

Аналітичний звіт
щодо стану виконання у 2015-2017 роках регіональних стратегій розвитку та
планів заходів з їх реалізації

Станом на грудень 2018 року більшістю регіонів завершено перший етап реалізації регіональних стратегій розвитку та розпочато другий етап (2018-2020 роки) – затверджені та реалізуються плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку у більшості регіонів.

Довідково: станом на грудень 2018 року плани заходів на 2018-2020 роки не затверджені Волинською, Івано-Франківською та Миколаївською обласними радами.

Планами заходів на перший етап реалізації регіональних стратегій розвитку було передбачено близько 3 тисяч технічних завдань на проекти регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку. За інформацією обласних, Київської міської державних адміністрацій, станом на грудень 2017 року для забезпечення реалізації завдань, визначених регіональними стратегіями розвитку, реалізовано у повному обсязі понад 2100 проектів регіонального розвитку; реалізовано не в повному обсязі – майже 1500 проектів. Місцевими державними адміністраціями повідомлено, що за 2015-2017 роки на реалізацію регіональних стратегій розвитку спрямовано понад 49 млрд. гривень, з них: понад 12% (більше 6 млрд. гривень) – за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку (далі – ДФРР), понад 39% (понад 19 млрд. гривень) – кошти місцевих бюджетів.

За результатами аналізу регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації **можна виокремити ряд проблемних питань**, що можуть впливати на ефективність подальшої реалізації регіональних стратегій та потребують розв'язання у короткостроковій перспективі.

1. Невідповідність назви, структури, змісту, періоду дії окремих регіональних стратегій та планів заходів вимогам законодавства.

На сьогодні вимоги щодо розроблення, реалізації, моніторингу регіональних стратегій розвитку визначені Законом України «Про засади державної регіональної політики», постановою Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 932 та наказом Мінрегіону від 31.03.2016 № 79 «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації».

Так, відповідно до статті 10 згаданого Закону регіональні стратегії розвитку (далі – регіональні стратегії) розробляються на період дії Державної стратегії регіонального розвитку України (далі – Стратегія). Не дивлячись на те, що термін дії Стратегії визначений на період до 2020 року (затверджена у 2014 році), деякими регіонами не дотримано зазначеної законодавчої вимоги. Так, затверджена у 2011 році Стратегія розвитку міста Києва (у 2017 році затверджена у новій редакції) має період дії до 2025 року (перевищує період дії Стратегії на 5 років); регіональна стратегія Хмельницької області затверджена у 2011 році (на 3 роки раніше від Стратегії, інформація про актуалізацію та внесення відповідних змін відсутня); регіональна стратегія Кіровоградської області затверджена у 2012 році (у 2015 році затверджена у новій редакції). У Запорізькій, Львівській та Тернопільській областях регіональні стратегії було затверджено у 2016 році, що значно пізніше часу затвердження Стратегії.

Переважає більшість регіонів мають плани заходів з реалізації регіональних стратегій на 2015-2017 роки (крім Вінницької, Одеської та Херсонської областей –

2016-2017 рр., Запорізької та Луганської – 2016-2018 рр., Львівської та Чернівецької – 2017-2018 рр.).

Крім періодів дії, відмінними від встановленої є також назви окремих регіональних стратегій розвитку («Стратегія збалансованого регіонального розвитку Вінницької області на період до 2020 року», «Стратегія економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року», «Стратегія регіонального розвитку Хмельницької області на 2011-2020 рр.»).

Аналітична частина регіональних стратегій відрізняється глибиною аналізу та способом представлення інформації. Не повною мірою виконано вимогу щодо визначення основних тенденцій у економічній, соціальній та екологічній сферах регіону за останні 5 років. Здебільшого наявна інформація не містить висновків про конкретні тенденції, а період аналізу значно менший.

У більшості стратегій проігноровано вимогу щодо підготовки аналітичних матеріалів стосовно окремих частин регіону, що відрізняються специфікою проблем соціально-економічного розвитку (гірські, старопромислові, прикордонні райони тощо).

У більшості випадків цілі та завдання регіональних стратегій є «розмитими» та не підкріплені конкретними механізмами реалізації.

Аналіз засвідчив, що проекти регіонального розвитку, фінансування яких може здійснюватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку (далі - ДФРР) не подавалися на 83% завдань регіональних стратегій розвитку. Це передусім ті завдання, що мають прямий вплив на підвищення конкурентоспроможності регіональної економіки, розвиток бізнесу (який насправді є генератором нових робочих місць та надходжень до бюджету).

Має місце нерівномірність розподілу проектів між цілями регіональних стратегій розвитку (коли планами заходів на певні цілі передбачено вдвічі або навіть втричі менше проектів, ніж на інші). Відповідно, в рамках окремих стратегічних цілей було реалізовано від 0 до 5 проектів. Загалом на виконання 9% стратегічних цілей у період 2015-2017 років в повному обсязі не було реалізовано жодного проекту. Є приклади, коли план заходів передбачає реалізацію проектів за 4 напрямками (програмами), а по факту понад 70% проектів реалізовано за одним із них. Типовою є ситуація, коли в регіоні при наявних трьох і більше стратегічних цілях було на 60% і більше профінансовано проекти лише за однією ціллю.

Кожна регіональна стратегія містить принаймні одну стратегічну ціль, спрямовану на розвиток конкурентоспроможної економіки. В більшості регіональних стратегій наявні цілі, спрямовані на розвиток людського капіталу; серед цілей 14 регіонів визначено розвиток сільських територій; екологічна безпека та охорона навколишнього середовища визначена як одна із цілей для 7 регіонів, а розвиток туристично-рекреаційної сфери є серед стратегічних цілей 6 регіонів. Варто відмітити, що три регіони (Вінницька, Донецька та Луганська області) включили до переліку стратегічних цілей підвищення спроможності місцевого самоврядування.

Під час визначення цілей регіонального розвитку розробники стратегій не дотримуються принципу законності (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами). Для прикладу, однією із стратегічних цілей регіональної стратегії Львівської області визначено «Відкриті кордони», де євроінтеграція розглядається головним вектором розвитку

регіону. Регіональна стратегія Вінницької області містить у якості операційної цілі пункт «Територіальна оборона». Визначаючи серед пріоритетів розвитку регіонів такі стратегічно важливі сфери розробникам регіональних стратегій слід мати на увазі, що Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про оборону України» чітко окреслюють компетенцію органів місцевого самоврядування у зазначених сферах.

2. Недостатнє залучення заінтересованих сторін до процесу розроблення, реалізації, моніторингу регіональних стратегій та планів заходів

Як правило, залучення громадськості до розроблення, реалізації, моніторингу регіональних стратегій має формальний характер, що впливає на якість самого документу та може спотворювати цілі, пріоритети, завдання регіонального розвитку.

Існує певна невизначеність із оприлюдненням інформації про регіональні стратегії та плани заходів з їх реалізації. Не дивлячись на те, що регіональні стратегії є по суті головними документами на регіональному рівні, що визначають цілі, пріоритети, завдання розвитку регіонів на довгостроковий період, та можуть бути цікавими для громадськості, потенційних інвесторів, місцевих органів влади, доступ до них на сайтах окремих місцевих державних адміністрацій ускладнений. Для прикладу, регіональну стратегію Хмельницької області розміщено у розділі «Цільові програми» (Хмельницька ОДА), Львівської, Вінницької області – у розділах сайту, що окреслюють діяльність окремих структурних підрозділів.

Разом з тим, слід відмітити позитивний досвід комунікації під час розроблення проектів регіональних стратегій через соціальні мережі (Рівненська та Черкаська області), місцеві газети та телебачення (Дніпропетровська, Одеська, Чернівецька області та м. Київ) проведення виїзних обговорень (Донецька та Луганська області), анкетне опитування щодо вибору стратегічних цілей (Запорізька область) тощо.

Водночас, лише у кількох областях створено моніторингові групи для проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій і планів заходів, у переважній більшості областей моніторинг здійснює виключно структурний підрозділ з питань економіки. Це не є порушенням вимог законодавства, але значно обмежує результативність моніторингу. Обговорення результатів моніторингу здебільшого здійснюється лише в межах державних адміністрацій, без широкого залучення заінтересованих сторін.

3. Слабкий зв'язок між стратегічним та бюджетним плануванням

Рівень фінансування, вчасність його надання, прогнозованість та прозорість надання коштів, стандарти і принципи контролю та моніторингу за виконанням бюджетів є ключовими елементами системи стратегічного планування регіонального розвитку.

Слід відмітити, що не всі місцеві державні адміністрації змогли надати повну інформацію щодо обсягу коштів, спрямованих на фінансування регіональних стратегій у розрізі окремих цілей та джерел фінансування. Зазначене свідчить про відсутність моніторингу практичної реалізації регіональної стратегії.

Спільною для усіх областей є проблема надмірної деталізації технічних завдань на проекти регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів ДФРР. Дуже часто такі технічні завдання мають перелік проектів із вказанням конкретних об'єктів та виконавців. Загалом планами заходів на перший період реалізації регіональних стратегій було передбачено понад 2900 технічних завдань (від 34 у Закарпатській області до 264 у Миколаївській), однак по факту повністю

реалізовано 2100 проектів регіонального розвитку. Крім значної кількості технічних завдань варто відмітити і надмірну кількість запланованих проектів регіонального розвитку. Так, у Донецькій області було заплановано 693 проекти, у Харківській – 666, а в Одеській області 1543 проекти, що значно розпорошує ресурси та призводить до реалізації точкових проектів на противагу проектам, що мають вплив на увесь регіон.

Як показує практика, майже 94% від загального числа проектів ДФРР у 2015-2017 роках були подані як проекти до плану заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку. Проте, територія впливу понад 60% проектів, затверджених Кабінетом Міністрів України, не перевищує розмірів однієї громади. Таким чином, можна констатувати, що ДФРР в основному працював у форматі фонду місцевого розвитку. З іншого боку, усі проекти, реалізовані у 2015-2017 роках за рахунок коштів ДФРР на виконання планів заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку, фактично були спрямовані на досягнення лише 17% від загального числа завдань стратегій регіонального розвитку.

Варто зазначити, що з метою першочергового задоволення базових потреб населення перевага віддається соціальним проектам, що приносять швидкий результат. Лише незначна кількість проектів ДФРР спрямовується на довгострокові масштабні проекти, що забезпечать підвищення конкурентноспроможності регіону. Крім того, регіони потребують підтримки у процесі розроблення та подання проектних заявок. У свою чергу, регіонам також варто впровадити практику моніторингу та звітування щодо виконання проектів.

Непоодинокі випадки, коли у регіонах (Волинська, Донецька, Львівська, Миколаївська області) вартість плану заходів з реалізації стратегії регіону перевищує десятки мільярдів гривень – зрозуміло, що такі ресурси регіон не зможе отримати за період дії плану заходів з реалізації стратегії.

Ураховуючи вищезазначене, обласним та Київській міській державним адміністраціям спільно з відповідними обласними та Київською міською радами доцільно вже сьогодні активізувати роботу щодо удосконалення стратегічного планування регіонального розвитку.

З цією метою обласним та Київській міській державним адміністраціям необхідно найближчим часом здійснити широке громадське обговорення результатів першого етапу реалізації регіональних стратегій розвитку, за необхідності переглянути та актуалізувати діючі плани заходів з реалізації регіональних стратегій, обрати дійсно пріоритетні напрями (з урахуванням реалістичних обсягів фінансування) та закріпити їх у комплексних технічних завданнях на проекти регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.

Крім того, починаючи з січня 2019 року доцільно розпочати роботу з підготовки нових регіональних стратегій на наступний програмний період (до 2027 року) з урахуванням наступних рекомендацій:

На етапі підготовки стратегії

- розробляти регіональні стратегії розвитку у чіткій відповідності до законодавства, у тому числі на засадах смарт-спеціалізації;

- забезпечити прозорість розроблення стратегічних документів шляхом максимального залучення усіх заінтересованих сторін, у тому числі бізнесу, науковців та представників громадськості від ОТГ (у т.ч. внутрішньо переміщених осіб);

- враховувати тенденції та перспективи розвитку територій, що відрізняються специфікою проблем соціально-економічного розвитку (проблемних територій).

На етапі реалізації

- забезпечити збалансовану та пропорційну реалізацію усіх стратегічних пріоритетів;
 - встановити чіткий взаємозв'язок між стратегічним та бюджетним плануванням;
 - забезпечити якісний відбір та підготовку комплексних технічних завдань на проекти, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку (уникаючи надмірної конкретизації об'єктів та учасників);
 - здійснити перехід від локальних проектів до проектів, що вирішують проблеми усього регіону або його частини, орієнтуватися на розвиток міжмуніципального співробітництва;
 - об'єднувати подібні проекти із незначними бюджетами у більш масштабні та комплексні;
 - узгоджувати перелік проектів до плану заходів та переліки заходів/проектів як вже затверджених, так і перспективних регіональних секторальних стратегій;
 - узгоджувати регіональні цільові програми із стратегічними цілями регіону та включати їх до плану заходів;
 - забезпечити якісний склад регіональних конкурсних комісій з відбору проектів в частині включення до їх складу фахівців відповідної кваліфікації, що опікуються питаннями регіонального та місцевого розвитку, представників агенцій регіонального розвитку;
 - активізувати роботу щодо підготовки проектів, що можуть бути реалізовані за кошти бюджетної секторальної підтримки ЄС;
 - посилити контроль за виконанням вимог законодавства щодо періодичності та публічності проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів.
-