



КООРДИНАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ІНВЕСТИЦІЙ НА РІВНЯХ ВРЯДУВАННЯ

Семінар ОЕСР – Львів, Україна
22 червня 2017 року

Доротея Аллен-Дюпре,
Керівник підрозділу,
Децентралізація, фінанси та інвестування на субнаціональному
рівні



Державні інвестиції, розвиток і державне управління

Головні акценти ОЕСР

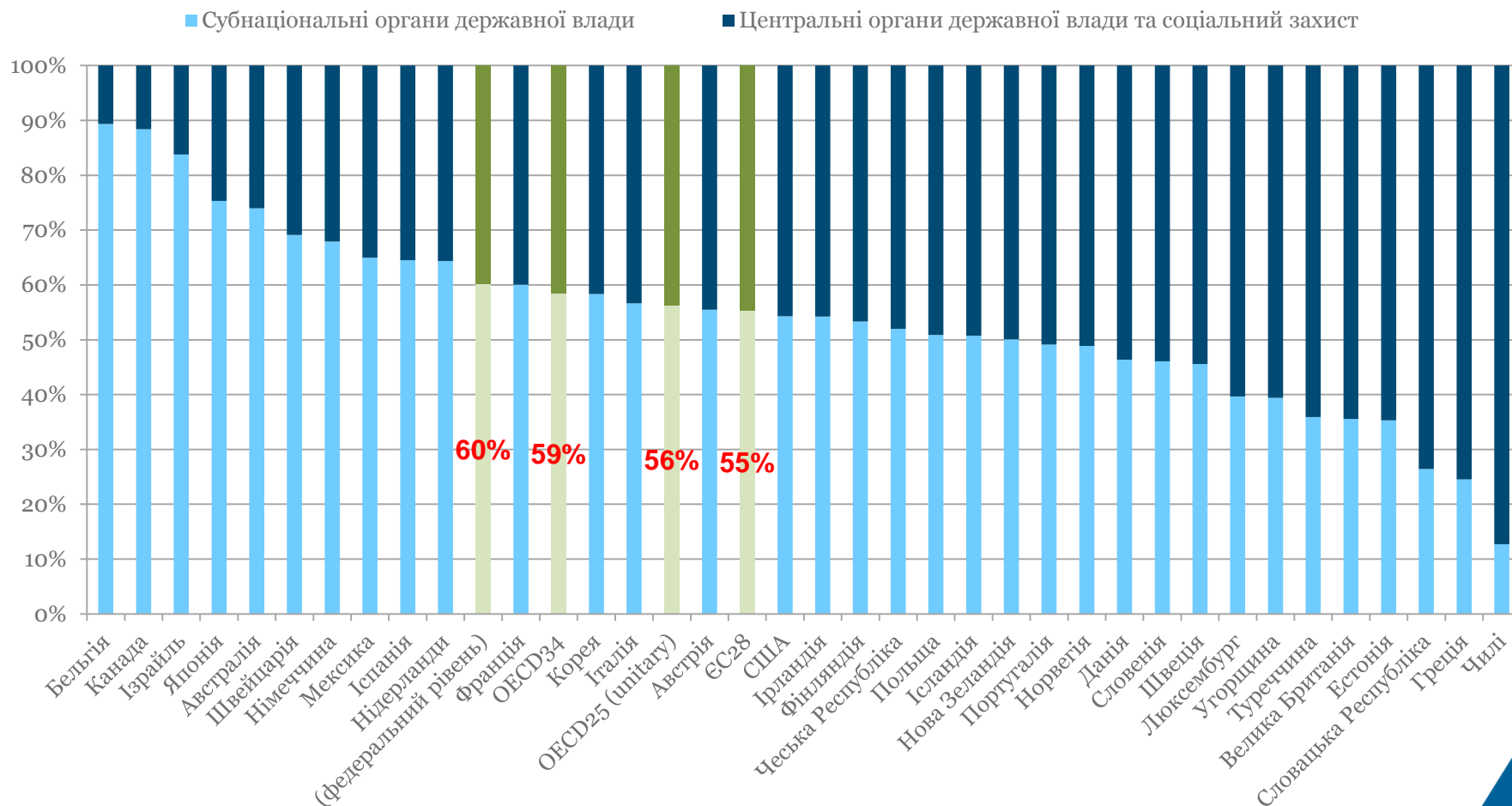
- ОЕСР (СБ&МВФ): інвестиції держави справляють значний вплив на розвиток – великий ефект мультиплікації + важливість для результативності охорони довкілля та для добробуту
- Найбільший ефект на напрямках, що зазнають значного впливу зовнішніх факторів, ... а найменший – в країнах з високим рівнем запасу державного капіталу
- Для розвитку важливі загальний обсяг інвестицій та запас капіталу
- В часи після кризи має місце велике скорочення державного інвестування ... Потреба збільшення державних інвестицій в країнах-членах ОЕСР (з точним націлюванням на конкретні сектори /місця)
- У сфері державного інвестування важливими учасниками процесу є органи врядування субнаціонального рівня



Органи врядування на субнаціональному рівні як важливі учасники державного інвестування

В середньому в країнах-членах ОЕСР органи врядування субнаціонального рівня відповідають майже за 60% державних інвестицій

Частка державних інвестицій на субнаціональному рівні (дані 2015 року)





Державні інвестиції, розвиток і державне управління

Головні акценти ОЕСР

- **Проблеми державного управління:** по своїй суті державне інвестування є фрагментованим = проблеми горизонтальної/вертикальної координації
- Проблеми **спроможності органів врядування субнаціонального рівня** організувати державне інвестування
- Вплив державних інвестицій залежить від **якості процесу управління та координації, ...**
- ... а також від того, наскільки практика націлена на **місцевий підхід**
- **Державні інвестиції мають бути різними в регіонах**, в залежності від щільності населення в регіоні, від структури його економіки та відстані від переднього краю продуктивності
- **Різноманітність регіонів передбачає диференціацію інвестиційних стратегій** для пристосування інвестицій до місцевих потреб і використання конкурентних переваг регіонів
- Для досягнення результатів у регіонах, **важливо інвестувати у фізичну інфраструктуру, і значні результати досягають там, де такі інвестиції скоординовані з іншими напрямками політики (розвиток людських ресурсів, підтримка інновацій)**



Значні проблеми в органах державного управління на субнаціональному рівні (різні, в залежності від розміру органу)

Результати опитування ОЕСР-CoR (2015)

Формування і планування інфраструктури на довгострокову перспективу

- Нестача спроможності розробляти довгострокові стратегії розвитку інфраструктури (65% органів врядування субнаціонального рівня)
- Нестача власних експертних знань для розроблення інфраструктурних проектів (56%)
- Нестача координації між секторами

Координація між рівнями державного управління & юрисдикціями

- Розбіжність місцевих і регіональних потреб та пріоритетів центрального рівня врядування (84%)
- Нестача політичної волі координувати діяльність органів врядування (77%)
- Проблеми спів-фінансування (79%)
- Відсутність стратегії спільного інвестування із сусідніми містами/регіонами (76%)
- Нестача стимулів (наприклад, фінансових) до кооперації поза межами юрисдикції

Моніторинг результативності

- Навіть за наявності системи моніторингу, її часто сприймають як адміністративну вправу і не використовують як інструмент планування й формування рішення (66% органів врядування субнаціонального рівня)
- Відсутність оцінки впливу політики за фактом її реалізації (ex-post) (71%)

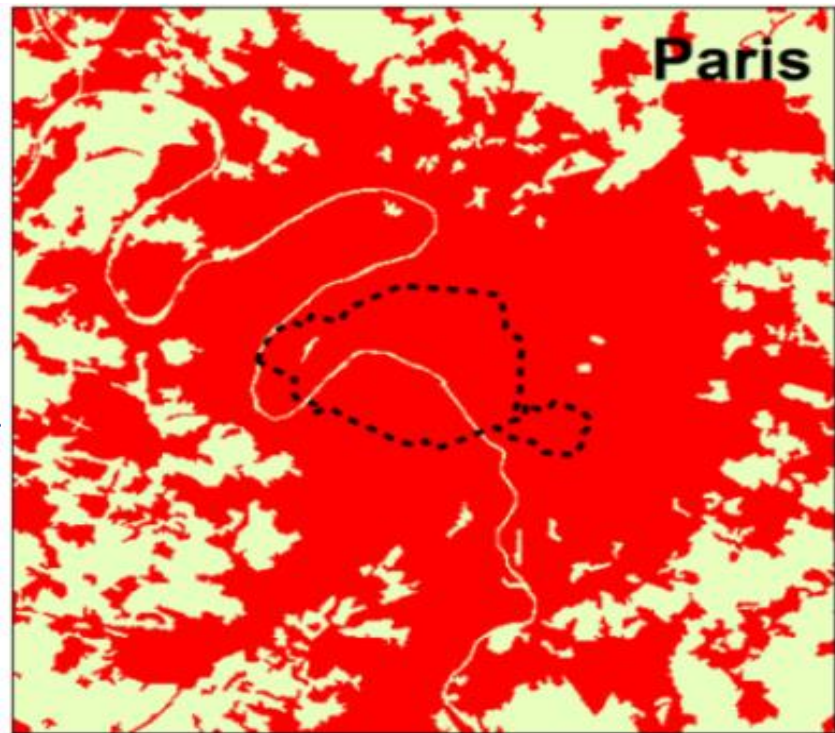


Горизонтальна координація між юрисдикціями

Чому це важливо?

- Малий масштаб діяльності органів врядування на субнаціональному рівні та потенційна неузгодженість функцій за напрямками викликає занепокоєння щодо інвестицій (наприклад, недостатній масштаб, нижча дохідність, конкуруючі інвестиції, інвестиції, що не адаптовані до функціонального напрямку)
- 76% органів врядування субнаціонального рівня повідомили про нестачу стимулів до кооперації

Органи врядування на субнаціональному рівні часто є роздібненими й не відповідають функціональним напрямкам



Legend: Non-urban Urban Administ



Результати опитування ОЕСР-CoR (2015): уроки кращої практики

Практики, корисні для управління державними інвестиціями

Органи врядування на субнаціональному рівні повинні:

- Вдосконалювати планування інвестицій в інфраструктуру на середньострокову перспективу
 - ✓ Багаторічне планування
 - ✓ З прив'язкою до бюджету
 - ✓ Надійні механізми правозастосування
- Ухвалювати інвестиційні стратегії, що перетинають існуючі межі юрисдикцій
- Об'єднувати зусилля щодо виконання функцій
 - ✓ Закупівлі (рамкові контракти)
 - ✓ Фонд основного капіталу для доступу до фінансування

Органи врядування на національному рівні повинні:

- Ухвалювати національні стратегії інвестування в інфраструктуру, що скеровуватимуть стратегічні пріоритети країни – поза роз'єднаністю політики
- Розвивати платформи та інструменти координації для стимулювання спільних інвестицій /спів-фінансування з органами врядування субнаціонального рівня
- Надавати стимули для кооперації органів врядування субнаціонального рівня у сфері розвитку інфраструктури
- Чітко визначати компетенцію стосовно інфраструктури



Рекомендації ОЕСР щодо ефективності державних інвестицій на всіх рівнях врядування

Зasadничий принцип 1 Координувати діяльність органів врядування за всіма напрямками політики

- Інвестувати згідно інтегрованої стратегії, пристосованої до різних місць
- Запроваджувати ефективні інструменти координації на всіх рівнях врядування
- Координувати органи врядування на субнаціональному рівні для інвестування відповідного масштабу

Зasadничий принцип 2: Розбудувати спроможність та підтримувати навчання у сфері політики на всіх рівнях врядування

- Виконувати попередню оцінку довгострокових впливу та ризиків
- Стимулювати залучення зацікавлених сторін протягом усього циклу інвестування
- Залучати до інвестування приватний сектор та фінансові установи
- Зміцнювати експертні знання державних службовців та у державних установах
- Фокусуватися на досягненні результату та стимулювати навчання

Зasadничий принцип 3: Забезпечити гідні рамкові умови на всіх рівнях врядування

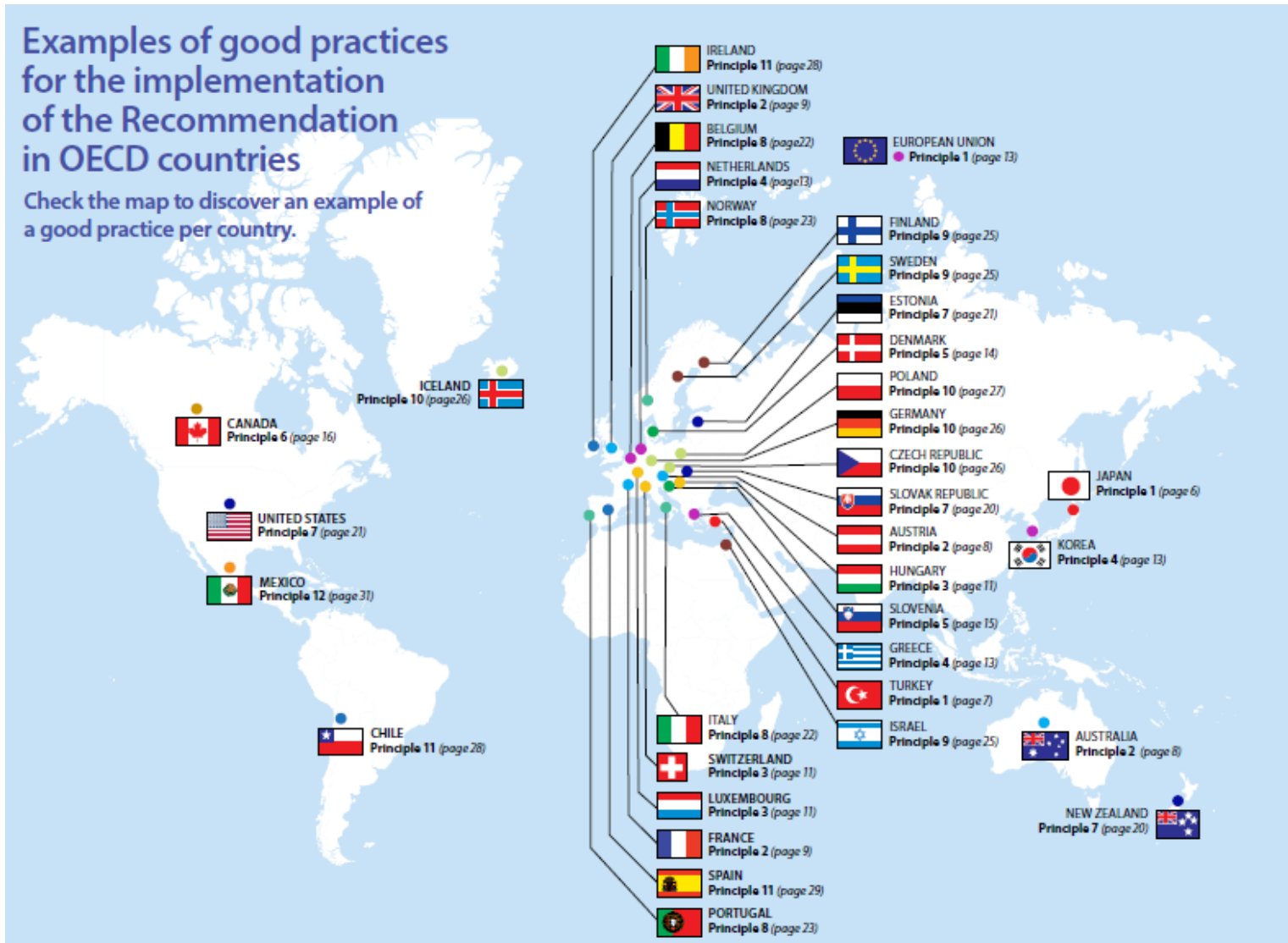
- Розробити фіскальні рамки, пристосовані до застановлених цілей
- Вимагати гідного, прозорого управління фінансами
- Стимулювати прозорість та стратегічне використання закупівель
- Прагнути якості та відповідності систем регулювання на всіх рівнях врядування



Підтримка реалізації принципів у країнах Інструментарій, показники та дослідження країн

Examples of good practices for the implementation of the Recommendation in OECD countries

Check the map to discover an example of
a good practice per country.





Підтримка реалізації принципів у країнах

Дослідження країн з використанням низки деталізованих показників

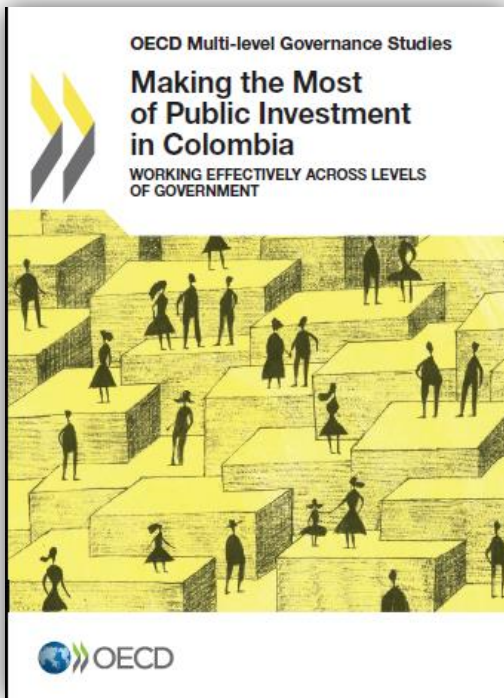


Table 0.1. Summary assessment: OECD Recommendation on Effective Public Investment across Levels of Government

Colombia	
System is in place and works in a satisfactory way	System is not in place or not functioning well
System is in place, but improvements are needed	Additional information needed
PRINCIPLE 1:	
To engage in planning for regional development that is tailored, results-oriented, realistic, forward-looking and coherent with national objectives	<p>COHERENT PLANNING ACROSS LEVELS OF GOVERNMENT Mechanisms exist to ensure that subnational investment plans reflect national and subnational development goals.</p> <p>TAILORED, PLACE-BASED DEVELOPMENT PLAN Assessment of territorial needs and strengths corresponds with planned projects.</p> <p>CLEAR PUBLIC INVESTMENT PRIORITIES There is a clear and authoritative statement of public investment priorities at national and regional levels.</p>
To co-ordinate across sectors to achieve an integrated place-based approach	<p>COMPLEMENTARITY OF HARD AND SOFT INVESTMENTS Consideration is given to complementarities between investments in hard and soft infrastructure.</p> <p>COMPLEMENTARITIES ACROSS SECTORS Attention is given to potential complementarities and conflicts among investments by different ministries/departments.</p> <p>CROSS-SECTORAL CO-ORDINATION Formal or informal mechanisms exist to co-ordinate across sectors (and relevant departments/agencies) at the subnational level.</p> <p>FORWARD-LOOKING INVESTMENT PLANS Authorities assess the potential contribution of investments to current competitiveness, sustainable development, and regional and national well-being.</p> <p>DATA AVAILABILITY AND USE FOR INVESTMENT PLANNING Data are available and used to support the territorial assessment and planning process.</p>
To support decisions with adequate data	
PRINCIPLE 2:	
To co-ordinate across levels of government to reduce asymmetries of information	<p>CO-ORDINATION BODIES ACROSS LEVELS OF GOVERNMENT There are formal mechanisms/bodies for co-ordination of public investment (formal platforms and ad hoc arrangements) across levels of government.</p> <p>CROSS-SECTORAL APPROACH These co-ordination bodies/mechanisms have a multi-sector approach.</p> <p>MOBILISATION OF CO-ORDINATION ARRANGEMENTS These co-ordination mechanisms are mobilised regularly and produce clear outputs/outcomes.</p> <p>EFFICACY OF CO-ORDINATION PLATFORMS Stakeholders' perception (or empirical data) regarding the efficacy of these different platforms are available.</p> <p>CONTRACTUAL AGREEMENTS/PARTNERSHIPS Contractual agreements/partnerships across levels of government have been developed to manage joint responsibilities for subnational public investment.</p> <p>EFFECTIVENESS OF CONTRACTUAL AGREEMENTS The share of subnational public investment covered by these agreements is measured.</p> <p>CO-FINANCING ARRANGEMENTS There are co-financing arrangements for public investment.</p>
To align priorities across the national and subnational levels	

Indicators: OECD Recommendation on Effective Public Investment across Levels of Government

SWEDEN	
System is in place and works in a satisfactory way	System is not in place or not functioning well
System is in place, but improvements are needed	Additional information needed
PRINCIPLE 1:	
To engage in planning for regional development that is tailored, results-oriented, realistic, forward-looking and coherent with national objectives	<p>COHERENT PLANNING ACROSS LEVELS OF GOVERNMENT Mechanisms exist to ensure that sub-national investment plans reflect national and sub-national development goals.</p> <p>TAILORED, PLACE-BASED DEVELOPMENT PLAN Assessment of territorial needs and strengths corresponds with planned projects.</p> <p>CLEAR PUBLIC INVESTMENT PRIORITIES There is a clear and authoritative statement of public investment priorities at national and regional levels.</p>
To co-ordinate across sectors to achieve an integrated place-based approach	<p>COMPLEMENTARY OF HARD AND SOFT INVESTMENTS Consideration is given to complementarities between investments in hard and soft infrastructure.</p> <p>COMPLEMENTARITIES ACROSS SECTORS Attention is given to potential complementarities and conflicts among investments by different ministries/departments.</p> <p>CROSS SECTORAL CO-ORDINATION Formal or informal mechanisms exist to co-ordinate across sectors (and relevant departments/agencies) at the sub-national level.</p> <p>FORWARD-LOOKING INVESTMENT PLANS Authorities assess the potential contribution of investments to current competitiveness, sustainable development and regional & national well-being.</p> <p>DATA AVAILABILITY & USE FOR INVESTMENT PLANNING Data are available and used to support the territorial assessment and planning process.</p>
To support decisions with adequate data	
PRINCIPLE 2:	
To co-ordinate across levels of government to reduce asymmetries of information	<p>CO-ORDINATION BODIES ACROSS LEVELS OF GOVERNMENT There are formal mechanisms/bodies for co-ordination of public investment (formal platforms and ad hoc arrangements) across levels of government.</p> <p>CROSS-SECTORAL APPROACH These co-ordination bodies/mechanisms have a multi-sector approach.</p> <p>MOBILISATION OF CO-ORDINATION ARRANGEMENTS These co-ordination mechanisms are mobilised regularly and produce clear outputs/outcomes.</p> <p>EFFICACY OF CO-ORDINATION PLATFORMS Stakeholders' perception (or empirical data) regarding the efficacy of these different platforms are available.</p> <p>CONTRACTUAL AGREEMENTS/PARTNERSHIPS Contractual agreements/partnerships across levels of government have been developed to manage joint responsibilities for sub-national public investment.</p> <p>EFFECTIVENESS OF CONTRACTUAL AGREEMENTS The share of sub-national public investment covered by these agreements is measured.</p>



Підтримка реалізації принципів у країнах

Показники багаторівневого управління державними інвестиціями

Результати за показниками для країн-членів ОЕСР (середнє значення) (ОЕСР, 2016)



➤ Централізовані країни демонструють тенденцію до більших проблем з плануванням та багаторівневим діалогом

➤ ...тоді як дуже децентралізовані країни мають більше проблем з координацією низки



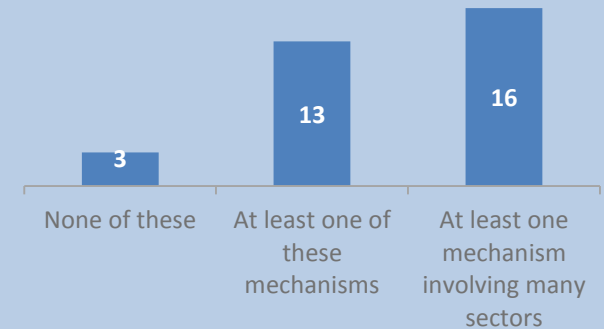
Вертикальна координація між рівнями врядування

Інструментарій управління координацією

Інструменти вертикальної координації на підтримку регіональних інвестицій

Країна має механізми підтримки координації між органами врядування : RDAs, національні представники в субнаціональних органах врядування, договори чи угоди

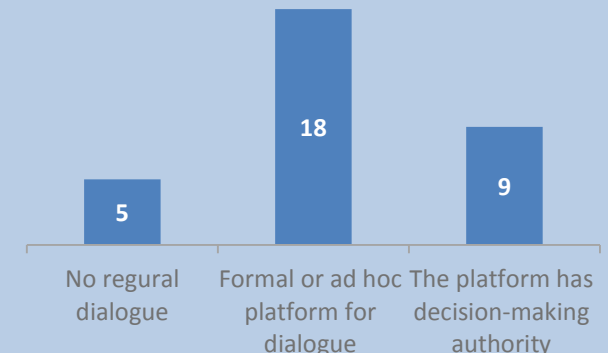
- a. Нема жодного з перелічених механізмів
- b. Принаймні один з цих механізмів
- c. Принаймні один з цих механізмів охоплює декілька секторів



Багаторівневий діалог для визначення пріоритетів інвестування задля розвитку регіонів

Країна практикує регулярний діалог між національним і субнаціональним рівнями при формуванні політики регіонального розвитку, включно з пріоритетами інвестування

- a. Нема платформи для регулярного діалогу
- b. Формальні або «на випадок» платформи для діалогу щодо політики регіонального розвитку та пріоритетів інвестування
- c. Платформа для діалогу має повноваження приймати рішення





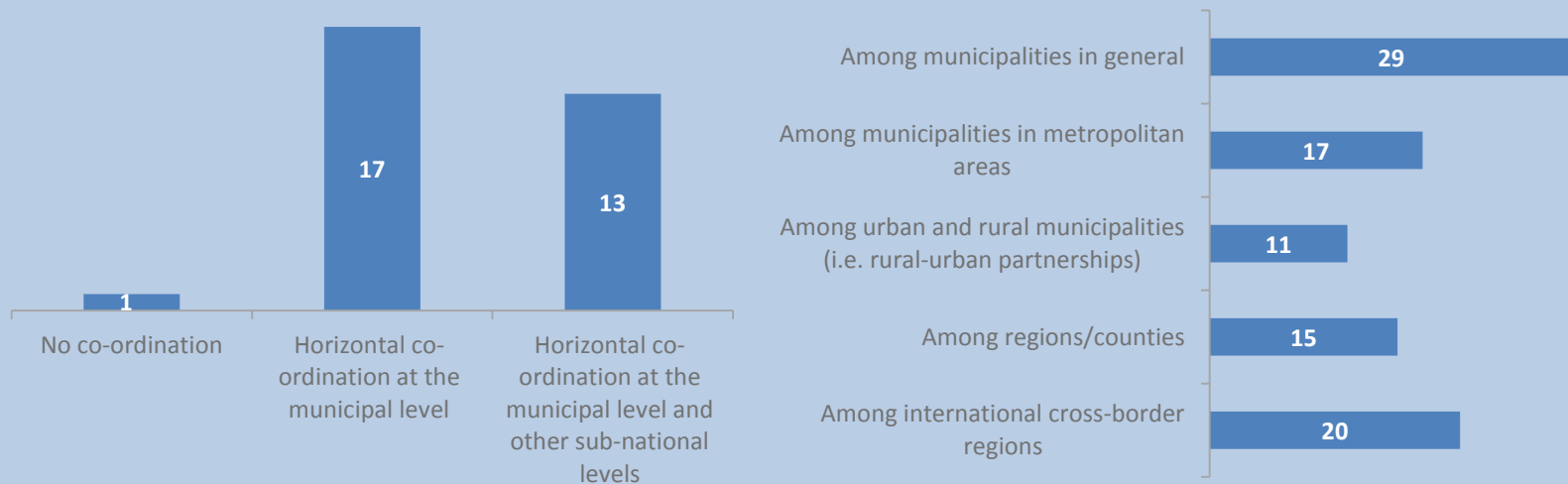
Горизонтальна координація між юрисдикціями

Інструменти координації

Горизонтальна координація між юрисдикціями щодо місцевих інвестицій

Країна має формалізовані горизонтальні механізми чи стимули для координації державних інвестицій

- Механізми відсутні
- Формалізовані механізми горизонтальної координації на рівні муніципалітетів
- Формалізовані механізми горизонтальної координації на рівні муніципалітетів та на інших субнаціональних рівнях (штат, регіон)





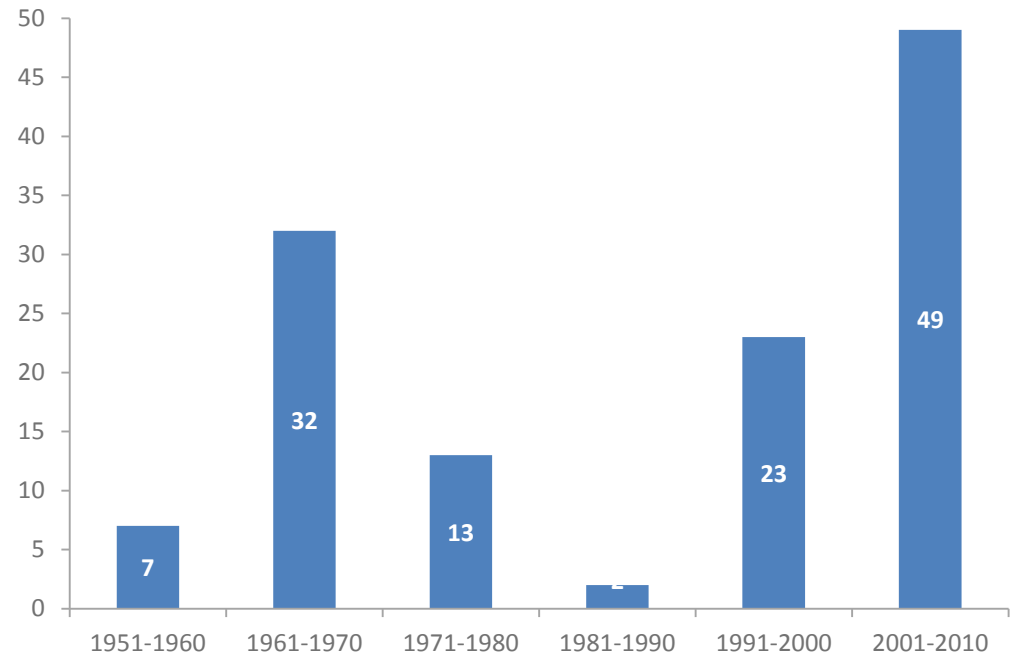
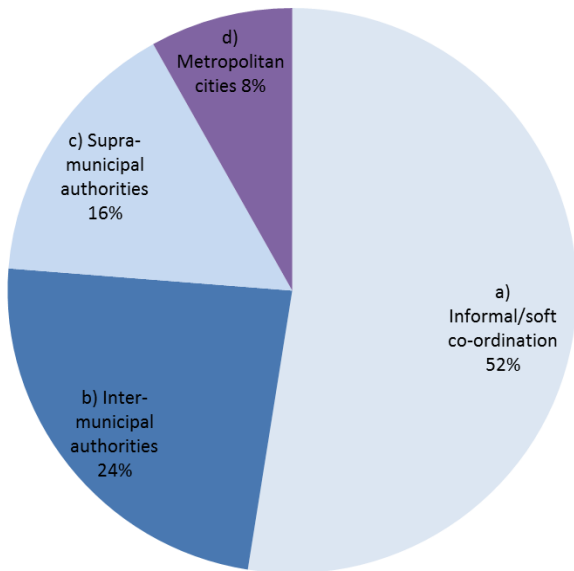
Горизонтальна координація між юрисдикціями

Інструменти координації: фокус на територіях метрополії

- Рішення щодо роздрібненості: органи державного управління територією метрополії в країнах-членах ОЕСР

Кількість створених чи реформованих структур державного управління в метрополіях (Metro Authorities) країн-членів ОЕСР

Органи держуправління за типом



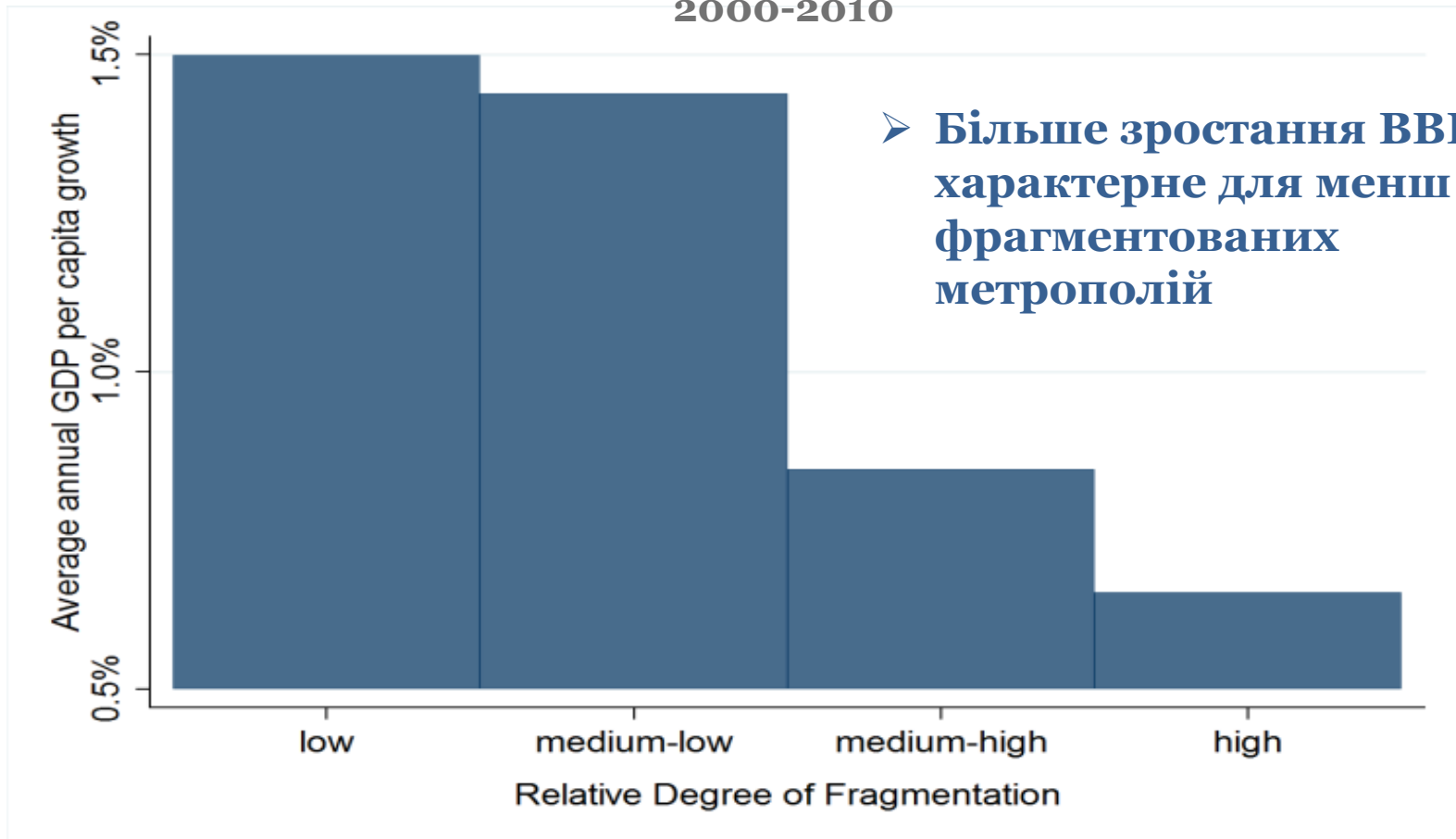
Джерело: опитування ОЕСР щодо державного управління метрополією



Горизонтальна координація між юрисдикціями

Інструменти координації: фокус на територіях метрополії

Зростання річного середнього подушного ВВП,
2000-2010



Джерело: Ahrend et al (2014)



Пріоритети для України

Попередні висновки

- Дозвіл на об'єднання міст обласного підпорядкування
- Підсилення **стратегічне планування розвитку** на обласному і місцевому рівнях може краще спрацювати на підтримку горизонтальної та вертикальної координації між різними рівнями врядування
- Чітко визначити функції різних рівнів врядування щодо розвитку інфраструктури
- Чітко визначити статус *Агентств регіонального розвитку*, щоб вони змогли стати активними партнерами в реалізації проектів регіонального розвитку
- Зміцнювати фінкальну та кадрову спроможності органів врядування субнаціонального рівня для виконання ними нових функцій



ДЯКУЮ ЗА УВАГУ

dorothée.allain-dupre@oecd.org

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