

Діагностичний звіт з питання недоліків абсорбційної спроможності в українських містах та планів концептуальних записок з адресування правових та освітніх проблем

Проект UA2011-01: Надання експертної та технічної підтримки уряду та регіональним адміністраціям у розробці та імплементації планів відновлення

Березень 2023



Деталі проекту

- Кабінетний аналіз міжнародного досвіду та статистики за проектами, що реалізовувалися в Україні
- Серія глибинних інтерв'ю з представниками донорів, міст та експертів
- Юридичний аналіз бар'єрів абсорбції та складання концептуальних рекомендацій
- Аналіз прогалин у професійних компетенціях на місцях та складання концепції навчального курсу
- Аналіз GESI, чутливості до конфлікту, впливу на клімат



Кроки для покращення абсорбційної спроможності

- Вдосконалення нормативно-правового регулювання
- Навчальний курс для представників міст та громад
- Розвиток ППП та концесій
- Уніфікація донорських програм для залучення менших міст та громад
- Посилення залученості міст до централізованого виконання проектів
- Пріоритет грантовому фінансуванню



Загальна характеристика проблеми
та підсумки проведених інтерв'ю

Проблеми абсорбції, виділені в літературі

ПРОБЛЕМИ, ЩО ВИНИКАЮТЬ НА БОЦІ ДОНОРА

 **ІНТЕРЕСИ ДОНОРА НЕ ЗБІГАЮТЬСЯ З ПОТРЕБАМИ РЕЦИПІЄНТА** | Зокрема, донор може просувати ті тематики проєктів, які цікавлять його, а не які необхідні реципієнту.

 **НЕ ВДАЛОСЯ ПОБУДУВАТИ ВІДНОСИНИ МІЖ ДОНОРОМ ТА РЕЦИПІЄНТОМ**

 **ДОНОР ЗОБОВ'ЯЗУЄ РЕЦИПІЄНТІВ ПРАЦЮВАТИ ІЗ ЗАДАЛЕГІДЬ ВИЗНАЧЕНИМИ КОМПАНІЯМИ ЧИ КРАЇНАМИ** | Aid tying

 **ДОНОР НЕДОСТАТНЬО ОБІЗНАНИЙ ЩОДО УКРАЇНСЬКОГО КОНТЕКСТУ/ЗАКОНОДАВСТВА**

 **ДОНОРУ НЕ ВИСТАЧАЄ СПЕЦИФІЧНОЇ ГАЛУЗЕВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЗА ТЕМАТИКОЮ ПРОЄКТУ ВСЕРЕДИНИ СВОЄЇ ОРГАНІЗАЦІЇ**

 **НЕГНУЧКІ ПРОЄКТНІ ЦИКЛИ ДОНОРА (НАПРИКЛАД, БЮДЖЕТНИЙ РІК) ДИКТУЮТЬ НЕПРИЙНЯТНІ ДЛЯ ПРОЄКТУ ЧАСОВІ ВИМОГИ**

 **ЗАСКЛАДНІ ПРОГРАМНІ ПРОЦЕДУРИ / ЗАТЯГНУТІ ПІДГОТОВЧІ ФАЗИ ПРОЄКТІВ НА БОЦІ ДОНОРА**

 **БРАК ПРОЦЕДУР УСПІШНОСТІ ПРОЄКТІВ**

 **КОНКУРЕНЦІЯ МІЖ ДОНОРАМИ ЗА ПРОЄКТИ, ВІДСУТНІСТЬ КООРДИНАЦІЇ**

 **ЗАТРИМКА З ВИПЛАТОЮ КОШТІВ З БОКУ ДОНОРІВ ІЗ ПРИЧИН, НЕ ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ПРОЄКТОМ**

ПРОБЛЕМИ, ЩО ВИНИКАЮТЬ НА БОЦІ РЕЦИПІЄНТА

 **ПОЛІТИЧНА/ВІЙСЬКОВА/ЕКОНОМІЧНА НЕСТАБІЛЬНІСТЬ У КРАЇНІ, ВИСОКИЙ РИЗИК КРАЇНИ**

 **НЕДОСТАТНЯ УРЯДОВА ПІДТРИМКА ПРОЄКТІВ НА МІСЦЯХ**

 **КОРУПЦІЯ НА РІВНІ РЕЦИПІЄНТІВ / НА УРЯДОВОМУ РІВНІ**

 **НЕДОСТАТНЬО ЧІТКО ВИЗНАЧЕНІ ЦІЛІ ПРОЄКТІВ** | Це розмиває реалізацію проєкту та зменшує ефективність використання коштів.

 **ПРОЄКТИ НЕ ІНТЕГРОВАНО У ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНІ СТРАТЕГІЇ ТА ПРОГРАМИ**

 **РЕЦИПІЄНТИ ОРГАНІЗАЦІЙНО НЕ ГОТОВІ ДО СПІВПРАЦІ З ДОНОРАМИ** | Низька інституційна спроможність

 **НЕДОСТАТНЬО НАВЧЕНИЙ ПЕРСОНАЛ**

 **ЗАБЮРОКРАТИЗОВАНІСТЬ ПРОЦЕСІВ**

 **ПРОБЛЕМИ З ОБЛІКОМ ТА ЗВІТНІСТЮ ЗА ПРОЄКТАМИ**

Отримувачі, надавачі, форми та етапи надання допомоги



Надають допомогу: МФО, розвиткові агенції та донорські організації, що фінансуються урядами іноземних держав
Фінансування зазвичай у формі кредитів



Отримують допомогу: міста та громади; часто – комунальне підприємство

Здебільшого бажають отримувати гранти

Етапи у відповідності з процедурами донорів

Вибір проекту із переліку стратегічно важливих для міста/громади проектів, в разі залучення кредитних ресурсів - обґрунтування його окупності (через тарифну політику або інші механізми)

Пошук донорів, які потенційно можуть профінансувати об'єкт, попередній етап перемовин, отримання документації, ознайомлення із вимогами. Підготовка заявки на фінансування у відповідності до вимог донора, перемовини із представниками донора, корективи в заявці

Затвердження заявки на фінансування, отримання від донора листа про виділення коштів (Allocation Letter)

Підписання угоди та правочини

Перебіг проекту та звітування у відповідності із процедурами донора

Етапи за українським законодавством

Затвердження стратегії розвитку міста/громади, комплексного плану просторового розвитку території/генерального плану населеного пункту, визначення пріоритетних проектів розвитку

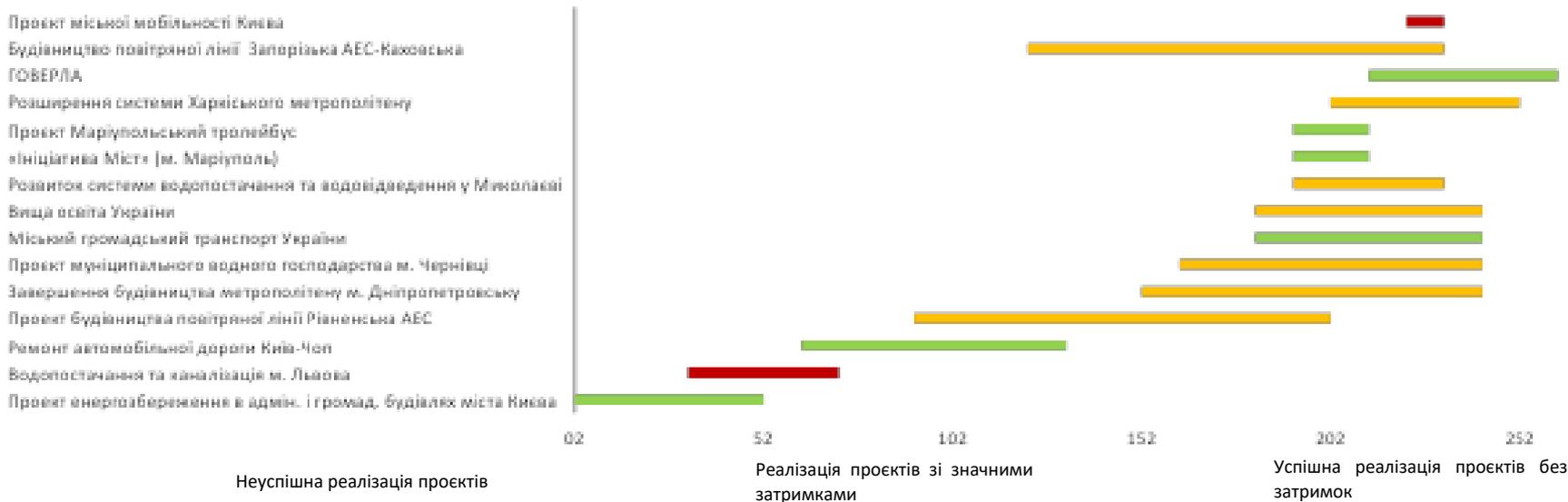
Проведення оцінки фінансового стану потенційного бенефіціара інвестиційного проекту, отримання від Мінфіну листа щодо оцінки фінансового стану кінцевого бенефіціара та його класу та рішення Антимонопольного Комітету згідно з вимогами Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»

У випадку надання місцевих гарантій - отримання погодження Мінфіну (наказ про погодження обсягу та умов надання місцевих гарантій)

Перебіг проекту та звітування у відповідності із Бюджетним Кодексом та іншими НПА України

Огляд наявних даних за проектами

ПРОЄКТИ МФО, ЯКІ ВЖЕ РЕАЛІЗУВАЛИСЯ ТА ТІ, ЩО ЩЕ ЗНАХОДЯТЬСЯ У ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ В МІСТАХ УКРАЇНИ



- **З 15-ти проаналізованих нами проектів, 6 – успішні, 7 реалізовувалися зі значною затримкою, а 2 виявилися провальними.** Хоч і к-сть успішно реалізованих проектів є немалою (40%), але все ж достатньо вагомою (60%) є частка тих, що затримуються у своїй реалізації у заплановані терміни або взагалі скасовуються.
- Серед головних причин - **неналежне їх організаційне та фінансове забезпечення, а також довготривале погодження із МФО тендерної документації та умов виконання контрактів.** Крім цього, однією з перепон для вчасного виконання завдань у межах реалізації трьох розглянутих нами проектів стали часті зміни у вимогах до будівництва з боку ДП «Укрдержбудеспертиза», що потребувало додаткового фінансування з боку донора.



Основні проблеми абсорбційної спроможності в Україні

НАЙБІЛЬШ УСПІШНИМИ РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОЄКТІВ Є ТОДІ, КОЛИ У МІСТ Є ПОЛІТИЧНА ВОЛЯ ДО СПІВПРАЦІ ТА ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ

Але якщо у міста дійсно є бажання до співпраці – технічні проблеми не мають стати перепорою, донори готові допомагати реципієнтам розвивати інституційні можливості, вирішувати проблемні питання, навіть готувати для міст проектно-тендерну документацію чи плани територіального розвитку в рамках пакетів грантової міжнародної технічної допомоги.

ПРОЄКТИ НЕУСПІШНІ ТОДІ, КОЛИ МІСТО (МЕР) НЕ МАЄ ПОЛІТИЧНОЇ ВОЛІ СПІВПРАЦЮВАТИ, АБО КОЛИ СТРУКТУРА ПРОЄКТУ СТАЄ НАДТО СКЛАДНОЮ

Міста, зокрема, скаржаться на складну співпрацю з міністерствами, зазначаючи, що труднощі виникають у тих проєктах, де необхідно працювати не напругу з донорами, а через уряд.

НАЙСКЛАДНІШИМ ДЛЯ МІСТ Є ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТІВ ТА АДАПТАЦІЯ ДО РОБОТИ З ДОНОРАМИ ЧЕРЕЗ МАЛИЙ ДОСВІД ТАКОЇ СПІВПРАЦІ

Особливо актуально для менших міст, що сильно постраждали від російської агресії та шукають кошти на відновлення. Схоже враження і у донорів – відсутність досвіду та компетенцій на місцях визнають значною перешкодою абсорбційній спроможності.

ПРОБЛЕМИ, ЩО ВИНИКАЮТЬ НА БОЦІ ДОНОРА:

- Проблеми у відносинах між донором та реципієнтом, розбіжність в інтересах;
- Складні програмні процедури донорів;
- Недостатня координація між донорами, нестача грантового фінансування.

ПРОБЛЕМИ, ЩО ВИНИКАЮТЬ НА БОЦІ РЕЦИПІЄНТА:

- Політична, економічна, військова нестабільність України;
- Відсутність політичної волі (бажання) до співпраці з донорами;
- Бюрократизація процесу;
- Недостатня інституційна спроможність, недостатні технічні навички співробітників реципієнта;
- Корупція.



Законодавчі перешкоди



Законодавчі перешкоди щодо ефективного використанні коштів допомоги

ВИЯВЛЕНІ ПЕРЕПОНИ/УСКЛАДНЕННЯ



БЮДЖЕТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО | Можливість здійснення територіальними громадами видатків на розвиток під час воєнного стану обмежена регулюванням почерговості здійснення витрат, які проводить Державна казначейська служба (такі видатки не є першочерговими і територіальні громади стикаються з труднощами здійснення таких витрат).



ЗАКОНОДАВСТВО ПРО МІЖНАРОДНУ ДОПОМОГУ |

Ключовою прогалиною законодавства є відсутність профільного закону щодо врегулювання порядку залучення та використання коштів фінансової допомоги. Натомість окремі аспекти залучення фінансової допомоги врегульовані окремим законами та нормативно-правовими актами.



РЕГУЛЮВАННЯ УЗГОДЖЕННЯ ДОПОМОГИ | Отримання реципієнтом державної допомоги потребує узгодження в АМКУ. Процес узгодження є надміру бюрократизованим та негативно впливає на формалізацію залучення такої допомоги, а також на залучення нових проектів з фінансової допомоги.

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЇХ УСУНЕННЯ

Рекомендуємо внести відповідні зміни (у тому числі до Постанови КМУ №590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану») щодо зміни черговості здійснення операцій територіальних громад з витрат на розвиток.

Рекомендуємо розглянути необхідність розробки закону, що міститиме основні положення задля забезпечення прозорості, ясності та стабільності всіх процесів від етапу надання фінансування до етапу використання ресурсів, забезпечить імплементацію ключових вимог згідно з Угодою про Асоціацію (в частині вимог щодо використання коштів ЄС, політики децентралізації, тощо) єдність термінології та врегулює питання мінімізації ризиків для реципієнтів допомоги та загального зменшення бюрократичних процесів.

З метою усунення бюрократичних перешкод у імплементації поточних проектів фінансової допомоги та стимулювання надання нової фінансової допомоги, рекомендуємо спростити процедуру узгодження отримання такої допомоги в АМКУ.



Компетенції та навички

Характеристика управління проектами в ОМС

Держава як бенефіціар

- великі/складні/високовидимі проекти
- вищі ризики
- потреба в збереженні довіри
- незбалансований вплив політичної волі
- опір змінам
- подекуди відсутність інституційної спроможності

Обмежене фінансування

- скорочення бюджетів
- розрив між тим, що обіцяно та тим, що здійснено
- потреба в постійному моніторингу та контролі
- неможливість конкурувати з ринком за фахових людей
- неможливість забезпечити професійний розвиток персоналу



Велика кількість стейкхолдерів

- залученість багатьох відомств та міністерств
- складне стратегічне планування
- вирівнювання з встановленими структурами, системами та процесами
- балансування зовнішніх та внутрішніх обмежень

Підзвітність

- Збільшений нагляд
- потреба у високій прозорості процесів
- низька довіра
- забезпечення комплаєнсу, виконання стандартів та регулювання

Можлива структура 8-тижневого курсу для менеджерів ОМС

Структура 8-тижневого курсу для менеджерів ОМС



Модуль 1. Управління стейкхолдерами

Мета 1. Спеціаліст здійснює ідентифікацію, аналіз, пріоритизацію стейкхолдерів.

Мета 2. Спеціаліст розуміє, яка специфіка роботи з основними донорами, що діють в Україні

Завдання: Спеціаліст розробляє проектну документацію для стейкхолдерів.

Кейс-стаді: управління відносинами зі стейкхолдерами

Тривалість: 2 тижні



Модуль 2. Фінансовий менеджмент та відповідальність

Мета 1. Спеціаліст застосовує принципи фінансового менеджменту

Мета 2. Спеціаліст знає законодавство України щодо індивідуальної відповідальності під час фінансових операцій

Кейс-стаді: фінансовий державний аудит (ДАСУ)

Завдання: створити бюджет для проектної заявки

Тривалість: 1 тиждень



Модуль 3. Стратегічне планування

Мета 1. Учасник розробляє життєвий цикл проекту

Мета 2. Учасник послідовно визначає дії, оцінює тривалість дій

Мета 3. Учасник розробляє та контролює графіки

Мета 4. Учасник організовує роботу проекту

Мета 5. Учасник оцінює зусилля, тривалість, ресурси

Завдання: Учасник розробляє план виконання проекту

Кейс-стаді: стратегічне планування враховуючи потреби регіону

Тривалість: 3 тижні



Модуль 4. Управління ризиками

Мета 1. Учасник ідентифікує, аналізує, оцінює, та забезпечує заходи по зменшенню ризиків

Мета 2. Учасник готується до можливих варіантів розвитку ситуації

Мета 3. Учасник вбудовує в проект резерви для запобігання можливих ризиків

Завдання: Учасник використовує інструменти управління ризиками, щоб розробити матрицю кількох можливих сценаріїв

Тривалість: 1 тиждень

Модуль 5. Досягнення та здача проекту

Мета 1. Учасник виконує вимоги, обсягає, та досягає очікуваної якості від результатів проекту

Мета 2. Учасник оцінює ефективність проекту

Мета 3. Учасник відстежує використання ресурсів

Завдання: Учасник розробляє звіт щодо результатів проекту

Тривалість: 1 тиждень.



Довкілля та клімат

Довкілля та клімат

Забруднення довкілля, наслідки зміни клімату, нераціональне використання ресурсів негативно впливають на здоров'я та добробут, а також на економічний розвиток, інвестиційну привабливість та абсорбційну спроможність громад

Україна щорічно втрачає близько 50% питної води через застарілу та зношену інфраструктуру водопостачання

За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я в Україні внаслідок забруднення повітря щорічно помирає близько 35 тис. чоловіків та жінок, економічні втрати від забруднення повітря у 2019 році склали 4,4 млрд. доларів

Щороку втрачається приблизно 400 тисяч гектарів землі через неконтрольовану експлуатацію природних ресурсів

Опитування показало, що більшість реципієнтів вважають, що неналежний стан довкілля не перешкоджає залученню та ефективному використанню допомоги

Забруднення довкілля, зміна клімату, нераціональне використання природних ресурсів

Зменшення інвестиційної привабливості та абсорбційної фінансової спроможності громад

Більшість донорів та експертів відмітили, що нехтування питаннями захисту довкілля та клімату повністю унеможлиблює фінансування реципієнтів



Кроки для покращення абсорбційної спроможності

- Розробка та впровадження планів дій з адаптації до змін клімату, зменшення викидів парникових газів та збільшення вуглецевої абсорбції
- Підвищення ефективності управління природними ресурсами
- Розвиток інноваційних технологій, що сприяють зменшенню шкідливого впливу господарської діяльності на довкілля
- Заохочення та підтримка підприємницької діяльності зі створення робочих місць на базі збереження та відновлення довкілля
- Реалізація екологічної освіти та свідомого споживання із залученням дітей, молоді, чутливих груп населення

Розділ GESI містить огляд:

- 1) Вплив абсорбційної здатності на жителів громади різних соціальних груп
- 2) Зв'язок між здатністю до абсорбції та гендерними аспектами
- 3) Зв'язок між здатністю до абсорбції та питанням соціального залучення
- 4) Усунення існуючих перешкод для підвищення абсорбційної спроможності громади

Рекомендації щодо підвищення абсорбційної здатності:

- Гендерно-чутливе планування та бюджетування проектної та програмної діяльності
- Гендерно-чутливий аналіз зайнятості та умов праці персоналу
- Оцінка індивідуального рівня готовності представників громади до реалізації діяльності проекту/програми
- Проведення серії навчальних тренінгів/семінарів/модулів з професійного розвитку персоналу
- Надання допомоги у розвитку громади відповідно до пріоритетів країни-партнера, включаючи стратегії подолання бідності, більшого залучення дівчат і жінок, сталого розвитку міст та аналогічних підходів до Цілей сталого розвитку
- Залучення до процесу прийняття рішень представників різних груп населення



Конфліктна чутливість

1. Своєчасне виявлення зон потенційної напруги в громаді дозволяє уникнути подальшої ескалації конфлікту та сприяє підвищенню ефективності команди реципієнта на шляху освоєння наданого фінансування. Розвиток громади вимагає не лише розробки відповідної політики та інструментів, а й розширення потенціалу для інтеграції чутливості до конфліктів на всіх рівнях проектів і програм.
2. Конфліктних ситуацій та факторів, які б вплинули на можливість використання коштів одержувачем, не виявлено. Проте, для виявлення факторів потенційного впливу на поглинальну спроможність громади, рекомендується провести поглиблений аналіз.
3. Рекомендації:
4. Аналіз наявності конфліктної ситуації (у вибраних громадах)
5. Розробка стратегії подолання/мінімізації або рекомендацій щодо попередження можливих конфліктних ситуацій у громаді
6. Проведення навчання персоналу щодо підходів до конфліктної чутливості.

Дякуємо за увагу