

**Експертний висновок
про систему моніторингу та оцінки Державної цільової соціально-економічної
програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки**

Експертний висновок підготовлено в рамках проекту Української асоціації оцінювання (УАО) «Посилення децентралізації в Україні» за фінансової підтримки Національного фонду на підтримку демократії (NED), США.

Висновки даного експертного висновку можуть не збігатися з позицією УАО і NED, або з думкою посадових осіб цих організацій.

Подібні експертизи здійснені для стратегій (програм) центральних, регіональних (обласних) і місцевих органів влади.

Експерт не ставив за мету надати органам влади рекомендації щодо вирішення виявлених проблем. Такі рекомендації будуть запропоновані після узагальнення результатів усіх експертиз, передбачених проектом.

Автор експертного висновку – Пильгун Лариса Вікторівна, голова Правління Української асоціації оцінювання політик, програм і проектів (УАО), член Правління Експертної групи «Сова». E-mail: pylgunlv@gmail.com.

Мета даного експертного висновку – оцінити здатність системи моніторингу та оцінки Національної стратегії впливати на управлінські рішення щодо діяльності на забезпечення мети, завдань та очікуваних результатів Стратегії.

В експертному висновку терміни використовуються у значеннях, запропонованих Українською асоціацією оцінювання¹.

Питання, на які відповідає автор експертного висновку:

1. Чи існує система індикаторів (критеріїв) моніторингу та оцінки Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки?

2. Яким чином оцінюється виконання Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки?

3. Чи розміщуються у відкритому доступі результати оцінювання Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки?

4. Чи передбачає Програма механізми участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці цієї Програми?

Перелік питань експертизи містить питання №№ 3 – 4, оскільки автор експертного висновку виходить з наступного припущення: відкритість результатів моніторингу та оцінки Програми для широкого загалу, участь представників громадянського суспільства у моніторингу та оцінюванні підвищують ефективність моніторингу та оцінювання як цієї Програми, так і будь-яких програмних документів органів влади.

Для відповідей на питання експертизи використовується інформація з відкритих джерел.

Об'єкт експертизи: система моніторингу і оцінки Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки.

Основні досліджувані документи: Постанова КМУ від 11 листопада 2009 р. N 1249 Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки²; Довідка / інформація «Про виконання програми надання державної підтримки громадянам для будівництва доступного житла.

¹ Горошко А., Нарчинська Т., Озимок І., Тарнай В. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання. 2-ге видання. Київ. УАО. 2016. 53 с.

² Постанова КМУ від 11 листопада 2009 р. N 1249 Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки // <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1249-2009-%D0%BF>.

Стосовно реалізації житлових програм, якими опікується Мінрегіон, за січень-жовтень 2016 року»³.

Методи експертизи:

1. Пошук системи індикаторів (критеріїв) моніторингу та оцінки Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки.
2. Аналіз індикаторів Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки.
3. Оцінка механізмів громадської участі в моніторингу і оцінюванні Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки щодо наявності, реалістичності та можливості застосування.

Питання: Чи існує система індикаторів (критеріїв) моніторингу та оцінки Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки

Дана Програма є діючою, останні зміни в неї були внесені постановою КМУ N 294 (294-2017-п) від 26.04.2017 р. Програма складається з наступних розділів:

1. Мета Програми.
2. Шляхи і способи розв'язання проблеми.
3. Завдання і заходи.
4. Очікувані результати, ефективність Програми.
5. Обсяги та джерела фінансування.
6. Додатки.

Розділ «Моніторинг і оцінка» відсутній.

Розділ «Очікувані результати, ефективність Програми» містить 2 загальних (сума за роками) кількісних планових показників: «забезпечити житлом 265,8 тис. сімей шляхом будівництва 16,6 млн. кв. метрів його загальної площі», а також 3 якісних досягнення/результати Програми: «впровадити новий фінансово-інвестиційний механізм державної підтримки, спрямований на забезпечення максимальної ефективності використання державних коштів; побудувати службове житло для тих категорій громадян, що мають право на користування таким житлом; створити умови для стабільної роботи підприємств будівельної галузі, збереження робочих місць». Індикатори якісних результатів в Програмі не сформульовані.

Додатки до Програми містять низку планових показників, які потрібно досягти, наприклад: об'єм фінансування Програми за роками і за групами (державний бюджет, місцеві бюджети, інші джерела) – додаток № 1 «Прогнозні обсяги та джерела фінансування»; забезпечення житлом окремих категорій громадян, що вимірюється кількістю квартир і площею житла – додаток № 2 «Забезпечення житлом окремих категорій громадян»; кількість сімей, які заплановано забезпечити житлом за роками – додаток № 4 «Очікувані результати виконання Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки».

Необхідно відмітити, що у тексті Програми планові показники не називаються так, а мають різні назви: прогнозовані об'єми, очікувані результати.

Низка кількісних значень, використаних у програмі, не є прогнозованими показниками. Наприклад, потреби у забезпеченні житлом окремих категорій громадян – додаток № 3;

³ Про виконання програми надання державної підтримки громадянам для будівництва доступного житла. Стосовно реалізації житлових програм, якими опікується Мінрегіон, за січень-жовтень 2016 року. 11.11.2016// <http://www.minregion.gov.ua/gromadska-priymalnya/faq/stosovno-realizatsiyi-zhitlovih-program-yakimi-opikuyetsya-minregion-za-sichen-zhovten-2016-roku>.

прогнозований розрахунок вартості будівництва – додаток № 5. Програма не ставить завдання досягти цих кількісних значень, вони мають інформаційний характер. Таким чином, Програма містить низку кількісних планових показників, які потрібно досягти за підсумками кожного року Програми. При цьому використані у Програмі планові показники називаються по-різному.

Питання: Яким чином оцінюється виконання Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки

Пункт 6 постанови КМУ про затвердження даної Програми містить наступну вимогу: «Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства подавати щороку до 15 березня Кабінетові Міністрів України звіт про хід виконання Програми». Щорічний звіт є інструментом контролю, але не оцінки Програми. Можна припустити, що щорічний звіт Мінрегіону має містити інформацію про досягнення планових показників Програми за роками. Проте, у відкритому доступі відсутні інформація про досягнення цих прогнозованих показників. Ймовірно, причиною є те, що протягом декількох останніх років кошти в бюджеті України на реалізацію даної Програми не виділяються⁴. У той же час, не виключено, що в областях і громадах кошти на реалізацію даної Програми виділяються. Про можливості виконання Програми на регіональному і місцевому рівнях говорить те, що Програма все ще є діючою за відсутності фінансування з бюджету України.

На офіційному сайті Мінрегіону періодично розміщується коротка інформація «Стосовно реалізації житлових програм, якими опікується Мінрегіон», яка має розділ «Про виконання програми надання державної підтримки громадянам для будівництва доступного житла». Остання за часом подібна інформація розміщена за період січень – жовтень 2016 р. У цій інформації є підтвердження про те того, що на рівні обласних бюджетів кошти на реалізацію Програми виділяються: «За кошти місцевих бюджетів у Харківській області передбачено надати державну допомогу 37 громадянам на суму 5,0 млн. гривень». Таким чином, виконання Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки в даний час не оцінюється.

Питання: Чи розміщуються у відкритому доступі результати оцінювання Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки?

На офіційному сайті Мінрегіону періодично розміщується коротка інформація «Стосовно реалізації житлових програм, якими опікується Мінрегіон», яка має розділ «Про виконання програми надання державної підтримки громадянам для будівництва доступного житла». Отання за часом подібна інформація розміщена за період січень – жовтень 2016 р. У цьому документі міститься наступна інформація: «У Державному бюджеті на 2016 рік видатки за зазначеною програмою не передбачені... У разі передбачення видатків з державного бюджету на цю програми Міністерство продовжить роботу з її реалізації». Таким чином, за умови, що оцінка Програми не здійснюється, результати такого оцінювання у відкритому доступі відсутні.

⁴ Про виконання програми надання державної підтримки громадянам для будівництва доступного житла. Стосовно реалізації житлових програм, якими опікується Мінрегіон, за січень-жовтень 2016 року. 11.11.2016// <http://www.minregion.gov.ua/gromadska-priymalna/faq/stosovno-realizatsiyi-zhitlovih-program-yakimi-opikuyetsya-minregion-za-sichen-zhovten-2016-roku>.

Питання: Чи передбачає Програма механізми участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці цієї Програми?

Текст Програми не передбачає механізми участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці цієї Програми. Необхідно відмітити, що прийнята у 2009 році Програма багато разів змінювалася постановами КМУ, до 2017 року включно. Проте ці постанови не передбачали участі представників громадянського суспільства у моніторингу і оцінці Програми.

Голова Української асоціації оцінювання,
керівник проекту «Посилення децентралізації в Україні»

Л.В. Пильгун

13.12.2017 р.