використання інформації моніторингу результатів діяльності в процесі формування рішень Інформація щодо результатів діяльності є джерелом поінформування рішень на різних стадіях інвестиційного процесу.</p>			
Регулярно виконувати ретельну оцінку результативності (оцінку ex post)	<p>Оцінка ex post</p> <ul style="list-style-type: none"> Оцінки ex post виконують регулярно. Деякі оцінки ex post виконують незалежні сторони (дослідницькі організації, університети, консалтингові компанії). Існують чіткі документи з детальним викладом стандартів виконання оцінки ex post. 			

ЗАВДАННЯ	ІНДИКАТОРИ	✓	✓	✓
ПРИНЦИП 9: Розробляти адаптовані до цілей інвестування податково-бюджетні механізми				
Визначити відповідні бюджетні відносини між органами врядування, що підтримують координацію цілей всіх рівнів врядування	<p>Чіткі бюджетні рамки Рамкові бюджетні відносини чітко окреслені, з визначеними в часі трансфертами між рівнями врядування.</p> <p>Передбачувані капітальні трансферти Органи врядування суб-національного рівня знають про капітальні трансферти від центральних органів врядування за кілька місяців до початку кожного звітного року.</p> <p>Мінімальне відхилення Між прогнозою і фактичною сумою трансферту можливо мінімальне відхилення.</p> <p>Інформування громадськості Стан бюджетів суб-національних органів врядування та їх порівняння є інформацією у відкритому доступі.</p>			
ПРИНЦИП 10: Вимагати належного і прозорого управління на всіх рівнях державної влади				
Забезпечити прозорість бюджетів всіх рівнів врядування	<p>Бюджетна прозорість На всіх рівнях врядування наслідують принципи прозорості бюджету.</p> <p>Вчасна інформація Інформація про бюджет на фінансування державних інвестицій доступна всім учасникам інвестиційного процесу на всіх рівнях врядування вчасно і у дружній для користувача спосіб.</p>			
Забезпечити податково-бюджетну стабільність на загальнонаціональному за та суб-національному рівнях	<p>Інтегровані у кошторис витрати на ремонт Виконується оцінка операційних видатків та видатків на ремонт інфраструктури, та її інтегрують у планування інвестиційних рішень та кошторис інвестиційного проекту.</p> <p>Координація бюджетів на всіх рівнях врядування Координація бюджетів на всіх рівнях врядування в термінах їх впливу на досягнення цілей Державного бюджету.</p>			
Пов'язати стратегічні плани з багаторічними бюджетами	<p>Багаторічні прогнози Державні інвестиції пов'язані з багаторічними прогнозами бюджету, які регулярно переглядаються</p> <p>Середньострокова система бюджетування Середньострокова система планування та бюджетування інтегрована з річним бюджетом</p> <p>Багаторічні прогнози Багаторічні прогнози державних інвестицій регулярно переглядаються та оновлюються</p>			
ПРИНЦИП 11: Інвестувати на засадах інтегрованої стратегії, пристосованої до специфіки різних місць				
Практикувати прозорий, конкурентний процес державних закупівель	<p>Конкурентні торги</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Кількість конкурентних державних тендерів інвестиційних проектів оприлюднена, а інформація про них – у відкритому доступі. ● Оприлюднюють і рівень участі в тендерах. ● У відкритому доступі є інформація щодо всього циклу закупівель на загальнонаціональному та суб-національному рівнях. ● На загальнонаціональному та суб-національному рівнях наявні механізми аналізу та санкцій у сфері державних закупівель. 			
Стимулювати закупівлі на відповідного обсягу	<p>Стратегічні державні закупівлі Відома частка державних закупівель, в яких беруть участь більше одного органу врядування субнаціонального рівня.</p>			
Стимулювати стратегічне спрямування закупівель	<ul style="list-style-type: none"> ● Органи врядування суб-національного рівня користуються закупівлями стратегічно – для досягнення екологічно орієнтованих цілей. ● Органи врядування суб-національного рівня користуються закупівлями стратегічно – для досягнення цілей інновації. 			
Підтримувати розбудову спроможності державних закупівель на суб-національному рівні	<p>Спроможність державних закупівель на суб-національному рівні</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Присутнє визнання працівника у сфері закупівель специфічною професією. ● Органам врядування суб-національного рівня надано формалізоване скерування щодо закупівельних процедур. ● Існує спеціалізований підрозділ із закупівель, що може надавати підтримку органам врядування суб-національного рівня. ● Відомий відсоток загальної кількості виграних контрактів, присуджених МСП на торгах суб-національного рівня. 			

	<ul style="list-style-type: none"> Відомий відсоток конкурентних торгів на загальнонаціональному та суб-національному рівнях, що відбулися в режимі он-лайн. 			
--	---	--	--	--

ЗАВДАННЯ	ІНДИКАТОРИ			
-----------------	-------------------	--	--	--

ПРИНЦИП 12: Прагнути якості та послідовності регуляторних систем на всіх рівнях врядування				
Практикувати “краще регулювання” на суб-національних рівнях при їх узгодженні на всіх рівнях врядування	Координація регулювання на всіх рівнях врядування Формалізовані механізми координації між рівнями врядування передбачують конкретні зобов’язання щодо практики регулювання.			
	Оцінка впливу регулювання Використовується практика аналізу регуляторного впливу (RIA).			
	Зменшення пакету документів регулювання Мають місце зусилля зменшити обсяг регулювання або спростити адміністративні процедури для проектів державного інвестування.			
	Громадські слухання Процес розроблення нового регулювання передбачає достатню тривалість, доступність та відповідне націлення консультацій з громадськістю.			
	Використання інструментів е-врядування З метою спростити адміністративні процедури для проектів державного інвестування, користуються інструментарієм е-врядування.			

Більше інформації, – скерування реалізації та приклади країн, - можна знайти на веб-сайті за посиланням:

<http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/>

АНАЛІЗ ПРАКТИКИ:

- ОЕСР виконує дослідження конкретної практики реалізації *Принципів* в окремих країнах чи суб-національними органами врядування на замовлення представників Уряду країни.

*Якщо виникли питання, прохання з вертатися за наступною адресою:
Dorothee.allain-dupre@oecd.org*

Література:

- OECD (2016) Subnational governments in OECD countries: Key Data
- OECD (2015) Implementation toolkit, Effective Public Investment Across Levels of Government, <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/>
- OECD (2014), “*OECD Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government*”
- OECD (2013), *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*, OECD Publishing
- OECD (2012) Principles on public governance of Public-Private Partnerships. OECD Publishing (<http://www.oecd.org/gov/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>)
- OECD (2012) Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OECD Publishing (<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>)
- OECD (2011), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-Level Governance Lessons from the Crisis*, OECD Publishing, OECD Publishing